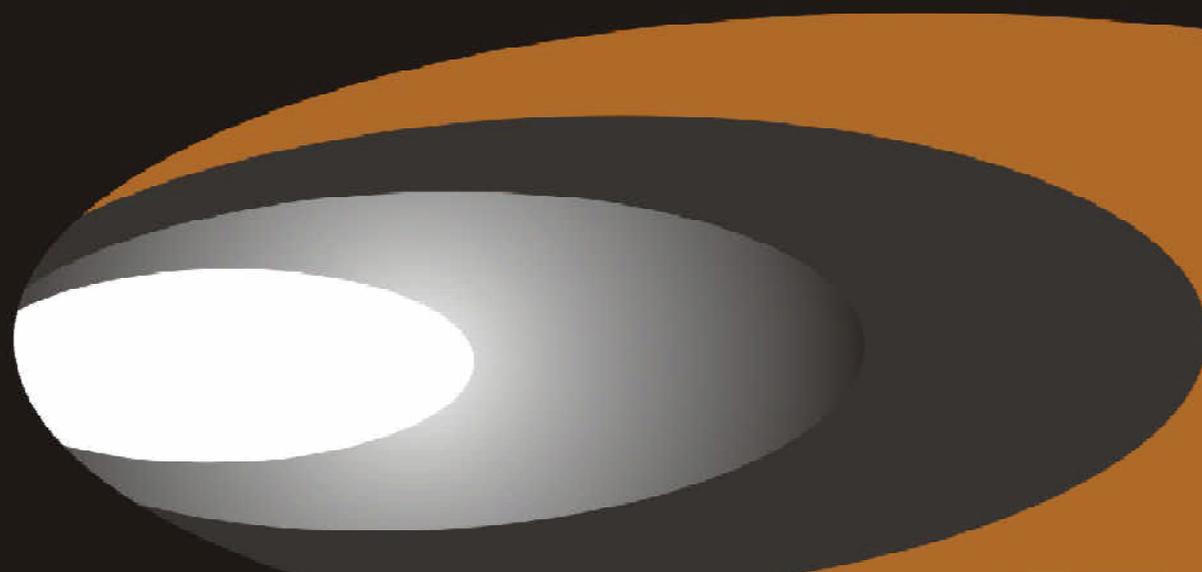


# I



# Crisis

**(A) Las explicaciones de la crisis  
sistematizadas en los años '60 y principios  
de los '70**

# Estudios sobre la sociedad uruguaya (I)\*

**\* SOLARI, Aldo. *Estudios sobre la sociedad uruguaya (I)*. Editorial Arca, Montevideo, 1964. Páginas 153 - 160; 165 - 173.**

## Sistema de clases y cambio social en el Uruguay

### VIII.- Estratificación y cambio

El sistema de clases, está profundamente ligado a las estructuras económicas de una sociedad. Lo más característico del Uruguay es el enorme porcentaje que tiene el sector terciario. Ese fenómeno, se explica en los países desarrollados por el aumento de la productividad y la liberación de mano de obra que crea en los sectores primario y secundario, unido a un aumento incesante de la demanda del sector servicios. Pero en el Uruguay ese fenómeno, lejos de ser la marca de un desarrollo progresivo, es el signo de causas históricas y actuales que indican la debilidad de su economía. La causa histórica es la importancia del comercio. Durante todo el siglo XIX el Uruguay fue esencialmente un productor de materias primas y comercializador de ellas y de los artículos manufacturados que se importaban. Esta causa, común a toda América Latina, explica que, aunque no con la intensidad del Uruguay, todos los países que la componen tienen un porcentaje elevado de terciarios en relación a su desarrollo económico. El Uruguay, con un pequeño territorio, centrado alrededor de una ciudad puerto, debió sufrir más que nadie ese proceso, provocado por el papel fundamental del comercio en la vida nacional. La declinación de ese factor en el siglo XX no impide que sea, todavía, un aspecto muy importante del sector terciario.

Pero existe otro factor, que sin perjuicio de haberse dado en el pasado ha adquirido una importancia enorme en la actualidad: la deficiente estructura, el arcaísmo de la economía rural, que libera brazos no por el progreso de la productividad sino por las limitaciones del sistema con que se hace la explotación. En régimen de extensividad y monocultura, muy pocos brazos se unen a la producción en grandes extensiones, sobre todo en la ganadería. El mantenimiento de las formas tradicionales de explotación significa que la población rural, que crece con cierta rapidez, debe abandonar el sector primario, no por un aumento de la productividad sino a causa de su estancamiento. Algunas cifras dan una idea cumplida del fenómeno. La producción de trigo por hectárea en el período 1934-38 era de 753 kgs. en el Uruguay contra 970 kgs. en la Argentina. En el período 1960-61 era de 772 kgs. en el Uruguay contra 1219 kgs. en la Argentina. Un rendimiento análogo tenía el trigo en el Uruguay a fines del siglo pasado. De manera que, no solamente el rendimiento es bajo, sino que prácticamente no crece por falta de absorción de la tecnología moderna. Con casi todos los productos agrícolas podría hacerse la misma comparación, la productividad, o no ha aumentado o ha aumentado mucho más lentamente que en los demás países. Los rendimientos pecuarios comparados por animal en existencia son de 39 kgr. de carne bovina en el Uruguay por año para 1961, mientras que eran de 58.3 para la Argentina en

1960 (Informe de la Cide). Las cifras indicadas anteriormente acerca de la distribución de la propiedad de la tierra señalan bien la necesidad de una parte enorme de la población rural de abandonar el sector primario y acrecentar la población urbana.

Esta mano de obra liberada tiene que encontrar algún destino. El desarrollo de la industria absorbe una parte en el sector secundario. Pero ocurre que la industria tiene límites en cuanto a su crecimiento posible, muy difíciles de superar. Lucha contra la imposibilidad, debida a los costos, de competir en el mercado internacional y contra la pequeñez de su mercado interno. Sólo excepcionalmente y con grandes primas nuestra industria puede exportar. Cuando gracias a un intenso proteccionismo domina el mercado interno y lo monopoliza sólo tiene posibilidades limitadas de desarrollo. Entre 1936 y 1954 la industria absorbió alrededor de 90.000 personas; sería muy fácil demostrar que en esos 18 años eso implica absorber solamente una muy pequeña parte de la mano de obra que buscaba trabajo por primera vez o que provenía del sector primario.

Esto enfrenta a una de las contradicciones mayores en que se debate la estructura del país. Por un lado libera brazos en el primario que no encuentran ni pueden encontrar su salida en el secundario. Por otro lado, si el secundario no puede darles esa salida, es por lo menos en parte, por las mismas causas que provocan su falta de empleo en el primario. Efectivamente el mercado interno de la industria es tan pequeño, en buena medida porque una parte importante de la población rural no está en condiciones de consumir productos industriales. El estancamiento de la producción agropecuaria lleva consigo el bajo nivel de vida y de consumo, la pobreza de la inmensa mayoría de los habitantes rurales y su práctica eliminación del mercado de compradores de productos de la industria. La transformación de la producción rural, no sólo no es ajena a la posibilidad de realizar nuestro proclamado deseo de industrializarnos, sino que es una de sus condiciones esenciales.

El terciario crece, pues, por un doble proceso: en algún porcentaje difícil de determinar, por las causas generales que lo hacen crecer en todos los países: aumento de la productividad en ciertos sectores, aumento de la demanda de servicios. Pero, por otro lado, crece por la peculiar estructura económica del país, por la falta de otras actividades rentables, ya en el primario, ya en el secundario. Factores de progreso y estancamiento -más éstos que aquéllo-, conspiran para producir un resultado que sería absurdo atribuir sólo a los primeros. A esto se agrega una fuerte concentración de los capitales, característica de la producción rural desde muy antiguo; pero que se hace cada vez más notable en la industria, como lo indican los índices ya citados. Como consecuencia, a las clases medias la función pública les aparece como una salida necesaria, para la cual necesitan la mediación de los partidos políticos. La actual estructura del país no ofrece otra salida que la función pública a una parte creciente de las generaciones que llegan a la edad de actividad. Un hecho es sintomático al respecto: es evidente que el funcionario público está mal remunerado, lo que no impide que el "hambre de ser funcionario" provoque una tremenda lucha de influencias entre los innumerables postulantes para cada puesto. Esa falta de salidas en la actividad económica, esa necesidad de buscar la función pública, de aumentar el sector terciario, alcanza, sobre todo, a las clases medias, a quienes la concentración de los capitales aleja de la industria, cuyas posibilidades en el medio rural son limitadísimas y a las cuales el comercio cada vez menos, la burocracia cada vez más, y las profesiones liberales -dentro de ciertos límites que en parte no se separan de la burocracia-, dan la única posibilidad de sostener una situación sin cesar amenazada.

En los últimos años este fenómeno ha tendido a agudizarse por el estancamiento total de la economía uruguaya. Desde 1947 el producto bruto por habitante ha permanecido prácticamente estacionario. De esa manera, las posibilidades de un mayor desenvolvimiento y una mayor movilidad ascendente han disminuido o permanecido totalmente estancadas. No es extraño entonces, que si en el período 1955-61 la tasa de crecimiento de la población ocupada total haya sido del 1.3% anual -análogo al crecimiento de la población total-, la

tasa de crecimiento de las clases pasivas haya sido del 5.9 % anual. A su vez dentro de la población ocupada el crecimiento del sector público se ha realizado a la tasa del 2.6 %, mientras que el sector privado sólo ha crecido a la tasa del 0.9 % anual. (Datos del informe de la Cide).

Las tensiones y conflictos que existen siempre entre las clases sociales tienden obviamente a agravarse en época de estancamiento. En ese sentido, es evidente que el Estado ha desempeñado en el Uruguay una función importantísima para disminuir las tensiones sociales. Si el Estado no hubiera absorbido una parte tan importante de la mano de obra, las tensiones entre los diversos grupos tenderían a volverse insoportables. El proceso se ha acompañado de alzas inflacionarias muy fuertes, como ocurre siempre en los procesos de estancamiento de las economías de tipo subdesarrollado o semidesarrollado, en gran parte como consecuencia de que los grupos luchan entre sí para mantener o acrecentar sus posiciones relativas en un ingreso que no crece. Los precios, suben independientemente de la producción, y eso lleva a los distintos grupos sociales a enfrentarse para mantener su participación en un producto que se mantiene incambiado. Esto tiene el significado de aumentar enormemente las tensiones sociales. Y en ese sentido el Estado ha actuado como un paliativo de ese fenómeno. La cuestión consiste en saber hasta donde es posible que el Estado mantenga esa función. Efectivamente, la utilidad marginal, para hablar en términos económicos, de cada funcionario público nuevo tiende rápidamente a acercarse a cero, y sin embargo debe ser remunerado y esa remuneración debe obviamente obtenerse de la renta nacional global. De manera que no parece ser posible que con el estancamiento actual de la economía, si éste persiste, se continúe indefinidamente por el Estado a esa función.

Esta importancia enorme del Estado en la actividad económica y en la disminución de las tensiones provocadas por el estancamiento, indican la entidad de la relación entre los grupos estratificados y los partidos políticos. En este estudio es imposible trazar ni siquiera sumariamente todos los factores y caracteres de esta relación; pero es importante señalar algunos. Para algunos grupos sociales que carecen de organización y cuyo poder de regateo en la sociedad es muy escaso, su número es la única influencia de la que pueden disponer a través de los partidos políticos. Esto ocurre con sectores importantes de las clases medias, pero también con sectores importantes de las clases bajas que se vuelcan sobre los partidos tradicionales. Los grupos marginales que carecen de la instrucción y de la organización necesaria para acceder a los servicios del Estado, lo hacen sobre todo a través de los partidos políticos. De las funciones que éstos cumplen hay dos fundamentales que interesan a los efectos de este estudio. Por un lado, procurar empleos públicos y, secundariamente, también privados; por otro lado mediar para que algunos servicios del Estado (Caja de Jubilaciones, Asistencia Pública, etc.) que funcionan muy deficientemente en términos impersonales, lo hagan adecuadamente en beneficio de los individuos recomendados.

En estas funciones los partidos políticos tradicionales ceden a veces a la presión de grupos organizados que procuran beneficios para sus integrantes. Pero este fenómeno es más bien excepcional. Lo normal es que el partido actúe sobre los integrantes de los diversos grupos en tanto que individuos, porque presumen la existencia de un volumen importante de votos. Cada empleo, cada servicio prestado, se supone que tiene un efecto multiplicador desde el punto de vista electoral puesto que tiende a obligar al beneficiado y a sus familiares. Los integrantes de los grupos actúan pues, a título individual frente a los partidos. El sistema más que obedecer a presiones organizadas de grupos organizados, tiende justamente a evitarlas. Esto explica, en parte por lo menos, que los partidos tradicionales, como lo revelan los resultados electorales, tengan votantes y adherentes en todas las clases sociales, aunque predominen en las clases medias. Puede demostrarse que, como mínimo, bastante más de la mitad de la clase obrera de Montevideo, la más cercana a un proletariado industrial, en lugar de votar por los partidos que ideológicamente pretenden representarla lo hace por los tradicionales. Es fácil suponer en qué mayor medida este fenómeno ocurre entre el resto de las clases bajas.

Estos hechos son un aspecto de la importancia que, en el sistema social uruguayo, tienen las relaciones personales y de clientela. Salvo la excepción de ciertos entes estatales ninguna norma establece la obligatoriedad de concursos o de pruebas, o de previos ciclos educativos para ingresar a la Administración Pública, ni para ascender a cargo alguno de la jerarquía, con excepción de los estrictamente técnicos.

Las modificaciones estructurales que se produjeron en los primeros veinte años de este siglo, con la expansión consiguiente de las clases medias, crearon un cierto equilibrio percibido como bastante satisfactorio por los diferentes grupos sociales. El impacto de la crisis de 1929 fue mal absorbido. La distribución del poder efectivamente existente hacía imposible encarar nuevas modificaciones estructurales más profundas, lo que se acompañaba del hecho paralelo, de que las estructuras rurales permanecieron prácticamente intocadas. En esas circunstancias, no podía dejar de producirse un deterioro en el sistema de estratificación que, sin embargo los grupos más poderosos estaban dispuestos a conservar. Ese deterioro tenía que ser obviamente más perjudicial para los grupos menos organizados, con menos acceso a las fuentes del poder económico, más marginales. Los partidos políticos tradicionales han tratado, sirviéndoles de mediadores y proporcionándoles empleos, de impedir que la agravación fuera demasiado considerable, lo que se hubiera traducido a mediano o largo plazo en su organización más efectiva y en una mayor presión para una alteración efectiva de las estructuras. Es casi seguro que estas funciones de los partidos han sido sobre todo latentes, sus consecuencias no percibidas; pero no por ello han sido menos efectivas para conservar ciertos aspectos del sistema de estratificación que eran percibidos como deseables.

Entre ellos, el sistema, mirado en su conjunto, se caracteriza siempre por la dificultad de establecer claramente las diferencias entre las clases sociales. Es muy difícil distinguir en el Uruguay, entre los sectores superiores de las clases medias y las clases altas propiamente dichas. En comparación de los países europeos, por ejemplo, y con algunos países americanos, podría decirse que el Uruguay en sentido propio no tiene una clase alta, sino una especie de oligarquía que domina las fuentes esenciales del poder económico. Efectivamente, es difícil establecer pautas de conducta diferenciales entre un sector y otro. La distancia entre los sectores inferiores de las clases medias y los sectores superiores de las clases bajas es también relativamente pequeña y la visibilidad de las diferencias es bastante tenue. La diferencia más importante está en el trabajo manual y en la huida de ese tipo de trabajo que es característica de las clases medias. Pero existen siempre, ciertas posibilidades de movilidad vertical para las clases bajas que si no aumentan su nivel de ingreso, le permiten por lo menos huir del trabajo manual.

Estos rangos tienden a crear un sistema mucho menos rígidamente estratificado que el de otros países. A esto se une un fenómeno de una gran importancia, que es la difusión de las pautas de conducta, de las normas y de los valores propios de las clases medias que ya ha sido mencionada. Como consecuencia, los conflictos y las tensiones existentes entre los diversos grupos sociales estratificados, tienden a asumir mucho más la forma de una lucha para ocupar un lugar mejor, o conservar un lugar que se tiene en la estructura existente, que para modificar esa estructura.

El que esto fuera posible se debió y se debe, en gran parte, a la adhesión de las clases bajas a las pautas de conducta de las clases medias y al proceso paralelo de su adhesión a los partidos tradicionales. Los partidos representan, si es que el término puede usarse, a las clases medias; pero obtienen la adhesión de una parte considerable de las bajas. Ciertos cambios hacia nuevas etapas de la modernización hubieran significado una expansión muy fuerte de los criterios universalistas, esto hubiera tenido por consecuencia, dado el deterioro de las estructuras económicas, una discriminación agudizada contra los grupos inferiores. Para impedirlo era necesario hacer funcionar un sistema particularista paralelo, que diera ciertas expectativas de movilidad, ciertas posibilidades limitadas pero muy visibles socialmente

de pasar de las clases bajas a los niveles inferiores de las medidas. El particularismo tiene, en esas condiciones, la paradójica función de corregir las desigualdades demasiado fuertes que el universalismo produciría.

En dos ocasiones, se dieron condiciones estructurales favorables para la aparición de élites dirigentes comprometidas en un proceso de modernización y desarrollo. La élite rural de los setenta fue la primera; la élite de clase media, vinculada a la empresa estatal fue la segunda. El caso de la sociedad uruguaya demuestra que no es exacto que las élites modernizantes se recluten sólo en las clases medias. Este supuesto aunque sea muy común, ni parece verdadero empíricamente, ni necesario a priori, puesto que no se ve cual es la razón para que las élites no se recluten en cualquier grupo estratificado. Por otro lado, la sociedad uruguaya muestra que es posible una élite modernizante vinculada a la actividad estatal, lo que indica que las teorías que solo esperan que la transformación parta de grupos del sector privado, arrancan de supuestos filosóficos y políticos que las llevan a describir no las condiciones necesarias para que se produzca el desarrollo, sino para que se dé un determinado tipo de desarrollo, el único deseable de acuerdo a esos supuestos.

Lo que ocurrió, es que los dinamismos se agotaron a partir de un cierto nivel. Una vez producidas una serie de transformaciones, éstas en lugar de crear un proceso de cambio autosostenido, crearon una estructura que, aparentemente, fue vista como satisfactoria por los grupos en el poder. Esa estructura, comportaba un cierto estado de equilibrio entre los grandes centros del poder. Se fundaba en mantener esencialmente intocada a la clase alta rural, en dar una participación grande a las clases medias urbanas, en contemplar económicamente y asimilar ideológicamente a las clases obreras. Una vez establecido el sistema, ninguno de los grupos era capaz de continuar el proceso en favor suyo, y producir nuevas transformaciones radicales. Así como la élite de la clase alta rural había perdido todos sus dinamismos, aun en su mero carácter empresarial; las élites de clase media también los perdieron. De ahí en adelante, se trató de eliminar las tensiones principales, sin mayores cambios profundos.

## Las estructuras sociales y su posible evolución

### III.- País moderado

Políticamente, el Uruguay, es un país moderado. Ni los extremistas de derecha ni los de izquierda parecen conmoverlo realmente. No parecen ni siquiera conmover profundamente a sus propios adherentes, más allá de la profusa agitación verbal. La moderación y la seguridad aparecen profundamente unidas. Puede incluso decirse que el extremismo verbal de ciertos sectores de la izquierda, sólo es posible porque está acompañado de la confortable sensación de que nada cambiará real, profundamente.

A esto está ligada una paradoja por lo menos aparente. La sociedad uruguaya tan moderada políticamente, es a menudo extremista desde el punto de vista gremial. Los gremios, a menudo de funcionarios públicos, en defensa de sus derechos son capaces de recurrir a medidas muy fuertes del tipo que las teorías de principios del siglo consideraban como preludio a la acción revolucionaria con objeto de lograr la toma del poder total. Pero esas medidas ni son el producto de una acción coordinada de toda la clase obrera ni van más allá de ser un instrumento para obtener un aumento de las remuneraciones. Los que las toman no piensan ni desean una efectiva transformación estructural, buscan simplemente una mejor posición, o evitar una disminución de su posición en las estructuras existentes. No quieren tampoco cambiar las estructuras políticas a través de las cuales llegaron a la posición en que se encuentran. En definitiva hay un llamado directo, cuando se trata de funcionarios estatales, indirecto cuando se trata de privados, a la acción del Estado como componedor, en la seguridad de que el Estado no permitirá que se vaya demasiado lejos por

razones políticas o electorales. La utilización de instrumentos revolucionarios sin intención ni organización revolucionaria prueba, una vez más, la moderación, la esperanza de que todo siga igual; pero prueba, también, hasta que punto resulta difícil para ciertos grupos mantener o mejorar su posición en la estructura existente sin llegar a los términos máximos de sus posibilidades de acción. Cabe preguntarse, hasta qué punto un sistema puede resistir una serie de estallidos internos, que lo conmueven, sin alterarse él mismo, como es la intención de la mayoría. O, en otras palabras, hasta qué punto es objetivamente compatible la utilización de medios extremos con la posibilidad de mantenimiento de la estructura social y política existente. De repetirse esos choques, y el estancamiento progresivo tiende a reiterarlos, no cabe más solución que una modificación estructural que abra las puertas a la acción represiva de un gobierno de derecha o a una toma del poder revolucionaria por la izquierda. De ambas posibilidades la menos hacedera, por diversas razones, es la última, la sociedad no está ni en las condiciones ni tiene los cuadros que podría realizar una transformación semejante.

Todos estos elementos no adquieren toda su significación si no son referidos al hecho de la enorme importancia que adquiere el consumo y el prestigio derivado del consumo. Estar en una situación y reflejarlo a través de la capacidad para realizar ciertos consumos que se reputan como los más prestigiosos, realizar éstos aunque no se esté en la situación como modo de aparentarlo aparece como lo fundamental. Todas las sociedades han conocido, en alguna medida, el fenómeno del "consumo conspicuo", pero una propensión tan alta a consumir como se da entre nosotros casi entre todas las clases sociales es un fenómeno particular. No vale la pena insistir sobre la significación económica del fenómeno, que es bien conocida, vale la pena señalar en cambio, que esa actitud está profundamente entroncada con una menor valoración del "achievement", del resultado en la actividad. No importa tanto, a los efectos del prestigio social qué actividad realiza un individuo y qué resultados es capaz de obtener en ella, lo que importa es los consumos que le permite realizar y que aumenten su visibilidad social. El "efecto de demostración" tiene una enorme importancia para la sociedad uruguaya en todos los terrenos. Los integrantes de la sociedad actual viven como si concibieran que tienen derecho a un cierto nivel de consumos, incluyendo numerosos suntuarios, y que haya alguien que como contrapartida de ese derecho tiene la obligación de proporcionárselo en función de una cierta situación más que en función de los resultados que sea capaz de producir cuando está en esa situación. Ese alguien obligado es, en definitiva, el Estado que tiene que proveer los cargos, o solucionar los conflictos, o crear los mecanismos necesarios para sostener a las actividades que desaparecen o a los individuos incapaces.

#### **IV.- El poder del Estado**

La referencia al Estado es el común denominador. Ese fenómeno ocurre en casi todas las sociedades modernas, vista la importancia creciente de las funciones estatales; pero en el Uruguay tiene ciertos rasgos propios. En primer lugar la intervención estatal tiene una extensión sumamente grande; en segundo lugar, por diversas circunstancias esa intervención es mucho más antigua que en el resto de los países latinoamericanos, incluso, que en la mayoría de los países del mundo. No se trata de discutir la necesidad, ni las ventajas, ni los inconvenientes de esa intervención. Lo que importan son sus consecuencias sociales. Muy sintéticamente parecen ser las siguientes: a) sobre la actitud empresarial. El empresario se encuentra estructuralmente, sean cuales sean sus tendencias individuales ligado al Estado, Este fenómeno hace que, aun el empresario extranjero tenga que adaptarse rápidamente a una situación estructural diferente; b) esto hace sumamente dudoso el valor de las tendencias que tienden a transformar al empresario dándole una educación diferente, trasmitiéndole una mentalidad más acorde con las necesidades del desarrollo, cuando ese esfuerzo se limita a intentar la reproducción de un ideal de empresario que es o fue válido

en ciertas estructuras totalmente diferentes a las que tiene el Uruguay; c) el Estado es concebido, -más que como un artefacto laico destinado a resolver en un alto nivel los conflictos sociales-, de una manera paternalista como el que debe velar para sostener en última instancia a todos, sean cuales sean sus antecedentes previos; d) esto lleva de la mano al problema de la capacidad empresarial. No es que esa capacidad no haya existido en el Uruguay, numerosos ejemplos testimonian lo contrario. Pero no solamente ha predominado la empresa comercial frente a la industrial, no solamente recién empieza a aparecer el fenómeno del "manager" separado de la propiedad, sino que además la capacidad empresarial se ha desenvuelto en condiciones estructurales que, permitiendo llegar hasta un cierto nivel, se convierten en negativas para las etapas ulteriores del desarrollo; e) por otra parte, una buena porción de la capacidad directiva en tareas del desarrollo ha quedado en manos del Estado y el "manager" es el alto funcionario estatal. En las primeras etapas, de las nacionalizaciones, se puede demostrar que hubo una adecuada conciencia de la importancia de los elementos dirigentes en la empresa estatal y que ésta funcionó con un nivel de eficacia y racionalización sumamente adecuados, como lo testimonian ciertos observadores con tendencias previas nada favorables al estatismo<sup>1</sup>. Pero esa significación dinámica de la gran empresa estatal sucumbió cuando la falta de transformaciones estructurales en las restantes actividades creó el desempleo, cuando el estancamiento y el retroceso se prolongaron de tal manera que la gran empresa estatal debió convertirse en la gran empleadora. Así comenzó a absorber una mano de obra en su inmensa mayoría desprovista de toda calificación, negativa para el funcionamiento racional de la actividad y paralizadora de los esfuerzos de los grupos dirigentes aun cuando éstos fueran de efectiva capacidad. Cualquier observador de la empresa estatal uruguaya queda admirado que aun el dirigente de alta capacidad y decisión de trabajo, se resigna a un nivel de exigencias con respecto a sus funcionarios que está por debajo de los límites mínimos imaginables.

Las sociedades modernas han ido acrecentando la importancia de la eficacia del poder político. Más aun, la legitimidad del poder tiende a definirse cada vez más por sus resultados que por sus fuentes. Entre nosotros ese fenómeno ocurre; pero la eficacia del Estado está medida en función de los criterios principales que se han tratado de enumerar. Una actitud moderna en la valoración del Estado es rara y es generalmente incompleta. Estas y otras razones permiten quizás comprender la supervivencia de nuestros partidos tradicionales. Creo exacto que por un lado satisfacen y por otro contribuyen a mantener actitudes y valores profundamente arraigados en la sociedad. Su desoladora ineficacia actual, sobre la que tanto se insiste, es sobre todo ineficacia para encontrar respuesta a los problemas que los economistas, los sociólogos, los intelectuales en general, creen los más importantes; es muchísimo menor al nivel de los problemas que los grupos y los individuos perciben como los más urgentes. Hemos llegado a una situación en que los que tienen los medios de presión necesario, -porque son muchos como votantes, porque detentan el poder económico-, sólo se preocupan seriamente de las cuestiones a la vista y los que se preocupan de los problemas de fondo carecen de los medios de presión necesarios, aunque demos por sentado que son suficientemente lúcidos.

Creo que para volver a esta cuestión en un plano más profundo conviene tener presente algunas otras características de la sociedad uruguaya, aun a riesgo de enumerarlas demasiado sumariamente y abusivamente esquematizadas.

**V.- Nuestras características**

*Primero.* Lo que podría llamarse la ambigüedad del Uruguay. Es un país cuyas tasas de analfabetismo, de natalidad, de mortalidad, etc., se aproximan más a la de los países

<sup>1</sup> Véase en ese sentido, HANSON, *Utopía in Uruguay. Some chapters in the Economic History of Uruguay*, Oxford University Press.

altamente desarrollados que a la de los países de América Latina. Por otro lado una sociedad que mantiene, sobre todo en la actividad agraria, signos típicos del subdesarrollo.

*Segundo.* La marginalidad del Uruguay. Un Estado pequeño, tapón entre dos grandes naciones, volcado por sus ideas, sus valores, sus actitudes fundamentales hacia Europa o hacia su remedo, que tampoco está ni mental ni económicamente ligado de manera profunda al resto de los países latinoamericanos. Los uruguayos han tenido en el pasado, y tienen todavía, una fuerte tendencia a confundir la marginalidad que es su característica con una supuesta superioridad sobre el resto de América Latina y ligarla, con la ilusión de un papel rector en el mundo. La insistencia con que se habla del papel que el Uruguay ha tenido en las relaciones internacionales mundiales, la ingenua seriedad con que los diarios uruguayos enseñaban al Presidente Kennedy y a sus asesores cuales son las verdaderas maneras de no sucumbir frente al avance del comunismo, son exteriorizaciones de una visión desarraigada del mundo que se traduce en una superioridad imaginaria.

*Tercero.* No todo es, sin embargo, falso en esa idea. En comparación con los demás países de América Latina, el Uruguay en los primeros 25 años de este siglo supo resolver una serie de problemas en un nivel relativamente alto de eficacia. Sufrió una serie de transformaciones, que eran una respuesta adecuada a las circunstancias de entonces, que lo ponían en condiciones de afirmar sus posibilidades de llegar efectivamente a la modernidad. Como consecuencia alcanzó un nivel de estabilidad política y social muy superior al de los demás países de América.

*Cuarto.* Esas transformaciones que permitieron la absorción de grandes masas de inmigrantes desde el punto de vista social y una integración política satisfactoria, no alcanzaron, o no lo hicieron suficientemente, a dos aspectos: las relaciones sociales en el medio rural y a la eficacia. En cuanto al primero, la sociedad uruguaya, continuó arrastrando una sociedad tradicional, con elementos mínimos de transición, en donde la educación no se extendió casi, etc. La única salida para mantener el sistema fue una emigración desordenada hacia las ciudades, de una mano de obra carente de toda calificación o de calificación mínima y que de alguna manera hubo que absorber para impedir conflictos sociales mayores.

*Quinto.* En el segundo aspecto, mencionado en el párrafo anterior, los dirigentes de la sociedad uruguaya parecen haber confiado en la posibilidad de adaptarla a las nuevas necesidades y problemas por soluciones institucionales de alto nivel, creación de entes autónomos, intervención del Estado en la vida económica, etc., que darían sus frutos sin necesidad de medidas complementarias destinadas, incluso, a hacer funcionar correctamente esas soluciones institucionales. No se ensayó nunca seriamente crear una carrera administrativa y técnica, hacer depender el ingreso de ciertas calificaciones previas y los ascensos de ellas y de los resultados reales en la función. Como consecuencia de ella, el valor eficacia perdió pie frente a otros y nunca fue internalizado suficientemente por los funcionarios.

*Sexto.* Este fenómeno y otros, está ligado a lo que podría llamarse el *juridismo* de la mentalidad uruguaya y quizás, en general, latinoamericana. En todos los terrenos se confía en la magia de las soluciones jurídicas, más que en la vigilancia de los mecanismos de aplicación de ellas mismas, de su funcionamiento real. Como consecuencia existen en el país una multitud de problemas aparentemente resueltos; pero cuyo mecanismo legal carece de efectiva aplicación. Diversas circunstancias hacen que en la sociedad del tipo de la nuestra, la institucionalización por vía jurídica sea más necesaria que en otras, pero el Uruguay parece haber caído en el exceso de confianza en el valor de esas soluciones y ha ignorado frecuentemente la necesidad de crear los mecanismos intermedios y anexos para lograr su funcionamiento en un nivel mínimo de eficacia.

*Séptimo.* Un aumento muy lento de la población posibilitó una transición sin sobresaltos pero sumamente lenta y destinada a mantener las estructuras fundamentales incambiadas. Todo ha ocurrido en los últimos treinta años como si los uruguayos consideraran que las posibilidades que brinda la estructura social son prácticamente invariables y que la gran cuestión es cómo encontrar una posición satisfactoria en su seno. Los dinamismos en cuanto existen están destinados mucho más a satisfacer ese anhelo, que a buscar la solución del problema por la creación de nuevas posibilidades estructurales. La reacción de defensa habitual cuando se plantean aun a los grupos más cultos la necesidad de un aumento importante de la población ya por vía del crecimiento de la natalidad, ya por la inmigración son claramente indicativas de un espíritu de defensa, de la sociedad que se encierra en sí misma, que teme a la expansión porque no sabe si no implica el sacrificio de ciertos valores y ciertas pautas que se han hecho tradicionales.

*Octavo.* Sea cual sea el porcentaje de las clases medias en el Uruguay es evidente que constituyen el más importante grupo de referencia que existe en la sociedad. Sus valores, sus expectativas, sus normas, sus pautas tienden a ser los valores, las expectativas, las normas y las pautas de la sociedad entera. Esto hace fundamental un estudio sistemático acerca de su contenido. Las hipótesis actualmente posibles, son las de que las clases medias adhieren sobre todo a los valores de seguridad, de moderación, de ausencia de riesgo y al prestigio tal como se manifiesta sobre todo a través del consumo.

*Noveno.* El estudio sobre la movilidad social en Montevideo muestra que ha habido una importantísima transformación en la estructura del empleo que ha pasado de estar compuesta en forma predominante por trabajos independientes a estar compuesta por actividades dependientes. Eso significa, en otro lenguaje, que las llamadas *viejas* clases medias independientes han sido sustituidas por las *nuevas* clases medias dependientes. Esa transformación parece haber alterado muy poco, sin embargo, los valores tradicionales de las clases medias uruguayas, simplemente han obligado a ciertos cambios en los modos de satisfacerlos.

*Décimo.* El predominio de las relaciones particularistas y de adscripción ha sido tal, que ha permitido que esos cambios en los medios de satisfacción no se hayan sentido como demasiado fuertes. Ese predominio ha contribuido, por otra parte, a anegar las exigencias de eficacia medida por patrones universalistas. La sociedad funciona casi con el mínimo de universalismo necesario para que pueda continuar existiendo; pero ese mínimo es totalmente inadecuado para las necesidades de una transformación como la que implica el desarrollo.

*Décimoprimer.* La sociedad uruguaya como todas las sociedades contemporáneas se enfrentan a una problemática muy diferente a la de las sociedades que originariamente se desarrollaron, en el momento en que éstas lo hicieron. Pueden importar e importan una técnica muy avanzada, formas de organización desconocidas entonces, etc. La exigencia de sindicatos relativamente fuertes, por ejemplo, hace casi imposible financiar el desarrollo como lo hizo Inglaterra sobre la base de una mínima participación de la clase obrera en el reparto de la renta nacional. Esto implica la necesidad de examinar cuál es la posición de las diferentes organizaciones, patronales y obreras, en las tareas del desarrollo. Puede notarse: a) Que el grado en que los patronos individualmente considerados y sus organizaciones, han admitido la ciudadanía de pleno derecho de los sindicatos es relativamente bajo; b) Que el grado en que organizaciones obreras y patronales se sienten comprometidos en una tarea común también lo es; c) Que tanto unos como otros están mucho más orientados a la búsqueda de la seguridad y a la referencia al Estado como proveedor principal de la misma, que hacia el desarrollo como común solución de esos problemas; d) Como consecuencia, en parte de estas circunstancias y en parte de otras, el desarrollo como ideología tiene grandes probabilidades de aparecer a los obreros simplemente como un instrumento más de las clases dominantes para afirmar su poderío. Es un problema de muy difícil solución el de que, por un lado, para que los obreros participen positivamente es indispensable que tengan

resultados concretos y perceptibles y el de que, por otro lado, es casi imposible que el desarrollo se los proporcione en muy corto plazo; e) De cualquier manera es indispensable que esa solución se produzca, la imposición del desarrollo sólo resultaría eficaz con el abandono de las fórmulas políticas y sociales que hasta ahora han caracterizado el país, lo que a su vez provocaría conflictos de tal naturaleza que, muy probablemente, lo harían imposible.

*Décimosegundo.* Los últimos años han visto una progresiva extensión de la idea de la importancia del desarrollo como solución de los problemas sociales mayores. Este fenómeno es, sin duda, positivo. Pero sería erróneo sobrevalorar su importancia. La adhesión teórica a la idea del desarrollo significa muy poco, sino es acompañada de una adhesión positiva o resignada a los medios necesarios para llegar a él. Un auténtico "commitment" es indispensable más que una simple adhesión verbal. Esta, para la inmensa mayoría de los individuos, significa simplemente que se imaginan que el desarrollo les dará mayores comodidades, se acompaña de la representación de una sociedad esencialmente igual a la actual, con la sola diferencia que más rica. Es decir no se acompaña de la percepción de todas las transformaciones estructurales que son indispensables, muchas de ellas no solamente no serían acompañadas, sino seguramente resistidas. Pasar de la adhesión a un fin vagamente definido, a una adhesión concreta a los medios es una tarea difícil pero indispensable. Algunas investigaciones empíricas muestran que ciertos grupos tienen un alto grado de adhesión al cambio profundo en el plano verbal; pero que se representan muy vagamente el cambio al que adhieren y, sobre todo, se lo representan dejando intactas las instituciones y los valores a los que esos individuos están muy profundamente adheridos, aún sin saberlo.

*Decimotercero.* Es un problema digno de plantearse el de saber si para una sociedad, el haber llegado al nivel máximo posible, o muy próximo en él, sin alterar demasiado las condiciones de la sociedad tradicional es un factor positivo para el desarrollo, puesto que se parte de un nivel más alto, o es, por el contrario un factor negativo, porque ha llevado a crear expectativas, a afirmar la vigencia de los valores y normas que son, sobre todo obstáculos a su advenimiento efectivo.

# Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?\*

**\*REAL de AZÚA, Carlos. *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* CIESU – EBO, Montevideo, 1984. Páginas. 66-89.**

## 8.- Un endurecimiento graduado

Con el triunfo del Partido Nacional en las elecciones de 1958, el Uruguay ingresó (y hubo inmediata conciencia de ello) en otra etapa política. Ello no ocurrió sólo porque un partido que hacía cerca de un siglo no ganaba la titularidad del Poder Ejecutivo lo hiciera entonces.<sup>58</sup> Harto mayor importancia posee, fuera de duda, el hecho de que no obstante las diferencias en el modo de su instauración: la vía del cambio legal respecto al primero; su considerable duración respecto al segundo, la secuencia política iniciada no difirió sustancialmente de las reacciones antipopulistas que representaron el levantamiento militar argentino contra Perón, en 1955 y el mando presidencial de Janio Quadros, en el Brasil, durante nueve meses de 1961. En los tres casos la crisis del populismo, sus contradicciones, el cuadro de descalabro económico, indisciplina social e incompetencia y corrupción administrativas actuaron como acicate y justificación para una redefinición variablemente rotunda de los medios y las metas del ejercicio del poder.

Pero también aparece básicamente homogéneo el ahondamiento del proceso de reacción que -tras interludios de mayor moderación en el caso argentino y uruguayo y aun de la reanudación populista con Goulart- representaron el golpe militar brasileño de 1964, el similar argentino de 1966 y la trayectoria del Uruguay posterior a la muerte del general Gestido en diciembre de 1967. Fue desde esa altura desde la que, suponiéndose invariable el anterior rechazo de los modos populistas se sumaron en los casos brasileño y uruguayo los peligros que para la permanencia de la estructura social y del sistema político representaron la radicalización del aparato sindical y los cuadros gubernativos (caso Brasil) o la creciente movilización social y la aparición de grupos de subversión abierta en la hasta entonces apacible sociedad uruguaya. Súmense todavía en los tres casos una profundización de la crisis económica mostrada en el carácter alarmante de todos los índices (tasas de inflación elevadísimas, estancamiento o caída del producto bruto interno, evasión de capitales,

<sup>58</sup> Esto impone la precisión de que en 1925 el Partido Nacional había vencido en las elecciones para la integración parcial del Consejo Nacional de Administración (por lo que el Dr. Herrera ocupó por dos años la presidencia del cuerpo), pero manteniendo el Consejo mayoría colorada y existiendo la Presidencia de la República como el otro sector -y más decisivo por "político"- del Ejecutivo, no puede decirse que el Partido Nacional "ganara" éste. Empero, el famoso lapso de "noventa y tres años en la oposición" es, por muchas razones, mendaz, puesto que por varios períodos el Partido Blanco o Nacional fue prácticamente co-gobernante. Esto, aun sin extendernos en la mera continuidad verbal o cuando más emocional que representa para cualquier partido del mundo, a casi un siglo de distancia, la permanencia de su rótulo.

subida y casi inmanejable deuda externa, drástico corte de la inversión, devaluaciones, déficit presupuestales y de la balanza de pagos crecidísimos, etc.) así como la notoria incapacidad para enfrentarlos por parte de un aparato político sólo diestro para los arbitrios a corto plazo y el soslayamiento de toda opción dolorosa y seria. Y aun registremos, en los tres casos, una variablemente intensa pero inocultable incidencia exterior representada en lo sustancial por la acción de las agencias diplomáticas, financieras y militares estadounidenses. Fue desde el abierto estímulo y apoyo en el caso brasileño<sup>59</sup> al respaldo algo más demorado o menos abierto y completo en las coyunturas del Río de la Plata pero nunca, puede decirse -y este es juicio mesurado- que haya estado ausente.

El estadio político-social que estos procesos abrieron no admite, como no hace mucho lo examiné<sup>60</sup> una designación unívoca. Y si se rechaza por excesiva extrapolación de contenidos, y aun por escamoteo de su originalidad la de "colonial-fascismo" que Jaguaribe ha prohiado, habrán de preferirse las más genéricas eufemísticas y pálidas de "neo-conservatismo-liberal" o "neo-autoritarismo", o cualquier otra combinación o equivalente de éstas. Pero en una u otra de las opciones, los relevantes puntos de contacto que se ofrecen con las actuales situaciones de algunos Estados como Grecia, España, Portugal, Filipinas, permiten inferir que no se trata de un fenómeno local -o mejor dicho hemisférico, latinoamericano- sino más bien una peculiar modulación de los sistemas políticos modernos de base económico-social liberal-capitalista, enclave internacional relativamente periférico a los centros de poder mundial y previas experiencias de movilización política y social de signo radical y aun revolucionario.

Si estos se aceptan como condicionantes válidos del modelo neo-autoritario en el costado atlántico de Sudamérica procede ahora la tentativa de enumerar los elementos o variables básicas que los perfilan.

La cancelación total de los mecanismos de representación y validación democráticas por vía electoral (Argentina), su virtual nominalización (Brasil) o las múltiples formas de ataque a sus fueros y a la autenticidad de sus procesos (Uruguay) han resultado, desde la perspectiva política, el perfil más ostensible. En los tres casos, la modalidad fuertemente autoritaria y aun autocrática de la política del Ejecutivo ha involucrado la intimidación y aun la represión drástica de todas y cualesquiera de las manifestaciones de disidencia que estos procesos tendieron a suscitar. Ello, sin detenerse en todo lo que estas políticas, invocando variadas pero concurrentes razones de "seguridad nacional", de "paz pública" o de "defensa del orden social" pudieran vulnerar y aun hayan vulnerado efectivamente todo el repertorio de derechos y garantías individuales y sociales (tan a menudo violadas y tan al extremo como la dilatada institucionalización de procedimientos de tortura, de confesión compulsiva) lo involucra.

En los tres casos, igualmente, ha jugado un papel fundamental una intervención militar de muy compleja motivación. Y es que en alguna circunstancia la institución castrense ha aparecido actuar determinada por sus inerradicables valores institucionales y corporativos específicos (unidad, orden, disciplina, jerarquía) y la natural afinidad de éstos con políticas de corte autoritario y conservador mientras en otras ha lucido como predominante, sino

<sup>59</sup> V. en T.E. Skidmore, op. cit. Apéndice "Papel dos Estados Unidos na queda do Goulart", págs. 389-399, una apreciación especialmente equilibrada sobre las relaciones del Mariscal Castelo Branco con el Agregado Militar de los Estados Unidos: Ronald Schneider: "The Political System of Brasil". New York. Columbia University Press, 1971. pág. 124.

<sup>60</sup> Sobre la categoría "colonial-fascismo". Helio Jaguaribe en "Brasil hoy", cit. y en "Dependencia y autonomía en América Latina". Instituto Universitario de Investigación de Rio de Janeiro, 1968 (mim), republicado en Aldo Ferrer. Helio Jaguaribe y otros: "Dependencia político-económica de América Latina". México. Siglo XXI. Sobre el análisis y crítica a la categoría "colonial fascismo" mi ya citado trabajo en "Uruguay hoy", cit, pág. 143 y ss.

contradictorio con el anterior, el impulso a la preservación de la estructura jerárquica, vertical del estamento contra el riesgo de una autonomización o movilización independiente de sus niveles bajos<sup>61</sup>. De modo más genérico también la intervención militar ha aparecido ser reflejo de la mayoritaria pertenencia de su cuerpo de oficiales a unos sectores medios de reflejos conservadores y éstos acentuados aun en coyunturas de alta perplejidad. Pero tampoco se está en el caso de desprestigiar el refuerzo que a esta postura pueda haber llevado la labor de socialización ideológica de signo anticomunista y antisubversivo que incluyó el proceso de coordinación militar norte-latinoamericano a partir de la Segunda Guerra Mundial. Y aun no faltará, seguramente, quien destaque la condición irrecusable de las fuerzas armadas de ser instrumentos puntuales de una estructura de clases cuando ésta enfrenta reales condiciones de amenaza.

Si esto ocurre con las probables motivaciones también las modalidades de la asunción militar al poder han solido variar y aun sería posible graduar una gama de ellas. Una gama que iría desde los propósitos del golpe de Estado de Onganía en 1966 (larga vigencia de la "revolución", disolución de los partidos políticos) hasta los indecisos y complejos procesos de co-gobierno y dominio en "materias reservadas" (Uruguay, 1972-1973), pasando por la coexistencia de un sistema civil superviviente y modificado y una hegemonía militar abierta como fue el caso de Brasil tras el levantamiento de 1964 y hasta 1968, sobre todo.

En los tres procesos, igualmente, pese al tradicional liberalismo económico antiestatista de las clases y sectores que alentaron o apoyaron más los cambios, el Estado ha aparecido como organizador de la nueva ordenación político-social y fundamental centro de decisiones para una reorientada política económica. Y en los tres casos, asimismo, un emergente sector social tecno-burocrático civil y militar ha resultado instrumentado y efectivando tales políticas. Ello, dígase de paso, ocurre no sin la fundamental ambigüedad implícita en que si su preceptuada, aceptada y asumida función ha sido la preservación del "statu quo" social a través de los arbitrios más eficientes de planificación y de control, la identificable perspectiva profesional y aun ideológica de esa tecno-burocracia militar y civil no siempre ha coincidido y aun ha solido disentir con los puntos de vista de los sectores propietarios y empresarios superiores y sus clientelas, que constituyeron el más fuerte respaldo social de las nuevas situaciones<sup>62</sup>.

En forma expresa en los casos de Argentina y el Brasil y más tácita e inarticulada en el Uruguay, los tres procesos han implicado la llana aceptación del esquema llamado de "desarrollo capitalista dependiente". En el significado que ese esquema asumía y asume en los sectores

<sup>61</sup> Para la Argentina V. Alain Rouquié; "Adhesión y control político del ejército en el régimen peronista", en "Aportes", París, N° 19, enero de 1971, págs. 74-93 v esp. 85-87. Sobre el Brasil la ya citada obra de T.E. Skidmore, págs. 321; 358-360; 362-364.

<sup>62</sup> Más ostensible en el caso del Brasil que en los de la Argentina y, sobre todo, el Uruguay. Aunque falten estudios de "carreras" (el excelente de los profesores Max G. Mannwaring y Walter J. Stoll: "Elite recruitment and functional change: a comparison of the civilian and military appointed cabinets in Brasil: 1958-1971", Midwest Association of Latin-American Studies, october 1972, sólo aborda parcialmente el tema) el examen de ciertas actuaciones -caso de las de Delphim Netto, de Paulo Rei Vellozo, etc. - el de los conflictos entre el gobierno y la familia Mesquita y "O Estado de Sao Paulo" (1973), entre Netto y las mandos militares sobre la distribución del ingreso (1972), sería enormemente retributivo. Más en general, el fenómeno emergente de la tecno-burocracia como estamento social decisivo en todos los sistemas económicos desarrollados -sean ellos capitalistas o socialistas- su significación, su ideología, su identificación o su especificación respecto a la clase propietaria de los medios de producción parecería ir en camino a convertirse en la cuestión decisiva de la problemática político-social de las próximas décadas. Desde el libro de Rizzi, los análisis de Trostky del sector superior soviético, "La revolución de los directores" de Burnham, "La nueva clase" de Milovan Djilas, "La nueva sociedad industrial" de Galbraith se barrunta el fenómeno. Dos recientes textos importantes sobre él y la crítica marxista que busca reducirlo a proporciones manejables dentro de sus coordenadas ideológicas: "Economics of Public Purpose", del mismo J.K. Galbraith (Houghton Mifflin, 1973) y Daniel Bell: "The coming of Post-Industrial Society", New York, Basic Books, 1973. Sobre la crítica aludida:

dominantes latinoamericanos esa aceptación se fundó (aunque esto más allá del factor no por cierto ausente de corrupción y colusión personal<sup>63</sup>) en la insuficiencia tecnológica e inversora de un desarrollo capitalista pretendidamente autónomo; es decir, en las escasas sino nulas posibilidades de un crecimiento autogenerado y autosostenido del sistema económico tal como ellas se veían a mediados de los años sesenta. Como el corolario de esta premisa se derivaba así la aceptación del ajuste a las pautas de un proceso de re-dependencia y reinscripción del circuito económico nacional en el dinamismo de una estructura mundial liderada por las corporaciones multinacionales y los conglomerados multiproductivos.

De tal opción, en verdad, podrían deducirse todos los rubros de este presente y tan sumario esquema. Pero tal deducción, empero, puede reducirse a lo esencial si se destaca que a plano económico y político la aceptación del desarrollo dependiente implicó prioritariamente la erradicación de casi todas las cautelas y condicionamientos que habían presidido hasta entonces el ingreso, la acción y la disposición de los frutos de la inversión extranjera, una renuncia inseparable de la otra frontal a mantener los centros de decisión en materia productiva y distributiva dentro de las propias fronteras. El "modelo industrial neo-dependiente" sustituyó en Brasil al movimiento hacia la reagrarización como "verdad económica" a restaurar (y de la que algunos, caso de Furtado, sospecharon que sería el proyecto económico del régimen instalado en 1964<sup>64</sup>). En la Argentina ambos proyectos han mantenido inestables relaciones de prioridad y en el Uruguay, por último, puede decirse que el único modelo tentado ha sido el de la intensificación agraria, opción comprensible dadas las casi nulas posibilidades que la magnitud del mercado y los recursos disponibles representan para pasar aún a la más modesta planeación de industrias de base.

De cualquier manera, y en una u otra forma de equilibrio, han resultado comunes los arbitrios financieros y fiscales para una "verdad económica" dictada por los supuestamente automáticos mecanismos del mercado contra toda la "artificialidad" monetaria y cambiaría por tanto tiempo vigente. Lo que equivale también a decir: contra todas las medidas que habían hecho del aparato estatal un redistribuidor del ingreso nacional en beneficio de los sectores más débiles o de las actividades productivas más incipientes frente a los grupos más fuertes en términos de propiedad o de control o de capacidad exportadora.

Habiendo dimitido así de esta función arbitral o de compromiso social en cierto modo "neo-bonapartista", si el aparato no sufrió un radical dimensionamiento de formato dejó, en cambio, de promover esa corriente de asignaciones hacia los niveles bajos de la sociedad que ya, bajo las formas particularistas del "patronato", ya bajo las más generales de la "justicia social", tendían a amortizar las inequidades del sistema y mantener y acrecentar el apoyo político que recibía el equipo gobernante. Ahora, directa o indirectamente, toda la política económica y financiera de corte neoclásico u ortodoxo tendió a hacer difícil sino imposible esta función: las formas autoritarias de estabilización repercutiendo sobre esa área de su ejercicio más fácil de controlar que son los salarios (y que fueron denunciados en cuanto costo más saliente como causantes de la inflación); la restauración del equilibrio presupuestal en todo lo que ello fuera posible; la de la balanza de cuentas y de pagos; la alta

Christopher Lasch: "Take me to your leader", en "The New York Review of Books", october 18, 1973, págs. 63-66 y Paul M. Sweezy; "Galbraith's Utopia", en la misma publicación, november 15, 1973, págs. 3-6 (fue publicado, aunque incompleto en "Opinio", brasileña, de 19 de novembro de 1973, págs. 9-10. Un penetrante estudio del fenómeno en la sociedad socialista es la obra de Peter C. Ludz: "The Changing Party Elite in East Germany", Cambridge, M.I.T., 1973. Un original replanteo del pensamiento marxista considerando aspectos fundamentales del tema, es el de Torcuato S. Di Tella: "La división del trabajo y el concepto marxista de clase social". Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, octubre de 1973, trabajo interno N° 15.

<sup>63</sup> En este estudio son muy relevantes algunas historias personales, caso de las de Juracy Magalhaes y de Roberto Campos.

<sup>64</sup> V. Celso Furtado: "De la República Oligárquica al Estado Militar", en "Brasil hoy", ci.

impositividad sobre los consumos masivos; la fijación de la divisa nacional de acuerdo a la meta prioritaria de hacer competitivas las exportaciones: todas estas tácticas, en suma, son los "items" de una política económica global cuya estrategia básica consistió en la recapitalización del sector privado a través de incrementadas ganancias y la compresión - cuando no la regresión, según ocurrió sobre todo al principio- de la parte de los salarios en un ingreso nacional total acrecido<sup>65</sup>.

Sólo a necesidades de orden expositivo responde este esbozo de un modelo político-social bastante conocido y debatido. Es de suponer, en cambio, que ha sido y es menor la atención a los menos relevantes aspectos ideológicos, éticos y culturales que casi indefectiblemente acompañan a la modalidad neo-autoritaria. Me refiero al fuerte énfasis en una moralidad sostenida en decisiones y comportamientos supuestamente no condicionados por el peculiar enclave económico y social de cada sujeto. O la apelación -a menudo fracasada en cuanto acicate a un apoyo global- a las instituciones y fuerzas tradicionales de la sociedad -Iglesia, Familia- como aportadoras de actitudes de aceptación y disciplinamiento de la conducta. O al combate de todas las manifestaciones advertibles de una potencial "contrasociedad" en nombre de los valores del orden contra la subversión, de la lealtad a la comunidad contra la traición a ella, del derecho a la legítima defensa funcional y profesional sólo en cuanto él sea puntualmente desglosado de toda supuestamente tendenciosa e inadmisibile "politización" de las reivindicaciones. La postura ofensiva contra los sindicatos, las universidades, el gremio estudiantil, la mayoría del sector intelectual, el clero radicalizado ha caracterizado a todos los neo-autoritarismos latinoamericanos aunque las medidas concretas hayan variado mucho y puedan seguir haciéndolo. Pues obsérvese que ellas han ido desde la abierta tentativa de erradicación de modo de hacerlos inocuos como centros de resistencia, la intervención o la negociación con el fin de alterar sus metas o una empresa de duplicación que en el caso de las universidades y a veces de los sindicatos buscó amortizar sustancialmente su previo impacto y una, por fin, frecuente acción de respaldo que aparece movida por el fin de imponer un supuesto parecer de unas mayorías (silenciosas) contra unas minorías intimidatorias. Todos estos extremos básicos, que no excluyen comportamientos más generales de recelosa vigilancia, de tentar dentro de algunas instituciones -como el caso de la Iglesia- realizar la distinción entre el trigo y la cizaña o, más llanamente, golpear a sus directivos con prisiones, retenciones y variadas incomodidades.

Realizado este recuento demasiado ajustado difícil sería negar que si se desdeñara el considerable grado de vigencia que tal esquema político-social ha tenido desde 1968, todo lo ocurrido en el país durante los últimos cinco años asumiría tan fantasmal carácter, tan errático e inescrutable parecería que su mera descripción acrítica llegaría a importar una verdadera dimisión de la inteligencia. Descifrar un sentido coherente en el curso de los acontecimientos es la tarea más eminente de la comprensión histórica y aun el mejor empleo de la lucidez que todo hombre común hundido en la circunstancia y sin bastantes puntos de referencia, pese a todo, dispone.

Si, como es de creer, este ejercicio es, en cierto grado, insoslayable, no es de extrañar entonces que en los más diversos sectores del Uruguay haya sido percibido el verdadero

<sup>65</sup> Sobre este tema tan discutido: el estudio de M.C. Tavares y José Serra: "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil", (en "Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales", Santiago de Chile, FLACSO. Nos. 1/2, junio-diciembre. 1971, págs. 2-.38) el de José Serra; "El milagro económico brasileño ¿realidad o mito?", en ídem. N° 3, junio, 1972. págs. 171-215, el de Albert Fishlow, basado en la aplicación del coeficiente de Gini, la tesis de Duarte y Hoffman (Universidad de Sao Paulo), etc. Para los sectores bajos y medio-bajos la evidencia concurrente de todos ellos es la de una ostensible disminución del porcentaje de ingreso nacional percibido por esos sectores, aunque ocurriendo ello dentro de un ingreso global muy acrecido no representa la pérdida absoluta y aun significaría en muchos casos alguna ganancia (todo esto tomando como base los censos generales de 1960 y 1970 que no iluminan sobre la aguda, casi insostenible deprivación de los años 1965-1966).

salto cualitativo, el ingreso a un período diverso y plenamente identificable que abrieron en 1967 -a poco del fallecimiento del Presidente Gestido y del acceso de su Vice al mando- las clausuras de periódicos y la disolución de algún partido y varios movimientos políticos. Pero aun más agudamente marcaron ese tránsito los decretos de congelación de salarios y precios y la nueva vigencia de medidas de seguridad (de seguridad ininterrumpida hasta el presente) en junio de 1968. Una percepción tan común, tan caudalosa puede, empero, ser negada (aunque sólo a medias) por quienes argumentan que el hilo de oro que uniría el viejo y el nuevo estilo político sería el que representan los arbitrios de defensa de una sociedad amenazada por la subversión y la conspiración foránea en su estilo de vida y en sus valores tradicionales y más íntimos. Pero (y esto es cojera común de estas justificaciones y daño objetivo irreparable de las situaciones correspondientes) no es aventurado subrayar que con muchos de los procedimientos que pugnaban por su defensa, los encomiados y a veces tan encomiables valores y estilo de vida que fundaban la enfatizada convivencia uruguaya hubieron de quedar irremisiblemente vulnerados, a un costado del camino y que la posible terapéutica de su reflotamiento represente cuestión nada fácil y menos abreviable<sup>66</sup>.

Quien haga memoria de la vida del país en estos últimos cinco años y de toda la violencia y muerte que los han flanqueado puede muy bien juzgar irresponsable y hasta un poco cínico (o por lo menos sospechoso) que todavía intente seguir moliendo con ellos en el molino de la amortiguación. Sea, y arrostró el equívoco. Pues lo que se trata de comparar no es el período de Pacheco Areco y sus hasta ahora más o menos extremas postdatas con los tiempos del primer colegiado, los del presidente Amézaga o los "ocho años blancos". De lo que se trata ahora, como resulta obvio del propósito general de este planteo, es de explicar por qué en el Uruguay no tuvo curso un proceso del tipo argentino o brasileño y todas las consecuencias que en ellos se registraron, ya sean gobiernos militares instalados para quedarse poco menos que indefinidamente, disolución de partidos políticos o total reordenación de las estructuras partidarias, intervención frontal del sistema universitario y remodelación posterior o plena implementación del desarrollo capitalista-dependiente con ingreso masivo de inversión extranjera, etc.<sup>67</sup>.

Debe anotarse con la mayor brevedad, puesto que habrá de volverse al punto en un período posterior en que ésta aparece (insanablemente) (gravemente corroída), la importancia que la tradición de profesionalismo-abstencionismo militares ha tenido en el país. Es, en verdad, un factor que debe ligarse a otros y explicarse por ellos, el mayor sin duda, de los cuales fue el representado por la integración política del cuerpo de oficiales -y por el natural efecto disciplinante de ésta- en el partido que por muchas décadas dominó la escena. Menor, pero nada despreciable, debe haber sido también la intensa internalización que aquel cuerpo realizó de los valores liberal-democráticos -y éstos con claro sesgo masónico- y que esos mismos valores se identificaran tanto con la ideología del partido dominante como -puestas al margen ciertas disidencias- con los de la sociedad global. Es de pensar, igualmente, que las dimensiones y condiciones de la nación tuvieron peso, al no generar la existencia de esa zona de conmixión industrial y militar (el famoso "complejo" del "farewell address" de Eisenhower) no ausente en los casos argentino y brasileño y tan proclive a promover comportamientos intervencionistas abiertos o discretos. Pero igualmente es de creer que debe imputarse a la dimensión nacional y al alto nivel de proximidad física que impone la ausencia de esa función necesaria de integración social y física a cumplir por parte de las fuerzas armadas y que tan alta relevancia tuvieron (como se muestra en los casos de Brasil y el Perú) en la concientización política de otros institutos militares latinoamericanos.

<sup>66</sup> En "Uruguay hoy", cit. Como no sea el respeto a la propiedad privada y a sus derechos lo que difícilmente podría representar un atributo muy específico, muy típico de un "modo de vida uruguayo" que incluyó la guerra civil y sus secuelas.

<sup>67</sup> Escrito en abril y mayo de 1973.

Tampoco creo que, puestos en la pista de los determinantes de esta aminoración, pueda rebajarse la ya aludida menor intensidad que exhibió en el país la versión del modelo populista entre 1948 y 1958. Aquí vale la pena también subrayar la importancia de esa transición indecisa que representaron los dos períodos de gobierno colegiado nacionalista (1959-1967). Durante ellos, se debe decir, todas las pragmáticas económicas del neoliberalismo fueron puestas en práctica o por lo menos intentadas. Fuerte apoyo a la producción rural a través de los mecanismos monetario y cambiario, reordenación "realista" de estos últimos, desmontaje -si bien titubeante- del sistema de tasas, subsidios y "precios políticos": todo eso, además de siempre voceados y poco cumplidos propósitos de redimensionar el Estado y podar la burocracia se cumplió o trató de cumplir. Pero el orden jurídico y político se mantuvo en toda su integridad y algunos pasajes de "medidas prontas de seguridad" no desbordaron en duración y contenidos lo que ya era tradicional. Tampoco existió el más o menos torrentoso ingreso de inversiones e iniciativas extranjeras que conocieron Argentina y Brasil después de sus golpes militares y que, como ya se ha dicho, ni los recursos naturales del país ni la dimensión de su mercado alientan excesivamente.

Con esto se toca otra y tan decisiva variable-constante de todo nuestro siglo XX, como ha sido la relativa debilidad de la incidencia exterior en nuestros procesos políticos internos, un fenómeno al que se ha hecho más de una vez referencia y que debe entenderse, también lo reitero, de modo comparativo. Y comparativamente quiere decir aquí tanto en relación a nuestro mediatizado siglo XIX, como en cotejo de impactos estructurales respectivos con otras naciones de Latinoamérica, caso de México, o Chile, o Brasil, o Bolivia, o incluso, la Argentina. La mayor debilidad de ese impacto estructural en el Uruguay se hace entonces muy saliente, todo ello claro está dentro de esa envoltura general al continente de condiciones de "interdependencia altamente asimétrica", una expresión algo amanerada pero que creo mejor que la panfletaria, despistante y tan estereotipable de "dependencia". Es de pensar (aunque esto sea también reiterativo) que así lo determinaron el valor territorial primordialmente estratégico del país, zona de vigilancia y apoyo entre los dos grandes vecinos, la falta de recursos minerales, las dimensiones del mercado, la base de una economía agropecuaria generada desde un sistema de propiedad y producción sustancialmente controlado desde dentro.

Afirmado lo anterior, debe por supuesto señalarse que la redefinición de estas condiciones en el cuadro de la reordenación de las estructuras mundiales del capitalismo ha sido decisiva. Ya se hizo referencia a la expansión de las unidades semimonopólicas, oligopolios, monopolios, conglomerados, etc., así como a los respaldos políticos, culturales y militares (tampoco carentes de sus propias esferas de motivación) que desde los Estados Unidos se prestaron. De cualquier modo, y aunque esto involucre un complicado y tal vez insoluble problema de causación histórico-social, puede defenderse que el impacto de estos factores fue en el país menos masivo que en otras áreas nacionales. Lo que vale decir igualmente, que la refracción local de algunos de ellos y la índole endógena de muchas formas del proceso han tenido considerable relevancia y ha sido sobre todo a nivel operativo más que estructural que la acción de incidencia (y la interdependencia asimétrica) se han hecho visibles<sup>68</sup>.

Si bien lo que sigue pueda haber sido compensado y aun cancelado por la efectividad que tuvo inicialmente el movimiento tupamaro, también representó un factor de amortiguación la menor peligrosidad que, sobre todo hacia 1968 y a los ojos de una postura social conservadora, asumía la izquierda política y gremial tradicional. Se trataba de un sector

<sup>68</sup> Se trata especialmente del entrenamiento, adoctrinamiento y supervisión de las acciones represivas del personal militar y policial por parte del personal militar o paramilitar de los Estados Unidos. Sobre el punto: Horacio Veneroni: "Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina", Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1971, págs. 25-30; Robert P. Case: "El entrenamiento de militares latinoamericanos en Estados Unidos", en "Aportes", Paris, N° 6, octubre de 1967, págs. 44-56; Duncan Powell: "Military Assistance and Militarism in Latin América", en "Western Political Quarterly", 18, June 1965, págs. 382-392.

activamente movilizado, que estaba ejerciendo un control sustancial de ciertos grupos de la sociedad urbana y determinado nivel generacional (estudiantes y centros de enseñanza, intelectuales, asociaciones y sindicatos de las capas medias y obreras) así como también tenía abiertas zonas de crecimiento pausado aunque sólido en las nuevas generaciones de esos mismos niveles sociales. De cualquier manera ese crecimiento aparecía (y aparece aún) comprimido por la predominante pasividad y conservatismo de la mayor parte de los sectores rurales medios y bajos, el considerable conformismo de las capas medias y esa dosis visible de apatía y aburguesamiento que todo sistema de producción industrial y cualquier aparato medianamente complejo de servicios parecen tender a generar en los trabajadores manuales que no se logra dinamizar a través de una compleja, costosa y permanente acción que ha de tener su centro en la fábrica u otros lugares de trabajo.

De cualquier modo, en suma, con retoques o sin ellos, este cuadro difiere drásticamente del que ofrecía en Brasil hacia 1964 la gran masa urbano rural que se ponía lentamente a ritmo de aluvión, en marcha bajo la acción de los cuadros político-administrativos y los sindicatos paraestatales<sup>69</sup>. Y como es obvio difiere también de la difusa pero inquebrantable mística de masa, de la espera "sebastianista" que representó desde 1955 el peronismo en la Argentina.

Con todo, quizás haya sido la índole conservadora de los sectores medios la que, como factor de amortiguación, haya jugado un papel de más responsabilidad en el proceso. "Conservador" es, como resulta obvio, un término del lenguaje político-social tan cargado -y aún más- de ambigüedades como lo están todas las palabras-claves de éste. Por eso, y sin tiempo para ahondar en precisiones, hay que hacer de nuevo mención a la experiencia global de más de medio siglo de duración de un conjunto social que ganó niveles bastante aceptables de vida según las pautas de la época, se conformó más tarde básicamente con ellos, se conforma tal vez todavía o, lo que es prácticamente lo mismo a todos los efectos, vive en el temor y temblor de sentirse al filo de perderlos y sólo, ayer y hoy, concibe como sustancialmente sólidos e idóneos para mejorar su lote los márgenes que aún ve (o aún veía) abiertos para el ascenso personal y familiar. Esa colectividad teme concreta, pero sobre todo difusamente, cualquier cambio drástico en el que pudieran arriesgarse sus muchos, pequeños y arrebañados privilegios y sancionarse, aun a través de una renovación general de todo el sistema, su bajo nivel de productividad, adhiere a ciertos valores, privacidad, seguridad, tranquilidad y ocio como sinónimos de libertad, de justicia, de paz, de bienestar y por ello parecería erizarse —no siempre conscientemente— ante cualquier violento proceso social que involucre —como es común que en el caso ocurra— un alto costo en términos de esos valores adheridos y preferidos. Di Tella se preguntaba no hace mucho tiempo<sup>70</sup> por qué la clase media argentina no se hizo conservadora en los términos en que lo hicieron la brasileña, la chilena y la uruguaya. Y si buscamos las razones de tal excepción, podríamos hallar como una de considerable peso la de que la clase media argentina nunca haya llegado establemente a participar del poder político-social efectivo; ello significaría también que, al revés de la nuestra, no vivió, coparticipando de ese poder, la experiencia del rechazo del populismo, la ruptura con la clase obrera cuyos reclamos veía como motor de la inflación y el decrecimiento económico y de todo eso, como corolario, la adhesión, generalmente tácita, a quienes propugnaban el modelo neo-oligárquico o neoconservador. Si esta reconstrucción de un proceso tan ambiguo de estados de espíritu no es errónea, es de creer que ella explica bastante bien el que la clase media uruguaya, que vivió el proceso en forma exactamente inversa, adoptara más tarde una postura también mayoritariamente diferente a la que se asumió del otro lado del Plata.

<sup>69</sup> V. Shepard Forman: "Unity and Discontent: Study of Peasant Political Movements in Brazil", en "Journal of Latin American Studies", Cambridge University Press, vol. 3, pt. I, may 1971, págs. 3-24.

<sup>70</sup> En "La busca de la fórmula política argentina", en "Desarrollo Económico". Buenos Aires, vol. 11, Nos. 42-44, julio de 1971 a marzo de 1972, págs. 317-325.

Digo "mayoritariamente", pues no hay que olvidar que desde esas capas medias se alumbró igualmente el fenómeno tupamaro, importando así una bifurcación de actitudes que la clásica heterogeneidad de esas capas medias no hace demasiado excepcional. De cualquier manera, los caracteres esbozados en primer término aparecen en condición de dominantes y dígame para concluir con ellos que al no exigirle a la nueva constelación de dominio una política aun más dura (algo de eso ocurrió en Brasil en 1964) confirma la índole amortiguadora del proceso que aquí se subraya.

Sostener, adviértase por fin, la relevancia causal o condicionante del sistema jurídico en una coyuntura política de agudo conflicto resulta escandalosamente anticuado, pero mucho habría que decir de la flexibilidad de la estructura institucional uruguaya y de como ella permitió la escalada autoritaria, permitiéndole hacer pie en la carta constitucional de 1966 (sólo en grado, aunque sustancial, más ejecutiva y "ejecutivista" que las anteriores) pero, sobre todo, en las muy tradicionales "medidas prontas de seguridad". Las constituciones tienen habitualmente disposiciones específicas para situaciones de excepción en lo exterior o en lo interno, pero el largo oficio que las medidas de seguridad habían ido adquiriendo en el país desde el decenio del 50 permitió que, a través de un brusco adensamiento de su contenido represivo se llegara a una condición en la cual, bajo el mantenimiento formal de todo el aparato gubernativo y estatal y de los mecanismos de relación y regulación preceptuados para él, el espíritu, el "neuma" de las instituciones pareciera transmigrar. Y sólo quedara —sólo quedó— una letra de ellas de trazo cada vez más titubeante, más evanescente.

## 9.- Una salida también imprecisa

Es sobremano conocido que distintos procesos, aunque ambos de carácter distensivo parecerían haber roto en la Argentina y el Uruguay el esquema más rígidamente neautoritario. O, precísen los términos, parecen haber evitado hasta ahora su inscripción y su adscripción al llamado "modelo brasileño". En ambas sociedades del Plata es de suponer que han actuado, para decidirlo así, un par de factores comunes y de sustancial incidencia.

Un más alto índice de resistencia social a la adopción de un modelo de tal carácter sería el primero. La mayor consistencia y combatividad de la clase obrera —sobre todo en la Argentina puede ser una de las razones del fenómeno pero también Di Tella ha destacado (a mí la aserción me resulta por lo menos discutible) la mayor complejidad de la estructura social rioplatense respecto a la del Brasil.

También habría obrado, empero, la relativa magnitud o entidad de los premios sociales, de las retribuciones que, comparativamente por igual con el Brasil, la aplicación del modelo representaría. Y esto tanto en ellos mismos como en su capacidad para compensar los costos de violencia, represión y regresión (aún temporaria) del ingreso de grandes sectores sociales que tal versión acarrearía. Aquí vale la pena agregar que estos que llamo "costos" de tal modelo no han estado ausentes ni muchos menos del proceso rioplatense cercano aunque hayan sido menores —como menores lo han sido asimismo los logros— que los que ha irrogado la implantación del "modelo brasileño".

Pero no es, por cierto, el proceso argentino el que desde ahora me interesa sino la última etapa, en indeciso curso, del que vive el Uruguay.

Desde el 8 y 9 de febrero de 1973 se han producido en el país acontecimientos que permitirían marcar un verdadero tránsito cualitativo a una nueva etapa política, caracterizada por formas de intervención y poder militar bastante difíciles de identificar dentro de las tipologías elaboradas para estos fenómenos.

Se trata, secuencialmente hablando, de una modalidad a medio camino entre el “gobierno directo” y el “indirecto”, con contenidos que parecerían oscilar entre un cierto “poder de veto” o de “control” ejercido en toda clase de asuntos a un “dominio en materia reservada”, en este caso todo lo atinente a una meta de “seguridad nacional” entendida en la más amplia y efusiva de las acepciones. La institucionalización del COSENA (Consejo de Seguridad Nacional)<sup>71</sup> en la estructura formal del gobierno es la manifestación más ostensible de un nuevo sistema de relaciones de poder cuya textura y contornos lucen por ahora como demasiado fluidos para que cualquier teorización más puntual tenga sentido.

Con todo, explicar lo ocurrido a la luz del proceso inmediato anterior no es difícil. Un ejército profesional y neutral —sino apartidario— sin otro proceso de politización coherente que el muy sumario a que se vio sometido a lo largo de los años de pentagonización técnica e ideológica que ha vivido su cuerpo de oficiales, fue encargado un día de una tarea concreta<sup>72</sup>. Se trataba ya no sólo de reprimir sino de eliminar la actividad subversiva entonces creciente, la original modalidad paraguerrillera del movimiento tupamaro y algunas formas conexas de disenso violento. Lo hizo exitosamente, no tanto durante los siete primeros meses de empeño sino a partir de abril de 1972, en que el recurso a las ya clásicas recetas del coronel Massu no tuvo ya disimulo. Pero en esta actividad, ese mismo ejército descubrió por el camino una serie de realidades nacionales respecto a las cuales vivía muy ajeno. Fue como una superficie que entra en contacto con otras superficies. Y la lucha contra los tupamaros se convirtió en una de esas relaciones “agónicas” o “agonales” en las que, mediante una dialéctica de interacción, de acción recíproca, algunas, o muchas, o todas las posiciones del enemigo son percibidas y conceptualmente procesadas por el rival. Estos dos tipos de actividad: percepción, reconsideración forzosa de lo que como información llega son probablemente mejor descripción de lo ocurrido que la suposición de una “seducción” ideológica de la oficialidad por obra de las posturas revolucionarias (lo que, sin embargo, puede muy bien haber ocurrido en algunos casos y el inverso también). Lo llanamente seguro podría ser entonces que para buena parte de los niveles medios de la oficialidad encargados de la tarea, a través de la relación agonal que es el interrogatorio del detenido, se hicieron por lo menos “ideas a pensar” (según Vaz Ferreira decía) algunas actitudes o dictámenes sobre el problema uruguayo de la tierra, sobre la mediocridad o venalidad del personal político y alto-administrativo, sobre los lazos de dependencia económico-financiera y política que sujetan al país, sobre la modernización de sus instituciones, sobre las posibilidades y el drama de su juventud.

Tenga el peso actual que tenga tal, por lo menos “distinta”, perspectiva ideológica, parecen en cambio bastante seguros dos resultados, altamente novedosos y motivadores para los alcanzados por ellos.

**Primero:** después de dos tercios de siglo de burocratismo rutinario y del “tradicional ostracismo en sus unidades”<sup>73</sup>, el personal armado encontró una tarea concreta y capaz de afectar a la sociedad entera y, lo que es más importante aún, logró éxito en ella.

**Segundo:** después también de dos tercios de siglo de serles internalizadas las pautas de una neutralidad y un apoliticismo a las que no parecía incomodarles que les conviniera ser colorados y/o afiliarse a la masonería, los militares descubrieron el gusto y la función de la actividad política. Además, y esto era inevitable, alcanzaron la certidumbre conexas de que el apoliticismo es también una política y una ideología, aunque inconfesadas y a contrapelo,

<sup>71</sup> Desde el 23 de febrero de 1973 lo forman el Presidente de la República, los Comandantes en jefe de las tres armas, cuatro ministros y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

<sup>72</sup> Decreto 566, del 9 de setiembre de 1971.

<sup>73</sup> En carta del presidente Bordaberry al senador Ferreira Aldunate en “Marcha”. Montevideo. Nº 1637, del 30 de marzo de 1973, p. 11.

una intervención mediante abstención. Por una especie de reacción en cadena les fueron reveladas otras cosas. Una, igualmente previsible, es la que los ilustres lugares comunes sobre democracia, instituciones, gobierno representativo, esa especie de "instrucción cívica" liceal que se les había dado en vez de la sociología, la ciencia política, la economía y la teoría histórica que pareciendo peligrosas se les negaron; esos ilustres lugares comunes, repito, no hacían ni podían hacer las voces de la ideología más modestamente, de la doctrina que para enfrentar una situación inescusablemente política necesitaban.

Y asimismo descubrieron que esa situación parecía a su vez necesitarlos.

Me refiero de nuevo, claro está, al famoso "vacío de poder". Es una coyuntura típica que en casi todos los países marginados en vías de modernización y madurez más bien sería la regla que la excepción y que no tiene que ver, como es obvio, con la falta o la presencia de un equipo gobernante formal que da órdenes de rutina que son cumplidas. Sería más bien a nivel social que se haría relevante la carencia de un grupo o de un conglomerado de ellos identificados con un modelo viable de crecimiento y organización. que sea capaz de legitimarse ante el resto de la sociedad en términos que vayan algo más allá del miedo, de la abstención, del pasivo asentimiento. Que cuenta en cambio, lo que es lo mismo, con un apoyo activo, nacido de una promoción de metas y de una movilización de medios lo suficientemente prestigioso y lo suficientemente estable como para poder contar con él, en calidad de recurso, en la circunstancia de inevitables errores y en el enfrentamiento con previsible obstáculos.

El "modelo neoautoritario", aun atenuado, remató en el Uruguay en el estancamiento productivo, la renovada y desatada inflación, el creciente endeudamiento externo, el deterioro de la moneda y todas las secuelas habitualmente conexas a estos fenómenos. 1972, que fue el año de su tibia aunque incontrastable ratificación electoral fue también la hora de la verdad en el sistema económico. El "modelo neoautoritario" también terminó aunando la más endurecida represión y la más ostentosa corrupción económica y administrativa, todo esto en un grado de armonía, de íntima coherencia y desprejuicio que bien puede reconocerse inhabitual en otras experiencias latinoamericanas de la misma índole. Pero a esos ya dados planos de represión y corrupción (y aun a cierto ascenso de ellos que fue seguramente independiente del modo más dialogal y afable del nuevo presidente) el gobierno del señor Bordaberry agregó algo que al período pachequista, por lo menos en su forma más eruptiva no había mostrado. Ello fue el menudo regateo entre partidos y subpartidos y la puja entre gentes de la más inverificada idoneidad por el nuevo lote de cargos a término. Tal vez alguien pueda haberlo considerado el precio por la reemergencia del trámite político, tan descuidado y soslayado durante el mesiánico autocratismo del predecesor.

Abrevio. Ocurrió que en este vacío de poder y ante estos resultados las Fuerzas Armadas subieron un escalón más en la cuesta de una intervención.

En febrero comenzó a calificarse de "peruanista" esta creciente presencia. Es de suponer que con el designante se quiere identificar procesos en los que el Ejército y las otras armas, corporativa o institucionalmente, reemplazan de modo formal el personal político representativo (Perú) o lo someten a su vigilancia y regulación (Uruguay). En ambos se pasaría de la lucha contra la subversión armada al proyecto de impostar en sus debidos canales las tendencias al cambio y acelerar su dirección hacia el desarrollo. En cambio, lo que distingue al modelo peruano (no lo digo del tan borroso uruguayo) del brasileño es la concepción de ese cambio y ese desarrollo como "desarrollo nacional independiente", lo que implica la recuperación para la gestión nacional y pública de ciertas áreas económicas básicas así como relaciones con el poder económico externo basadas en el acuerdo más cuidadoso y menudo en vez de en la renuncia (como en el modelo brasileño) a toda contraseña y cautela.

Asunciones más comunes de todos los tipos militares latinoamericanos son la de que ni nuestras sociedades necesitan la revolución a estilo marxista-leninista ni ninguno de sus sectores sociales mayores realmente la quieren; la de que la "ley" y el "orden" deben ser mantenidos a toda costa y la de que un nuevo impulso nacional de transformación se logra cuando son las fuerzas armadas las que se aplican a dinamizar un país. En el lenguaje más sofisticado de la sociología política se dice; cuando son las fuerzas armadas las que reorganizan el "bloque hegemónico" y reemplazando una indecisa o literalmente fantasmal "burguesía nacional" y al desconceptuado personal político pueden así, desde las más fuertes, favorables posiciones de negociación, pactar con el "poder externo", asegurando al país las mejores, entre las asequibles, relaciones con él<sup>74</sup>.

No estoy, y nadie está en condiciones de prever si el caso uruguayo pudiera llevar el proyecto hasta esos extremos y lo ocurrido en los tres últimos meses más bien parecería descartar toda posibilidad de que ello ocurriera. Por lo menos uno de los supuestos es claro —y negativamente claro— y es que el tan conversado hasta hace algunos años "modelo nasserista" (en ciertos aspectos el precursor o antecedente del que se localiza en Perú) no tiene la menor factibilidad en sociedades de tipo relativamente diferenciado y complejo, como es el caso de algunas sudamericanas y, en especial, de las del "Cono Sur"<sup>75</sup>.

Si se llegará a la suspensión de la vida política y el proceso civil unida a profundas reformas de la estructura económica, política y social o todo quedará en cierta aparatosa lucha contra la subversión social, el privilegio político y la corrupción económico-financiera (aunque respetándose escrupulosamente el "statu quo" social) es la alternativa, el actual dilema que, empero, parece cada vez más decidido hacia el segundo de los términos de la opción. Esto sería, en suma, el proyecto a impulsar, un proyecto tan lleno de dificultades como ese deslinde trabajoso y, de seguro, crecientemente desalentador, entre comportamientos ético-económicos claramente delictivos y disfuncionales y aquéllos que se inscriben en la lógica de una economía basada en el lucro privado.

Empero, si el curso mismo de los hechos es el único que puede despejar ciertas incógnitas, hay dos circunstancias que, de cualquier manera, deben tenerse en cuenta:

1) El ascenso del poder militar sobre el civil no ha sido abrupto sino, por el contrario, extremadamente graduado. Muchos hitos podrían marcarse en este proceso aunque tal vez todos ellos puedan inscribirse en una especie de dialéctica sumaria que partiendo de la meta suprema de una "seguridad" identificada con la destrucción de los grupos subversivos, regula de acuerdo al criterio operativo indiscutido de "eficacia" todos los actos a ejecutar o todos los mandatos de las jerarquías civiles que tengan que ser "obedecidos pero no cumplidos", según el memorable distingo de las autoridades coloniales españolas en América<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Para la versión brasileña del "modelo" v. el penetrante y aun divertido texto de Fernando Henrique Cardoso: "El modelo político brasileño", en "Desarrollo Económico". Buenos Aires, julio de 1971 - marzo de 1972, Nos. 42-44, págs. 217-248 (También en "Aportes", Paris, N° 25, julio 1972, págs 7-30, en "O modelo político brasileiro". Sao Paulo, Difusao Europeia do Livro, 1972 y en "Estado y sociedad en América Latina", Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972). Es claro que dentro del general, el específico "modelo brasileño se caracteriza por un rechazo más categórico y frontal de toda alternativa de "revolución" (palabra con la que, contra la costumbre habitual de los sistemas conservadores, no juega) y ha concebido la alteración de las condiciones de dependencia en la forma muy especial de una identificación prácticamente total con las fuerzas dependizadoras. Pese a todo, es posible sostener que no escapa totalmente al esquema general.

<sup>75</sup> En esto es compartible el juicioso estudio comparativo de Virgilio Rafael Beltrán: "Dos revoluciones en naciones nuevas: Argentina 1943 - Egipto 1952", en "Aportes" Paris, N° 6, octubre 1967, págs. 8-29.

<sup>76</sup> En este proceso fue capital el episodio ocurrido en los días 19 v 20 de octubre de 1972 y en el cual, habiendo el Presidente de la República y el Ministro de Defensa decretado la excarcelación de algunos médicos, las Fuerzas Conjuntas los retuvieron por no estar convencidas de su inocencia.

2) La adición de una concepción política global que de alguna manera pudiera calificarse como “positiva” tampoco ha sido abrupta sino, también, gradual, un hito podría ser marcado aquí por el discurso que un alto oficial de la Fuerza Aérea pronunció en nombre de todas ellas con motivo de la celebración patriótica del 25 de agosto de 1972.

Como el diagnóstico se puede hacer pronóstico extrapolando hacia el futuro las tendencias del movimiento ya marcado, es dable agregar las notas que siguen como broche final de esta etapa tan mercurial de nuestra “sociedad amortiguadora”:

El personal político uruguayo, adiestrado tradicionalmente en el compromiso y en la inventiva constitucional y electoral más rica e inverosímil, es más unificado, tiene más raíces de colusión social, posee más destrezas, dispone de más capacidad de resistencia, en suma, de lo que muchos sospechan. El mal paso que para el poder militar significó el arresto del Dr. Jorge Batlle no atreviéndose, después de tantas insinuaciones, a ir al grano de lo que se le incriminaba, muestra que en emergencias decisivas el elenco político no es hueso fácil de roer. Muestra también que aun extendidamente apegados a ventajas y privilegios (aunque no, globalmente, literalmente, corrupto), huérfano de ideas coherentes e importantes, escaso de verdaderas “carreras políticas” competitivas a aceptable nivel, muy desconceptuado, en suma, goza de la legitimación, dígase “negativa”, de que un amplio sector de la población, educado en la tradición civilista, aun con todas estas restas, es capaz de prestarle<sup>77</sup>. Y para este personal o “clase política” (como descaminadamente se dice) la legitimación electoral continua, que nunca le ha faltado, es un factor de refuerzo que el espectáculo de las naciones vecinas, sobre todo de la Argentina, tendió a acrecentar.

En términos sociales sigue siendo posible presumir ese “vacío de poder” entendido en los términos en que ya lo hice. Pero si se realiza la comparación con el mismo nivel argentino, existe esa serie de condiciones tantas veces mencionada —la endeblez de un desarrollo industrial que nunca permitió acceder a una etapa de crecimiento autosostenido, la escasez de recursos, la dimensión inadecuada del mercado— que ha determinado que la clase terrateniente ocupe en nuestro país una posición más céntrica y sólida de la que ocupa probablemente en cualquiera de las sociedades aledañas. Ello no tanto en términos de una participación demasiado sustancial en el producto bruto interno —en ambas naciones del Plata ésta es baja respecto a la industria y los servicios— sino en los de un control mucho más concentrado de la exportación del que en Argentina dispone.

Que la clase o capa media sea casi seguramente más conservadora de lo que en la Argentina lo es (ya se hizo referencia igualmente al fenómeno) es tal vez factor de naturaleza ambigua, como la tesis de José Nun ya lo resaltó. Creo, de cualquier manera, que representando una intervención militar con propósitos “desarrollistas” una quiebra de la rutina, una aventura, una posible incursión en los privilegios de un sector escasamente productivo, todos sus comportamientos tenderán a militar contra ella<sup>78</sup>.

Por otra parte no favorecen de manera alguna comportamientos políticos globales, de las fuerzas armadas, varios de los factores antes mencionados. No lo hacen, como es probable, la ausencia de servicio militar obligatorio y la resta de alcances tradicionales del sector armado sobre el conjunto social que esta falta significa. No lo hacen tampoco la

<sup>77</sup> Así lo señalan algunas encuestas recientes pese al relativo valor que la estrechez del “sampling” suele darle en el Uruguay a tal procedimiento de indagación.

<sup>78</sup> Mucho menos lo hará, evidentemente, contra el sentido indeciso que ha tenido la intervención militar desde Abril, aunque las propias ventajas que irroga la condición militar y que la polémica ha alumbrado más bien parecería reforzarlos en la defensa de los propios (comunicado de las FF.AA. del 23 de marzo de 1973 y reacciones supervinientes en “Marcha”, N° 1637. del 30 de marzo de 1973).

pequeñez y la homogeneidad humana del país al no reclamar de la institución que más en condiciones estaba de hacerlo cumplir entre sus "funciones latentes" esas de "comunicación" e "integración" regional y social que han cumplido otros ejércitos latinoamericanos. Tampoco ha empujado hasta hoy a la oficialidad a asumir una función específicamente política la línea neutralista, profesionalista y civilista tan largamente prestigiada ante ella, ni la duradera integración del ejército en una de las dos subsociedades emocionales y políticas que los partidos tradicionales constituyeron<sup>79</sup>.

Todo lo anterior ha sido, como se recordará, ya colacionado y explicado. La existencia de "constantes" impone y condena a la reiteración.

Para la observación extranjera de lo ocurrido desde el mes de febrero han resultado perceptibles muchas contradicciones, muchas contramarchas, muchas tolerancias casi inconcebibles con distintos intereses y personalidades (llamémoslas así) si es que realmente esas fuerzas armadas quieren asumir un nuevo estilo de acción y perseguir unas metas más imaginativas, generosas y compartibles que las de la mera represión o la cejijunta prédica de una austeridad que sus propias ventajas estamentales tan grandemente debilita<sup>80</sup>. Este no saber qué hacer, debe reconocerse, no es tampoco un privilegio suyo concebidas como grupo social, pero si se atiende a que son esas fuerzas armadas las que tienen hoy un poder más desembarazado e inmediato, todo parece amonestar que más que quiénes puedan hombrear con los problemas lo que luce por su ausencia es la percepción de los problemas mismos, y sobre todo de aquellos posibles de solucionar dentro de los estrechos límites que los determinantes externos o internos fijan para ello.

<sup>79</sup> Aunque pudiera decirse también que su agudo desdibujamiento ha debilitado la acción de este determinante hasta su virtual insignificancia

<sup>80</sup> V. nota 78.

# La generación crítica

## 1939 – 1969\*

**\*RAMA, Ángel. *La generación crítica 1939 – 1969*. Editorial Arca, Montevideo, 1972. Páginas 18-26; 56-61; 102-103.**

### La generación crítica

#### Una época cultural

Por lo tanto nos proponemos el análisis de una época cultural, cuyos límites coinciden nítidamente con los últimos treinta años del país y cuyas proposiciones iniciales así como sus desarrollos posteriores habrían de conducir, por "el encadenamiento de las circunstancias", a la situación presente. Si aquí, en el hoy, se nos evidencia la coronación del intento, también se nos hace clara su cancelación. Resulta negada la metodología empleada aunque en la misma operación adversativa son salvados los lineamientos intelectuales. De cualquier modo se abre una nueva época cultural cuya formulación intelectual es aún imprecisa pero que seguramente corroborará el suceso que en el campo sociopolítico apuntó, en 1969, a una modificación sustancial: el asalto a la ciudad de Pando.

Nuestro análisis debe comenzar por el reconocimiento del punto de vista a partir del cual trabajamos: es el representado por la conflictualidad de los años 1969-1971, la cual permite poner en claro las líneas y fuerzas del período transcurrido, su significado general, el fraseo de temas y planteos, también sus limitaciones. Ese punto de vista debe componerse con otro tan importante o más: el conocimiento de una parte considerable de esa época transcurrida por haberla vivido interiormente en ese modo íntimo que para Ortega y sus seguidores define la sustancia de una generación, con lo cual la función del historiador es frecuentemente sustituida por la del testigo.

La época cultural que se cierra hoy se inició aproximadamente en 1940, fecha que registra una inflexión renovada en la vida cultural de todo el Río de la Plata, cuyos dos países limítrofes, a pesar de conocidas diferencias, se mueven dentro de similares procesos evolutivos. Quizás uno de los rasgos, externos aunque bien llamativos, de esa renovación rioplatense —y latinoamericana— fue el recién adquirido concepto de generación que acababa de incorporarse al pensamiento de lengua española y sobre el que se precipitarían los jóvenes en violentas polémicas. Probablemente desde la época de "El Iniciador", que señaló el ingreso de la generación romántica antirrosista, nunca habían proclamado tanto los jóvenes que eran jóvenes y por lo tanto aportaban lo nuevo de su ineditéz. Los poetas argentinos elaboraron el concepto de "generación del 40" y llegaron a publicar una revista que se titulaba así, simplemente, "El 40"; los críticos uruguayos, más tardíos y menos prolijos, establecieron una fórmula numérica paralela, hablando de la "generación del 45" aunque buena parte de las figuras mayores del movimiento habían comenzado su tarea cinco años antes por lo menos. Más que el manejo erróneo, importa destacar la utilización

confiada del concepto, esa afirmación programática de una nueva generación cuyo contenido intelectual podía ser todavía dudoso pero cuya voluntad de existir y de modo distinto, era notoria. En ellos resonaba la frase vitalista de Dilthey —"porque nosotros tenemos razón pues estamos vivos"— como elemento constitutivo y a la vez agresivo hacia instituciones, figuras intelectuales, obras de mayores, todas las cuales entendían esclerosadas.

Como las designaciones numéricas poco dicen sobre los procesos socio-culturales, mucho menos cuando, como en este caso —generación del 45— no aluden a ninguno de esos cruciales sucesos históricos que como en España justifica la fórmula numérica de "los noventaiochistas", y tampoco representa las correctas fechas de emergencia de un movimiento, las que deben situarse en el bienio 1938-1940, prefiero utilizar la designación "generación crítica". Supera otras fórmulas barajadas, como "generación de 1939" o "generación de Marcha", ya que atiende al signo dominante de la cultura de esa época. Este no debe entenderse como alusión excluyente a los ejercitantes de la crítica en sus múltiples géneros, quienes sin embargo llegaron a protagonizar el hecho cultural, sino a una conciencia generalizada que sirve de punto focal a todos los hombres que construyen un tiempo nuevo, sean políticos, sociólogos, poetas, pintores, directores teatrales, narradores, economistas o educadores. Esa conciencia crítica es un patrimonio cultural al cual se reconvierte una sociedad a partir de la enseñanza de sus élites intelectuales pero estas sólo lentamente y con ingentes esfuerzos van penetrando al cuerpo social, luchando al comienzo dentro de ellas mismas para definir el alcance de sus proposiciones renovadoras, perfeccionando su planteo sistemático, antes de iniciar la tarea de ampliación de su círculo y por lo tanto de corroboración de sus ideales al encarnarlos en la comunidad. Dentro de la variada gama de funciones intelectuales de una generación, son las representadas por los escritores las que mejor detectan el proceso, revelándonos sus coyunturas secretas y sus sucesivas transformaciones. Por eso el período lo seguiremos centralmente a través de la obra de los escritores, corroborándolo o ampliándolo con la de otros intelectuales —economistas, periodistas, plásticos— cuando el movimiento histórico se exprese a través suyo. Más que a los nombres pretendemos atender a las fuerzas históricas actuantes concediéndoles la primacía y siguiendo sus encarnaciones en textos literarios, instituciones, agrupamientos, obras de arte.

## La generación crítica

Los treinta años transcurridos miden la obra de al menos dos promociones de intelectuales entre las cuales no se descubre hiato visible y sí la continuidad, progresión y aceleración de una misma voluntad. El testimonio de los integrantes de una y otra de las promociones y sobre todo el de la más reciente, conviene en esta mancomunidad que, desde luego, admite mayor afinidad con los de sus mismos años, pero que revela la existencia de un coherente período histórico.

Y no podría ser de otro modo si se piensa que unos y otros son hijos del mismo proceso de caducidad de un régimen que algunos profetizaron hacia los 40 y otros vieron en su deteriorada realidad desde mediados de los cincuenta. Caducidad que si en el comienzo pareció un tema de debate académico o se intentó escamotear con artilugios "ad hominem"— las acusaciones que el "establishment" formulaba contra los iniciales disidentes— concluyó evidenciándose ya no para pequeños sectores ilustrados sino para la calle entera que pasó a vivir esa descomposición. En momentos distintos, en situaciones que admiten diferencias muy claras, dos promociones han ido cumpliéndose dentro de este proceso que hoy nos parece nítidamente dibujado como la curva de descomposición del liberalismo, producida justamente en el país que había llevado a su ilusoria perfección una economía y una sociedad liberal que patrocinó Inglaterra y que culturizó Francia, por lo cual su desmoronamiento adquirió una significación paradigmática para todos los intentos de cambio y transformación considerados dentro de América Latina. El recomendado modelo uruguayo

demonstró su fragilidad o sea lo falso de su asentamiento sobre bases económicas verdaderas que operaran en beneficio del país.

La destrucción de las formas de la sociabilidad liberal, a partir del debilitamiento de sus bases infraestructurales, no fue un proceso nítido y ordenado, sino confuso. Los mismos intelectuales al principio solo parecieron intuirlo, cuando no profetizarlo; lentamente lo reconocieron y se pusieron a la tarea de evidenciarlo. Las primeras grietas en la pareja, pulida, celeste cúpula liberal, bajo la cual vivía la nacionalidad como enajenada, permitieron avizorar la injusticia sobre que reposaba. Correspondió a los intelectuales denotarla, primero como la crítica constructiva que reclamaba el sistema, luego como proposición renovadora. Por eso entendemos que los intelectuales del período han sido, en su mayoría, los sepultureros ideológicos del régimen liberal uruguayo.

Los treinta años que abarca la generación crítica, con sus dos promociones, se distribuyen en dos alas de proporciones similares. Las separa, como fiel de la balanza, la iniciación de la crisis económica nacional. El año 1955 es de obligada mención desde que los estudios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, —organismo oficial dirigido por un joven economista, Enrique Iglesias, encabezando un equipo serio y neutral—, situaron en él la iniciación del deterioro económico nacional que en adelante no fue sino acentuándose, disimulado un tiempo por la abusiva apelación a los préstamos extranjeros y, cuando el servicio de éstos devoró las rentas nacionales, desnudamente expuesto y agravado. El descenso económico afectó toda la vida nacional desde ese año pero su primera expresión social de magnitud se registra en las elecciones de 1958 que introdujeron la rotación de los partidos en el poder con el ascenso del nacionalismo desplazando al partido colorado que gobernaba desde hacía noventa y tres años.

La hendidura económica que se inicia en 1955 cierra un tiempo y abre otro dentro del proceso general que vemos: de una situación en que todavía la inviabilidad del sistema no era flagrante, quedaba disimulada cuando no justificaba ocasionales apologías —ese fue el tiempo del slogan "Como el Uruguay no hay"—, se pasa a otro en que su insuficiencia se hace notoria y es primero atribuida a los gobernantes, luego a los partidos, por último reconocida en la estructura del sistema. Es entonces que se acomete su impostergable sustitución apelando a diversas vías.

Las dos alas que separa el año 1955 pueden definirse por conceptos opuestos; internacionalismo primero, nacionalismo después. En los años que aproximadamente van de 1938 a 1955, la nota internacionalista preside la vida uruguaya, otorgándole ese carácter que pareció, por un tiempo, constitutivo del país y fue loado con alguna justicia: país europeo dentro de América Latina; democracia política estable, socialmente avanzada; estructura civilista y cultura ampliamente difundida; participación activa en la información mundial; sociedad pequeño burguesa emprendedora e ilustrada; bastante equilibrada distribución de la renta nacional entre los sectores medios. Ese internacionalismo será signado por el progresismo antifascista, la adhesión a los Aliados en la segunda guerra mundial merced a la cual el país se suma, un mucho retóricamente, a la guerra contra el Eje, el apoyo militante a los organismos internacionales, la discreta participación económica en la guerra de Corea. Estas contiendas son rentables para un país que obtiene de ellas la efímera prosperidad que le permite intentar la industrialización liviana, readquirir las inversiones extranjeras, y sobre todo perfeccionar una paternalista distribución de la riqueza en los sectores urbanos que remeda, en un modo legalizado e institucionalizado, el comportamiento de Perón del otro lado del río.

Estos años corresponden al último empuje civilizador batllista que se traduce en un reforzamiento de las clases medias y en una ampliación del esquema cultural que las abastece y mediante el cual ascienden, ya menos vertiginosamente, en la pirámide social. Se produce entonces un desarrollo educativo —preferentemente la primaria y secundaria—, aunque la

mayor innovación fue crear instituciones de difusión e investigación artística e intelectual de tipo superior, para las que se había manifestado evidente desvío en las décadas anteriores, mayoritariamente consagradas al enorme esfuerzo de educación básica de la comunidad. El SODRE que inicialmente (1929) había sido una radioemisora dedicada a música culta se ampliará posteriormente con una orquesta sinfónica, un cuerpo de baile, una cinemateca, etc., hasta constituir el centro artístico-musical del país; luego de varios ensayos fallidos se establece en 1947 la Comedia Nacional, un elenco estable de actores dedicados a la difusión del repertorio universal, al principio, que incorporará el fomento de lo nacional después; de enorme significación fue en 1948 la creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias que, siguiendo un proyecto de Carlos Vaz Ferreira, será concebida como un centro de estudios superiores desinteresados al estilo del Collège de France, y la creación del Instituto de Profesores que responde a un proyecto de Antonio Grompone instituyéndolo como un instituto pedagógico para preparar a los profesores de la enseñanza media y donde tendrá su primera encomienda magistral una parte considerable de la generación crítica. A estos cuatro organismos se suman posteriormente otros: en la órbita de la Universidad es la aparición de las escuelas, ya no facultades, adscriptas a los mejores momentos del rectorado de Cassinoni, y que van de la de Bibliotecnia a la de Bellas Artes, así como la difusión popular acrecentada bajo sistema de cursos de temporada o regionales. Por último debe recordarse que coincidentemente el Estado intensifica la creación de bibliotecas liceales y municipales en todo el país, acrecienta a través del SODRE las giras de actuación artística en el interior y encara vastos proyectos como el de los coros nacionales, que fracasaron. Solo se obtiene, posteriormente, la creación del Conservatorio de Música.

42

Son todas aportaciones del Estado, que manifiesta así una preocupación cultural orientada sobre todo a la instrucción masiva aunque ya incorpora la formación de élites de alto nivel. El populismo, que es la línea dominante de América Hispana en esos años, se expresa en el Uruguay por formas atemperadas, puestas al servicio de su pequeña burguesía urbana, directa beneficiaria y sostenedora de las conquistas del período. Curiosamente, de sus filas surgen quienes comienzan a denunciar el carácter clasista de esta educación y de esta cultura, a la vez que tímidamente se revuelven a la búsqueda de formas independientes de acción intelectual o artística. De 1955 en adelante asistiremos a un renacimiento del nacionalismo que se presenta como un reencuentro con el país dentro de condiciones progresivamente dramáticas. Durante los años anteriores, el nacionalismo agrario y antimperialista de Luis A. de Herrera había sido eliminado de toda función dirigente y severamente combatido por un abanico de partidos que iban de los liberales al comunista. Salvo en el campo de la historiografía —de reivindicación partidista militante— ese nacionalismo no incidió en la vida intelectual durante el período internacionalista y aun su función antimperialista solo alcanzó predicamento a través de un sector que parcialmente se le había desprendido pero que abarcaría muy distintas ideologías: se le conoció como el "tercerismo", predicando la neutralidad en el conflicto 1939-1945 con una doble crítica a las fuerzas en pugna. El partido nacionalista solo llega al poder a través de la descomposición política que rodea ese año 1955: es la adopción del poder ejecutivo colegiado en 1952 y el crecimiento del movimiento de masas rurales acaudilladas por Nardone que pega un primer golpe a la dicotómica y rígida organización de los partidos políticos uruguayos.

Pero si al período que se inicia en 1955 lo llamamos nacionalista no es meramente por la ascensión al poder de un partido que así se autotitula, sino por la general reconversión de los intelectuales y las ideologías. El nardonismo será acompañado por un equipo intelectual de distinta procedencia a quien signa el nacionalismo, el agrarismo, la tradición histórica; una vez fracasada la experiencia manifestará las tendencias plurales de un nacionalismo "nasserista". Los equipos del "tercerismo" se reorientarán hacia el socialismo, aun antes de la revolución cubana de 1959 a la que apoyan, como se ha de percibir en la prédica de Carlos Quijano, quien en 1958 abandona el Partido Nacional anunciando su adhesión al socialismo. El propio socialismo se radicaliza y divide: si por un lado ingresa al revisionismo histórico rioplatense, aliándose con sectores nacionalistas, por el otro busca bases rurales

antes de proponerse los problemas de la toma del poder mediante el grupo que pasa a la acción directa y sirve de núcleo a los "tupamaros". El comunismo se desembaraza de su equipo dirigente staliniano, primer paso en el camino de una nacionalización frenada. Como es en estos campos políticos donde surgen y actúan los intelectuales y no hay ningún otro donde aparezcan, la marca nacionalista es evidentemente la que corresponde a esta segunda ala de la época cultural reciente. Por lo demás se trata de una inclinación que resulta generalizada a toda América Latina y que los diversos hechos políticos del continente iban apuntando con creciente urgencia: el M.N.R. boliviano, la figura de Arbenz en Guatemala, los cambios políticos brasileños de Quadros a Goulart, las experiencias de Unidad Popular chilena, la revolución cubana sobre todo.

El nacionalismo dominante es también el tiempo de la quiebra económica, con soluciones que agravan la situación del país como las que aplican los gobiernos del Partido Nacional transfiriendo la riqueza a los propietarios rurales, devaluando la moneda, adhiriendo a los principios fondomonetaristas, endeudando el Estado a la banca extranjera. La quiebra económica afecta plenamente el funcionamiento de los organismos culturales oficiales que comienzan a tener una vida desmedrada, cuando no se les impone agresivamente como es el caso de la Universidad a la que se condena a un estado de perenne asfixia económica. La enseñanza pública ve reducida la asistencia económica y afectado su nivel técnico. Las creaciones de nuevas instituciones son escasas: se reducen, en una típica política conservadora, al desarrollo de museos o a la reedición de obras clásicas, tal como se definió en la conducción del Ministerio de Cultura por el historiador nacionalista Juan E. Pivel Devoto, así como en su gestión al frente del SODRE.

Tanto la falta de recursos como la filosofía cultural arcaica que se maneja explican que la cultura del país que, como apuntamos, había tratado de buscar cauces ajenos al estado para desarrollarse, en el segundo período nacionalista se traslada progresivamente a los organismos independientes que los pacientes esfuerzos de los particulares han ido creando; o quede vinculada a las tareas de la Universidad, único organismo oficial al cual su autonomía Jurídica preserva de la anacrónica cultura oficialista. En el campo de los teatros, conjuntos musicales, editoriales, revistas, etc., las manifestaciones culturales tendrán una impronta nacional a la vez que socializante. (...)

## **Nacionalismo, latinoamericanismo y ciencias político-sociales**

(...) La reconversión del movimiento intelectual uruguayo, formado en un adiestramiento orgullosamente universal que estableció el signo internacionalista como valor superior de la cultura, no es una experiencia única y exclusiva de los uruguayos, sino parte de un proceso general de evidente orientación latinoamericanista. El reingreso a la comarca se hizo a través de una forma más cercana y propia del internacionalismo que fue la asunción de una vieja convicción intelectual que a comienzo del XX teorizó Manuel Ugarte: la patria grande, la patria latinoamericana desmembrada. Esta misma doctrina no hubiera arraigado si no se hubiera presentado renovada por un impulso revolucionario que le confería más amplio horizonte ideológico, sobre todo más afín con la educación social universalista para la cual el socialismo fue, desde 1917, la fórmula de la modernidad. También aquí había un latinoamericanismo folklórico y tradicional, de cómoda retórica patriótica, cuando no hijo del intento panamericanista que orientaba Estados Unidos, que debió ser descartado para reconocerlo en cambio en una serie de movimientos populares vinculados a la ideología moderna. Eso ocasionó la elusión, seguramente injusta, del peronismo, contra el cual militaron los intelectuales uruguayos jóvenes de la década 1945-1955 al lado de la reacción argentina y también de las nuevas promociones que emergerían a la caída de Perón, revelando incapacidad para distinguir lo que había de positivo en tal remoción popular. En cambio la adhesión de los intelectuales se dirigió al ciclo de revoluciones donde se percibía la incorporación del aparato ideológico socialista en algunas de sus formas: la revolución

boliviana que ha de generar el M.N.R. las nacionalizaciones de minas, la reforma agraria y la participación armada del pueblo; el intento de transformación de Arbenz, en Guatemala, destruido por la intervención norteamericana y por último la revolución triunfante de Fidel Castro en Cuba. Este proceso revolucionario latinoamericano contribuyó gran demente al afinamiento de las élites intelectuales, disponiéndolas a un conocimiento más atento de las sociedades que configuraban esa patria grande, tarea que contó con la participación muy activa de un educador, Julio Castro, uno de los primeros en ponerse a recorrer América Latina religando movimientos y personas, así como un teorizador de la primera hora. Servando Cuadro, sentando las bases de un esfuerzo de conocimientos que incluiría a muy variadas figuras, especialmente, en el respectivo campo de las ideas filosóficas y políticas, a Arturo Ardao y a Carlos Real de Azúa.

El latinoamericanismo no puede dissociarse del antimperialismo, que es su otra cara: ese complejo doble, de solidaridad interna y de lucha contra el enemigo externo, cuyos orígenes están en el XIX y en la enseñanza martiana, cobró forma más moderna en la década del treinta, antes del período que revisamos, al resultar fecundado por las ideologías europeas y al asumir formas ásperas en su enfrentamiento: es la revuelta de Sandino (1926) contra la ocupación norteamericana; la fundación del APRA en Perú (1930); la revolución de los tenientes en Brasil (1930) que acarrea el ascenso de Vargas; la guerra del Chaco (1932) denunciada como la conspiración de las compañías petroleras; por último la llegada de Cárdenas a la presidencia (1934) y la expropiación del petróleo de propiedad norteamericana, nacionalizándolo en marzo de 1938. Sobre ese trasfondo se edificó la conciencia antimperialista de la generación vanguardista hispanoamericana. A los miembros de la generación crítica les correspondería otro tiempo donde se acentuaría la penetración de las ideologías socialistas en diversos pactos con el nacionalismo latinoamericano. El golpe inicial lo marca la toma del poder por Villarreal en 1943 abriendo el ciclo que llevará a la revolución del M.N.R. en 1952 con la nacionalización de las minas de estaño bolivianas; paralelamente es el proceso guatemalteco que se inicia con el golpe de Estado de Arbenz en 1944 y culmina diez años después con la caída de su régimen por la intervención norteamericana; en 1948 el asesinato de Gaitán, durante el bogotazo, preanuncia la "violencia colombiana" que se extenderá por un decenio; en 1953 Fidel Castro ataca el cuartel del Moncada, iniciando la lucha que culmina en 1959 con la entrada de los guerrilleros triunfantes en la ciudad de La Habana. Si este último suceso conmovió "las vértebras enormes de los Andes" no puede sin embargo dissociarse, en la experiencia viva de los intelectuales de la generación crítica, del proceso generalizado de acción revolucionaria latinoamericana, y debe colocárselo entre dos extremos que prácticamente cubren los más de treinta años que revisamos y que movieron la imaginación y la esperanza de los uruguayos: el Lázaro Cárdenas de la nacionalización petrolera de 1938 y el Salvador Allende que asume la presidencia de Chile en 1970.

El latinoamericanismo hubiera quedado relegado a un plano retórico, materia de especulación intelectual tan lejana como la contienda asiática, si el piso de la realidad nacional no hubiera empezado a resquebrajarse. Tras el crecimiento económico de la postguerra que culminó en el bienio de la guerra coreana, se agudizó repentinamente la declinación.

El fiel de la balanza que representa el año 1955 habría de evidenciarse en los años posteriores con la creciente agitación social que concluye en la renovación política de 1958. Ese proceso de transformación, por el cual de los años de bonanza se pasa bruscamente a la inseguridad, pueden percibirse en un cambio significativo de la cultura nacional. La primera eclosión de revistas se había registrado a partir de 1947, con una serie representada por "Clinamen", "Escritura", "Asir", "Marginalia" y luego "Número", todas ellas de nítida impronta literaria con muy escasa o nula inquietud por los temas sociales o políticos. A ellas podía sumarse la sección literaria del semanario "Marcha" de ese mismo tiempo, también dedicada con exclusividad a las bellas letras, especialmente a la incorporación de las corrientes vanguardistas. En esas revistas hicieron sus armas los que solo podían definirse como

"literatos" puros, atentos a las más recientes líneas creativas extranjeras, descubridores incipientes del pasado nacional, ejercitantes de un arte que se proponía como una solución de esas diversas tendencias. Siete años después de esa eclosión de revistas, cuando la mayoría se había extinguido, asistimos a una nueva reaparición del interés por este tipo de publicaciones. Las que surgen en torno al año 1955 se llaman "Nuestro tiempo", "Nexo", "Tribuna Universitaria", "Estudios" y quienes en ella escriben —Vivían Trías, Carlos Rama, Mario Jaunarena, Alberto Methol, Ares Pons, Aldo Solari, Rodney Arismendi, Luis Vignolo, Alfredo Errandonea, Mario Buchelli, Daniel Vidart— son sociólogos, historiadores, ensayistas políticos, que si alguna vez cultivaron las letras y aun la poesía, abandonaron ese campo por otro que estiman más sólido y más necesitado de contribución intelectual. En ello se percibe el afán de reconvertir la ensayística libérrima anterior, muchas veces cercana al mero discurso opinante, a una investigación asidua y documentada de la realidad que dará enjundia y peso a la tarea posterior en este campo aunque frecuentemente a costa de un empobrecimiento de lo que Wright Mills llamaba la imaginación sociológica.

Es por estos años que fijamos la aparición de la segunda promoción intelectual que surge a la vida intelectual bajo el signo de la crisis. Es significativo que tal emergencia se produzca al mismo tiempo que un avance en las nuevas disciplinas del conocimiento —sociología, economía, psicología son las predilectas— encaradas como instrumentos más eficaces para el examen de la realidad nacional. Un progreso metodológico, una concepción universitaria moderna, una demanda por parte del público culto, fijan la progresiva aparición de investigadores en los campos citados, favorecidos por algunos organismos como el Instituto de Economía (Luis A. Faroppa), el Instituto de Sociología (Isaac Ganón), el más reciente CIDE (Enrique Iglesias) y las actividades de algunos departamentos de la Facultad de Humanidades (especialmente Psicología), de donde surgen estudiosos como Néstor Campiglia, Héctor Martorelli, Dionisio Garmendia, Germán Rama, Samuel Lichtensztejn, Antonio Pérez García, Alberto Couriel, Raúl Trajtenberg, Raúl Vigorito, Marcos Lijtenstein, etc.

### **La rebelión de los "amanuenses"**

(...) El movimiento de la generación crítica surge dentro de las clases medias y solo mediado el tramo recorrido, cuando la crisis lo asalta, trata de asociarse realmente con otros sectores sociales. A esas clases medias es fiel como educador y orientador. Ellas habían utilizado a fondo las posibilidades que les otorgó el Estado democrático uruguayo transformándose en los clientes principales de la enseñanza media y universitaria; ellas habían generado los equipos de educadores y una buena parte de los equipos profesionales; ellas habían formado a los escritores y en sus zonas más advertidas habían comenzado a preparar los nuevos tipos de técnicos que una modernización —más soñada que planeada— había de exigir. Es la crisis económica la que las transforma, a partir de este nivel adquirido, en los consumidores y demandantes de un material informativo, investigador e ideológico de jerarquía intelectual, así como en una literatura que las provea de las imágenes persuasivas y explicativas del mundo y de su nueva situación en él. Por lo tanto a esta demanda social debemos atribuir algunos rasgos notables que distinguen a la segunda promoción: la actitud de comunicación que signa el arte de los más jóvenes y que apeló a la trasmisión oral del verso, vio el crecimiento de las canciones de protesta, de las lecturas públicas y se expresó en las formas estilísticas de sus libros destinadas a favorecer la rápida penetración de un lector no experimentado en el trato con obras narrativas modernas; la preocupación por estudios, documentados con abundancia de referencias concretas seguras, que permitieran trazar la evolución de esos últimos años en que la crisis inunda la nación; la interrogación asidua del pasado bajo la forma del conocimiento de textos antiguos y de elaboraciones históricas nuevas desde la perspectiva presente; los distintos intentos de agrupaciones y asociaciones de intelectuales, artistas, etc. a los fines de tareas de difusión o de montaje de organismos culturales —editoriales, planes divulgativos—.

La clase media que comienza a empobrecerse se transforma en lectora de libros nacionales y en espectadora de dramas nacionales al acercarse los años sesenta: las jornadas teatrales que en ese entonces auspicia la Comisión de Teatros Municipales inyectando fuerte apoyo a la producción dramática y las dos primeras colecciones de Alfa —Carabela y Letras de hoy— junto a la serie de "Asir", anuncian lo que se llamará el "boom" editorial que cumplirá Alfa, Banda Oriental, Arca, Tauro, Marcha, proveyendo al país de centenares de títulos nuevos y sobre todo de reimpresiones. La segunda promoción encontrará ya construidos los sistemas de comunicación intelectual —elencos teatrales, editoriales— y los utilizará con la naturalidad de lo ya adquirido: para ese momento lo nacional es ya un producto válido, respetado, al punto que las lecturas más nutridas de esta segunda promoción deberán buscarse entre las obras de sus mayores o de los restantes escritores hispanoamericanos —amén de los estudios sociológicos y políticos que pasan a ser de alto consumo— a diferencia de lo ocurrido con la primera promoción que se alimentaba intelectualmente en la literatura europea de vanguardia y en la irrupción de las letras norteamericanas. (...)

### Un período de transición

Ni el Parnaso literario uruguayo, ni el sistema valorativo, ni los principios culturales del país son los mismos luego de estos treinta años. El árbol ha sido sacudido furiosamente: se le ha despojado de muchos frutos perecibles y en él se ha gestado una nueva floración, que solo puede compararse con las épocas más brillantes de la cultura nacional, siéndole superior en muchos aspectos.

No creo que el movimiento haya cumplido con todos sus propósitos, en parte porque nuevos e inesperados asuntos se fueron presentando sobre la marcha, en parte porque su tarea no fue fácil dado que significaba un cambio sustancial en un país adormecido y drogado por un humanismo aguachento. También porque no hay generación que aprisione o detenga a la historia.

Hecho el balance pienso que ha marcado un giro decisivo de la vida nacional y ha logrado encauzar la sociedad hacia un asentamiento sobre la realidad del mundo actual, sobre sus legítimas aspiraciones de progreso y justicia, sobre el panorama cultural de la región latinoamericana, sobre la apertura a un profundo cambio que le permita avanzar. Ha desenmascarado, ha desnudado, no ha vacilado ante las convenciones ni los principios estatuidos, ha enfrentado la enfermedad señalándola para que nadie la ignore. No la ha curado.

Ya hemos señalado que las nuevas proposiciones que se han registrado en el cuerpo social significan la coronación y el cancelamiento de la generación crítica y es bueno que así sea. Es un tramo importante de la historia el que entonces se verá clausurado, el tramo de las vísperas o lo que otros llamarán un período de transición. Sé que hay, allí a la vuelta de este tiempo, al iniciarse la década de los setenta, una nueva generación que está en pleno funcionamiento y cuyos miembros han asomado a edad muy temprana. Les cabrán instancias más duras y cortes más profundos, así como reconstrucciones más difíciles. Si logran hacerlo no pensarán que todos estos años anteriores concurrían a ese fin porque seguramente estarán muy ocupados con sus tareas y porque sólo muy tardíamente se recupera la curiosidad por las obras y los hombres de un período de transición. Aunque, como sabemos bien quienes somos hijos de la incesante —devorante— modernidad, todos los hombres son creadores y simultáneos destructores de períodos históricos, que siempre son de transición.

# Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974\*

**\*CIDE. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Compendio. Parte I. Plan General. Sección Tercera. Desarrollo de la economía en su conjunto. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo, 1966. Páginas. 47 - 54.***

## Introducción

1. La primera mitad de la década de los años 50 marca un momento histórico en el cual el proceso de crecimiento del Uruguay se estanca, las alzas de precios se aceleran y entran a operar con más vigor los factores que determinan la incapacidad del sistema productivo para dar ocupación a la fuerza de trabajo, a pesar de que ella surge de una población que crece muy poco. Consecuentemente, el patrón de distribución del ingreso se deteriora y los estratos más pobres de la sociedad son los que pagan con más intensidad el precio del receso. El problema pasa a ser entonces no sólo económico sino social; y son las expectativas de la sociedad en su conjunto las que no quedan satisfechas.

Cabe, pues, preguntarse si es que el desajuste entre las aspiraciones sociales y las posibilidades de satisfacerlas proviene del hecho de que dichas aspiraciones son exageradas; o bien si la fuente del desajuste reside en la insuficiencia del sistema económico, social y político para satisfacerlas.

2. Se considera que el problema del País consiste esencialmente en una *incapacidad dinámica del sistema*. Ello va unido a una expectativa de bienestar social, que es el fruto de un patrón cultural que se dio antes que la estructura económica estuviera madura para poder solventarlo.

No obstante, en todos los países hay distancia entre aspiraciones y posibilidades, y el problema no reside en la existencia misma del desajuste sino, más propiamente, en su dimensión. Aún cuando la distancia no es mensurable en cifras, los índices económicos y ciertos indicadores sociales sugieren que ha venido ampliándose en el Uruguay.

Cuando el grado de desarrollo cultural hace que determinadas aspiraciones sociales dejen de ser simples expectativas para constituirse en demandas concretas, es el País en su conjunto el que exige un nivel dado de bienestar social, y ello requiere una continua respuesta del aparato económico y también del sistema político-social.

La movilidad social; el acceso a las formas más elevadas de la educación y la cultura; la cobertura de los riesgos de salud, vejez y otras necesidades conexas; y el acceso a determinados bienes físicos de consumo y viviendas, constituyen para el habitante uruguayo —como ente consumidor— un verdadero "derecho adquirido" y no una mera aspiración.

3. Cada colectividad tiene distintas formas de exteriorizar y de graduar su demanda por estos bienes. Una de las más frecuentes es la demanda de mayores salarios, y de mayores ingresos del factor empresario y capital, como respuesta. Cuando esta demanda "nominal" no tiene la contrapartida en bienes reales, o bien aparece un proceso inflacionario, o bien, si hay insuficiencias profundas que dan una razón estructural de ser al alza de precios, se refuerza el proceso inflacionario preexistente. Este es también el caso del País. *Y la inflación que el Uruguay soporta, duramente acelerada en los últimos años, resulta también en definitiva una exteriorización del desequilibrio entre una estructura inadecuada de producción y una escala de aspiraciones de la colectividad, en la cual todos los grupos sociales —casi sin excepción— poseen órganos vigorosos para expresar y hacer respetar sus requerimientos.*

4. Hasta ahora el sistema económico no ha podido responder en medida suficiente a las aspiraciones sociales.

5. Hay momentos en el curso histórico de los países, en los cuales se exige la adopción de grandes decisiones que pueden comprometer el rumbo futuro del país por muchos años. Se considera que el Uruguay está en uno de estos momentos.

Cuando se investigan las razones de la rigidez de su economía, se advierte que una serie de factores estructurales juegan en su trasfondo, impidiendo que el País se desarrolle. *La gran decisión, pues, que afronta el País, consiste en eliminar estas trabas estructurales.*

6. El desarrollo insuficiente tiene una serie de exteriorizaciones, que constituyen los "síntomas" de los desajustes de fondo. Este proceso fue analizado en el "Estudio Económico del Uruguay - Evolución y Perspectivas", publicado en 1963, el cual debe ser considerado como parte integrante del presente Plan, y cuya exposición y conclusiones conservan intactas su validez.

*Aquel diagnóstico económico contenía un análisis de la evolución del País, que concluía alrededor de los años 1961-1962. Desde entonces, se han reforzado las adversas tendencias de futuro que el mismo anotaba, para el caso de que no se adoptaran decisiones de fondo. Son índices de ello:*

- a) El producto bruto interno por habitante continuó bajando hasta 1963, y en 1964 era de \$ 7.810, contra un máximo de \$ 9.000 que se había logrado en 1956<sup>1</sup>.
- b) La estructura del producto bruto interno por sectores es estática, y los cambios en esta estructura de la producción no son significativos como índices de un proceso de cambio real.
- c) La tasa de desocupación, que se estimó en 3.7% de la fuerza de trabajo total para 1957, fue de 12% en 1963.
- d) El consumo privado por habitante descendió de \$ 7.230 en 1955-57 a \$ 6.200 en 1963, manteniéndose presumiblemente en estos mismos niveles en el último año.
- e) La tasa de inversión bruta fija, que exterioriza la alícuota de su producción que el País consagra a la formación de capital, ha bajado de un 16.4% en 1955-57 —período de máxima— a un 12.8% en 1963, manteniéndose presumiblemente al mismo nivel en 1964. Como un 10% de este valor está constituido por las provisiones que deben hacerse para la depreciación del acervo de capital fijo que el País posee, prácticamente

<sup>1</sup> Todos los valores —salvo mención— están expresados a precios constantes de 1963

la inversión neta ha decrecido a alrededor de un 3% y se hace principalmente en viviendas. El País, pues, no se está capitalizando.

- f) El balance comercial de exportaciones e importaciones de mercaderías y servicios ha mejorado últimamente, llegándose a un leve superávit de U\$S 8 millones en 1964. A pesar de ello, el proceso autoalimentado de inflación-devaluación ha debilitado la confianza y llevado la salida de capitales de corto plazo a muy altos niveles. El promedio anual de salida de capitales en 1962-64 puede estimarse en alrededor de U\$S 25 millones. En 1965, hasta mediados de año, ha sido aún más alto.
- g) El endeudamiento del País en su conjunto ha llegado a ser de U\$S 553 millones a fines de 1964. Ello incluye endeudamiento con no residentes por U\$S 376 millones y endeudamiento adicional del sistema público, de U\$S 177 millones, básicamente con residentes, a la misma fecha.
- h) Los precios, que tomaron 10 años para duplicarse, entre 1945 y 1955, se volvieron a duplicar aproximadamente en cuatro años desde entonces hasta 1959; luego en tres años en 1959-62; y más tarde en dos años y medio, desde el promedio de 1962 hasta fines de 1964.
- i) Ha habido una regresión en el patrón de distribución del ingreso, exteriorizada en el crecimiento de la desocupación, la merma en el poder de compra del salario, y la merma en el poder de compra de la remuneración media de las clases pasivas. En 1964 los salarios industriales habían perdido un 7.5% de poder de compra con respecto a 1962, en promedio.
- j) El sector público ha actuado cada vez con mayor intensidad en el papel de refugio a la desocupación, por razón de la insuficiencia de los sectores económicos básicos para dar oportunidades de empleo.  
En 1955-57 el sector público pagaba el 30% del total de sueldos y salarios del País; en 1963 pagaba el 38% de dicho total.
- k) La formación de ahorro en el Gobierno ha sido precaria, y a partir de 1961 el ahorro del sector público consolidado es negativo. Sólo ha recompuesto niveles en la medida en que la devaluación recurrente ha allegado fondos adicionales al Gobierno; pero las finanzas públicas no están en equilibrio estructural y, consecuentemente, no está asegurada la formación de ahorro público perdurable con el actual sistema tributario y, principalmente, con la precaria administración de los tributos, la que prevalece.
- l) El ahorro formado en el sector privado es igualmente débil; y en el promedio de empresas industriales no alcanza a financiar el 40% del total de usos de fondos de capital; mientras que en la experiencia comparada este nivel excede aún del 60%.
- m) La liquidez monetaria global del País ha venido descendiendo y los medios de pago, que constituían alrededor de un 16% del producto nacional bruto hace un decenio, constituyen ahora casi un 13% del mismo, exteriorizando con ello una propensión creciente de la colectividad hacia mantener sus posiciones de liquidez en monedas duras; síntoma éste de falta de confianza en la moneda nacional.

Estos elementos, muy esquemáticamente expuestos, procuran poner al día en forma global la descripción de la evolución que formuló el "Estudio Económico" de 1963.

*7. Si estos hechos fueran circunstanciales, no serían relevantes. Pero no lo son; y la convergencia de una producción insuficiente, y un déficit pronunciado en las cuentas con el exterior —pese a haber caído el consumo por habitante—; el hecho de que el País no aumenta su capital físico productor; y la circunstancia de que coexisten alta desocupación con inflación y cierta pérdida de confianza consecuente de la colectividad en el valor de su propia moneda, señalan la necesidad de una reacción fuerte, que ataque los problemas de fondo del sistema económico y del sistema social.*

*No se trata, pues, de proponerse simples metas de "crecimiento económico". Se trata de lograr el "desarrollo social".*

8. El País, ordenando simplemente el uso de sus recursos y armonizando su política económica de corto plazo podría lograr durante algunos años cierto crecimiento, que se exteriorizaría en las cifras que miden su ingreso por habitante. Pero ello, aunque mejoraría los índices globales de actividad, ocupación y balanza de pagos, no alcanzaría a dar solución de manera verdaderamente perdurable al problema social, que es más amplio; y al de su desarrollo integrado, que es más profundo. Aunque varios problemas se resolvieran, no podría darse solución al problema de la desocupación, para lo cual no basta que el País crezca, sino que se requiere un crecimiento a determinado ritmo.

9. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que aquí se presenta, es optimista con respecto a las posibilidades de futuro del País. La evaluación objetiva de esas posibilidades de desarrollo ha llevado a la conclusión de que Uruguay puede iniciar un proceso de desarrollo intenso, rescatándose a sí mismo del estancamiento.

10. En todos los países del mundo las expectativas sociales están creciendo; en la generalidad de ellos se realizan ingentes esfuerzos para adecuar la capacidad de respuesta del aparato económico a fin de satisfacerlas y en la mayoría se ha elegido la vía de la planificación como un mecanismo para acelerar el desarrollo y hacer mínimo su costo social.

La sociedad uruguaya posee su propia escala de valores, elaborada a lo largo de toda su vida institucional. Del diagnóstico que se ha procurado realizar se advierte que *el País en su conjunto ha procurado acentuar la "seguridad de su nivel de vida", y ha pretendido tener de más en más el patrón de consumo de un país desarrollado. Pero, al mismo tiempo, ha mantenido el patrón de producción de un país no desarrollado, de actividad agropecuaria extensiva, industria fácil y protegida, y escasa agresividad exportadora. Siendo país pequeño, este esquema no podía ser perdurable.*

Para el futuro, el Plan prevé que se reforzarán estas expectativas sociales, las cuales en economía se identifican básicamente como una mayor demanda de bienes y servicios de consumo. Para satisfacerlas, *el Plan propone que se movilice en la comunidad una firme actitud "hacia el desarrollo", que lleva consigo el esfuerzo por producir más y mejor.*

11. Este desarrollo no puede plantearse como una operación aislada y carente de restricciones o de factores que condicionen sus propias posibilidades.

El Uruguay hace parte de un mundo en proceso de constantes cambios, que se comunican a su propia colectividad. De ello surge el juego de una serie de *factores que el País no puede modificar con su sólo esfuerzo, aunque planteara una política deliberada para ello.* Son ellos:

- a) La generalidad de los países están desarrollando fuertemente sus economías; y en todos los casos crece el consumo por habitante. Por la tendencia de los distintos países y estratos sociales a imitar formas de consumo de otros países o estratos sociales más adelantados *la presión social masiva hacia el mayor consumo se incrementarán dentro del Uruguay.*
- b) La integración económica de América Latina se considera como otro dato en el problema. El Uruguay acaba de formular una adhesión sustancial a sus principios y de proponer una política agresiva para contribuir a acelerar la integración en el Área.
- c) El País no produce la tecnología que utiliza. El avance tecnológico que se realiza en los grandes centros industriales crece cada vez más aceleradamente, a medida que pasa el tiempo. El mismo se irradia hacia el resto del mundo y condiciona las posibilidades de elección tecnológica de cada país de menor desarrollo relativo.
- d) El País debe también prepararse para crecer en los próximos años dentro de un mercado mundial cada vez más competitivo y que no ha de favorecer los precios de sus exportaciones, particularmente de lana.

El País tendrá, pues, que disponerse a producir más para tener que comprar lo mismo y aprestarse para enfrentar un *mercado mundial que hará negativo el efecto de su relación de términos de intercambio.*

- e) El gravamen externo impuesto por estas condiciones adversas se incrementa con la necesidad de pago de una serie de *transferencias por intereses* derivados del alto grado en que el País ha acudido al ahorro externo para financiar su inversión interna bajo forma de préstamos y también de inversiones directas.
- f) Finalmente, un elemento condicionante de toda posibilidad de desarrollo reside en el *proceso inflacionario*. Se considera absolutamente imposible que cualquier desarrollo perdurable pueda ocurrir si la inflación no se detiene. Varios son los mecanismos a través de los cuales la inflación frena el desarrollo y deteriora las bases de su propio crecimiento. El Plan Anual trata sobre ellos.

12. El presente Plan fija *objetivos de largo plazo, a diez años, metas a ser alcanzadas en un trienio; y un mecanismo para su puesta en marcha, juntamente con el abatimiento del proceso inflacionario y el ordenamiento de una política financiera coherente, en el corto plazo.*

En su contenido no debe verse el ánimo de establecer magnitudes en cifras que sean inequívocas, o el producto de una labor adivinatoria del futuro. Se trata simplemente de una evaluación cuantitativa lo más objetiva y razonable que pudo hacerse sobre las posibilidades de futuro, y sobre los requerimientos necesarios para arribar a metas determinadas, en función de las informaciones disponibles *y sobre la base de la suposición de que la colectividad uruguaya quiere el cambio y está dispuesta a realizar las reformas estructurales que se han identificado como necesarias para que el desarrollo pueda ocurrir.*

*El Plan es enfático en el sentido de establecer que sin reformas estructurales no hay desarrollo posible.*

13. La realización de reformas estructurales constituye la decisión elemental que el País debe adoptar para llevar adelante el Plan. Seguidamente se describen las reformas estructurales necesarias y se las ubica en un esquema de desarrollo adoptado por el Plan:

- a) La *reforma agraria*, encaminada a abatir las restricciones que los regímenes de tenencia y los tamaños inadecuados de las explotaciones introducen a la penetración acelerada de tecnología en la totalidad de tierra en explotación, la cual constituye el único medio, de expandir la producción, puesto que la frontera agrícola está agotada.
- b) Las reformas en los mecanismos de administración de las políticas en los *sectores sociales*, particularmente en la administración laboral, y en la seguridad social<sup>1</sup>, la reforma de la educación para asegurar el logro de la igualdad de oportunidades para todos los sectores sociales y, además, un buen nivel de calificación para los recursos humanos.
- c) La reforma en los mecanismos de *promoción de exportaciones y de política comercial*, que es esencial dado que la expansión de las exportaciones constituye una variable estratégica, cuya dimensión define en gran medida la posibilidad de crecimiento de la economía en su conjunto.
- d) La *reforma tributaria*, incluso la de los mecanismos de administración de los tributos, encaminada a acentuar la progresividad, la elasticidad y la eficiencia finalista de la estructura tributaria.
- e) La reforma financiera, encaminada a mejorar la eficiencia del aparato institucional y de los instrumentos que el mismo emplea para la canalización del ahorro hacia los objetivos de desarrollo. Las reformas *monetaria y bancaria y de entidades financieras privadas* hacen parte de este campo de reformas.
- f) La reforma en los *mecanismos de administración general del País, pública y privada, y en las relaciones tripartitas gobierno-empresarios-obreros*, al más alto nivel político-económico, estableciendo mecanismos perdurables para el diálogo permanente a fin

<sup>1</sup> Como más adelante se advierte, el Plan posee una serie de debilidades, de entre las cuales una de las más importantes reside en que no se ha alcanzado a formular un plan de salud pública y solamente se han podido formular bases generales para el diseño de la política en este campo. La reforma en materia de salud, pues, aún no ha sido precisada.

de lograr que el desarrollo se haga sobre la base de una "economía concertada"; y asimismo a nivel de la empresa, llevando a los trabajadores a participar en su dirección y beneficios.

- g) Las reformas en los mecanismos de orientación y promoción de la producción, particularmente la *producción industrial y de viviendas*, campos en los cuales es necesario un gran esfuerzo de organización y de concierto entre los sectores público y privado.
- h) La reforma *administrativa y presupuestaria*, encaminada a mejorar la eficiencia de la administración pública tanto en lo sustancial, para la conducción global del País, cuanto en lo formal, para el mejoramiento de su administración interna con miras al incremento de su eficiencia como ente que produce bienes y servicios. Ello incluye reformas en la organización de ministerios y entes descentralizados y autónomos, además de otras reformas generales.

14. Estas reformas constituyen un supuesto del Plan y son, por tanto, *inseparables de él*. Sin perjuicio de ello, se procuró evaluar muy globalmente las consecuencias de que las reformas no se realizaran; y sobre ello se vuelve más adelante.

15. Las reformas poseen una serie de caracteres, de entre los cuales se destacan los siguientes:

- a) Deben ser *convergentes*. La falta de determinadas reformas esterilizará el efecto de la realización de otras, y el precio será pagado por el País en términos de una menor tasa de crecimiento.
- b) Deben ser *simultáneas*. Cada reforma posee una cronología propia y un período propio de maduración. Lo óptimo sería que, los cambios fundamentales se adaptasen en una sola decisión política, del más alto nivel.
- c) El diseño afinado de los detalles de las reformas debe ser concertado con los responsables de ejecutarlas.
- d) Las reformas comprometen la acción del Sector Público en todos los casos y exigen una máxima eficiencia de dicho sector para realizarlas. Esta eficiencia requiere que, una vez fijados los objetivos y definidas las grandes líneas de acción, se establezca un mecanismo central para darles andamio coherente. Este mecanismo está constituido por un *Sistema de Planificación, que debe tener una expresión política y económica* en un organismo central y en las distintas agencias ejecutivas del Estado.
- e) Las reformas *requieren de ciertas leyes* para poder tener andamio. Pero la ley no es el fin sino el inicio del mismo proceso de reforma. El País debe estar prevenido contra una tendencia excesivamente "institucionalista" o más bien "legista" que parece haber tenido en el pasado, en el sentido de concebir que basta con el dictado de una ley para que el problema se resuelva.

16. El apoyo del ahorro externo que el Uruguay ha de necesitar para acelerar su crecimiento en solamente una parte del decenio es concebido, como un mecanismo para financiar las reformas estructurales y no simplemente los desajustes del balance de pagos. El apoyo externo y la realización de las reformas son, por lo tanto, dos aspectos de un mismo problema que han de encontrar su síntesis muy fecunda en la expansión del ingreso del País y en la mejora de su distribución.

17. Siendo el presente Plan, como es una formulación flexible, deberá ser revisado periódicamente en lo futuro. Esta revisión, a la luz de la experiencia surgida de la aplicación de las políticas y de la adopción de las decisiones que aquí se prevén, habrá de mejorar la bondad de las actuales aproximaciones en sucesivos diseños.

# **El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas\***

**\*INSTITUTO DE ECONOMÍA.  
Facultad de Ciencias Económicas y de  
Administración. Universidad de la  
República. *El proceso económico del  
Uruguay. Contribución al estudio de su  
evolución y perspectivas.* Montevideo,  
1969. Páginas. 363 – 375.**

## **Cap. II - La congelación de salarios y precios**

### **a) El marco político y social**

El decreto del 28 de junio de 1968, por el que se congelaron salarios y precios, instauró una nueva etapa en el proceso político y económico nacional, generando un verdadero cambio cualitativo en las formas sociales de relación y en las luchas entre las clases y grupos sociales. Este decreto debe interpretarse como una aplicación hasta sus últimas consecuencias de la ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959 y constituye la secuela coherente y lógica de la política económica inaugurada en noviembre de 1967.

Pocas veces podrá encontrarse un ejemplo más claro de las interrelaciones entre los problemas políticos y sociales —vinculados al poder— y los específicamente económicos. En efecto, a partir de este decreto de congelación, el estudio de la temática inflacionaria no deberá centrarse en las políticas cambiarias, presupuestales, salariales o crediticias, sino hacerse básicamente a la luz de la nueva correlación de fuerzas sociales que se venía consolidando desde años antes y que se manifiesta claramente desde julio de 1968. Las medidas de corte político y social impuestas por los sectores capitalistas dominantes serán las que merezcan la prioridad en el análisis, si se quiere alcanzar una mayor comprensión del segundo semestre de 1968.

Una doble carencia —falta de información completa, falta de perspectiva histórica— impide un examen completo y sistemático del período. Nos limitaremos, en consecuencia, a indicar sus principales aspectos, esbozando algunas líneas interpretativas congruentes con las hipótesis generales establecidas acerca de la inflación en el último decenio.

Como se ha señalado anteriormente, la política económica establecida en noviembre de 1967 aspiraba a crear un clima de confianza en los distintos sectores económicos, con el propósito de revertir la tendencia de los períodos anteriores. A tal efecto, el gobierno había fijado como objetivos fundamentales la contención del proceso inflacionario y el comienzo del crecimiento económico. Este desarrollo sería el fruto de una estrategia económica apoyada financieramente desde el exterior; así se aliviaría el peso de la deuda externa y se financiarían importaciones, así como inversión pública dinamizadora de la economía.

Esta orientación perseguía en lo inmediato un doble propósito: por un lado, "devolver" la confianza a los grupos capitalistas decisivos en el país (grandes ganaderos, exportadores y grupos financieros vinculados a la banca privada); al mismo tiempo se procuraba la aquiescencia de la clase trabajadora, manteniendo negociaciones con las organizaciones sindicales para imponerles descenso del nivel real de sus salarios.

De este modo se procuraba reeditar respecto de los asalariados privados la experiencia realizada en 1967 en las negociaciones con los funcionarios públicos: en aquella circunstancia, sin necesidad de aplicar graves medidas de fuerza, se había logrado una fuerte reducción de los ingresos reales del funcionariado, gracias a la cual se financió el presupuesto de 1968.

Desde noviembre de 1967 hasta junio de 1968 la evolución de los acontecimientos fue paradójal. Las organizaciones gremiales obreras se manifestaron permanentemente dispuestas al diálogo y probablemente hasta a aceptar ciertas formas de sacrificio, procurando así no sólo coparticipar en una política anti-inflacionaria sino también conservar el esquema distributivo y las formas sociales de relación tradicionales. La clase capitalista, por el contrario, continuó e intensificó la actividad especulativa a todos los niveles: remarque de precios, stockamiento, empuje persistente sobre el mercado de cambios. Este comportamiento fue factor decisivo, según se ha visto, para que el nivel de precios se incrementara en un 100% en sólo ocho meses.

Esa desenfrenada especulación tuvo su manifestación más resonante en la devaluación del 29 de abril de 1968. La modalidad de su realización y el clima de escándalo político que la rodeó (con acusaciones de "infidencia" a prominentes hombres públicos) agravaron al extremo un clima de desconfianza colectiva ya exacerbado por la caída de un ministro, separado por los propios elencos políticos, por graves acusaciones a su conducta como hombre público.

Entre tanto, el objetivo central de la política publicitada en noviembre de 1967 había fracasado estrepitosamente: no sólo no se había contenido la inflación sino que entre aquel mes y mayo de 1968 los precios habían subido un 76%.

Esta situación de incertidumbre, signada por la descomposición política, la sicosis colectiva y la especulación, evolucionó en pocas semanas. Desde el gobierno y desde los sectores capitalistas más influyentes se desencadenó una vasta ofensiva en el campo gremial, provocando así un enfrentamiento entre clases sociales de una dureza y gravedad desconocidas en el país desde muchas décadas atrás.

Declarar abiertamente la lucha a la clase obrera y llevarla adelante exigía —a los efectos de la opinión pública— por lo menos un cierto revestimiento ideológico, que denunciase a los trabajadores como responsables directos de la situación. Argumentos teóricos no faltaron para esgrimir: si el programa gubernamental trazado no había podido funcionar de modo completo, ello se debía atribuir a la no aplicación rigurosa de "una política de precios e ingresos". O para decirlo de modo menos eufemístico, que los salarios no habían sido congelados.

Esa pobre argumentación olvidaba los hechos: en realidad el programa económico se había cumplido estrictamente, conforme con los compromisos asumidos con el FMI, tanto en materia crediticia como en cuanto al rol asignado al presupuesto del gobierno y en lo concerniente al mejoramiento de las reservas internacionales. En cambio se dejaba de lado el extraordinario aumento de los beneficios, la especulación sin freno practicada por la clase capitalista, la devaluación consiguiente y, sobre todo, la caída del salario real de la clase trabajadora. El razonamiento era estrictamente lineal: no se habían tomado medidas de ajuste de salarios; ergo, la suba de los precios encontraba su causa en las alzas permanentes

de salarios. A este publicitado esquema argumental se agregaban otras circunstancias ya anotadas: la política económica seguida estaba calcada del modelo argentino. Allí un gobierno militar había impuesto, junto con otras medidas financieras y económicas acordadas con el FMI, la congelación de salarios por dieciocho meses. ¿Por qué no llevar adelante aquí esa misma política, completando así el "modelo"? Si la congelación de salarios no había sido realizada en el ámbito privado (pese a la caída del salario real), allí radicaban, entonces, las causas de la inflación la línea política general para resolver esta situación la marcaba Argentina.

Los acontecimientos se sucedieron con rapidez: a mediados de junio los problemas en el gremio bancario, unidos a los ajustes de salarios públicos que se reclamaban por vía de Rendición de Cuentas y a las movilizaciones callejeras de los estudiantes liceales, fueron las circunstancias que el Poder Ejecutivo esgrimió para justificar la adopción de nuevas medidas de seguridad. La apelación a este recurso aparejó un descarte de políticos profesionales en el equipo ministerial, formándose un gabinete íntegramente compuesto por empresarios, banqueros, grandes ganaderos y abogados de la banca y de las empresas extranjeras.

Medidas las fuerzas sindicales y procediéndose por aproximaciones sucesivas (se comenzó por la banca estatal y por algunos entes autónomos), contando con el apoyo tácito o expreso de sectores mayoritarios de los partidos tradicionales, la intervención de las fuerzas armadas y el apoyo del exterior se decretó el 28 de junio la congelación de precios y salarios<sup>96</sup>.

Congelaciones de precios se habían resuelto en más de una oportunidad sin resultados eficaces, pero una medida de congelación de salarios que presentaba como responsable de la crisis a una clase social cuya participación en las decisiones económicas fundamentales es mínima, implicaba la asunción de una posición ideológica de abierta lucha, llevada a cabo desde el mismo aparato estatal.

El Estado "árbitro", apoyado sobre una base social de amplio espectro y el relativo consenso característico de la época del crecimiento económico, se encaminaban así hacia su desaparición completa. El equilibrio entre los distintos grupos sociales, típico de la etapa inflacionaria, se alteraría aceleradamente a partir de junio.

Es en el plano de la acción política y social donde este cambio cualitativo se ha manifestado más visiblemente. Resulta muy difícil, aun a la luz de la rica experiencia de esos meses, evaluar con precisión la caducidad o decadencia de ciertos procesos y formas políticas vigentes en el Uruguay tradicional. No es, sin embargo, demasiado aventurado inferir que en el futuro se irá verificando un progresivo apartamiento de los cánones reguladores de la evolución uruguaya en la materia desde principios de siglo.

En ese sentido, la política del Poder Ejecutivo ha pretendido materializar dos objetivos. Por un lado se perseguía la aceptación de los asalariados, quebrando por el peso de la intimidación o posteriormente mediante el uso de un nuevo resorte legal (COPRIN) las

<sup>96</sup> El 28 de junio de 1968, "en el marco de las medidas de seguridad" implantadas días antes, el Poder Ejecutivo adoptó "un régimen extraordinario y transitorio de precios e ingresos", cuyos caracteres fundamentales eran:

- a) "Estabilización de todos los precios de bienes y servicios de todas las empresas e instituciones de carácter privado y público, con o sin finalidad de lucro."
- b) Se exceptuaban de esta estabilización: 1) las operaciones sobre inmuebles; 2) las ventas de remates o subastas respecto de bienes cuya venta o cotización fuese habitual por ese sistema; 3) las exportaciones.
- c) "Quedan asimismo estabilizados a su nivel vigente al día 26/VI/68 los salarios, intereses y en general cualquier ingreso cuya modificación fuese susceptible de influir sobre el costo de los bienes y servicios sujetos al presente régimen." Esta drástica medida fue complementada posteriormente por disposiciones menores (decreto del 8/VII/68 del Ministerio de Industria y Comercio autorizando la suba de aquellos productos en que los comerciantes no tuvieran stock), en setiembre por autorizaciones del Poder Ejecutivo para aumentar salarios a aquellos sectores que no habían laudado en 1968, y en diciembre para los que habían laudado en los primeros meses de 1968.

resistencias creadas a la congelación; de ese modo se asegurarían con menor riesgo las ganancias de la clase capitalista y a la vez se proporcionaría a las fuerzas económicas externas (acreedores, posibles inversores) la imagen de un país "en orden y calma". Y por otro lado, simultáneamente, se daba una batalla contra todas las fuerzas progresistas, experimentando nuevas formas de represión y reduciendo o acallando los distintos focos de protesta. Se trata de una operación que apunta más allá de la estrategia económica salarial, pero su éxito la favorece, desde que poner a la defensiva a esos sectores, limitándolos o privándolos de sus formas de expresión, implica la eliminación de obstáculos para la aplicación de su política<sup>97</sup>.

Esos cambios cualitativos no se dan sin vaivenes ni de modo lineal (naturalmente que conocen períodos "blandos" y de dureza represiva) pero existen y toman sin duda una forma irreversible, que marcará la evolución futura del país. Un ejemplo lo puede ilustrar mejor que todos: el equilibrio tradicional entre los poderes del Estado, ha dado paso a una primacía sin fisuras —en iniciativa, en línea política y económica— del Poder Ejecutivo; y a la decadencia del asiento tradicional de la "vieja" política: el Parlamento.

Si un determinado Uruguay caducaba en sus formas económicas desde años antes, junio de 1968 muestra a la luz, la liquidación irreversible de formas sociales que aún se mantenían vigentes y a las cuales buena parte de la sociedad prestaba su adhesión.

### c) La inflación reprimida

El comportamiento político de ciertos grupos económicos estratégicos y su solidaridad con el Poder Ejecutivo constituyen la base de esta estabilización semestral. Las determinantes económicas volverán a incidir desde principios de 1969 para reabrir el proceso inflacionario.

Conviene señalar, entonces, de que modo los mecanismos económicos han sido distorsionados por tácticas políticas aplicadas con el propósito de contener o diferir las inevitables alzas de precios. Veamos algunos ejemplos:

- a) Pese a estar la moneda nacional sobrevaluada con respecto al dólar, el gobierno decidió no devaluar. En cambio redujo las detracciones a fin de aumentar el precio interno de la lana y poder exportar la zafra. Con esta medida, se dificultaban las posibilidades de financiar el presupuesto del año 1969.
- b) Los entes autónomos enfrentaron dificultades para el financiamiento de sus presupuestos corrientes. UTE, ANCAP, AFE, OSE y el transporte montevideano debieron haber ajustado sus tarifas al alza en el segundo semestre de 1968, pero dichas decisiones fueron diferidas para los primeros meses de 1969.
- c) Tampoco el presupuesto de la administración central pudo cumplirse normalmente. Si ello no repercutió más abiertamente, se debe a que no se reflejó en el presupuesto de caja sino en la acumulación de deudas con los proveedores del Estado y en los atrasos de los pagos a los funcionarios públicos.

Por otra parte, la congelación de precios, tal como se ha forzado en estos meses, no es coherente con la filosofía básica que inspira la política económica actual.

<sup>97</sup> De ese modo el país ha asistido al abandono de las formas y de los mecanismos legales habituales: a través de nueve meses de medidas de seguridad se ha conocido una considerable gama de arbitrariedades, ilegalidades y atropellos: militarización a millares de funcionarios públicos, prisiones, confinamientos, control cada vez más estricto de todos los medios de opinión, asesinato de estudiantes, censura previa y prohibición de difusión de noticias, cierre de diarios, persecuciones policiales, etc.

El proceso económico uruguayo se desenvuelve en el marco de un régimen capitalista, en el que la asignación racional de recursos se determina conforme al libre juego de los precios en los distintos mercados. Estabilizar por decreto dichos precios sin tener en cuenta la relación de precios relativos existentes en el momento de su congelación, puede significar una asignación de recursos no necesariamente adecuada para los objetivos de contrarrestar la inflación y obtener mejores niveles de producción.

Cabe agregar todavía una dificultad, de carácter práctico pero de importancia sin duda considerable, en el mecanismo de la congelación: el hecho de que el aparato estatal uruguayo, con su ineficiencia y falta de nivel técnico y de ejecutividad, carece totalmente de posibilidades para realizar un efectivo control de la marcha de los precios.

# El fin del Uruguay liberal\*

**\*NAHUM Benjamín, COCCHI, Ángel, FREGA Ana, MARONNA Mónica, TROCHÓ N Ivette. *El fin del Uruguay liberal*. Tomo 8. EBO-La República, Montevideo, 1998. Páginas. 99–105.**

## Cap. I - Las bases de la crisis

A mediados de los años cincuenta, cuando los estímulos de la guerra mundial y de la inmediata posguerra (que el conflicto de Corea había contribuido a prolongar) habían desaparecido, afloraron con nuevo vigor las dificultades de la economía uruguaya. La recuperación de Europa, la creciente injerencia norteamericana en América Latina, el despliegue por parte de esos países de políticas proteccionistas de los productos exportables de la región, incidieron directamente sobre el indicador más receptivo a los cambios de la situación internacional: la balanza comercial. En 1955 terminaron los saldos favorables que habían pautado los diez años anteriores y se abrió la época de los sucesivos déficits. La imagen de un Uruguay "de excepción" se esfumaba junto con las reservas acumuladas en los años de bonanza. Las deficiencias estructurales de la economía uruguaya, algunas de las cuales venían de mucho antes, y que impedían un sostenido crecimiento armónico, quedaron en evidencia. El estancamiento tecnológico-productivo del agro y los límites de una industria de sustitución de importaciones reducida al mercado interno, eran sus aspectos más salientes. Disminución de los saldos exportables de origen pecuario, tasas de crecimiento negativo en la industria, reiterados déficit presupuestales y recurso al financiamiento externo, expansión vertiginosa del sector financiero y de las actividades especulativas, proceso de inflación acelerada, configuraron algunas de las manifestaciones de la crisis. Y todo ello acompañado por un clima de creciente tensión social, agravada con la progresiva convicción de que no se trataba de una crisis pasajera, sino que la estructura económica nacional ya no funcionaba más.

### 1.1.- El prolongado estancamiento del agro

Los períodos de bonanza derivados de impulsos exteriores no eran suficientes para disimular las dificultades que afrontaba la producción agropecuaria. El estancamiento productivo y el atraso tecnológico eran dos manifestaciones de una crisis que ya mostraba signos de gravedad desde los años treinta.

Si recordamos el peso significativo de los productos cárnicos en el conjunto de las exportaciones uruguayas, deduciremos fácilmente cómo una crisis en el agro repercutía directamente sobre otras áreas de la economía. La disminución de los saldos exportables derivada del mayor volumen de carnes consumido por la población restringía las posibilidades de obtener divisas, tan necesarias para las importaciones de insumos industriales. Los años sesenta conocerían con demasiada frecuencia las "vedas", (prohibiciones de venta de carne

vacuna, principalmente en Montevideo) para poder cumplir con los compromisos de exportación contraídos con el exterior.

Al estancamiento productivo se sumaban niveles extremadamente bajos de eficiencia. La lentitud de la crianza, derivada de las restricciones de una alimentación todavía basada en la pradera natural, y por tanto agudizada cada invierno, provocaba magros resultados. Y si la tierra que podía dedicarse a actividades agropecuarias (más de 16 millones de hectáreas) se empleaba prácticamente sin mejoras desde comienzos del siglo, sólo la utilización de mayor y más adecuada tecnología podía mejorar sustancialmente los índices de producción. Sin embargo, salvo algunos aportes limitados en su extensión llevados adelante, por ejemplo, por la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario (creada a mediados de 1957), no se produjo un accionar decidido de los productores en tal dirección.

Buscar explicaciones al atraso tecnológico servirá, entonces, para interpretar las razones profundas del estancamiento del crucial sector agropecuario. Incidieron en el mismo variables externas e internas.

En primer lugar haremos referencia a la condición dependiente del país. La participación uruguaya en el mercado mundial era muy reducida, y nula su influencia en la fijación de los precios internacionales. Para el período 1961-1963, según el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, la carne vacuna uruguaya (fresca, enfriada o congelada) representaba el 4,3% del total comercializado en el mundo; las carnes en conserva apenas el 2,2% y las lanas lavadas el 3,8% del conjunto de las exportaciones mundiales en ese rubro. Por otra parte, los países desarrollados, a través de una política proteccionista, podían lanzar al mercado importantes volúmenes de productos primarios a precios de "dumping"<sup>1</sup> (por ejemplo, la muy perjudicial Ley 480 norteamericana referente a excedentes agrícolas). A su vez, al controlar servicios de depósito, transporte, seguros, intermediación, etc., los grupos capitalistas de los países dominantes obtenían márgenes de ganancia adicionales. A esto se sumaba el deterioro de los términos de intercambio, esto es, que mientras los precios internacionales de los productos primarios exportados por Uruguay crecían lentamente e incluso decrecían, los de las manufacturas, maquinarias o combustibles, subían a un ritmo mayor, necesitando así el país vender mayores volúmenes de sus productos para adquirir la misma cantidad de artículos extranjeros.

En segundo lugar, pero íntimamente relacionado con lo anterior, están las variables internas.

Para los ganaderos, la razón fundamental del atraso tecnológico y productivo derivaba del contralor de cambios, que limitaba las ganancias que obtenían por la exportación de sus productos, desestimulando la inversión en el sector. Sin embargo, modificada esa orientación a fines de 1959 mediante la Reforma Monetaria y Cambiaria que se analizará más adelante, ello no se tradujo en una corriente de aplicación de capitales al mejoramiento de los establecimientos. Por tanto, es necesario buscar otras explicaciones. En este trabajo mencionaremos fundamentalmente dos:

- a) Pese a los vaivenes que ha mostrado el mercado internacional, los períodos de baja fueron relativamente cortos o débiles como para conmover la base estructural de la actividad ganadera. Por el contrario, las épocas de recesión, afectando en menor medida a aquellos establecimientos con escasa inversión en mejoras, no incitaban a los ganaderos a utilizar toda la tecnología de que disponían o a presionar al Estado para que incentivara la investigación de esa área.

Si los rendimientos que se obtenían eran bajos, los costos debían ser *bajísimos* para lograr niveles de ganancia aceptables: emplear poca mano de obra (en campos de

<sup>1</sup> Dumping- consiste en vender a precios más bajos que los de mercado, y con frecuencia por debajo de los costos de producción con el objeto de vencer a la competencia.

más de 5.000 hectáreas de extensión, según el Instituto de Economía, la población ocupada era apenas de 2,3 personas por cada mil hectáreas), alimentar el ganado con pasturas naturales, reducir la inversión en maquinarias y equipos, etc.

*"Un productor ganadero que desee incrementar sus ganancias —sostiene el investigador británico Henry Finch— actúa más racionalmente cuando compra o arrienda más tierra, que cuando trata de usar más intensivamente la que tiene".*

La ganadería extensiva se ratificaba a sí misma, pero el beneficio del productor individual iba en perjuicio de la mayor producción nacional.

- b) El doble carácter de la tierra, que adiciona a su función productiva el ser un objeto atractivo para la inversión especulativa, también opera como freno al mejoramiento tecnológico.

En una época de crecimiento inflacionario, los bienes inmuebles se transforman en inversiones deseables pues pueden mantener el valor real de los capitales. Pero en tanto pasa a ser *"objeto de un mercado especulativo, la tierra comienza a deber su valor no sólo a la renta que produce su explotación —afirma Finch— sino a la existencia de compradores que esperan obtener por ellas mayores precios en el futuro"*. Esto, obviamente también repercutía en un alza de los arrendamientos rurales. Pero así como era redituable invertir capital en tierras, no lo era tanto hacerlo en mejoras, puesto que en los negocios inmobiliarios los precios no reflejaban el capital invertido en las mismas (si lo que prima es el uso especulativo de la tierra, no importaba tanto su mayor capacidad alimentaria lograda con praderas artificiales).

En definitiva, la base estructural del agro no sufrió cambios significativos. Se privilegiaba la concentración de la tierra, pero se mantenía un elevado número de predios con extensiones francamente insuficientes. Las modificaciones producidas obedecieron a cambios en el destino de las tierras, aunque sin afectar el absoluto predominio de la ganadería (el crecimiento agrícola de los años 40 y 50 se hizo en detrimento de campos de pastoreo; un proceso inverso se iniciaría en los años 60).

Los productores rurales no presionaron por la renovación tecnológica sino que utilizaron toda su fuerza para obtener del Estado diferentes tipos de estímulos económicos; subsidios, devaluaciones, rebajas impositivas, créditos baratos, etc. Disminuir a lo niveles mínimos posibles la inversión para aumentar las tasas de ganancia, fue una de las políticas adoptadas. Esto repercutió negativamente en otros ámbitos de la economía nacional. Por un lado, las ganancias no reinvertidas en el sector se orientaron hacia actividades no productivas: negocios inmobiliarios, especulación con moneda extranjera, fuga de capitales, etc.

Por otro, se afectaron las bases del crecimiento industrial orientado hacia la sustitución de artículos importados.

## 1.2.- El agotamiento del modelo industrial de sustitución de importaciones

La coyuntura derivada de los efectos de la crisis de 1929 había favorecido en Uruguay la expansión de un proceso de crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones (esto es, el aumento de la participación de la producción industrial en el producto bruto, a la par que declina la importación de bienes manufacturados). El apoyo brindado por una política proteccionista a cargo del Estado, así como la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, la posguerra y aún el conflicto de Corea, le habían dado nuevos impulsos.

Pero tal como lo reconocería la CEPAL años más tarde<sup>2</sup>, *"una política que insiste en la sustitución de importaciones y en el financiamiento externo, y que no logra incrementar las exportaciones, tiende a perder su eficiencia, con frecuencia, en un plazo relativamente corto"*.

<sup>2</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina, organismo especializado de la ONU). Contribución a la política de integración económica de América Latina, 1965.

Es que la viabilidad del crecimiento de una industria de bienes de consumo corriente, cuyo destino principal era el mercado interno, dependía básicamente de los siguientes factores:

- i) la importación de tecnología (maquinarias, etc.), combustibles y eventualmente materias primas o productos intermedios;
- ii) el aumento sostenido de las exportaciones —ya sea a través de la promoción de nuevos rubros o del incremento de los tradicionales—, cuyas divisas puedan transferirse al sector industrial, para la importación de los insumos antes señalados; y
- iii) un mercado interno en expansión, con un nivel de remuneraciones que garantice una demanda sostenida de los productos de origen industrial.

El fin de las condiciones externas favorables indicaría, con crudo realismo, los estrechos márgenes de superación que podía permitir un crecimiento en dependencia. La expansión industrial, si bien había disminuido el peso de las importaciones de bienes de consumo, había aumentado la demanda de bienes de capital, petróleo, maquinarias, etc., lo que operaba, en definitiva, en beneficio de los países dominantes. La necesidad de divisas para la adquisición de los insumos para la industria se volvió desproporcionada respecto al rendimiento de las exportaciones, fundamentalmente agropecuarias, las que además de evidenciar un estancamiento en cantidad (por lo ya dicho), sufrían un retroceso en su poder de compra, por la acentuación desfavorable de los términos de intercambio.

Contener las importaciones suponía disminuir los niveles de actividad industrial; mantenerlas, iba en contra del equilibrio de la balanza de pagos<sup>3</sup>, ya que, al no alcanzar las divisas producidas por las estancadas exportaciones agropecuarias, debía recurrirse al financiamiento externo o a las reservas de oro y divisas del país para saldar los déficit del intercambio comercial.

Según datos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la producción manufacturera total creció a una tasa del 3,5% acumulativo anual desde mediados de los treinta hasta 1961. A lo largo de esos años pueden distinguirse, sin embargo, tres períodos: hasta fines de la guerra mundial, una expansión lenta (0,5% anual); desde allí hasta 1954, un crecimiento del 8,5% anual y desde entonces hasta la fecha del informe, un nuevo período de estancamiento, con un ritmo acumulativo de 0,3% por año, inferior al crecimiento de la población.

Concluía el informe de la CIDE que en los veinticinco años que transcurrieron entre 1936 y 1961 *"solamente hubo nueve años de verdadero dinamismo en el proceso de desarrollo industrial"*.

A su vez, la industrialización se realizó en muchos casos en forma indiscriminada, en condiciones de gran monopolio de hecho, con miras sólo a un mercado nacional reducido y muy protegido. Este mercado no sostuvo el impulso al crecimiento que se verificó en la segunda posguerra: ni en la cantidad de consumidores (endémico problema demográfico uruguayo) ni en su capacidad de consumo (con salarios que primero se detuvieron y luego empezaron a declinar por la inflación). La industria nacional encontró su límite en el mercado interno demasiado pronto como para poder consolidarse.

Este proceso de contracción industrial evidenciado desde mediados de los cincuenta, con la consecuente disminución de la mano de obra efectivamente ocupada, conducía, al igual que el estancamiento agropecuario, a una inversión fuera del sector de los capitales generados,

<sup>3</sup> Balanza de pagos: relación existente en los intercambios económicos financieros realizados entre un país y otras naciones.

hacia colocaciones no productivas: se abría así un período de auge para la especulación financiera.

### 1.3.- El auge de la especulación financiera

Como se dijo precedentemente, la disminución de las inversiones en áreas productivas corrió paralela con el auge de las actividades especulativas<sup>4</sup>. Operaciones inmobiliarias, acopio de mercaderías, compra-venta de moneda extranjera ofrecía mayores seguridades o beneficios en una economía de inflación creciente. Y por supuesto, la "fuga de capitales" (colocación en otros países) también brindaba condiciones atractivas para la realización de ganancias.

El crecimiento del sector bancario era un índice de tal situación: de 30 instituciones existentes en 1954 se pasó a 45 en sólo cinco años. La banca jugaba un papel fundamental como agente del comercio exterior (prestando a los importadores la moneda extranjera necesaria para sus compras al extranjero y anticipando a los exportadores las sumas que recibirían por sus ventas a otros países) y del mercado cambiario. Una de las operaciones frecuentes de los ganaderos en el período, esto es, la retención de la zafra lanera presionando por una devaluación del peso que significara mayor cantidad de moneda nacional por sus productos, no habría podido concretarse sin un gran apoyo financiero. Y ese respaldo lo obtuvieron de las instituciones bancarias, a las que además de estar vinculados por negocios, muchas veces integraban como accionistas y miembros de sus Directorios.

La aplicación de los capitales a actividades especulativas, sumado al proceso de inflación acelerada (que dichas actividades contribuían a acrecentar), distorsionaba el mercado de créditos. Las tasas de interés —forma básica de remuneración del capital de préstamo— crecieron hasta niveles totalmente desproporcionados como para financiar la inversión productiva. Se privilegiaban los préstamos a corto plazo, indicados para las operaciones especulativas antes referidas, frente a los de largo plazo, es decir, aquellos destinados generalmente a inversiones de más aliento como la instalación de industrias, mejoras en el agro, etc.

Y cuando los depósitos nacionales no eran suficientes, los bancos contraían préstamos con organizaciones bancarias extranjeras, acrecentando así el volumen de la deuda externa.

<sup>4</sup> Actividades especulativas: aquellas que no se limitan al intercambio de mercaderías con el propósito de obtener ganancias por la mediación, sino que pretenden aprovecharse de las diferencias de precios, que incluso sus agentes presionan para producir.