

# ***Uruguay: El fracaso de la opción neo-liberal***

**Irisity, Jorge**

---

**Jorge Irisity:** Uruguayo. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Experto en Economía, Planificación y Finanzas Públicas.

---

En 1962, el hoy extinto Ing. Julio Melnick, por entonces Jefe del Grupo Asesor de CEPAL en Uruguay, en la tarea de colaborar en la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, nos dijo: "El problema del Uruguay es que es un país que no ha tenido problemas y no está preparado para afrontar los que se avecinan".

## ***Introducción***

Los problemas que afloraron en la economía y la sociedad uruguaya en la década de los años sesenta, han derivado en la actual predominancia de las ideas y políticas neo-liberales. En el orden político y en el orden económico esa corriente se ha arrogado la opción y la responsabilidad de encontrar el camino de la superación de la aguda crisis que padece el país.

En este trabajo se dan razones para demostrar que el camino por el cual esas concepciones han introducido al país, no sólo no lo llevarán a superar su crisis sino que lo postrarán para siempre en la dependencia y en la despersonalización como nación. En lo que se lleva de transitado por ese camino, ya el fracaso del neo-liberalismo es evidente y sobre ello este trabajo aporta pruebas.

## ***1. La imagen histórica del Uruguay***

### **1.1 Puntos de apoyo del proceso de desarrollo**

Nuestro país se organizó, creció y alcanzó determinados niveles de desarrollo bajo el signo de un modelo capitalista muy dependiente de la economía internacional.

Lo primero significa que la responsabilidad básica en la administración de los recursos productivos del país, siempre radicó en el sector empresarial privado agrario e industrial, por estar en manos de intereses privados la inmensa mayoría de los medios de producción. Esto quiere decir que la evolución del crecimiento

productivo del país, la adecuación del nivel de producción real del país a las posibilidades potenciales de sus recursos naturales, la eficiencia y los niveles de productividad alcanzados en sus distintas etapas de desarrollo, dependieron siempre de la habilidad o interés de las clases propietarias o capitalistas nacionales.

Esto es muy importante. Hay que señalarlo. Es un hecho objetivo. Las críticas a lo que no se hizo de eficiente y de productivo y a lo que se avanzó o se dejó de avanzar desde el punto de vista del "Uruguay empresa productiva", hay que centrarlas en los administradores de los recursos del país. El sistema capitalista en el caso de nuestro Uruguay, siempre tuvo la responsabilidad de la administración de esos recursos. Los propietarios privados fueron el eje de la actividad productiva del país.

En tal organización del proceso productivo la clase trabajadora nunca fue más que un elemento de costo en los presupuestos de producción de las actividades privadas y la clientela compradora de los productos de esa actividad, cuando ella y el comercio estuvieron en auge por el desarrollo de la economía interna del país. La clase trabajadora, en el marco del liberalismo político, fue dotándose paulatinamente de organización y, con variable eficacia, actuó siempre como grupo de presión en el proceso. Reclamó su participación en los resultados de la actividad productiva y su cuota en el reparto del creciente ingreso nacional Pero nadie la puede responsabilizar y hacer pagar por los errores cometidos en la organización, el funcionamiento, la tecnología o en las soluciones que se dieron al país desde el punto de vista de su programación productiva, ni de sus relaciones comerciales o financieras internacionales. En este aspecto, los trabajadores y las clases populares nunca tuvieron el control, el "gobierno" del país, y no tienen responsabilidad en lo que fue su conducción.

Lo segundo, la dependencia económica internacional, constituye el otro ingrediente fundamental de la realidad histórica de nuestro proceso de desarrollo. En efecto, primero en la dependencia comercial de Gran Bretaña, compradora de nuestras carnes, vendedora de los bienes manufacturados que Uruguay importaba y siempre estableciendo los precios de ambos procesos comerciales. Luego, sin desplazar a la dependencia comercial, la dependencia tecnológica de nuestro proceso de desarrollo industrial interno. Después, la dependencia financiera - que sin alterar las dos anteriores líneas de dependencia - adquiere significación al paso que crece la asfixia de la crisis nacional. Y por último - junto a todo lo anterior - la creciente dependencia directa de nuestras industrias a estructuras empresariales extranjeras, o sea la desnacionalización de nuestra estructura productiva. La única

alteración en este proceso de permanente y creciente dependencia, se produce cuando Gran Bretaña es sustituida por los Estados Unidos, en su papel hegemónico dentro del sistema capitalista internacional.

En estos dos puntos de apoyo de intereses: las minorías capitalistas nacionales y la hegemonía capitalista internacional, se movió el proceso económico de crecimiento y desarrollo del país. Ambos sectores de intereses - con contradicciones mayores o menores entre sí, pero siempre vinculados -, acumularon ahorros y concentraron capital, y drenaron para el exterior importantes porcentajes de nuestro ingreso nacional a través del sistema de precios de intercambio comercial; de royalties; de intereses; y de ganancias directas empresariales.

Bajo el control de esos intereses es que se dio el particular desenvolvimiento del Uruguay y su ulterior derrumbe.

### **1.2 Caracterización del desarrollo y su crisis**

Una etapa de crecimiento hacia afuera hasta 1930, con una exitosa gestión en comercio internacional en los rubros agropecuarios de exportación y la industria frigorífica. Con un bajo nivel en las restantes actividades industriales. Con excelentes resultados en la rentabilidad de los ganaderos; el comercio de exportación; el comercio importador de bienes de consumo. Con un Estado en buena posición financiera derivada de la imposición al comercio exterior y la propiedad inmobiliaria y dedicado a la creación de obras de infraestructura básica - principalmente de vialidad - para apoyar la gestión productiva privada.

Una etapa de crecimiento interior de 1930 a 1950 derivada de los efectos de la crisis mundial de 1929 y el advenimiento de las concepciones económicas proteccionistas de las actividades industriales nacionales. Estas corrientes de política económica nacidas para solución de los problemas de la economía de los países dominantes, son aplicadas también en países dependientes como el nuestro y generan el proceso de desarrollo de nuestra industria nacional. Los sectores privados que abordan esa actividad productiva lo hacen en la perspectiva exclusiva de atender el mercado de consumo interno y sostenidos por el proteccionismo arancelario, sin mayores preocupaciones tecnológicas en relación a calidades y costos competitivos con los mercados del exterior. El papel del Estado fue fundamental para despreocupar a los empresarios industriales de los aspectos vinculados a eficiencia y productividad, en lo que hubiere sido el juego de las reglas puras del sistema de competencia capitalista. En esta etapa se consolida la estructura industrial y la de los servicios vinculados a esa actividad, se expande el sistema bancario y todo se

cumple sin mayores contradicciones de intereses entre productores agropecuarios e industriales.

Finalmente, la etapa de estancamiento y retroceso derivada de la crisis del comercio internacional y el agotamiento del proceso de desarrollo interno. En esta etapa, ubicable en algunos síntomas desde 1950 y que sigue hasta fines de la década del 60, el sistema funciona en la inercia del período anterior, sosteniendo las expectativas rentables de empresarios y productores con cargo a la concentración de ingresos que genera la inflación y al desarrollo especulativo de las actividades del sistema bancario y mecanismos paralelos. El Estado, expandido ya en la dimensión de sus servicios como consecuencia del período de desarrollo industrial, crece en esta etapa como instrumento generador de ocupación, en sustitución de la reducción de oferta de trabajo por el cese de la expansión productiva. El crecimiento hipertrofiado de sus servicios, eleva sus costos sin mejorar su eficiencia ni el nivel de actividad y el déficit fiscal que ello provoca constituye un factor de agravación del proceso inflacionario de origen estructural.

En el transcurso de las dos primeras etapas: crecimiento hacia afuera y crecimiento hacia adentro, gravitaron circunstancias coyunturales muy particulares, directamente relacionadas con la sensibilidad de nuestra economía a factores externos:

a) Las dos guerras mundiales tuvieron una incidencia favorable a Uruguay en el nivel de precios de sus rubros exportables básicos. La primera guerra mundial permitió la acumulación de ahorros en el sector ganadero y la capitalización del Estado para financiar sus programas de obras básicas. La segunda guerra mundial, junto a los otros factores que señalo después, permitió financiar buena parte del desarrollo industrial y el desarrollo edilicio de Montevideo y de la faja de balnearios del Este

b) Las mismas guerras, al limitar las posibilidades de compras en el exterior - principalmente la segunda guerra mundial coadyuvaron en el proceso de industrialización para sustituir importaciones

c) La segunda guerra mundial también provocó la afluencia de capitales extranjeros como refugio de la situación política europea y posteriormente se produjo una afluencia similar de capitales argentinos en busca de resguardo ante el populismo peronista (1946-1955). Esos capitales se radicaron, principalmente en el sistema bancario. Apoyaron indirectamente la financiación general del sistema y

provocaron, junto con los demás, factores enunciados, el sobredimensionamiento del sistema bancario, que llegó a tener funcionando a 70 empresas en un país con apenas 2,8 millones de habitantes.

Estos factores accidentales que apoyaron el dinamismo del proceso de crecimiento, fueron ajenos a la espontánea condición de la estructura productiva uruguaya. Sin embargo, en la etapa de la industrialización, se sumaron a los efectos dinámicos del propio proceso industrial.

En la segunda mitad de la etapa de desarrollo hacia adentro, a partir del año 1940, se configura en el país una situación de gran holgura financiera y se consolida la estructura productiva industrial interna.

### **1.3 El desarrollo social diferente al resto de América Latina**

Es en esa etapa, en que se cuantifica la dimensión del proletariado y crece la organización sindical. En ella culmina la caracterización de un marco muy particular de relaciones entre las clases sociales y la organización de la superestructura política e ideológica que caracterizaron al país en su auge.

Se puede decir que, con las facilidades financieras creadas por las coyunturas favorables a su proceso de crecimiento económico, el Uruguay estableció las bases de su desarrollo social diferencial del resto de América Latina.

El Estado, en la etapa de crecimiento hacia afuera (1900-1930), sin contradicciones mayores con los grupos dominantes agropecuarios, pudo establecer las regulaciones del sistema laboral y normas de seguridad social que pautaron la organización del proceso industrial incipiente. No había entonces estructuras industriales poderosas - salvo las empresas inglesas -, y la industria nacional artesanal que se gestaba bajo el impulso de inmigrantes europeos - consustanciados en general con los planteamientos políticos de la lucha social que por entonces se daba en Europa -, no planteaba obstáculos a esas normas y regulaciones.

Las normas laborales de seguridad social (jubilación y pensiones) y la expansión de servicios públicos: educación y salud, se pudieron estructurar en el país - en esta etapa - sin afectar la base económica de los sectores dominantes y como expresión de un planteamiento de política laboral en lo económico productivo y de amplitud social en lo distributivo.

Después, sobre las bases socio-legales referidas y creadas en el período anterior, se vértebra el desarrollo industrial en el período de crecimiento hacia adentro (1930-1950). El proteccionismo arancelario y la favorable posición financiera de la coyuntura de guerra y postguerra (1940-1950), permitió esconder la agudeza natural de las contradicciones de clases y la sustituyó por conflictos económicos en que empresarios y trabajadores regateaban su participación en el reparto del aumento de ingresos que generaba el crecimiento. Mecanismos legales como el sistema de Consejos de Salarios, para la previsión anual de los sueldos y salarios, con el Estado representado en calidad de "neutral", daban organicidad a este régimen de conciliación de clases que la holgura del sistema permitió. Obreros, empleados, funcionarios públicos se confundieron en niveles de confort de clase media y consolidaron una serie significativa de conquistas sociales a través de las luchas sindicales que, salvo excepciones sectoriales, lograban objetivos negociados.

Debe reiterarse, empero, que la gravitación sindical por la vía de la "presión para el reparto" no significó nunca la participación popular orgánica en la estructura del poder político o económico; sin perjuicio de que la "presión social" con resultados debe aceptarse como una forma de presencia en el proceso.

La precedente caracterización económico-social se dio en un marco muy amplio de liberalismo político, ideológico e informativo. El enfrentamiento ideológico de clases se dio siempre, pero - con excepción del período de dictadura de 1933 a 1938 - el proceso político del país se caracterizó por su funcionalidad democrática. Este liberalismo conformó, junto con la distensión social del nivel de ingresos y la concentración urbana del proceso industrial, las especiales características de la sociedad uruguaya: una sociedad abierta en sus formas de relación, en el valor de la dignidad personal, y en su conducta permanentemente reivindicativa de derechos sociales e individuales.

#### **1.4 La particular gravitación del Estado y el dualismo Montevideo-Interior**

En la descripción de la imagen histórica, hay dos aspectos que merecen una referencia especial:

a) La participación del Estado tuvo, en el proceso del desarrollo histórico, una influencia significativa. Ya señalamos cómo, por la respuesta del sistema fiscal, por la acumulación de ahorros del sistema de seguridad social y por su captación de ahorro privado - esto último en la etapa de crecimiento hacia afuera -, el Estado expandió sus actividades con servicios y obras públicas. Su expansión empresarial debe analizarse antes que como nacionalizante, sólo como estatizadora. Con

excepción de su enfrentamiento al sector privado al estatizar el monopolio de bebidas alcohólicas destiladas, el resto de las actividades que abordó no significaron conflicto con la hegemonía privada en las actividades productivas. Tampoco enfrentó intereses extranjeros en la medida en que la refinación de petróleo (1931) fue negociada sobre condiciones dependientes del mercado abastecedor y del régimen de distribución de productos; los seguros nunca concretaron su nacionalización y la estatización de los servicios de transporte urbano, de ferrocarriles y de los servicios de agua satisficieron una necesidad de las empresas extranjeras - deseosas de salir de actividades sin rentabilidad coincidente con los intereses del país.

La gestión estatal, con elevado nivel de participación en la actividad económica global, fue básicamente un apoyo al desenvolvimiento de las actividades privadas. Nunca se dirigió a superar la hegemonía de estas actividades en la conducción y manejo económico del país, ni la dependencia externa en sus diferentes formas de expresión.

**b)** La especial distribución territorial de la actividad económica y de la población, que fue consecuencia de las características especiales de la estructura y forma de producción. En efecto, la producción latifundista agropecuaria y el crecimiento hacia afuera, iniciaron la concentración de actividades en Montevideo, centro de las actividades de exportación y comerciales vinculadas. El desarrollo industrial se concentró ulteriormente en ese polo de actividad, principalmente por la dependencia de la actividad industrial de la importación de equipos, materias primas y de combustibles y abastecimientos. En los centros urbanos del interior, con enormes diferencias cuantitativas respecto a Montevideo (la capital del país con poco más del millón de habitantes, representa el 45% de toda la población del país, no existiendo ningún otro centro urbano que llegue a los 100.000 habitantes), se produjo también una concentración poblacional complementaria por la expansión de los servicios públicos estatales.

La estructura física de actividades y el nucleamiento poblacional nunca supo de desarrollos zonales importantes, y mantuvo siempre la dualidad en los alcances de los efectos del desarrollo social entre los núcleos urbanos y el medio rural en detrimento de éste último. Esto provocó el vaciamiento poblacional del campo, llegándose al índice - profundamente atípico para América Latina - de sólo un 15% de población rural, en un país con 16 millones de hectáreas laborables y cuya base económica esencial radica en los recursos agropecuarios.

En resumen, la imagen histórica del Uruguay hasta 1955, nos define un país:

1. Capitalista y con gran dependencia del sistema capitalista internacional.
2. Con un sistema de relaciones conciliatorias entre las clases sociales que consolida bases avanzadas en el sistema legal laboral y social.
3. Con una estructura estatal amplia, diversificada y gravitante, que acompaña y apoya sin contradicciones a los sectores hegemónicos de la economía.
4. Con el funcionamiento de normas políticas e ideológicas democráticas.
5. Con una particular dualidad en la distribución del desarrollo entre el medio urbano y el medio rural.

## **2. La razón del quiebre de la imagen histórica**

### **2.1 Las causas internas**

En el orden interno, al cesar las circunstancias coyunturales que determinaron el crecimiento y desarrollo que culminó en 1950, se descubrió que:

- a) La organización de la producción agropecuaria, en manos del sector privado y en particular la de los latifundistas, había privado al país de la posibilidad de una explotación eficiente y productiva de los recursos disponibles. Los niveles de producción, no obstante haber generado altas ganancias para los propietarios por el nivel de precios internacionales, por la concentración de tierras y por las políticas gubernamentales, habían estado muy lejos de las posibilidades potenciales - en comparación con patrones productivos internacionales - y no habían crecido con el dinamismo que exigió el desarrollo industrial interno, el consumo nacional y la necesidad de incrementar el quantum de exportaciones para compensar el deterioro del nivel de precios internacionales.
- b) La organización de la producción industrial, en manos del sector privado y con el apoyo indiscriminado del sector gubernamental, no tenía posibilidades de expansión en el mercado externo por falta de nivel tecnológico y por sus bajos niveles de productividad y eficiencia. En el mercado interno había llegado a su frontera de expansión.



c) El requerimiento de insumos para la industria, más el grupo de bienes de consumo que de todos modos se tiene que importar, exigía un nivel de importaciones mínimo, que los rubros exportables tradicionales - lana y carne - no cubrían por la disminución de sus precios y el estancamiento de los niveles físicos de producción. Ello inició el progresivo endeudamiento con el exterior.

d) Con los sectores productivos sin dinamismo y la crisis comercial externa, la economía inició su etapa de inestabilidad que se manifestó en el fenómeno inflacionario. Los sectores económicos empresariales y productores, a falta de aumento real de su actividad, mantuvieron por años sus niveles de renta mediante el aumento de los niveles de precios y detrás de ellos, y en cierta medida con la anuencia patronal, los trabajadores buscaron la recuperación de sus salarios reales que se iban deteriorando. La devaluación monetaria (1959), para facilitar la colocación de las exportaciones y compensar ingresos monetarios a los productores por la reducción de precios internacionales, acelera tremendamente el proceso inflacionario estructural por la incidencia de la cotización del dólar en el valor de las importaciones para consumo y operación industrial.

e) La recuperación de la economía europea y el golpe militar argentino antiperonista de 1955, sumado a la falta de motivación económica para permanecer en Uruguay, provocan la salida de los "capitales golondrinas" que se habían depositado en Uruguay como refugio de la segunda guerra mundial y del "peligro peronista". Esto ayuda a desfinanciar el sistema económico y se suma a los factores anteriores para iniciar el proceso de la crisis bancaria que culmina entre 1965 y 1970; y

f) La expansión compensatoria del gasto público, para paliar los efectos del estancamiento de la actividad privada, al desarrollarse en sectores no productivos, agrava - como ya dijimos el proceso de inestabilidad sumando al ruedo inflacionario los efectos del creciente déficit fiscal.

## **2.2 Las causas externas**

En el orden externo, durante los 20 años que siguieron a 1950 se produjo la activación y expansión de la industria europea y japonesa y se procesa la invasión tentacular de los mercados de consumo por parte de las empresas industriales internacionales.

La tecnología industrial a nivel mundial dio saltos mucho mayores que lo que se lograría por una mera reestructuración eficiente de nuestra propia industria.

Tecnologías y escalas de producción se ligaron inmediatamente a los tamaños de los mercados consumidores y en ello está el secreto del surgimiento de los procesos de integración. Unificar los mercados nacionales de pequeña dimensión, para posibilitar el desarrollo industrial moderno a través de la instalación y operación económica - y rentable - de los grandes complejos industriales. La instalación y montaje de la estructura en expansión del sistema empresarial internacional, requiere del apoyo financiero de un sistema bancario integrado. Por ello, la banca internacional se localiza también en la zona a integrarse. Se asegura así, que además de los recursos de los propios complejos industriales invertidos para operar en los países de integración, participe - en esas inversiones - el ahorro interno de los propios países al ser captado por la organización bancaria extranjera, que opera en los países subdesarrollados para ayudar al desarrollo de las empresas internacionales.

La tecnología y el desarrollo moderno industrial del sistema empresarial internacional requiere alta concentración de capitales. Esa concentración se encuentra en los grandes grupos financieros de los países dominantes del mundo capitalista.

En el caso de América Latina este fenómeno de captación del sistema empresarial y financiero se dio con especial intensidad desde la década de los 60, al mismo tiempo que se impulsa la integración.

La integración internacional generalmente favorece a los países que al iniciarse el proyecto tienen un mayor desarrollo relativo y, además, tienen dimensión de recursos considerables. Por eso la integración de América Latina favorece a los países más poderosos del área (Brasil, Argentina, México y Venezuela) y por esa misma razón es en esos países en donde se produce la concentración del capital internacional y la mayor captación empresarial y bancaria. Sin embargo, la captación empresarial y financiera también se da en los países menores, localizándose en las áreas productivas que son "viables de acuerdo a sus recursos y dimensión", según las reglas de juego de las ventajas comparativas de las relaciones capitalistas internacionales.

En nuestro país, esta tendencia del desarrollo capitalista internacional ha significado la ubicación del Uruguay en la categoría de "opción no favorable para inversiones significativas" por su tamaño físico, por su escasa disponibilidad de recursos básicos y por la dimensión de su mercado de consumo de apenas 2,8 millones de habitantes. Eso determinó que en la mecánica de la solución económica

capitalista, nuestro país no sólo no se haya "beneficiado" con nuevas inversiones extranjeras - a diferencia de Brasil y Argentina -, sino que perdió vocación para la inversión de los propios capitales nacionales, que han estado sistemáticamente huyendo para radicarse en uno u otro de los países vecinos.

Para la industria uruguaya, históricamente diversificada y protegida para abastecer la gran mayoría de las exigencias del consumo interno, el proceso de integración en medio de Argentina y Brasil - en las condiciones impuestas por el capitalismo internacional - significa arrasar con la mayor parte de la actividad existente. Ante la escala de producción de industrias que sirven a mercados de 100 y 25 millones de habitantes, nuestras industrias no tienen condiciones de competencia en una política de fronteras abiertas para la integración. Los empresarios así lo han entendido y han ido guardando su sobrevivencia en la menguada actividad del mercado interno hasta recuperar sus viejas inversiones, reencontrarse con su capital y orientarlo al exterior en asociaciones con complejos empresariales mayores. Son muchas las situaciones de este tipo que se han verificado. Son muchos los casos de cierres de actividad industrial, son muchos los casos de empresas que han pasado a ser unidades menores de complejos industriales extranjeros. Son muchos los casos de empresas que sobreviven operando al 30 ó 40% de su capacidad productiva y están prácticamente en falencia financiera y técnicamente obsoletas.

Mientras eso acontece con la estructura industrial mayoritaria, la misma tendencia del desarrollo capitalista internacional se ha preocupado de captar, de desnacionalizar el área de las actividades productivas "viables de acuerdo a los recursos y el tamaño de nuestro país". De ahí que en los pocos sectores dinámicos que presenta el estancamiento global: la industria frigorífica y de derivados de la ganadería, como la industria del cuero - por ejemplo -, los intereses extranjeros se hayan transformado en dominantes.

Lo mismo aconteció con el sistema bancario. En la medida en que era necesario "auditar" y manejar directamente la política monetaria de un país que agrava día a día su endeudamiento con el exterior, fue creciendo el control de nuestro sistema bancario por la banca internacional. Esto se procesó como una consecuencia de:

a) nuestra dependencia financiera internacional; b) la necesidad de manejar nuestro sistema de exportaciones; y c) la necesidad de vertebrar nuestra banca al sistema de relaciones de la banca internacional con asiento en Argentina y Brasil.

En conclusión, se aprecia que las causas externas han sido coadyuvantes del proceso interno de estancamiento y deterioro a lo largo de los años transcurridos desde 1950 a 1971, al provocar bajo el error de las políticas de economía abierta la recesión de la actividad productiva y de los niveles de consumo interno.

### **3. La situación en 1971**

Los acontecimientos del año 1971 y en especial la coyuntura política como consecuencia de la verificación de las últimas elecciones nacionales, hacen de particular interés hacer el análisis de la situación en ese año, pues en esa oportunidad el país se polarizó en la lucha ideológica alrededor de dos opciones: el continuismo del modelo capitalista dependiente manejado por las corrientes neoliberales y la posibilidad de iniciar un proceso de cambios hacia formas socialistas, similar al que por entonces estaba encaminado en Chile bajo la Presidencia de Salvador Allende.

#### **3.1 1971 como punto de inflexión para el futuro**

Si se analiza el proceso histórico del desarrollo de nuestro país en sus aspectos económico-sociales y en sus formas de expresión política, podemos señalar que en 1971 se estuvo ante el hito natural para el quiebre de tal proceso y su reorientación.

Diversos estudios han demostrado que nuestro país agotó su modelo de crecimiento y relativo desarrollo en la primera mitad de la década de los 50, cuando la expansión industrial dio cobertura total a las posibilidades del consumo interno; cesaron las coyunturas favorables del sistema internacional de precios de nuestros rubros de exportación; se repatriaron los capitales extranjeros estacionados durante la segunda guerra mundial y el periodo peronista<sup>1</sup>; afloraron las rigideces estructurales y técnicas del sistema productivo agrario para aumentar la oferta de productos para la exportación y el consumo interno; y la industria se descubrió incapaz para ganar mercados externos después de agotar y ver reducida la capacidad de compra del mercado interno.

Teóricamente, a nuestro juicio, el momento del cambio del proceso económico del país, la oportunidad para que el Uruguay como nación se proyectara dinámicamente hacia el futuro en una expresión progresista se desaprovechó en la década 1945-1955. En ese período se disponía de reservas internacionales; se alcanzaron los mayores niveles de actividad interna; había excedentes de ahorros; la situación internacional generaba menos presiones; la situación de dependencia -

---

<sup>1</sup>Se refiere al primer período peronista (1946-1955).

por la bondad de la coyuntura interna - era menos gravitante; y estaban en plena vigencia y ejercicio los patrones del liberalismo político y del sistema social con los que Uruguay adquirió personalidad internacional. En esa etapa pudo darse el salto hacia adelante y en su lugar se aceptó que las leyes del sistema dijeran - en el estancamiento y la decadencia - que ese Uruguay no funcionaba más. ¿Qué fue lo que nos faltó? y digo nos faltó incluyendo a todos los ámbitos sociales y corrientes de opinión. En mi criterio, se careció de una visión prospectiva de nuestro país y su destino. Nos faltó interpretar las causas efímeras - divorciadas de la base real productiva y social del país -, de la brillantez coyuntural de un país que detentaba un buen nivel de ingreso en un escenario de conciliación social. Nos faltó pensar y decidir sobre la forma de consolidar los logros de esa época en un sistema económico y político nuevo que no sólo evitara la pérdida de esos logros, sino que los proyectara hacia formas superiores de convivencia.

El cambio pudo "teóricamente" producirse en esa época, pero para que el país se diera cuenta de ello debieron transcurrir más de 15 años de deterioro hasta llegar al año 1971.

Actualmente y en perspectiva histórica, después que analizamos los fenómenos y sus problemas, vemos con claridad cuál debió ser el camino. Sin embargo, es leal reconocer que no pudo tenerse en 1955 la claridad conceptual actual, puesto que faltaban, entre otras cosas, las condiciones subjetivas generadas por la presente problemática social. El país culminaba un período en el que se crecía y en el que, de determinada manera, se repartía el crecimiento, conciliando en ese reparto los intereses de todos: de empresarios y de trabajadores, y en el que se tenía holgura financiera internacional y por lo tanto no se ejercían fuertes presiones del extranjero. En esa situación, nadie tenía dentro de sí el drama - como lo tenemos ahora - que motivara el análisis y de él la convicción de una necesidad de cambiar.

Creo que eso le pasó a la mayoría de los grupos sociales de nuestro país. Y mientras cada grupo fue "despertando", la crisis se profundizó y de ella aprovecharon los aprovechados de siempre. Los que antes habían aprovechado de la euforia.

Las soluciones gubernamentales sin imaginación y perspectiva de nación, actuando como hasta el presente con soluciones cortoplacistas, rompieron el modelo tradicional de economía cerrada hacia el exterior quebrando sin selección y sin dosificación el marco proteccionista de la actividad interna de la industria y de los servicios, aceptando sin consideraciones patrióticas la ortodoxia monetarista de

las soluciones del FMI. Esto, que aconteció en 1959, enfermó el equilibrio del funcionamiento de su economía interna - el mismo con el cual había logrado su desarrollo - y además lo hizo más vulnerable a la dependencia al sumar los factores de dependencia financiera, a aquellos que desde siempre lo había sometido a través de la fijación - fuera de sus fronteras - de los precios de sus productos básicos de exportación.

### 3.2 Las enseñanzas de la crisis

En el período de crisis (1955-1971) el país tomó conciencia de muchas cosas. La crisis permitió ver el grado de dependencia externa del país, con evidencias públicas de que las decisiones fundamentales para la vida económica y social son impuestas del exterior. Las exigencias del FMI son las pruebas más públicas de una enorme gama de formas de intromisión extranjera.

La crisis permitió apreciar cómo el sistema capitalista, al perder su holgura financiera, puso de manifiesto el enfrentamiento descarnado de los intereses de clases. Las ganancias de los empresarios y los sueldos y salarios de los trabajadores dejaron de encontrar ya su punto de conciliación. En este enfrentamiento es sabido que el sector laboral lleva siempre las de perder, porque en la lucha económica: o acepta reducir sus ingresos para adecuar los costos del empresario a los niveles de ganancia por éste esperados; o el empresario "levanta" su capital, le da otro destino a sus inversiones, cierra su empresa y los trabajadores pierden su fuente de **trabajo**.

La crisis permitió apreciar también con claridad, en qué forma las estructuras políticas gobernantes están alineadas con los intereses de empresarios y propietarios. Ya no sobrevive la imagen del Estado como "neutral" tercerista en los conflictos de intereses de clases. Cuando en la crisis se desata la lucha económica de las organizaciones laborales en lugar de aceptarla como legítima - como en épocas anteriores - el Estado congela los salarios y reprime la lucha de los trabajadores, o sea que se inclina - en aras de los problemas económicos - hacia la clase empresarial a la que sirve.

Finalmente, la crisis permitió apreciar cómo la superestructura de liberalismo político, ideológico, sindical, cultural e informativo se resintió y le dio la espalda a las formas de convivencia tradicionales y arraigadas en nuestro Uruguay.

Como consecuencia de todo lo anterior, en 1971 la necesidad de un cambio radical para el Uruguay hizo carne en "tirios" y "troyanos".

El punto de inflexión para las alternativas del Uruguay futuro tomó forma de disyuntiva política en 1971, cuando coinciden los acusantes problemas económicos con el despertar de la comunidad uruguaya.

En esa época, en el escenario de nuestro sistema capitalista todas las clases sociales coinciden en la necesidad de cambiar el Uruguay. Pero evidentemente los respectivos enfoques sobre el sentido del cambio están signados por sus intereses de clase.

Ello se nota en los pasos que unos y otros fueron dando.

Por ejemplo, los intereses privados nacionales y extranjeros y los gobiernos que protegen el sistema, iniciaron ya los trámites para el cambio. Sus acciones más significativas se ubican en 1959 y 1968. En 1959, la reforma cambiaria y monetaria - con la ruptura del modelo económico proteccionista - fue el primer paso que dieron los intereses del exterior y las minorías nacionales para cambiar el proceso histórico del Uruguay en su imagen de relaciones económicas con el exterior. En 1968 las medidas económicas y políticas del régimen de Pacheco Areco - redistribución regresiva del ingreso; destrucción del proceso económico interno y decaimiento del sistema de libertades - marcaron una opción muy clara respecto al futuro del Uruguay.

Por su parte, los sectores populares y las organizaciones y grupos, que enarbolaban la defensa de sus intereses, signaron la acción política y sindical de esa época con hechos que anuncian a las claras el propósito de que dichos sectores no deseaban quedar marginados en el proceso de definición y construcción del Uruguay futuro.

En el orden de las ideas, por ejemplo, la realización del Congreso del Pueblo en 1965, señaló un acabado compromiso ideológico y programático para el cambio, desde el punto de vista de los sectores populares. En el orden de la acción política y sindical los ejemplos se encuentran en los compromisos reivindicativos de la CNT <sup>2</sup>, en los planteamientos concretos de muchos gremios en lucha con respecto a medidas de fondo en la organización y propiedad del sistema productivo, principalmente en lo referente a la erradicación del latifundio, y, finalmente en los procesos de integración política unitaria de corrientes progresistas en el Frente Amplio que produjo el quiebre de la estructura tradicional de los partidos políticos del Uruguay.

---

<sup>2</sup>Convención Nacional de Trabajadores.

**En resumen:** nuestro país debió técnicamente darse el cambio al iniciar la década de los 50; las clases dominantes y los intereses extranjeros inician "su cambio" al alcanzar la década del 60 y los sectores populares despertaron, empezaron a tomar conciencia y a plantear la lucha por "su imagen futura del Uruguay" entre los años 1968 y 1971.

#### **4. El futuro del Uruguay capitalista**

Quienes en 1971 estuvimos comprometidos - con gran convicción - por las soluciones y el programa que había definido la coalición política del Frente Amplio, pudimos anticipar lo que significaría el continuismo como alternativa para el futuro del Uruguay.

En primer lugar, bajo el análisis científico de las formas de la evolución social no nos cabía duda de que - por más larga y penosa que pudiera ser la vigencia del período de gobierno de quienes suponen poder reorientar al Uruguay a través del neo-liberalismo - el modelo continuista tenía signado su fracaso, por la falta absoluta de viabilidad social del modelo político en el que el neo-liberalismo se debe sustentar. Por más pasiva, y en apariencia con mansedumbre, que parezca la conducta del pueblo uruguayo, el ancestro de su vida democrática y la indudable vocación a recuperar formas de convivencia social más humanas y confortables, nos convencían que - tarde o temprano - lo transformarían en una valla insalvable para el sistema continuista.

En segundo lugar, habíamos podido configurar la imagen del futuro de ese Uruguay capitalista, llegando a percibir que aun en el caso de que el modelo neo-liberal alcanzase logros económicos - por la influencia de ayudas o coyunturas especiales - , ese camino llevaría al vaciamiento en nuestra patria de la idea de país nación.

Antes de consignar los hechos del acontecer 1972-1975 y las evidencias del fracaso de la opción neo-liberal, es de interés explicar las razones de esa convicción.

##### **4.1 Una gran estancia productiva, con vista al mar**

Bajo las reglas del juego del sistema vigente - país capitalista integrado al internacionalismo empresarial - y bajo las normas dominantes del proceso de desarrollo de ese sistema internacional, alguien ha dicho que el Uruguay puede aspirar a ser "una gran estancia productiva y eficiente con vista al mar".



Esta opción de desarrollo significa el destino que algunos órganos - inclusive algunos órganos internacionales como el Banco Mundial - le ofrecen al Uruguay subsumido en la economía del sistema capitalista regional e internacional.

El Uruguay - se dice - fue, es y tendrá que seguir siendo un país que base su vida socioeconómica en los recursos del agro. Esos recursos deben ser organizados técnicamente para que produzcan al máximo de sus posibilidades para la exportación en la región y para el resto del mundo.

La misma concepción entiende que la estructura industrial diversificada, que el Uruguay tuvo para atención de su consumo interno y de algunos rubros de exportación, ya no tiene razón de ser, salvo en las ramas industriales vinculadas al sector primario, o sea el agro, y en particular las industrias de alimentos. Las restantes actividades industriales no podrían operar por razones de economía productiva, en virtud del tamaño reducido del mercado uruguayo - apenas de 2,8 millones de habitantes - para las exigencias tecnológicas industriales modernas. Ese tipo de producción tendría que volver a ser importada, ahora de los países vecinos, polos industriales como San Pablo o Buenos Aires, que por sus grandes estructuras, pueden funcionar con escalas de producción rentables. Algunas ramas industriales de otro tipo podrían mantenerse integradas como procesos complementarios a industrias básicas de los países vecinos y, por lo tanto, absolutamente dependientes del exterior.

#### **4.2 Tamaño reducido para el desarrollo capitalista independiente**

Esto quiere decir que 2,8 millones de habitantes no significan, a los ojos del funcionamiento de la economía capitalista internacional, una opción de localización aceptable para ninguna industria de alta envergadura. La localización espontánea de las grandes empresas extranjeras en todas las ramas de actividad, se produce en el Brasil y en la Argentina. En el Brasil, con casi 100 millones de habitantes, y con un desarrollo industrial muy importante en la zona de San Pablo; y en la Argentina con 25 millones de habitantes, y también con una amplia gama de recursos básicos. En ambos países, el volumen de población interna asegura a las empresas capitalistas una vivencia propia, que no tendrían en un país chico. Una empresa multinacional, en el esquema de integración, siempre tiene el riesgo de que variantes políticas en países "chicos", puedan alterar el régimen de integración con el resto de la región y cerrar el mercado o alterarlo para la gran empresa.

### **4.3 Limitación de recursos básicos**

La falta o limitación de recursos básicos de apoyo para las industrias dinámicas, se suma a lo anterior para afirmar que nuestro país no es una alternativa de inversión para capitales extranjeros. Por ello, la industria de exportación tiene como única opción, en esta alternativa, la utilización de los recursos del agro. La posición geopolítica de nuestro país y su devenir histórico no pueden llevar a pensar en modelos como el japonés, en donde sin hierro y sin carbón se montó una potencia siderúrgica. En el Uruguay, el capitalismo no tiene imaginación para concebir otra industria de exportación que no sea aquella que aproveche sus conveniencias naturales en materias primas, recursos, etc. Por lo tanto, se dice: tecnificando el sector agropecuario y desarrollando las industrias vinculadas al agro, el Uruguay reencontrará la imagen que ajuste al modelo capitalista internacional, y le haga superar su crisis.

### **4.4 Exportación de servicios turísticos y bellezas naturales**

A la imagen de "una gran estancia productiva y eficiente" se agrega la acotación "con vista al mar" pensando en mantener y explotar los ingresos del turismo, dada la vocación de recursos en playas, la infraestructura en balnearios y la posición de tránsito, entre Argentina y Brasil. México y los países europeos compensan importantes rubros de su balanza de pagos con divisas del turismo. Se dice que el Uruguay puede hacer lo mismo y en parte lo ha hecho hasta ahora.

Este tema del turismo puede llevar a muchas disquisiciones. En realidad, el aprovechamiento de los recursos turísticos no hace al sistema capitalista o socialista. La variante está en que una cosa es "prestar" al país sus cotos privados para el solaz turístico de gente de otros países y otra es tener un país con lugares turísticos en donde el pueblo uruguayo, junto a todos los que puedan venir del exterior, disfruten conjuntamente de esa estructura de servicios. En nuestro país, la belleza de Punta del Este, llegó a estar exclusivamente administrada por la oligarquía argentina. En una broma cruel para nuestra patria se achaca a los turistas argentinos esta afirmación: "el domingo es el único día desagradable en Punta del Este porque se llena de uruguayos ..."

En fin, la estancia eficiente y productiva con "uso turístico", es cuestionable también. En primer lugar porque los ingresos por estos servicios no pueden estimarse regulares dado que las corrientes turísticas esenciales de los países vecinos son muy sensibles a las habituales fluctuaciones monetarias que registran tanto esos países como el nuestro. Y en segundo lugar porque en ambos grandes países vecinos se desarrollan programas turísticos de movilización interna y

cuentan con una base de recursos naturales recreacionales tan rica o más que la de Uruguay. Basar la suerte de una estrategia de desarrollo dando un papel muy significativo al producto de la venta de servicios turísticos, no parece un criterio muy cuerdo si analizamos la magnitud de nuestros problemas económicos y sociales con las posibilidades cuantitativas más optimistas de las proyecciones de ingresos por ese concepto (aproximadamente un 10% de valor de exportaciones anuales).

#### **4.5 Pérdida de imagen social**

Como el cambio de la estructura productiva conlleva al cambio en la forma y las relaciones de producción, la opción capitalista dependiente tiene efectos sociales importantes. Estos efectos el país los viene sintiendo en los últimos 15 años y son una de las formas de expresión del cambio capitalista para superar la crisis.

Al sustituirse las industrias que ya no tienen vida en el juego de la economía interna del Uruguay, hay que desmantelar estructuras productivas existentes y hay que desocupar una enorme cantidad de mano de obra ocupada - antes - por esa actividad. El problema de la desocupación no es sólo de tipo friccional, en el sentido de un cambio de áreas de actividad sino que es también tecnológico. Las nuevas industrias que requiere el "nuevo Uruguay" - las industrias de exportación no tradicional - incorporan tecnologías más avanzadas, con utilización de menos mano de obra, y con requisitos de mano de obra calificada diferentes a la calificación del proletariado vinculado a las estructuras productivas tradicionales del Uruguay.

Esto significa que la gente que está o estaba trabajando vinculada a la estructura de la industria tradicional, tiene que sufrir un desplazamiento. O se vuelca al sistema de seguridad social - seguro de paro o jubilación -, o emigra hacia otros centros de trabajo en donde hay actividades industriales de las que ahora el sistema le niega al país. Es cosa sabida que los dos fenómenos se vienen produciendo en nuestro país. Principalmente el fenómeno de la emigración que opera como válvula de escape social. La magnitud de la crisis sería aún más grave en el caso de que los cientos de miles de uruguayos que emigraron se hubieran quedado como gente desocupada dentro de las estructuras internas del país.

#### **4.6 Agravamiento de la dependencia**

La opción capitalista tiene también efectos agravantes en materia de dependencia internacional. En efecto, el Uruguay funcionando económica y productivamente a nivel del sector agropecuario tecnificado, con industrias muy especializadas en el

área de la producción de alimentos o de recursos básicos, pasa a depender respecto al resto de los insumos del intercambio negociado a través de la integración con otros países y en particular con Argentina y con el Brasil. Ese intercambio no lo negocia el país sino los intereses privados. Entonces al mismo tiempo que se va produciendo la emigración de mano de obra calificada a fuentes de trabajo externas, también los capitalistas criollos optan por sacar sus capitales al exterior y asociarse a las industrias que abastezcan al Uruguay y pasan a operar en mercados más amplios. Así, la vocación espontánea de concentración en los grandes centros, que la integración provoca en los grupos capitalistas, tiene efectos directos en la soberanía de los países menores, más débiles en recursos. En efecto, la integración se produce en las condiciones de relaciones productivas impuestas por el funcionamiento del sistema productivo del país mayor.

En el caso de nuestro país, cuando la opción capitalista termine de destruir su industria interna e integre su industria de exportación, también estará destruyendo las condiciones históricas de sus relaciones productivas que fueron las que crearon el marco de la estructura social, de su legislación laboral, de las normas de seguridad social, de sus condiciones internas de vida: culturales, ideológicas y políticas, establecidas en conquistas de alcances sociales a través de luchas gremiales y populares.

#### **4.7 Dependencia económica y social = no-país**

Así, la opción nos integra a las vivencias dominantes de las economías vecinas y ello irá alterando gradual y substancialmente los patrones sociales, como ya lo está haciendo.

No se trata de que nuestros viejos patrones sean excelentes y no requieran cambios, se trata de reivindicar el derecho a que el sentido de los cambios lo definan las mayorías uruguayas y no la dialéctica de la dependencia económica internacional y de los intereses de nuestras minorías capitalistas, las mismas que sentaron las bases del subdesarrollo y la crisis. Es fácil darse cuenta que a la clase trabajadora uruguaya no le debe interesar ubicarse en las condiciones de explotación, organización y ubicación social de los trabajadores brasileños o argentinos, y sí avanzar sobre lo que fue su posición en el Uruguay tradicional.

Por esto decimos que la alternativa para la salida capitalista de la crisis supone avanzar hacia el no-Uruguay, hacia el no-país, hacia un Uruguay sin nacionalidad. Es fácil anticipar que en el transcurso de dos o tres generaciones el proceso habrá logrado cambiar, alienar la personalidad, la mentalidad, la sensibilidad uruguaya y

tendremos un país con fronteras políticas sólo para sumar un voto más en la OEA o en la ONU, pero sin expresión diferencial como masa social. **Un país deglutido por las condiciones regionales del desarrollo imperialista.**

El problema consiste en interrogarnos acerca de si el uruguayo mayoritario aspira a conservar de la visión histórica, sus niveles de confort material o sus valores sociopolíticos y humanos, o los dos aspectos para avanzar a partir de ellos y superarlos en una sociedad mejor. Es probable que aceptando el determinismo histórico, y nuestra ubicación geográfica, el Uruguay, con la dimensión débil de sus escasos 2,8 millones de habitantes en medio de 125 millones de habitantes de sus vecinos; con la poca gravitación de sus recursos y de su estructura productiva en medio del dominante desarrollo capitalista internacional que lo está ligando y vertebrando a la actividad económica de Argentina y Brasil; y emigrando sus cuadros humanos a integrarse en los frentes de trabajo de otros países - es probable, repetimos, aunque utópico que en determinado momento encuentre o reubique un nivel de confort material aceptable. Será el mismo que vaya acompañando el proceso de los países que nos determinan, ni más ni menos. Ya sabemos, por la etapa que estamos viviendo y de la que probablemente demore en sacarnos la alternativa capitalista, que la dependencia a la dinámica del desarrollo capitalista regional ha significado, desde hace muchos años, retrocesos sensibles respecto a lo que ya estaba logrado en el Uruguay en materia de niveles materiales. Sin embargo, si la alternativa capitalista dependiente fuera capaz de dar cierta estabilidad a un nivel de confort social aceptable, la realidad mostrará nuestras clases populares inmersas en las contradicciones de clase de los países que nos hayan deglutido. La lucha de nuestro pueblo se apoyará en las mismas motivaciones que la lucha y los conflictos de los obreros o trabajadores de Argentina y Brasil, porque sus patrones serán los mismos y las normas de relaciones también las mismas.

La cuestión consiste entonces en que el Uruguay acepte que su pueblo sea absorbido por situaciones y realidades no controladas por sus intereses como nación, para desaparecer sin notarse como si mezcláramos 2,8 lts de vino en 125 lts de agua, o - por el contrario que el Uruguay pretenda, reivindique su derecho a sobrevivir como comunidad social diferente y ensaye una salida a su desarrollo que le permita la propia solución de sus problemas.

Avanzar en el camino de nuestra realidad, luchar en la perspectiva de nuestra propia frontera y necesidades, no es dar la espalda a América Latina, sino aportar al proceso de cambio continental. Y si nuestra salida de cambio, nos lleva ahora -

por ejemplo - a contradecir el proceso de integración económica dependiente de Argentina y Brasil, ello será una defensa para evitar la succión de nuestros recursos por el sistema tentacular de empresas internacionales que operan y manejan la vida económica de esos países.

Se trata de hacer coincidir, las necesidades auténticamente nacionales de nuestro pueblo que tiene todo el derecho a reclamar para sí la preservación de resultados y conquistas alcanzadas en el período histórico y avanzar con sentido progresista, revolucionario, hacia una nueva imagen social, y al mismo tiempo que su lucha tenga un efecto importante y constructivo, en el proceso de cambios de todo el continente y principalmente en la futura integración latinoamericana no dependiente.

Desde luego que nada de eso se logra en la perspectiva de la salida neo-liberal de un país económicamente abierto, que está impulsada y defendida por los grupos económicos minoritarios. Los mismos que durante todo el proceso de desarrollo histórico del Uruguay fueron los responsables directos y exclusivos de la pésima administración de los recursos del país, que acompañó a la gran acumulación de ganancias y capitales de esas minorías. Todas las razones tecnocráticas que se puedan esgrimir para defender la tesis del desarrollo integrado al capitalismo internacional, como la única viable para nuestro país en el marco de su ubicación geopolítica, esconden irremediamente la sobrevivencia de la hegemonía de esos grupos que - convictos y confesos de la crisis en que han sumido al país - reclaman el derecho a seguirlo administrando bajo la prioridad de la rentabilidad de sus patrimonios y de espaldas a las necesidades y los derechos de toda una nación.

## **5. El acontecer desde 1972 a 1975**

### **5.1 Consolidación en el gobierno de las corrientes neo-liberales**

A través de los mecanismos muy peculiares del sistema electoral uruguayo, en los comicios de 1971 quedó instalado en la Presidencia de la República un ganadero representativo de los sectores ultra conservadores dentro del panorama político del Uruguay.

La instalación de ese gobierno significó una opción clara en el camino de la consolidación de los "cambios" iniciados en 1960 para liberalizar la economía y modificar substancialmente el modo de funcionamiento de la comunidad nacional y la estructura de su sistema social.

La perspectiva por iniciar el camino hacia "la imagen del Uruguay" en la óptica de los sectores populares, quedó postergada. Los años siguientes y los hechos que los pautaron han mostrado a estos sectores perdiendo no sólo la posibilidad del planteamiento de esa imagen, sino replegados por la represión en su peso y presencia incidente sobre el acontecer en el país.

El modelo de cambios impulsado por el gobierno de Bordaberry, quien llegó a ocupar la Presidencia sumando apenas el 22% del total de sufragios, no representaba auténticamente la "opción" de las mayorías del país. Ello explica la circunstancia de que para llevarla adelante se haya recurrido, a los 15 meses de gobierno, a la ruptura del régimen de derecho clausurando el Poder Legislativo y la vida política del país.

Para poder configurar el funcionamiento del neo-liberalismo, el régimen tentó muchos caminos y en los tres años transcurridos removió varios grupos técnico-económicos, pero lo más significativo fue que para asegurar la viabilidad de sus cambios arremetió primero en el campo ideológico y luego en el montaje de un sistema autoritario como nunca había existido en el historial del país.

La lucha ideológica se desarrolló por el tremendo temor que se desató en los sectores conservadores ante el surgimiento y el crecimiento organizado de la coalición de fuerzas progresistas (Frente Amplio), cuyo candidato presidencial Liber Seregni obtuvo el 20% de la votación total o sea apenas 2 puntos menos que Bordaberry. Desde el punto de vista de la ultra derecha uruguaya era fundamental cortar de raíz la posibilidad de que en Uruguay se iniciara un proceso similar al que, por entonces, intentaba cambios sociales democráticos en Chile.

La organización de un sistema autoritario y represivo de gobierno, se le hizo inicialmente de fácil justificación por la presencia de la guerrilla urbana, y posteriormente se transformó en un requisito básico del proceso en virtud del alto costo social de la política económica gubernamental y sus fracasos.

Las alteraciones que sufrió el Uruguay en su modo de vida político y social entre 1972 y 1975 son conocidas. No es del caso detenerse en ellas por no constituir el centro temático de este artículo. Pero es importante comprobar que entre los factores negadores de la viabilidad capitalista dependiente que se señalaron en el punto anterior, quedan pocos por cumplirse.

## **5.2 Los cambios en el rumbo de la economía**

Recogiendo elementos de análisis de diversos trabajos especializados y en particular del contenido de la publicación de un ciclo de conferencias dictadas en 1974 por los economistas Faroppa, Couriel, Bensión y Buchelli en el Colegio de Economistas del Uruguay, una síntesis del tipo y sentido de los cambios en el rumbo económico de los últimos años, sería la siguiente.

Los principios redistributivistas que habían caracterizado al Uruguay del pasado dejan de tener predominio.

Desde el propio aparato del Estado se tiende a romper la vieja y amplia alianza de clases y grupos sociales que había caracterizado al modelo social vigente hasta 1958, en perjuicio de los asalariados públicos y privados que pierden participación en el sistema en términos económicos y de los industriales no competitivos y comerciantes que atienden la demanda interna, que ven limitadas sus posibilidades por la retracción de dicha demanda.

La nueva ideología económica busca instaurar los principios básicos de una economía neo-liberal. Se trata de que la asignación de recursos sea determinada por los precios del mercado de acuerdo al libre juego de la oferta y la demanda, en el espacio interno y externo al Uruguay. Se busca la mínima participación del Estado y se estimula el ingreso del capital extranjero.

En la estrategia se atiende fundamentalmente a la demanda externa, limitando la expansión de la demanda interna. En la alternativa inflación-desocupación, se le da prioridad al corte del proceso inflacionario. Debilitado el proceso inflacionario, el modelo espera que se inicie un proceso de acumulación en los sectores competitivos en el campo internacional.

La política económica atendiendo a esta estrategia, tiende a modificar substancialmente la acción del Estado en la determinación de las condiciones de apropiación y distribución del excedente económico. La política de salarios y precios muestra el cambio de la circulación del excedente, desde los asalariados hacia determinadas fracciones capitalistas. La política cambiaria y de comercio exterior señala la tendencia a favorecer a los sectores rurales y competitivos y a la vez reducir los modos de protección, cambiando las condiciones de apropiación de los sectores no competitivos. La privatización de empresas estatales y la tendencia a una menor participación de los gastos del Estado, afectando los servicios sociales



y la seguridad social, muestran la nueva orientación en la circulación del excedente, desde la actividad estatal a las actividades privadas.

El proceso inflacionario sirvió como mecanismo de estas modificaciones. Su existencia pone de manifiesto una nueva puja por la apropiación del excedente, especialmente entre fracciones capitalistas.

A medida que ha avanzado la aplicación de esta línea económica (1972-1975) han ido surgiendo nuevos aspectos económicos. Si bien se mantiene la ubicación del Uruguay en la división internacional del trabajo, ya se aprecia en los últimos años la situación de dependencia, en segundo grado, a través del sustancial incremento en las relaciones comerciales, financieras y tecnológicas con Argentina y Brasil.

Considerando globalmente el proceso en las últimas décadas, puede advertirse un descenso en el nivel de las fuerzas productivas. Teniendo en cuenta el drenaje de capitales al exterior, se estima que la inversión fija no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de reposición. A su vez, la elevada emigración de trabajadores capacitados en los últimos años, ha afectado los niveles de calificación de la fuerza de trabajo. El conjunto de estos dos fenómenos ha resentido las posibilidades de creación y adaptación tecnológica, objetivo teórico de la nueva ideología económica.

Ello ha determinado un descenso de la productividad de la mano de obra, limitaciones en la generación de excedentes, suba de costos y debilitamiento neto de la capacidad de competencia con el exterior.

### **5.3 El fracaso**

No por previsto, el fracaso de las soluciones económicas de la opción del régimen deja de ser abismante. En cada uno de los años del período se ha pretendido esconder las fallas básicas del modelo con explicaciones coyunturales. Efectivamente, han habido circunstancias negativas coadyuvantes con la inviabilidad esencial de las soluciones: a) los problemas de comercialización de la carne y de la lana, los rubros que a lo largo de la vida económica del país han constituido el 90% de sus exportaciones; b) la incidencia exterior del fenómeno inflacionario que afectó en los últimos tiempos a la economía mundial y que incidió en los insumos básicos de los que depende absolutamente la economía uruguaya, particularmente en el petróleo.

Sin embargo el fenómeno paralizante de la actividad económica nacional más significativo, fue la destrucción del mercado interno de consumo, la liquidación de la estructura productiva y de servicios que lo atendía, sin la creación alternativa de nuevas actividades productivas.

Para que nuevas actividades se pudieran desarrollar con posibilidades rentables y de productividad competitiva en el orden internacional - esencia de la tesis neo-liberal - nuestro país debería: 1) estar aislado como "probeta de laboratorio" de los fenómenos especulativos que la vida financiera acusa inexorablemente en las inestructuradas economías de América Latina y a los que no escapan las economías de los grandes países vecinos al Uruguay; 2) debería lograr una imposible estabilidad financiera interna que permitiera superar sus desequilibrios sectoriales y obtuviera un "seguro" contra la infiltración de la inflación importada. Por muchos años, y debe considerarse esto con realismo, las políticas anti-inflacionarias tendrán éxito transitorio, logrando que en algunos años la tasa de inflación se reduzca. Por ejemplo, en 1969, 1970 y 1971 el ritmo inflacionario se amortiguó en relación a 1967, para luego dispararse nuevamente en 1972. Actualmente en 1975 sucede algo similar en relación con la tasa de 1974, pero en primer lugar no hay indicadores estables que garanticen que la situación sea irreversible<sup>3</sup>, y en segundo lugar no puede olvidarse - si de modelo neo-liberal se trata - que aún así el nivel absoluto del ritmo inflacionario se maneja en órdenes de magnitud sensiblemente superiores a lo que en esos modelos se requiere como base de equilibrio para el desarrollo. El "logro" estimado para 1975 será una tasa del orden del 50%<sup>4</sup>; 3) disponer de la dotación de recursos materiales y humanos (calificados) para impulsar agresivamente nuevas actividades. Esto resulta incompatible - por un lado - con la reducida capacidad de compra de equipamiento y tecnología derivada de la rigidez de la economía externa y por otro lado del proceso emigratorio sistemático que el país sufre agudamente en los últimos cinco años por el cierre de las fuentes de trabajo derivada de los errores del propio planteo neo-liberal. Esta emigración ha desplazado cientos de miles de ciudadanos de la población económicamente activa (principalmente profesionales y operarios)<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>La presión deficitaria de la balanza comercial y la rigidez en la reducción de los niveles de gastos públicos (25% de déficit fiscal en el primer semestre de 1975) por los costos de seguridad (militares y policiales) han sido reconocidos por el ministro de Economía como atentatorios del modelo. Declaración del Sr. Vegh Villegas en julio de 1975.

<sup>4</sup>Informe de Bancos del Litoral Asociados. Mdeo. Septiembre de 1975.

<sup>5</sup>De acuerdo con las cifras del censo de 1966 el Uruguay debería tener actualmente, por proyección de su tasa de crecimiento, 3.2 millones de habitantes. El reciente censo (1975) "confiesa" palmariamente la expulsión postnacional al haber contabilizado solamente 2.7 millones. Estudios especializados indican que en los últimos tiempos el Uruguay perdió el 30% de su población en

Como el supuesto teórico de lograr impulsar nuevas actividades presenta limitaciones como las indicadas en los puntos 1, 2 y 3 del párrafo anterior, ha sido muy difícil motivar la vocación para invertir y por tanto encontrar los inversionistas para concretar proyectos. El modelo falla en sus alcances productivos. Los informes estadísticos de CEPAL en los últimos años tuvieron que presentar al Uruguay con índices de retroceso en su nivel de producto o con tasas "cero" de crecimiento.

Desde 1974 el modelo neo-liberal adquirió características drásticas en sus soluciones para llegar, según sus voceros, a una apertura total de la economía y erradicar definitivamente la inflación. Es evidente que tales decisiones de política económica sólo pueden ser apreciadas como de "emergencia" para zanjar el ahogo financiero del endeudamiento externo y la paralización interna. Sin inversión interna y con compromisos de servicios de deuda externa del orden de 50 millones de dólares en 1975 y una balanza de pagos deficitaria por incidencia adicional de otros rubros, la búsqueda del realismo cambiario procuró tentar la radicación de capitales argentinos en inversiones inmobiliarias - habida cuenta del bajo valor relativo de los precios internos de las propiedades en el Uruguay -. Además, liberalizando el régimen de movimiento de capitales con el exterior y ofreciendo altas tasas de interés, se buscó atraer inversiones financieras extranjeras. Ninguna de esas afluencias de capital implican perspectivas de cambios en el sistema de desarrollo productivo. El propósito del Ministro Vegh de recuperar para el Uruguay la imagen de "plaza financiera confiable" tiene un claro sentido cortoplacista y muy pocos efectos secundarios en el área real de la economía.

Por otra parte el modelo económico neo-liberal encuentra sus propias limitaciones en el modelo político del sistema. El costo social del modelo económico requiere esencialmente de un régimen represivo para contener la disconformidad popular y ello es muy oneroso para las arcas fiscales y se transforma en un factor de rigidez insuperable en la estructura de los gastos públicos (50% del presupuesto nacional). Los gastos militares y policiales son actualmente la causa del incontrolable déficit fiscal y la permanencia de éste contradice la política anti-inflacionaria. En lo que se refiere al comercio exterior, es evidente también que ante la retracción de los mercados tradicionales de la carne, el país no tendría necesidad de sufrir los efectos de la reducción de sus exportaciones si mantuviera una política de relaciones amplias con el tercer mundo y área de las economías socialistas. En este punto, lo que el régimen explica como "adversidad de coyuntura" no es sino una

consecuencia de la estrechez y miopía de sus opciones políticas para la ubicación de la economía del país en el marco de la economía mundial.

Al finalizar el año 1975 el fracaso de la opción neo-liberal es tan evidente, que hasta los propios sectores hacia los cuales teóricamente están orientados sus propósitos sufren las penurias de los resultados. Todos los niveles de la actividad pecuaria - desde el latifundio hasta los pequeños productores - están en franca crisis de falencia. La actividad comercial y desde luego la industria de bienes de consumo están en el nivel más bajo de la historia por la retracción de la capacidad de compra de la población. Los servicios en general sufren los efectos secundarios de la retracción comercial e industrial, y en particular los dedicados al turismo afrontan para la temporada 1975-1976 la ausencia del turismo argentino, consecuencia de la variación coyuntural del signo monetario de ese país (recordemos aquí que nuestro país no puede ser considerado como "probeta de laboratorio" aislada de los fenómenos financieros de la región) y por efectos indirectos la de buena parte del turismo brasileño atraído hacia Argentina por las ventajas de la situación del cambio monetario. El sector público debatiéndose en el arrastre del déficit fiscal y con sus servicios deteriorados. Todo lo cual se suma a la grave situación por la que atraviesa la economía externa y la posición de endeudamiento del país.

#### 5.4 Las cifras del fracaso<sup>6</sup>

Una visión actual de referencias estadísticas e indicadores de la situación económica en el Uruguay muestran, por un lado la difícil situación actual y por otro el deterioro operado en los últimos años:

- **Indice de precios al consumidor.** En 1974 el país soportó la tasa de inflación más alta de los últimos años (107%). En el año que corre, sin que pueda decirse que se logró la estabilización, se ha conseguido reducir el ritmo de la inflación. El pronóstico para 1975 es que llegará aproximadamente al 60%, de los cuales un 25.6% ya se operó hasta fines de junio.

Reiterando lo ya expresado en páginas anteriores, el modelo neo-liberal no puede aceptar operar a niveles del 60% de inflación como marco de referencia estable para orientar inversiones privadas en el sistema. Por otra parte si se observan las variaciones anuales de este índice, desde 1970, se aprecia que durante dos años (1970 y 1971) el modelo logró mantener niveles reducidos de inflación (21 y 36%),

---

<sup>6</sup>Tomadas del informe "Situación Económica y Perspectivas Septiembre 1975". Bancos del Litoral y Asociados.

descontrolándose en los tres años siguientes a ritmo alternado (95 y 77%) y (107) abatido en el presente año.

- **El nivel de ingresos de los asalariados.** En 1974 el salario real de los trabajadores descendió a los niveles más bajos desde 1968.

En 1975 el descenso ha continuado: a junio de 1975 el salario real bajó nuevamente en un 6.4% respecto al promedio de 1974.

- **Comercio Exterior.** En el primer semestre de 1975 se alcanzó un nivel récord en el déficit de la balanza comercial: 77 millones de Dls. La proyección estima para fin de año un nuevo récord anual: 118 millones de déficit. Y decimos un nuevo récord porque en 1974 ya se había llegado a una cifra sin precedentes: 99 millones de Dls.

- **Balance de pagos y endeudamiento externo.** Se prevé un saldo deficitario de 170 millones de dólares para fines de 1975. Esta cifra surge de la proyección del déficit comercial a fin de año (118 millones) más 50 millones por pago de servicios, dividendos, intereses y 2 millones en otros rubros. Si a ello se agrega la amortización de deuda externa por un monto de 50 millones, la presión sobre las reservas internacionales será del orden de 230 millones de dólares.

A pesar de esta circunstancia el informe señala que se prevé para el transcurso del año una situación de "relativa holgura financiera" y de mantenimiento de las reservas internacionales en función del crecimiento considerable del endeudamiento externo, que ya a fines de junio de 1975 llegó a 1.000 millones de dólares (aproximadamente cinco veces el valor de un año de exportaciones).

Los ingresos previstos por créditos externos consideran el endeudamiento adicional con el FMI, con la Banca Privada norteamericana, con el Banco Mundial y el BID para aplicar en proyectos; con AID, con empresas sudafricanas y de las líneas de crédito para compras de bienes de capital con Argentina y Brasil.

- **Sectores productivos.** Continuando la tendencia sostenida a la baja de los años anteriores, en el primer semestre de 1975 se registró el menor nivel de exportaciones de carne (30.000 toneladas). Esta cifra representa la mitad de las exportaciones de 1972 y menos de la mitad de las de 1971 y 1973.

Esta situación en la comercialización externa de la carne ha significado una baja muy importante en las inversiones para mejorar los rendimientos. En efecto, la

instalación de pasturas mejoradas se estima bajando a 100.000 Hec. sembradas, en relación a las 320.000 sembradas en 1972 y cifras intermedias en 1973 y 1974.

Aunque los rubros de la agricultura tienen menor significación en materia exterior, debe señalarse que como consecuencia de la situación favorable de los precios del trigo y otros cereales, las superficies sembradas han aumentado en un 35% respecto al nivel medio de las siembras entre 1971 y 1975. Sin embargo, en el orden económico estos aumentos de áreas sembradas se verán afectados en 1975-1976 por una baja en los niveles de precios y en el caso del trigo enfrentando dificultades para su colocación en Brasil como en los años pasados. Adicionalmente, la subida de los costos de explotación agrega un factor más a la pérdida de rentabilidad para los agricultores.

Finalmente, en la industria el año 1975 - en su primer semestre - vuelve a mostrar una baja en todas las ramas vinculadas al consumo: alimentos, tabacos, calzado y vestuario, plásticos y artículos de electricidad, papel, química, minerales no metálicos y productos metálicos básicos. Solamente mostraron incremento la rama textil como consecuencia del aumento de las exportaciones de "tops" y la rama del caucho también como consecuencia del aumento de las exportaciones a Argentina.

- **Situación fiscal.** En el primer semestre de 1975 se verificó un déficit del 25% en la gestión del Presupuesto General, lo que significó un descontrol respecto al déficit previsto que era del orden de un 16%.

## **6. Conclusión**

La presentación de este artículo elaborado con realismo sobre el caos nacional que padece el Uruguay, intenta esclarecer con fundamentos técnicos y razones humanas, apoyándose en datos incontrastables, el sin destino de nuestro país como ente nacional soberano por el camino que lo han puesto a transitar.

Esto no significa aceptar algunas tesis absurdas sobre la inviabilidad de nuestra patria, tanto en el orden económico como en el social. Un país con 16 millones de hectáreas laborables es viable no sólo para dar bienestar a su menguada población actual, sino para 20 o más millones de pobladores. Y en el orden humano el "hombre uruguayo" tiene indudablemente condición social y capacidad como para emprender el esfuerzo más duro imaginable, en aras de la recuperación de su patria, siempre que ese esfuerzo se encuadre en el marco de la dignidad nacional y la participación de todos en el sacrificio y sus resultados.

La viabilidad de nuestra patria independiente, en el orden económico, nunca pudo plantearse sobre la base de un régimen de economía abierta. Nuestra dimensión de recursos naturales y humanos y nuestra posición geopolítica sólo puede concebirse fortalecida en el marco de una economía cerrada, inteligentemente protegida - no anárquicamente protegida como en el pasado - y sobre un sistema de relaciones económicas regionales e internacionales concertado bajo un punto de vista nacional. La cohesión nacional es la única forma de ir logrando paulatinamente desatar la rigidez actual de las cadenas que nos tienen amarrados con el exterior. Si a la cohesión interna, basada en un programa de recuperación productiva y de distribución social, se le complementa con una hábil política exterior que ubique las posibilidades de intercambio del país en el marco de las contradicciones actuales de las áreas de poder económico del mundo, el camino de una gradual autodeterminación se abrirá para nuestro país.

Cuando en 1959 se inició el proceso de la "apertura externa" de nuestra economía, faltó evidentemente visión nacional y capacidad para reformular un sistema de relaciones externas que no tuviera que transitar por las soluciones de los acreedores del exterior. Los mecanismos y las soluciones políticas hacia una "apertura total" están hoy en plena vigencia y se debaten en la maraña de sus propias contradicciones técnicas y las sociales consecuentes. En la desesperación del momento las soluciones se plantean como salidas transitorias de coyuntura en el marco de una táctica para esperar el petróleo... Esa es una posibilidad que está en la fase de prospección y que dada la notoriedad del producto en el momento actual, se maneja como espejismo de esperanza para el sufrimiento nacional.

Independientemente del deseo optimista que con sentido patriota sentimos en relación con la posibilidad de que el país disponga de un recurso tan fundamental, pensamos que esa posibilidad futura no sirve de excusa a la incapacidad del actual proceso para lograr movilizar los recursos materiales y humanos con los que ya cuenta el país. En particular esa población, que perpleja, debió emigrar o aquella que desde las aulas ya tiene que ir pensando hacia dónde tendrá que emigrar.

Mientras el país ha soportado el largo período de esta crisis y los errores para su solución, se ha desangrado - y esto es algo más que retórica de la frase - en la pérdida de recursos humanos, en la pérdida de recursos financieros y en la pérdida de recursos reales expresada en la venta directa de tierras y patrimonios a inversores extranjeros.

El país está debilitado. La imagen de su estructura, de su dinámica actual, y de la mentalidad oficial dominante nos lleva con frecuencia a pensar en "una vieja casona feudal de una gran familia venida a menos, cuyos hijos y nietos están lejos trabajando, y sólo quedan en ella la viuda, una tía vieja, el administrador (severo y austero en su interior y genuflexo y sonriente con los acreedores), los sirvientes y los guardias. Todos ellos mirando corroerse el edificio, los muebles y las rastras que antes trabajaron con éxito la tierra".

La imagen es sin duda gris y deprimente. Ella es el síntoma del fracaso y del fin de la alternativa neo-liberal. La demora en definir su cambio radica en la falta de visión sobre la alternativa válida y digna para el país. Por otra parte, existen apoyaturas circunstanciales a partir de las cuales, aceptándose dramáticamente que la conducción económica es nefasta, resulta difícil concebir la modificación del rumbo económico sin una previa definición de la opción política del país. Lamentablemente, el proceso político de los últimos años y la dureza del régimen presentan situaciones esclerosadas que hacen engorrosa la ruptura del círculo vicioso en el que se sostienen recíprocamente el modelo económico y el político. El drama en que se vió envuelta la vida política del país tiene un sedimento grave de dolor, resentimiento, temor y desconfianzas, y ello pauta la sucesión de hechos y tensiones que periódicamente registran las noticias y hace imprevisible la salida con la cual se selle la evidente inestabilidad actual del régimen.

Noviembre de 1975.

### **Referencias**

\*Anónimo, INFORME DE BANCOS DEL LITORAL ASOCIADOS. - 1975;

\*Anónimo, SITUACION ECONOMICA Y PERSPECTIVAS. Septiembre - Bancos del Litoral y Asociados. 1975;