



**Primera parte: 1945-1972.  
De la prosperidad a la crisis**



# 1945-1958: La prosperidad neobatlista y sus límites

## Cronología

### 1945

Febrero 22: Declaración de guerra a Alemania y Japón.

Mayo 8: Fin de la Segunda Guerra Mundial.

Octubre 22: Reconocimiento del gobierno polaco de Varsovia.

Noviembre 21: Propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores Enrique Rodríguez Larreta a los países americanos sobre un sistema de intervención multilateral para defender la democracia política en el continente.

Diciembre 18: Uruguay ratifica la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco.

### 1946

Setiembre 16: Se aprueba el estatuto del trabajador rural.

Setiembre 18: Se aprueba ley de derechos civiles de la mujer.

Noviembre 24: Elecciones nacionales: triunfo de la fórmula Tomás Berreta-Luis Batlle Berres (Partido Colorado).

### 1947

Enero 2: Ratificación de los acuerdos de Bretton Woods; ingreso al Fondo Monetario Internacional.

Marzo 1: Asunción de T. Berreta como Presidente.

Junio 30: Huelga general contra proyecto de ley sindical.

Julio 15: Firma del Convenio de pagos con Inglaterra: se transfiere al Estado la propiedad de las empresas de ferrocarriles, aguas corrientes y tranvías.

Agosto 2: Muerte del Presidente T. Berreta; asume como Presidente L. Batlle Berres.

Setiembre 17: Creación del Consejo Nacional de Subsistencias.

Octubre: Fundación de la Comedia Nacional.

Octubre: "Acuerdo patriótico" entre el batllismo y el herrerismo.

Octubre 22: Ingreso del Uruguay a la UNESCO.

Diciembre 6: Creación de la Administración Municipal de Transportes (AMDET).

## 1948

Enero 12: Creación del Instituto Nacional de Colonización.

Setiembre 3: Ratificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Octubre: Asalto de militantes comunistas al cine Trocadero y represión policial; detenidos denuncian torturas.

Octubre: Huelga de futbolistas profesionales; suspensión del Campeonato Uruguayo.

Diciembre 31: Integración de los directorios de los entes autónomos con participación del herrerismo; nacionalización de los ferrocarriles y las aguas corrientes.

## 1949

Marzo: Ruptura entre el batllismo y el herrerismo.

Setiembre 2: Fundación de la Institución Teatral El Galpón

Setiembre 14: Cese del estado de guerra con las potencias del Eje en lo referente a ascensos militares, zonas de seguridad y defensa pasiva.

Octubre 19: Adquisición del Servicio de Aguas Corrientes de Montevideo.

## 1950

Junio 7: Ley de fomento de la producción de azúcar.

Julio 16: En Río de Janeiro, Uruguay gana la copa del mundo por segunda vez.

Setiembre: Actos conmemorativos del centenario de la muerte de José Gervasio Artigas.

Octubre 20: Creación del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

Noviembre 26: Elecciones nacionales: triunfo de la fórmula Andrés Martínez Trueba-Alfeo Brum (Partido Colorado).

## 1951

Enero: Creación de la Confederación Sindical del Uruguay.

Marzo 1: Asunción de Andrés Martínez Trueba como presidente.

Julio 13: Reunión de representantes blancos y colorados para redactar las bases de una reforma constitucional.

Julio 22: Referéndum municipal en Montevideo: anulación del aumento del precio del boleto.

Agosto 17: Batllistas y herreristas presentan proyecto de reforma constitucional: propuesta de Ejecutivo Colegiado.

Agosto 25: Fundación de la Liga Federal de Acción Ruralista de Benito Nardone.

Setiembre-octubre: Huelga de estudiantes universitarios en reclamo de la inclusión de la autonomía universitaria en el proyecto de reforma constitucional.

Octubre: Incidentes entre huelguistas, estudiantes y la policía.

Noviembre 12: Creación de las Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) como un ente autónomo.

Diciembre 16: Plebiscito ratifica la reforma de la Constitución implantando el régimen de "colegiado integral" para la integración del Poder Ejecutivo.

## 1952

Marzo 1: Asume nuevo colegiado electo por la Asamblea General: Consejo Nacional de Gobierno integrado por A. Martínez Trueba (Presidente), cinco representantes de la mayoría colorada y tres de la minoría blanca.

Marzo: Implantación de "medidas prontas de seguridad" frente a huelga de empleados de Salud Pública.

Marzo 15: Se prohíbe la realización de la Conferencia Continental Americana Pro-Paz por atribuirle propósitos de propaganda comunista.

Junio: Comienza ola de conflictos en bancos, transportes, electricidad y radiodifusoras que dura hasta octubre.

Setiembre: Implantación de "medidas prontas de seguridad" para combatir ola de conflictos sindicales.

Noviembre 15: Monopolio de los ferrocarriles por la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE).

Diciembre 19: Creación de Obras Sanitarias del Estado (OSE).

## 1953

Marzo 9: Instalación de la Caja de Jubilaciones Rurales.

Marzo 27: Creación de la Dirección General de Estadística y Censos.

Junio 10: Convenio militar con Estados Unidos.

Setiembre 21: Inauguración del Hospital de Clínicas.

Setiembre 25: Declaración de cese del estado de guerra con Alemania.

Noviembre: Victoria de la Lista 15 en las elecciones internas del batllismo en Montevideo.

## 1954

Julio 21: Creación de la Comisión Especial de represión del comercio ilícito de carne.

Octubre 22: Las prestaciones de Asignaciones Familiares se extienden a los trabajadores rurales.

Noviembre-Diciembre: Reunión de la 8ª Conferencia General de la UNESCO (Palacio Legislativo)

Noviembre 28: Elecciones nacionales: triunfo de la Lista 15 (Partido Colorado), encabezada por Luis Batlle Berres.

## 1955

Enero 11: Concesión de franquicias aduaneras a los legisladores para la importación de automóviles.

Marzo 1: Asume nuevo Consejo Nacional de Gobierno con presidencia rotativa anual de L. Batlle Berres, Alberto Zubiría, Arturo Lezama y Carlos Fischer.

Abril 30: Ratificación de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobada en Bogotá.

Setiembre: 16º Congreso del Partido Comunista del Uruguay, establece las líneas de renovación política.

Diciembre: Viaje de Luis Batlle a Estados Unidos.

## 1956

Mayo: Crisis ministerial y ruptura en el Partido Colorado: renuncian los ministros de la Lista 14.

Junio 7: Aprobación de normas para la explotación de estaciones de televisión.

Julio 7: Pacto entre Luis Alberto de Herrera y Benito Nardone para impulsar la reforma constitucional.

Agosto: El senador socialista Mario Cassinoni renuncia a su banca al ser designado Rector de la Universidad.

Agosto: Huelga de los trabajadores frigoríficos. Huelga de hambre en el Cerro y marcha de los obreros del Frigorífico Anglo de Fray Bentos hasta Montevideo. Instalación de la "Comisión coordinadora pro-central única de trabajadores".

Agosto 15: Formación de la Unión Blanca Democrática.

Diciembre 7: Inauguración de Saeta TV Canal 10.

Diciembre 27: Ley sobre licencias anuales de veinte días no fraccionables.

## 1957

Conflictos en la industria frigorífica; huelga de portuarios en Montevideo y el litoral; huelga de trabajadores de los arrozales y campamento de trabajadores frente al Palacio Legislativo; huelgas de FUNSA y ferroviarios; debates e interpelaciones contra la introducción de la educación sexual en las escuelas.

Enero: Aprobación de la ley de desalojos.

Febrero: Acuerdo electoral entre Herrera y Nardone (“abrazo patriótico”).

Mayo: El derrocado presidente guatemalteco Jacobo Arbenz se asila en Uruguay.

Diciembre 17: Incorporación de un representante de los funcionarios al Directorio del Frigorífico Nacional.

Diciembre 20: Cierre de los frigoríficos Swift y Artigas.

## 1958

Abril 24: Intervención provisoria y puesta en funcionamiento del Frigorífico Swift por el Consejo Nacional de Subsistencias.

Mayo: Visita del vicepresidente de Estados Unidos Richard Nixon y protestas de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU).

Agosto 16: El Congreso de la Liga Federal Ruralista acepta la oferta del lema del Partido Nacional formulada por Herrera.

Octubre: Manifestaciones de estudiantes y obreros en reclamo de la Ley Orgánica de la Universidad y una serie de leyes sociales. Luis Batlle Berres denuncia la existencia de una conspiración encabezada por la FEUU y el Partido Socialista; el senador socialista José Pedro Cardoso solicita la creación de una comisión investigadora.

Octubre 16: Promulgación de leyes sociales (seguros por enfermedad, salario por maternidad, etc.). Ley Orgánica de la Universidad.

Noviembre 30: Elecciones nacionales: triunfo del Partido Nacional por primera vez en la historia electoral del país; vence el acuerdo Herrera-Nardone; primer candidato Dr. Martín Echevoyen.

Diciembre: Ruptura entre Herrera y Nardone.





## El golpe del Gral. Alfredo Baldomir

\*Frega, Ana; Mónica Maronna; Yvette Trochon:  
“Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)”, EBO  
págs. 148-151

### CONSIDERACIONES FINALES

El tramo comprendido entre 1938 y 1946, deriva necesariamente hacia un análisis de la forma en que se concretó el pasaje del autoritarismo terrista hacia la definitiva restauración democrática. Proceso de transición que, como se ha visto, contiene múltiples canales y tensiones.

Uno de los datos referenciales imprescindibles para enmarcar correctamente la transición, lo constituye la incidencia del acontecer internacional. En dos perspectivas: por la definitiva articulación del Uruguay a los derroteros marcados por EE.UU., y por la incidencia directa que esto tuvo en la transición política. Asimismo, la coyuntura internacional ofreció un importante estímulo económico traducido en un aumento de las exportaciones y un significativo crecimiento del sector industrial.

Para el Uruguay, el deslizamiento hacia la órbita de influencia norteamericana se completó en estos cruciales años. Pero la nueva metrópolis imponía condiciones diferentes y se mostraba restrictiva respecto a su política comercial. La implantación de rígidas políticas proteccionistas para su agricultura e industria, la llevó a abrir únicamente el mercado norteamericano a aquella producción no competitiva –como la tropical– impidiendo que las exportaciones fundamentales del Uruguay se acoplaran satisfactoriamente a los nuevos dictados de su imperialismo. Sin embargo, la bonanza coyuntural que la Segunda Guerra Mundial aportó a la economía del país, dejaba ocultos los graves problemas de la escasa complementación del mercado estadounidense –competidor en materia de carnes y lanas– con la producción básica uruguaya.

Presentará el país en el período estudiado, una imagen de prosperidad –estructuralmente frágil– asentada en la demanda de productos pecuarios multiplicados por la guerra, en una industrialización de base sustitutiva y en la inyección de capitales extranjeros que buscaban un tranquilo refugio para su colocación. Sobre esta base se vivificaron los contenidos “benefactores” del Estado a través de una legislación social relevante, mecanismos de redistribución y expansión de las obras públicas. El papel del Estado se vio fortalecido tanto por la reanimación del intervencionismo en los aspectos económicos como del rol arbitral desplegado para limar los antagonismos más flagrantes de la sociedad.

La posición tomada por el gobierno uruguayo en materia internacional –fuertemente condicionada– se realizó en forma paulatina, derrumbando los obstáculos o rémoras

supervivientes de etapas anteriores. De allí que el espectro en materia de política internacional en el tramo estudiado, se desplazó desde posiciones firmemente neutralistas hasta otras con un alto grado de condicionamiento a los objetivos requeridos por el gobierno de EE.UU. Este camino de reconversión imperialista no se realizó sin ciertos enfrentamientos con algunos sectores políticos defensores a ultranza de la antigua situación.

A su vez, en el plano de la política interna, las circunstancias internacionales jugaron un papel preponderante, desdibujando la correlación de fuerzas característica del terrismo. La definición aliadófila del Presidente Baldomir, ambientó la reunificación colorada, acercó a gran parte del nacionalismo independiente y logró el apoyo del Partido Comunista. Por el contrario, el Partido Nacional liderado por Luis Alberto de Herrera, —defensor a ultranza de la neutralidad y receloso de la injerencia yanqui— fue desplazado de la posición preponderante que ocupaba en las esferas del gobierno. El golpe de Estado del 21 de febrero de 1942 ratificó el peso decisivo de EE.UU. y el alistamiento en la causa aliada. No en vano el canciller Alberto Guani, intérprete fiel de los dictados norteamericanos, fue el vicepresidente de la República desde 1943.

La transición en su aspecto político se fue vertebrando a lo largo de la presidencia de Baldomir. Si bien es posible reconocer en el golpe de Estado del 21 de febrero de 1942 un hito fundamental, el autocalificado “golpe bueno” fue una opción política, donde detrás de las causas ocasionales que motivaron la disolución de las Cámaras, subyacía un conjunto de circunstancias que hicieron de este episodio la culminación de un largo proceso, donde se anudaron factores de diversa índole.

Esta opción fue preparada y consumada por el oficialismo baldomirista y las fuerzas políticas desplazadas en 1933. La Constitución de 1934 y la ley de lemas de ese año, habían asegurado el reparto de los cargos políticos y el control del aparato partidario a los grupos comprometidos con el golpe de marzo (herreristas y terristas). De esta forma se desplazó completamente al batllismo y al nacionalismo independiente que pasaron a constituir una firme oposición al régimen instaurado.

Se había operado una división en el seno de cada uno de los partidos mayoritarios, donde parecía esbozarse cierto peso del componente ideológico sobre la adhesión “afectivo-cromática”. La conjunción opositora obtuvo su máximo grado de cohesión en el acto realizado en julio de 1938. Esta movilización puede ser considerada un “cruce de caminos”. Por un lado, una coincidencia en cuanto al rechazo de la Constitución de 1934, y por otro, diferencias respecto a la valoración del gobierno de Baldomir. Gran parte del nacionalismo independiente y el batllismo, se esforzaron en dejar constancia que la oposición no era hacia el gobierno sino respecto a los mecanismos del autoritarismo terrista que los había desplazado del poder. Se inició así una constante aproximación hacia el primer mandatario, lo que le permitió a éste romper definitivamente con los residuos de la “alianza de marzo”. El acercamiento del batllismo neto y del Partido Nacional Independiente, apenas insinuado en sus comienzos, se manifestó plenamente hacia 1939 y terminó con la coincidencia en la adhesión y justificación al golpe de Estado del 21 febrero de 1942. El protagonismo articulador de los partidos políticos tradicionales posibilitó y promovió el “golpe bueno”, constituyendo así un obstáculo a una salida que no tuviera su origen en acuerdos “palaciegos”.

La oposición mostró signos de debilidad que la inhibieron para concretar acciones conjuntas eficaces. A esto, se le sumaron las maniobras del oficialismo baldomirista que logró encauzar a los sectores tradicionales a su matriz original y frenar cualquier eventual empuje de acción conjunta. En este marco se inscribe la legislación electoral completada por estos años que, además de ser una herramienta para la transición política, aseguró el predominio del esquema partidario tradicional.

Entre los “partidos de izquierda”, tampoco fue posible un acuerdo perdurable, agravándose sus diferencias a partir de sus valoraciones sobre el golpe de 1942. Las fuerzas sociales reflejaban un relativo poder de movilización y la existencia de divisiones en el seno del movimiento sindical.

El hecho mismo de que la transición se hubiera dado desde el Poder Ejecutivo, con el apoyo tácito o explícito de una amplia gama de los partidos políticos, indicaba que no se habían operado cambios profundos. Se corría el riesgo, además, de limitar el proyecto de futuro a una restauración del pasado.

En 1933, el golpe de Estado había marcado un principio de diferenciación por encima de las divisas; en 1942, suponía el retomo al vínculo tradicional, donde los grandes partidos, unidos ante los comicios, albergaban sectores claramente diferenciados (aunque el Partido Nacional recién se unificaría totalmente en 1958, coincidentemente con su triunfo).

La reedición de la propuesta batllista, el intento de la burguesía nacional de lograr un modelo de desarrollo independiente, se enfrentaría a las mismas vallas que se habían interpuesto a su primer intento de aplicación, con el agravante de que los lazos de dependencia a fines de 1946 eran significativamente más profundos.

Desaparecidas las razones externas que permitieron aplicar una política de nivelación y equilibrio social, se evidenciaría, cada vez con mayor nitidez, el inevitable proceso de deterioro.



# Balance de las políticas económicas aplicadas a partir de los treinta.

\*Instituto de Economía:  
“El Uruguay del siglo XX. La Economía”,  
EBO – Instituto de Economía, 2003,  
págs. 53 - 59

## 6.2. El avance de la regulación a partir de los treinta

Con respecto al sector agropecuario las medidas impulsadas intensificaron el tono regulador puesto de manifiesto al final de los años veinte. La creación del Ministerio de Ganadería y Agricultura en 1935 fue la expresión institucional de la prioridad que el régimen terrista asignó al sector agropecuario. En su órbita funcionaron diversos organismos de estímulo a la producción.

Ante los efectos de la crisis sobre el agro, y teniendo en cuenta el apoyo prestado por los ganaderos al golpe de estado, se rebajó la contribución inmobiliaria rural, se suspendió la amortización de los préstamos contraídos por los ganaderos con el Banco Hipotecario y, lo que fue muy favorable para los exportadores, se devaluó la moneda (1935 y 1938) y se les fijó un tipo de cambio más favorable.

Fue notorio el aumento gradual de la intervención estatal en la comercialización de la producción. En 1935 se firmó un Convenio comercial con el Reino Unido (Convenio Cosío-Runciman) que aseguró una cuota en el mercado británico a las carnes uruguayas. Además se firmaron acuerdos comerciales de canje con Alemania e Italia. A partir de 1939 se centralizó en el Ministerio de Ganadería, del que pasó a depender la Comisión de Carnes, todo lo relativo a su exportación.

Cuando, en 1941, se estableció el Contralor de Exportaciones e Importaciones, el sector ganadero fue particularmente afectado. A través del mismo y en complemento con el Control de Cambios y el sistema de cambios múltiples, el listado puso en marcha, particularmente durante el neobatllismo, una importante transferencia de recursos desde el sector agropecuario hacia otras actividades productivas (políticas pro-agrícolas e industrialistas). Además, durante la Segunda Guerra se estableció, con la enconada oposición de los ganaderos, un gravamen al mayor valor de los productos exportados, cuya recaudación se destinó al abaratamiento de los productos de primera necesidad.

En relación al sector industrial se continuó con la tradicional apuesta proteccionista del batllismo, elevando aranceles y estableciendo prohibiciones para la importación de productos competitivos con la producción nacional y se volvió al expediente de los privilegios industriales para promover el desarrollo de nuevas iniciativas y la modernización de las existentes, aprobándose en 1930 una nueva ley al respecto. El establecimiento en 1931 del Control de Cambios, abrió un nuevo eje para la promoción de la industria en tanto el Estado contó, a partir de entonces, con un instrumento que le permitió asignar divisas, imprescindibles para las importaciones que la industria requería.

La creación de ANCAP en 1931 y la inauguración de la usina termoeléctrica "José Batlle y Ordóñez", tuvieron fuertes conexiones con la política industrial. En 1937, culminaron las obras de la refinería de La Teja y en el mismo año se inició la construcción de la represa de Rincón del Bonete.

El terrismo no rompió en éste, como en muchos otros campos de la política económica, con la línea de promoción industrial desplegada por el CNA, aún cuando el advenimiento de la dictadura estuvo fuertemente asentado en el apoyo del sector ganadero a través de sus expresiones gremiales y políticas.

Al Control de Cambios se le agregó el Contralor de Importaciones, fortaleciendo de esa forma la capacidad de regulación estatal respecto al monto y al tipo de productos que se importaban. Cuando en 1941 se estableció el Contralor de Exportaciones e Importaciones, se completó el conjunto de organismos y reglamentaciones a través de los cuales el Estado desplegó en los años siguientes una cada vez más afinada regulación del comercio exterior y, por medio de ella, una creciente transferencia de recursos orientada al estímulo de la diversificación productiva y de la distribución del ingreso.

En el comercio exterior, la creación del Contralor de Exportaciones e Importaciones (Ley Nº 10.000 de 10 de enero de 1941) marcó el punto culminante de una acumulación institucional iniciada a comienzos de los años treinta, que marca, a su vez, una llamativa continuidad en las políticas del CNA [Consejo Nacional de Administración], el terrismo y el neobatllismo con referencia al sector. Las atribuciones del Contralor comprendían: el control de la operaciones de compra y venta con el exterior, fiscalizando el valor de las mismas, así como su origen o destino; la concesión de permisos de importación de acuerdo a cierto orden de prioridades (materias primas para alimentos indispensables, para la salud y los servicios públicos, maquinarias, repuestos, etc.); la asignación individual del cambio a los importadores contemplando sus necesidades, el personal ocupado, etc.; y la fijación del tipo de cambio para los importadores (según los mismos criterios) y para los exportadores.

La política monetaria y cambiaria estaba estrechamente vinculada con la regulación del comercio exterior. La convertibilidad oro del peso uruguayo suspendida en 1914 nunca fue restablecida. Cuando, en 1935, se puso en marcha el primero de los "revalúos" se "respaldó" una nueva emisión monetaria destinada a cubrir deuda pública, apoyar al sector exportador y desarrollar políticas de empleo.

En 1938 se puso en marcha el "segundo revalúo", al mismo tiempo que se autorizó una nueva emisión monetaria destinada a cubrir el déficit presupuestal, o pagar servicios de deuda y a realizar obras públicas. En este mismo año fue aprobada una ley por la que se reglamentaba la actividad de los bancos privados. Durante la Segunda Guerra Mundial, se reforzó el papel de autoridad monetaria del Poder Ejecutivo y los problemas generados por los flujos monetarios hacia el exterior en la inmediata posguerra impulsaron nuevas definiciones en cuanto al manejo de los asuntos monetarios.

Por último, en lo que tiene que ver con el mercado de trabajo, en los años treinta no hubo regulación salarial propiamente dicha, con la única excepción de la industria frigorífica que tuvo salario mínimo estipulado por ley sancionada en 1930. Hasta 1943, los salarios de la actividad privada se fijaban en el libre juego del mercado. A partir de ese año, con la promulgación de la ley que estableció los Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares, se montó un complejo andamiaje institucional al servicio de la regulación salarial. La ley asignó a estos consejos la fijación de un salario mínimo que asegurase la satisfacción de las necesidades físicas e intelectuales, a través de la negociación de las partes con la mediación del Estado. Los sueldos mínimos de los empleados públicos y trabajadores rurales que quedaban fuera del mecanismo de negociación tripartita del salario, se fijaban por ley. En los años cuarenta la regulación del costo de la fuerza de trabajo se completó con el antes mencionado control de precios de artículos de primera necesidad y de los alquileres.

Mientras que el Contralor fue el instrumento mediante el cual se canalizó la transferencia de recursos desde el sector agro-exportador hacia el sector industrial y el propio Estado, los Consejos habilitaron la transferencia de ingreso desde el sector empresarial urbano hacia los asalariados. Por otra parte el Estado, a través de sus políticas sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación) y de su dominio industrial y comercial, se volvió él mismo un vehículo de las transferencias de ingreso hacia los trabajadores rurales y urbanos.

Al considerar los efectos de las regulaciones salariales sobre el nivel de vida de la población, no puede dejar de considerarse la evolución de las políticas sociales a lo largo del período. Frente a la desocupación de los primeros años treinta, el terrismo promovió la realización de obras públicas y, en términos más generales, se expandió el empleo público. Además, el régimen promovió diversas medidas paliativas de la grave situación social (precios tarifados y subsidios, rebajas de arrendamientos, comedores populares, expendios municipales). Todas estas medidas fueron la contracara del autoritarismo y la represión impuesta a la acción sindical, dando vía libre a la persecución desplegada por las patronales, que dejó sin defensas a los sectores asalariados frente a la notable caída del salario real durante la dictadura.





# La legislación laboral y los Consejos de Salarios como estrategia de integración social. Las políticas durante Amézaga

\*Porrini, Rodolfo:  
“La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)”,  
págs. 152-153

En las elecciones de noviembre de 1942 triunfó el Partido Colorado y la lista encabezada por Juan José Amézaga, colorado no batllista que completaría el proceso de transición política que finalmente reincorporaría -en el período siguiente- a este sector político a todos los círculos y poderes de gobierno. El batllismo, que no había propuesto candidato presidencial, había presentado listas legislativas en la cuales obtuvo una importante representación.

En el discurso a la Asamblea General el 1° de marzo de 1943, el Presidente electo advirtió sobre la importancia de la nueva Constitución (como garante de las libertades políticas e individuales) y sobre el Uruguay como retaguardia en el “ejército de la humanidad” “aliada” defensora de la “civilización”. Asimismo, expresó conceptos que revelaron una nueva concepción en materia social, y que puede diferenciarse -al menos en el discurso- del gobernante anterior, el Gral Baldomir.(403)

Esbozó una concepción global de desarrollo de la sociedad, en sus aspectos materiales y “morales”, que la democracia debía defender y perfeccionar. Advirtió que las democracias tenían graves deficiencias, y que “la injusticia que no se corrige provoca tarde o temprano reacciones incontenibles que pasan sobre los pueblos como cometas sociales”.(404) Las referencias a la necesidad de la “paz social” y la “justicia social” fueron precisas: “no perdamos la oportunidad de asegurar la paz social, la paz interna y juremos aproximarnos [...] para dar a todos los habitantes de la República, lo que con razón y justicia reclaman.” Pues “la inteligencia y los sentimientos humanitarios aconsejan aceptar los nuevos rumbos que traza la justicia social”

También señaló el optimismo otorgado por los “conciudadanos” a los gobernantes basados en los “principios ... que anima, a un pueblo que reclama leyes justas que protejan al trabajo, sin despojos ni agravios para nadie”. Y particularizando en los temas del mundo del trabajo y de los asalariados, señaló que “el contrato de trabajo no puede subsistir como contrato de adhesión en el que predomina la voluntad de una de las partes”, por lo que era una necesidad evidente reglamentar el contrato de trabajo, crear tribunales o juntas de salarios, extender y ampliar la asistencia, mejorar la habitación de los obreros y perfeccionar las leyes de previsión.

La idea de la “concertación social” bajo la égida del Estado aparece al señalar que “Industria, trabajo y economía nacional, representan intereses asociados. El Estado deberá organizar su política económica atendiendo a esa armonía de intereses para regular las tarifas de importación, los gravámenes internos y los regímenes cambiarios” (405)

Es posible detectar en su planteo una vertiente de "justicia social", que tendía a evitar las "grandes injusticias" pero por medios pacíficos, pues el objetivo era garantizar la "paz social". En esa búsqueda del "bienestar" para todos los ciudadanos se puede descubrir la influencia de las ideas "keynesianas" -regulación de los mecanismos económicos- y del Plan Beveridge -política de bienestar social-, así como de las que habían alimentado la experiencia del "primer batllismo". La "nivelación" hacia arriba y el aumento de las formas de "cooperación" en la resolución de las situaciones conflictivas, evitarían los riesgos de la democracia con "injusticias" extremas.(406)

## Notas

403 DSAG, Tomo XXIII, Montevideo, Imprenta Nacional, 1947, pp.42-46. Sesión del 1° de marzo de 1943. Discurso del Presidente de la República Doctor Juan José Amézaga.

404 DSAG, Tomo XXIII, op.cit., p.43. Sesión del 1° de marzo de 1943, Discurso del Pte. Amézaga

405 DSAG, Tomo XXIII, op.cit., p.43, Sesión del 1° de marzo de 1943, Discurso del Pte. Amézaga. Este discurso de Amézaga y otro del ministro de Relaciones Exteriores José Serrato en la Liga de Defensa Comercial ha sido analizado en 1990 en Juan ODDONE, "Uruguay entre la depresión y la guerra. 1929-1945", Montevideo, FCU, 1990, pp.189-193: "El acento social de la segunda transición". El libro contiene el discurso de José Serrato: Documento N°8. Discurso de José Serrato definiendo el nuevo papel que asumirá el Estado en el mundo de posguerra: José Serrato "Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Ing. José Serrato en el almuerzo de confraternidad social organizado por la Liga de Defensa Comercial realizado el 23 de octubre de 1943. Montevideo, 1947, pp.6-14), en Oddone, "Uruguay entre la depresión y la guerra", op.cit., pp.281-287.

406 Hemos señalado con anterioridad algunas influencias externas incluso reconocidas por contemporáneos, tanto sobre la legislación laboral como en las concepciones generales de la época. Es así que Julio Sanguinetti, refiriendo a las experiencias de los años treinta reconocía expresamente la influencia externa: "Dos grandes acontecimientos se producían en el mundo que iban alcanzando una indudable gravitación universal. Por un lado, el espíritu superior de Roosevelt influía en la ordenación de la gran democracia americana del norte y por otro lado, Francia se transformaba en un gran laboratorio de soluciones laborales". ["Los convenios colectivos a través de una década", op.cit., p.212] Otro tanto podría decirse del influjo de las ideas de los laboristas ingleses -si bien aún no en el gobierno-, y de las propuestas de organización laboral y social para la posguerra contenidas en el famoso "Informe" de Lord Beveridge (datado el 20 de noviembre de 1942). [William H. BEVERIDGE, "Seguro social y servicios afines. Resumen del Plan Beveridge", s.d. ¿1943?, Rodolfo PORRINI, "Estado y clase obrera. De los convenios colectivos a los Consejos de Salarios", op.cit., p.30.

# La Ley de Lemas

\*Jacob, Raúl:  
“El Uruguay de Terra 1931-1938”, EBO, 1983,  
pág. 61-62

El 31 de marzo había ahondado la división de los partidos tradicionales. Blancos y colorados estaban a favor o en contra de la nueva situación, sin que una línea nítida separara los colores de las dos divisas, como antaño.

No existía ahora un Partido en el poder, y otro en el llano. Existían sectores gobernantes y sectores desplazados. Y tanto unos como otros eran bicolores.

“¿Quién iba a pensar en el espectáculo de «pulverización» lamentable -que hay que convenir que a esto vamos, si no se reacciona-, de los grandes partidos históricos?” se preguntaba en la Constituyente el Dr. Luis A. de Herrera. Y Herrera sabía, porque los años dan sabiduría, las consecuencias que podía alcanzar “toda propaganda de renovación filosófica o social” (42). Esa era en realidad la gran causa que separaba a blancos de otros blancos, y a colorados de otros colorados.

Claro que el problema era que blancos y colorados partidarios de reformas sociales y económicas tenían más puntos de identificación con el socialista Frugoni que con los doctores Terra y de Herrera. La cuestión era evitar la coincidencia electoral de aquellos sectores antiterroristas, dispuestos a apoyar fórmulas de transformación social, reformistas en unos casos, y hasta revolucionarias en otros.

Por supuesto que había matices, que si bien algunos utilizaban un lenguaje radical, había muchos otros que no pasaban de ser tímidos. Pero ese no era precisamente el punto.

Para resolverlo se dictó una serie de leyes. La primera de ellas, de 1934, resolvió conceder el lema de cada partido -en pertenencia exclusiva- a la mayoría de sus componentes. Esta disposición, promulgada pocos días después de la elección y plebiscito nacionales, otorgó al herrerismo y al terrismo los lemas Partido Nacional y Partido Colorado Batllista, impidiendo su uso por el nacionalismo independiente, el radicalismo blanco y las diversas fracciones batllistas que se habían abstenido de concurrir a las urnas (43).

Otra, de diciembre de 1935, reconoció como personas jurídicas a los partidos políticos propietarios del lema, “cuyos fines no sean opuestos a la Constitución ni a las leyes de la República”, con la facultad de administrar y disponer de los bienes partidarios. El diputado herrerista Cusano, reconocía que: “El mapa político del país ha cambiado. Junto a los partidos tradicionales actúan núcleos de diversa conformación ideológica. Los propios partidos antiguos han sufrido fraccionamientos de cierta entidad. Nada resta ya del antiguo patriarcado” (44)

La tercera, aprobada en 1939 cuando gobernaba Baldomir, estableció el derecho al sub-lema que pasaría a acumular sus votos al lema partidario (45).

De esta forma la verticalidad impuesta por el lema emotivo-cromático tendía a evitar los acuerdos horizontales entre fracciones de los dos grandes partidos entre sí y con otros partidos.

Eduardo V. Haedo escribió al respecto: "En 1934-38 integra (Herrera) el Senado de la República. Auspicia la ley de Lemas como forma de evitar la formación del Frente Popular" (46).

## Notas.

(42) D.S. Convención N. Constituyente - Tomo 2, pp. 96 y sigs.; cit. por Salgado, p. 90.

(43) "Registro N. de Leyes y Decretos" -1934- p. 1015.

(44) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes -No. 8821- 9 de diciembre de 1935, p. 79.

(45) Paris de Oddone, Faraone, Oddone - "Cronología comparada de la Historia del Uruguay (1830-1945)"; Montevideo, Universidad de la República, 1966, p. 129.

(46) Eduardo Víctor Haedo - "Herrera: Caudillo oriental" - Montevideo, Arca, 1969, p. 90.

# El período neo-batllista

## Características del neobatllismo

\* Real de Azúa, Carlos,  
“Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?”, EBO-CIESU, 1984,  
págs. 60-65

Llama la atención a nuestra altura histórica que si tantas y tan sustanciales fueron las identidades entre la experiencia uruguaya del neo-batllismo, la argentina del peronismo y la etapa brasileña Vargas-Kubitschek-Goulart, sea tan “a posteriori” que esta afinidad se subraya. Aquí, debe suponerse, es el mismo carácter amortiguado del fenómeno el que tiene que ver con esta falta de ostensibilidad, de saliencia, con esta -dígase- baja tensión de su modo de incidir. Y el mismo término: “neo-batllismo”, con que se le suele distinguir representa, de seguro, el más claro fundamento de esa tibieza, de esa flojedad. Debe admitirse, claro está, que el mero uso del rótulo no descartaría por sí mismo la originalidad del fenómeno ni tampoco lo haría el diagnóstico tardío sobre su verdadera naturaleza: al fin y al cabo peronismo y varguismo fueron prácticas previas a su inscripción en una categoría -la “populista”- que había portado en Rusia y en los Estados Unidos acepción bastante diferente (51).

Sin embargo -y de alguna manera- una convicción generalizada de que el país había reanudado hacia 1948 una tradición política cortada quince años antes y que esta tradición era consustancial con el país mismo, sus posibilidades y sus exigencias, era algo más que un mero espejismo, una falsa representación fomentada -si otras apariencias no lucieran- por el apellido del líder y por el lema del partido gobernante.

Si se comparan las líneas políticas a ambos lados del Plata es posible advertir, para comenzar, una mayor flexibilidad del sistema jurídico e institucional uruguayo para ajustarse a las nuevas exigencias. No en balde tenía el Uruguay una constitución aprobada en 1942 y aún tendría otra en 1952 (esta última de sesgo “antipersonalista”) y ambas mucho más ajustadas a una política de asignación de bienes a las masas que el obsoleto texto argentino de 1853 y las limitaciones de las autonomías provinciales con que el peronismo tuvo que iniciar su trayectoria (52).

Pero las franquías diferentes que para una política populista y modernizadora podían representar en los dos países los respectivos textos fundamentales significan relativamente poco sobre el fondo más amplio de una fluidez para el cambio involucrada en el Uruguay por una tradición que ya era una “tradición para el cambio”. Si esto es así, tampoco puede rebajarse la importancia que adquirió la incidencia del sistema bipartidario. La legislación electoral, como se decía, tendía a esclerosarlo y a quitarle capacidad de respuesta para nuevas fuerzas que ya estuvieran, por sí, cabalmente articuladas pero esto no significa que no pudiera seguir combinando una pétreo estabilidad en sus apariencias, tradiciones y llamado emocional con una alta elasticidad para recoger y agregar ciertos reclamos sociales, ello, incluso, de una manera mucho más indiscriminada de lo que reclamaría un mínimo de

coherencia. Debe observarse aun que esta aptitud para canalizar nuevos reclamos tuvo su cara opuesta en un algo más negativo: una corriente político-social nueva que es entubada por vías preexistentes pierde siempre mucho de su energía original al ser tramitada, aun dócilmente, por un aparato institucional demasiado viejo.

Si la tradicional aptitud receptiva del sistema político para nuevos significados queda así apuntada, procede también marcar esa otra constante del desarrollo uruguayo que representó la menor preeminencia comparativa de una clase superior y dominante a planos económico, político, social y cultural. Es posible que esa situación haya sido la razón bastante segura de que en este populismo uruguayo lucieran con una debilidad cercana a la invisibilidad esas consignas igualitarias y antioligárquicas que tanta estridencia cobraron y aun tanta trascendencia tuvieron en el proceso argentino posterior a 1946.

Pero si seguimos mirando a la estructura social se hace relevante asimismo la sustancial ausencia de esos sectores marginados de modo total, tanto en términos espaciales como socio-culturales, que caracterizaron los puntos de partida argentino y brasileño y cuya primera movilización política tanto impacto ejerció (53). Si se le coloca simétricamente con el registrado antes es fácil advertir que los dos polos de explosividad del sistema -el superior, el inferior- quedaban de esta manera singularmente embotados. La síntesis posible es, entonces, que con escaso desplazamiento del eje del poder social y casi ninguna amenaza de promoverlo -aun con escasísima perspectiva de una irrupción que viniera de los niveles bajos según el temor de la clase alta fuera capaz de inferirlo- el populismo neo-batllista - que aun con tantas restas lo fue- consistió a nivel social en un simple desplazamiento de acento. Digamos: un desplazamiento del acento redistributista hacia los sectores menos favorecidos aunque siempre dentro de una coalición de clases y grupos que no sufrió ninguna radical transformación.

También el neobatllismo experimentó la misma dificultad y aun la misma reticencia en movilizar el coligante nacionalista que ya fue marcado en el batllismo original y en la etapa de democracia radical de las primeras décadas del siglo (54)). Las variables "dimensión" y "consistencia" nacionales entran igualmente en juego aquí y muchas razones militan para que en el país no se haya dudo con hondura de pasión colectiva nada parecido al nacionalismo de entonación "ufanista" que han conocido o conocen Argentina, Chile, Brasil o México.

Tampoco, sin embargo, debe olvidarse en este punto la cuestión decisiva del "quantum" de presencia foránea sobre todo en el área económica y en los fenómenos visibles de dependencia y mediatización de las decisiones nacionales en que pudiera manifestarse. En este plano ya había cambiado bastante la condición del país puesto que el Convenio Militar de Asistencia Recíproca con los Estados Unidos fue ratificado en 1953 y las nuevas corrientes de redependencia económica y financiera estaban en curso. Pero así como la reivindicación nacionalista tradicional fue articulada entre 1910 y 1930 a través del partido opositor, entonces, a partir de 1945 y 1950, las nuevas expresiones del nacionalismo y el antimperialismo que reforzaron la tenaz presencia de aquélla corrieron por vías sustancialmente separadas (intelectuales, universitarias) del proyecto político e ideológico que desde el poder se propiciaba. Es de creer que también esta simetría vale la pena de subrayarse, aunque sea para aceptar enseguida que queda abierto al debate si los fenómenos de la dependencia, la explotación económica, la mediatización de las decisiones en materia política interna o externa eran tan débiles como podría de lo anterior inferirse o, simplemente, se hacían todavía menos perceptibles de lo que después se hicieron o, cuando menos, parecían menos contradictorios al proyecto de país al que esa mayoría adhería.

Lo cierto es que la línea internacional de Luis Batlle y su partido permaneció fiel a la línea pro-occidental y pro-defensa hemisférica que se había implantado firmemente en el Uruguay en la década del cuarenta como verdadera pauta internacional. Sobre esta base, empero, el populismo uruguayo se unió, aunque moderadamente, a ciertas modulaciones argentinas

y brasileñas de política exterior, algo que puede decirse, en especial, respecto a las metas concretas que éstas seguían. La afirmación "occidentalista" fue así aguada -y aun se podría decir condimentada- cuando ella apareció unida (como lo hizo el gobernante en ocasión de su viaje a los Estados Unidos y, crecientemente, en los últimos tiempos de su mando) a cáusticas observaciones sobre la calidad de la democracia que los Estados Unidos decían propiciar en Latinoamérica y a perentorios reclamos de apoyo a los planes de desarrollo económico e industrial que el Uruguay, entre otras naciones del hemisferio, comenzaba a concebir. Y mayor violencia adquirió aun su denuncia del sabotaje que los grandes consorcios internacionales de comercialización lanera hacían objeto a la exportación uruguaya de la fibra, cuando ésta empezó a presentarse, según lo hizo desde entonces, en estado semi o totalmente elaborado (55).

El componente nacionalista de esta peculiar experiencia populista fue, empero, aun con estos énfasis, comparativamente débil. Es este un dictamen que, como resulta fácil advertirlo, se alinea en forma notoriamente coincidente con todos los anteriores, lo que también ocurre con aquél que merecen otros dos y complementarios elementos que nos faltan agregar para cerrar este balance.

Uno es relativamente menor y tiene que ver con la personalidad misma del líder, variable estratégica de indudable relevancia en el tejido de las coaliciones populistas. Político profesional de raza, brioso gallo de pelea parlamentaria y periodística, Luis Batlle Berres, pese a cierta módica aptitud de arrastre que sería aventurado calificar de "carismática", estuvo siempre mucho más cerca del dirigente partidario de un sistema pluralista estable que del tipo liberal que pudieron representar en América Latina Getulio Vargas, Perón o aun el general Carlos Ibáñez.

Pero muchas de las diferencias que pudieran anotarse entre estos y el dirigente uruguayo dimanaron en buena parte de la escuela y aun de la tradición en que fue formado. En este paso final de la presente reflexión, postulo simplemente que la muy consistente tradición liberal, radical y laica que el cuasi-populismo y su líder asimilaron no dejó de ejercer considerable influencia. Batlle "el joven", personalmente, a través de una firme socialización ideológica familiar; su partido que, pese a considerables retoques se siguió diciendo fiel al viejo batllismo (56), cargaron a la postre contenidos que, pese a tantas diluciones, no fueron fácilmente convertibles a esos típicos compuestos doctrinales ("justicialismo", "trabalismo") que sostuvieron a las políticas populistas. Póngase nada más que el caso de la enérgica orientación antifascista que desde los años treinta y por más de un cuarto de siglo se generalizó y ahondó en el país. Supongo que no exige dilatada demostración la de que no representó un componente fácil de integrar en esos pragmatismos oportunistas, muy nutridos empero de elementos religiosos, militares, nacionalistas y hasta telúricos con que las doctrinas populistas se presentaron en Latinoamérica a esa altura de su desarrollo (57).

## Notas:

(50) Entre nosotros el tema Sadil-Berembaum, incansablemente manejado por la prensa opositora se convirtió, con el correr de los años, en un poderoso tópico político-electoral.

(51) V. Ghita Ionescu and Ernest Gellner (edit): "Populism: its meaning and national characteristics", London, Weidenfeld and Nicolson (hay traducción castellana, en Amorrortu, Buenos Aires).

(52) Si bien el viejo texto fue sustituido en 1949 por una constitución modernizada y de alta calidad técnica, al establecer la posibilidad de la reelección del Presidente de la República, hizo que ella fuera juzgada por los elementos adversos o simplemente ajenos al peronismo como una mera justificación reeleccionista no contribuyendo así, en modo alguno, ni a flexibilizar ni a legitimar el sistema.

(53) Teniendo en cuenta que hasta 1946 intervino sólo la población masculina y que en el porcentaje de 1958 pesa en cambio el voto femenino, las proporciones de la población activa a mayor de 20 años que intervino en las elecciones presidenciales argentinas entre 1910 y 1958 con los siguientes: 1910: 9%; 1916: 30%; 1928: 41 %; 1936: 48%, ; 1946: 56 %; 1958: 78% (en Gino Germani: "Política y sociedad en una época de transición" Buenos

- Aires, Paidós, 1968, págs. 300-301). En Brasil, sostiene F. Welfort intervino en las elecciones de 1933 el 3,5%, en 1934 el 6,5% y en 1950 el 22% de la población adulta —mayor de 20 años— habilitada para votar. Ciertamente es que operando la inhabilitación del voto por analfabetismo, el porcentaje total variaría: en 1950 el total de inhabilitados alcanzaba al 46,5% (“El populismo en la política brasileña”, en “Brasil hoy”, México, 1968 y 1970, págs. 54-81). Thomas E. Skidmore en “Brasil: de Getulio a Castelo”, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969, p. 237, fija el crecimiento del electorado brasileño de esta manera: en 1945: 5,9 millones de votantes; en 1950: 7.9 millones; en 1955: 8,6 millones; en 1960: 11,7 millones. Para una comparación con el Uruguay establezcamos que en el país el electorado pasó de 318.700 votantes en 1930, a 357.205 en 1938, a 574.703 en 1942, a 649.405 en 1946, a 823.829 en 1950, a 879.242 en 1954, a 1.005.362 en 1958. Claro está que las cifras electorales no son fielmente representativas de los fenómenos de movilización político-social puesto que por un lado habría que restarles, especialmente en las instancias de pre-movilización el “voto clientelístico” o dependiente y sumarle, en particular en las de plena movilización, la acción del nivel generacional juvenil no habilitado todavía para sufragar.
- (54) En “El impulso y su freno” se analiza esta duplicidad.
- (55) En Luis Batlle Berres: “Pensamiento y acción”, Montevideo, Editorial Alfa, 1965, t. I, págs. 489-537 “et passim”.
- (56) Entre estos reajustes, por ejemplo, la casi total dilución de las posturas antirreligiosas a las que el tiempo y la propia secularización de la sociedad uruguaya habían hecho irremediabilmente obsoletas.
- (57) Sobre esos componentes religiosos y de otra índole v. José Luis Romero, “El pensamiento político de la derecha latinoamericana”, Buenos Aires, Paidós, 1970, págs. 152-163.



# La economía en el período neobatllista

\*Nahum, B; Angel Cocchi; Ana Frega; Yvette Trochon:  
“Crisis política y recuperación económica 1930-1958”,  
EBO – La República, 1998, págs. 96-107

## 1. EL AGRO: ESTANCAMIENTO GANADERO, CRECIMIENTO AGRICOLA

El estancamiento ganadero cuyas causas se analizaron para el período 1930-1942 se mantuvo, no logrando superar los bajos índices de crecimiento del sector. En el siguiente cuadro se observa dicho fenómeno:

CUADRO N° 1  
EXISTENCIAS GANADERAS  
(EN MILLONES DE CABEZAS)

	1930	1943	1946
<b>Bovinos</b>	7.1	6.3	6.8
<b>Ovinos</b>	20.5	20.3	19.6

La política gubernamental intentó revertir esta situación a través de diversas medidas (difusión de experiencias sobre mejoramiento de suelos, visita de técnicos extranjeros en explotación agropecuaria, etc.). Pero las causas del estancamiento eran demasiado profundas para ser solucionadas a través de una simple política de promoción. La producción pecuaria era considerada desde un doble punto de vista. Como proveedora de las divisas que permitieran financiar las importaciones necesarias para la expansión industrial, y como abastecedora de carne vacuna (base de la dieta alimentaria nacional), a bajos precios para el consumo de una población urbana en aumento.

Las primeras experiencias de implantación de praderas artificiales fracasaron. La tecnología importada para aplicarlas, exitosa para los suelos de otras regiones, no lo era para los nuestros.

No debe olvidarse asimismo que los ganaderos no encontraban incentivos económicos para introducir mejoras de este tipo. Eran demasiado caras y riesgosas. ¿Para qué innovar si los métodos de explotación tradicionales, basados en la utilización de las praderas naturales y en moderadas inversiones, les aseguraban cómodas ganancias?

La producción de carne vacuna no creció, mientras que -por el contrario- el consumo de la población aumentaba, impulsado por el crecimiento demográfico y por una política más equitativa en la distribución del ingreso. Esta situación desembocó en el descenso de los saldos exportables. En el campo de las realizaciones logradas en esta etapa y en relación con el tema del agro, debe destacarse la creación del Instituto Nacional de Colonización, en 1948.

Este había sido concebido como un instrumento privilegiado para lograr cambios sustanciales en el régimen de explotación y tenencia de la tierra (fomentando una racional subdivisión de la misma). Impulsaría la colonización tanto agrícola como ganadera, y tendría en sus manos la posibilidad de la expropiación de tierras para dedicarla a aquellos fines. Entre las susceptibles de ser expropiadas, se encontraban las propiedades de gran extensión y las escasamente explotadas. Los colonos debían cumplir con ciertos requisitos, tales como poseer conocimientos en el tipo de explotación que fueran a realizar y hábitos de trabajo. Las tierras adjudicadas por el Instituto en carácter de propiedad podrían ser expropiadas cuando se comprobara su subdivisión o su nueva concentración.

Sin embargo, sus objetivos más profundamente transformadores fueron cercenados por la férrea oposición que los ganaderos ejercieron a través de sus organizaciones (la Asociación Rural y la Federación Rural). El proyecto finalmente aprobado significó un compromiso que neutralizó los contenidos renovadores de la concepción original, como ya vimos. La labor del Instituto se vio afectada por la falta de recursos financieros que permitieran la implementación de sus metas, fenómeno que se fue agudizando en los años siguientes. Entre 1948 y 1958 se colonizaron 149.671 hectáreas. A partir de esa fecha, el impulso colonizador se detuvo. Dentro de este panorama de rasgos negativos, en el sector agropecuario se destacaron, sin embargo, dos renglones de mayor dinamismo: la leche y la lana. La producción láctea se duplicó entre 1945 y 1955 al amparo de medidas que aseguraban buenos precios y fácil comercialización. La producción de lana se vio incrementada por la aplicación de controles sanitarios (sarna, etc.) y la mejora de razas (la expansión del Corriedale). Los productos agrícolas constituyeron los renglones de mayor expansión entre los años 1946 y 1955, lo que provocó un aumento del área cultivada. La explotación triguera se multiplicó por 4 en esos años, seguida por otros cultivos. Entre estos, girasol, arroz, maní, lino, algodón, caña de azúcar, etc. alcanzaron niveles importantes alentados por la industrialización. Esta fomentó la producción de materias primas de la agricultura para el proceso sustitutivo de cierto tipo de importaciones, así como la intensificación de cultivos que cubrieran las necesidades del incremento de consumo de la población. Cereales y oleaginosos captaron el 57% de la producción agrícola total entre 1946 y 1949. Diversas resoluciones oficiales impulsaron la explotación agrícola: la fijación de precios "sostén" (al trigo, lino, girasol, mam, algodón, etc.) el establecimiento de tipos de cambios favorables, facilidades para la importación de maquinaria —los tractores pasaron de 3.170 en 1946 a 21.740 en 1956—, créditos preferenciales.

Todo ello conformó un impulso deliberado del Estado que amplió el área agrícola en perjuicio de la ganadera. De acuerdo al economista Luis Faroppa, desde 1947 se produjo un desplazamiento de casi un millón de hectáreas de las explotaciones ganaderas a las agrícolas y lecheras, cambiándose incluso su localización.

Tradicionalmente el área agrícola se había concentrado en las zonas centro-sur del país (primordialmente Canelones, cinturón agrícola de la capital). En esta etapa, se produjo un desplazamiento hacia el Litoral por diversas razones:

- el desgaste del suelo provocado por la continua y exclusiva explotación triguera en predios excesivamente reducidos (minifundios).
- las mejores condiciones que presentaba la nueva región para los cultivos del tipo industrial.
- la existencia de buenas vías de comunicación en el Litoral.
- mejores posibilidades de aplicar la mecanización en establecimientos de mayor tamaño.

La expansión agrícola comenzó a revelar signos de estancamiento desde mediados de la década del cincuenta por factores ajenos al control del país. La fuerte recuperación de la agricultura europea y la formidable expansión de la estadounidense fueron los argumentos para establecer políticas proteccionistas que perjudicaron a los países productores de materias primas y alimentos. La Ley 480 de Estados Unidos, que posibilitaba comercializar a precios bajísimos los excedentes del agro estadounidense, nos desplazó de mercados incluso

tradicionales, y bajó los precios de nuestras exportaciones. Las trabas para el ingreso de los "tops" (lanas lavadas y peinadas) uruguayos a Estados Unidos, impedían o dificultaban a Uruguay las posibilidades de exportar un producto con mayor contenido de trabajo nacional que la lana sucia, materia prima en bruto.

Si a esto se unía la creciente utilización de fibras textiles sintéticas que disminuían las ventas de lana, se aprecia el cúmulo de dificultades existentes para colocar la producción uruguaya en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, se percibe con nitidez los estrechos márgenes de superación que podía permitir un crecimiento en dependencia.

## 2. LA EXPANSIÓN INDUSTRIAL

La expansión del sector industrial vinculado al mercado interno permitió -a través de la estrategia de sustitución de importaciones impulsada luego de la crisis económica mundial de 1929- la fabricación de productos que anteriormente eran adquiridos en el exterior.

Se ha visto en capítulos anteriores, cómo durante el período terrista la producción industrial presentó un crecimiento significativo, que se vio reafirmado por las nuevas restricciones que el estallido de la Segunda Guerra Mundial impuso a la adquisición de productos de aquel sector en el exterior. Pero si bien en este aspecto la guerra significó un nuevo impulso en el proceso ya iniciado, también implicó -como contrapartida- el surgimiento de mayores dificultades en la adquisición de elementos esenciales para la expansión de las industrias de carácter dinámico.

Las dificultades de abastecimiento de combustibles, maquinarias y determinadas materias primas (hierro, acero, etc.) de las que el país carecía, trabaron hasta el fin del conflicto, las posibilidades de crecimiento acelerado en dicho sector de la producción.

Las industrias del tipo tradicional, que utilizaban materias primas del país, no se vieron tan afectadas y tuvieron un efecto multiplicador sobre la demanda de productos nacionales.

Prueba de este efecto benéfico lo constituyó la expansión del área agrícola, ya analizada.

La finalización de la guerra restableció el normal abastecimiento de aquellos elementos básicos. Fue entonces, en los años de la segunda posguerra, entre 1945 y 1955, cuando se operó el período de crecimiento acelerado de la producción industrial uruguaya. Esta se incrementó a razón de un 8.5% anual, mientras la tasa del agro era del orden del 3.9%. Las ramas tradicionales lo hicieron a un 5.6% y las dinámicas en un 15%. Debe tenerse en cuenta que la posible competencia de los países industrializados se hallaba momentáneamente paralizada por el reacondicionamiento que debían realizar en sus economías adaptándolas a las nuevas condiciones de pacificación imperantes en el mundo.

Otro factor que contribuyó a la afirmación del proceso expansivo de la producción industrial uruguaya, fue la acumulación de divisas realizada durante el conflicto.

El incremento en las ventas de la producción pecuaria había permitido al país acumular libras y dólares en el exterior.

Esto permitió financiar la compra de los insumos necesarios para dinamizar el proceso de industrialización.

La guerra de Corea (1950-1953), al favorecer la colocación de nuestra producción pecuaria, impidió la oposición tradicional del sector ganadero al desarrollo industrial, lo que allanó el camino de posibles obstáculos en el orden interno. La política proteccionista promovida por el batllismo en el poder a partir de 1946 -que se analizará más adelante- significó otro factor de fomento del proceso industrializador.

El predominio de las industrias dinámicas sobre las tradicionales en este período es relevante. Sin embargo, es de destacar que pese a la importancia adquirida por las industrias derivadas del petróleo, electrotécnicas, metalúrgicas, etc., la actividad industrial uruguaya se destinó esencialmente a la producción de bienes de consumo interno en el marco del proceso de sustitución de los importados. Dentro de los sectores excepcionalmente orientados a la exportación resaltaron el de los textiles y confecciones.

En el cuadro N° 2 se visualiza con claridad las importantes tasas de crecimiento de las industrias dinámicas (caucho, metalurgia, química, derivados del petróleo, etc.), la particular situación de la industria textil y el lento ritmo de las ramas tradicionales.

**CUADRO N° 2**  
**EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN FISICO DEL SECTOR MANUFACTURERO**  
**ÍNDICE 1955 = 100**

	<b>VESTIMENTA Y CONFECCIONES</b>	<b>ALIMENTOS</b>	<b>IND. DEL CUERO</b>	<b>CAUCHO</b>
1945	59,1	84,2	84,7	28,9
1950	71,8	91,5	68,9	52,2
1955	100,0	100,0	100,0	100,0
	<b>PETRÓLEO Y DERIVADOS</b>	<b>QUÍMICA</b>	<b>METALURGIA</b>	<b>TEXTILES</b>
1945	23,2	15,3	27,0	29,3
1950	68,0	29,9	64,3	47,0
1955	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Luis FAROPPA: "El desarrollo económico del Uruguay."

Otra de las características que adquirió el proceso industrializador en esta etapa, es el alto grado de concentración de las industrias en Montevideo, que alcanzó en 1955 el 75,6% del valor total de la producción. El predominio industrial de la capital es seguido de modo decreciente por Canelones, Paysandú y Salto. En el período surgieron Paylana, Azucarlito, Paycueros, en Paysandú; Sudamtex (textiles) en Colonia; Pamer (papel) en Soriano. Las diferencias entre la productividad de Montevideo y el Interior podrían explicarse por la incidencia de varios factores. Por un lado, el carácter portuario de Montevideo le permitió acceder con facilidad al aprovisionamiento de materias primas del exterior, mientras el Interior, con clara desventaja, veía aumentados sus costos de producción por la incidencia de los fletes. La existencia de un mercado de consumo reducido determinó la presencia en el Interior de establecimientos de escasas dimensiones, que impedían la utilización de métodos modernos de fabricación que multiplicaran su producción. La obtención de capitales también se vio limitada frente a una más desarrollada red bancaria en la capital. Esta hiperconcentración de las industrias en un único polo evidenciaba una mala integración del mercado nacional, que exhibió sus efectos más nocivos a partir de mediados de la década del cincuenta. La industria uruguaya presentó otro carácter relevante: el producir esencialmente para el mercado interno. Así, mientras en 1936 el 93,3% de su producción se orientaba al mercado nacional, en 1955 trepó al 95%. No obstante esta tendencia, se pudo observar un repunte en los valores de los productos industriales respecto al total de exportaciones del país. En 1936, significaban el 18,9%, mientras que en 1955 alcanzaron el 35,1%.

Asimismo, vinculado con esta expansión se produjo un aumento del número de trabajadores en el sector industrial respecto al empleado en otras actividades. En 1936, con una población estimada de 1.800.000 había 85.691 asalariados en la industria. En 1955, con una población de 2.630.000 habitantes, 194.623 correspondían a empleados y

obreros del sector industrial. En Montevideo -que contaba con unos 900.000 habitantes en esta fecha- el 16% eran obreros y empleados industriales.

En el Interior, con 1.750.000 habitantes, el 3.1% se ocupaban en dicha actividad. Al orientarse la producción industrial al abastecimiento del mercado interno, se produjo una reducción de las importaciones de ciertos artículos manufacturados.

Las posibilidades de exportar productos industrializados eran difíciles por una diversidad de factores. Entre los externos, contaban los derivados de una reducción de la demanda por la Guerra Mundial y las políticas proteccionistas de los países desarrollados.

Entre los internos, la pequeñez del mercado nacional, básico para lanzar la producción; la inadecuación de la tecnología empleada que, por importada, estaba diseñada para abastecer grandes mercados con un mínimo de mano de obra, cuando las necesidades nacionales eran exactamente las opuestas; la escasa productividad obtenible entonces con relación a la capacidad instalada, los altos costos derivados, la nula competitividad resultante de todo un esquema industrial incapaz de salir al exterior. Por otro lado, el proceso de sustitución provocó, al exigir mayor cantidad de combustibles, materias primas y bienes de capital (maquinarias, repuestos, etc.) inexistentes en el país, un aumento del grado de dependencia por la cantidad de importaciones que no podían ser disminuidas. Esa demanda fue a nutrir los mercados exteriores, promoviendo su desarrollo. Es lo que los economistas llaman "exportación de dinamismo a los países dominantes": la necesidad de bienes de capital, que debería impulsar nuestro desarrollo, se traslada al exterior, acelerando el ajeno.

Para nosotros, en cambio, como esas compras fueron incrementándose, y como por los productos del agro se obtenía cada vez menos divisas con qué pagarlas, el resultado fue un creciente desequilibrio negativo en la balanza comercial de aquellos años.

Respecto al tema de cómo se realizó el proceso de capitalización del sector industrial, es decir, de dónde vinieron los capitales que se invirtieron en la industria, deben destacarse - en primer lugar- que los capitales fueron esencialmente nacionales y no extranjeros. En cuanto al origen de los mismos -como se vio anteriormente- no hay unanimidad de criterios entre los analistas económicos del período. En lo que sí hay acuerdo, es en destacar la tendencia a la concentración del capital, lo que condujo a fenómenos de inversión excesiva en algunas ramas industriales.

Esto conspiró contra una distribución más equilibrada de los capitales disponibles. Las inversiones extranjeras directas en las industrias del país no alcanzaron niveles de importancia.

La crisis económica mundial de los años treinta, seguida por el estallido de la guerra, redujeron la colocación de capitales del exterior. Las inversiones norteamericanas, pujantes en el Uruguay desde las primeras décadas del siglo XX, enlentecieron su incidencia. A partir de los cincuenta, cuando se aceleró nuevamente el proceso de inversiones, los primeros signos del estancamiento del sector industrial desestimularon la colocación de capitales extranjeros.

No obstante, debe destacarse la presencia en el país de filiales de empresas transnacionales (\*) como la General Electric (1943), Sudamtex (1945), Ciba (1945), I.B.M. (1954), y algunas otras. Esta presencia no logró revertir el carácter básicamente nacional de la producción industrial uruguaya.

(\*) Transnacionales: empresas que producen y venden en varios países a la vez, no deteniéndose en las fronteras nacionales para la realización de sus negocios; así, en un país aprovechan los bajos impuestos, en otro la baratura de la mano de obra, en otro, los reducidos aranceles, etc. Cuentan con un único centro de decisión para sus operaciones a nivel mundial, y actúan en diferentes ramas de la producción (plásticos, electrónica, etc.). De este modo, las bajas de precio de un sector se compensan con alzas en otros, estabilizando y asegurando el nivel de ganancias a largo plazo de la firma.

### 3. EL PAPEL DEL ESTADO

#### 3.1. Dirigismo económico

La restauración democrática supuso un nuevo impulso a la extensión de las funciones del Estado. Como vimos, ni aún durante el terrismo se había replegado la función pública al concepto liberal de "juez y gendarme"; más bien lo que se había hecho era incorporar en los organismos oficiales a representantes de los grupos de presión.

Juan José de Amézaga había señalado al asumir la presidencia el 1° de marzo de 1943: "Industria, trabajo y economía nacional representan intereses asociados y solidarios". La perspectiva de la finalización de la guerra hacía que se temiera la repetición de una depresión como la de 1920, fruto del desnivel entre la baja de las exportaciones y la afluencia de las importaciones, semiinterrumpidas a causa del conflicto bélico.

Esa coyuntura, entonces, hacía fundamental la intervención del Estado en la distribución de los excedentes económicos. (\*\*) Con el retorno del batllismo al gobierno -especialmente a partir de agosto de 1947, cuando asumió la presidencia Luis Batlle Berres-, el "dirigismo económico" y la intervención estatal a fin de hacer efectiva una política de "nivelación" social, cobró un renovado impulso, como ya sabemos. Para ello, a través de diversos mecanismos, el Estado debía encauzar los distintos sectores de la producción en una etapa de crecimiento acelerado, donde la industria jugaba un papel de primer orden. (\*\*\*) En forma paralela, debía intervenir para evitar que el enriquecimiento quedara limitado a los grupos ya poderosos, favoreciendo una distribución más igualitaria de los ingresos.

Los principales caminos adoptados fueron el contralor del comercio exterior y del tipo de cambio, la defensa del valor de la moneda, el proteccionismo industrial y la política crediticia. A través de ellos, el Estado conseguiría los recursos necesarios para desplegar una política de redistribución del ingreso, o sea, repartir más equitativamente entre los diversos sectores sociales la riqueza generada en el país.

#### A) Contralor del comercio exterior

En 1941, como vimos, se creó el Contralor de Exportaciones e Importaciones a fin de regular los valores, destinos y procedencias de los productos que exportara o importara el país, quedando en sus manos los dólares (divisas) que ese comercio producía. Además, se encargaba de otorgar la moneda extranjera y los permisos previos para la importación. Al comercializar las divisas a través de organismos oficiales, la diferencia entre el valor de la compra y venta de las mismas, quedaba para el Estado. Por ejemplo, en agosto de 1947 el Contralor de Cambios fijó en \$ 1.52 lo que recibirían los exportadores por cada dólar vendido al exterior (en carnes, lanas, etc.); y en \$ 1.90 lo que se les cobraría a los importadores por cada dólar de mercadería que importaran. La diferencia, 38 centésimos por dólar, eran los recursos que el Estado podía aplicar a otros sectores de la economía. De esta forma se podía transferir parte de los ingresos de los ganaderos (suya era la gran mayoría de los productos exportados y de los dólares producidos por esa exportación), a la industria y la agricultura, muy necesitados de importar combustibles, máquinas, materias primas, fertilizantes, etc.

Además, se fijó el otorgamiento de cambios preferenciales, para incentivar ciertas actividades específicas.

(\*\*) Saldos favorables de los intercambios económico-financieros con otras naciones.

(\*\*\*) Seguramente retomando ideas de su tío, José Batlle y Ordóñez, quien le atribuía a la industria las virtudes de crear fuentes de trabajo para la mano de obra nacional, evitar el drenaje de oro por el pago de compras de artículos industriales afuera y disminuir la dependencia del país del exterior.

Esto significa que, además de la discriminación arancelaria (mayores impuestos aduaneros a la introducción de productos competitivos, en la mayoría de los casos), se estableció un sistema de tipos de cambio múltiples. Esto es, como se recordará, que la cantidad de pesos que los importadores debían pagar para conseguir cada dólar que necesitaban para importar un artículo, aumentaba o disminuía de acuerdo al juicio que el Contralor tenía sobre la necesidad -o no- de ese artículo para el país. O, en el caso de los exportadores, subía o bajaba la cantidad de pesos que recibían por cada dólar que les pagaban en el exterior por sus productos.

Por ejemplo, en 1944, se estableció que las exportaciones no tradicionales recibieran el tipo de cambio del mercado libre de divisas (que era más alto, puesto que no se regía por el contralor estatal sino por la oferta y la demanda). En 1947, un decreto clasificaba las importaciones en tres grupos según una escala creciente del valor fijado a las divisas:

- materias primas necesarias, bienes de consumo y de capital específicamente indicados;
- mercaderías que no se encontraban ni en la primera ni en la tercera categoría;
- artículos competitivos con las industrias domésticas y mercaderías suntuarias y de lujo.

En 1949 el sistema de tres tipos de cambio se aplicaba también a los productos exportados, en función de la preferencia que quería adjudicársele a cada categoría.

Esta era una de las medidas que en mayor grado afectaba los intereses de la clase alta rural. Y de allí la constante presión -haciendo valer el hecho de que el mayor contingente de exportación provenía de la agropecuaria- para obtener mayor cantidad de moneda nacional por cada divisa. Entre 1950 y 1952 se estableció cierta liberalización de las restricciones, pero ello tuvo como consecuencia una disminución de las reservas monetarias del país.

Cuando ya comenzaba a perfilarse la crisis que se desataría en el trienio 1957-59, el sistema de cambios múltiples se tornaría cada vez más complejo y casuístico, apoyándose a unas empresas y no a otras, sin que quedara suficientemente claro si la elección correspondía al mejor interés nacional. A modo de síntesis, repasemos los principales objetivos que se perseguían con la aplicación del contralor cambiario: conseguir ingresos para el Estado (derivados de la diferencia de valor entre las cotizaciones de compra y venta), influir en el nivel de precios, favorecer aquellos sectores de la economía que se consideraban claves para el desarrollo, y contribuir a sostener una balanza de pagos equilibrada, no gastando más de lo que entraba, a través del control de las divisas.

## **B) Defensa del valor de la moneda**

Directamente ligado a lo anterior, existía en la política gubernamental una preocupación por evitar la devaluación del peso. Eran los ganaderos, como se ha dicho, el principal grupo que presionaba por la baja del peso (o la suba del dólar, que es lo mismo) para obtener mejores precios en moneda nacional por sus productos.

El régimen de cambios múltiples, que en realidad significaba devaluaciones por sector (un precio del dólar en pesos para las exportaciones frigoríficas, otro para el trigo, etc.), trataba de contemplar esa situación sin que los efectos de la devaluación se extendieran al conjunto de la economía. Pero cuanto más pesos se le dieran al ganadero por cada dólar de sus productos que vendiera al exterior, menos valdría el peso en relación al dólar. En los hechos, sin embargo, el valor de la moneda se mantenía en función de las reservas de oro y divisas que había acumulado el país en los momentos de auge de su comercio exterior (en 1950 se registró el monto más alto de las reservas en oro).

En el siguiente cuadro puede apreciarse la pérdida de reservas que se experimentó hacia 1955; el cambio de política económica que se operó a partir de 1959 no hizo sino acelerar el proceso.

**Cuadro N° 3 RESERVAS DE ORO Y DIVISAS**  
(en millones de dólares, corrientes, al 31 de diciembre de cada año)

Años	Oro	Divisas netas	Total reservas
1946	199,6	93,5	293,1
1950	235,7	76,1	311,8
1955	215,6	-74,5	141,1
1960	179,6	-96,5	83,1

FUENTE: Tomado de MACADAR, REIG, SANTIAS, "Una economía latinoamericana" en Uruguay hoy. Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.

Por la disminución de reservas para equilibrar la balanza de pagos (relación entre todas las transacciones económicas que se hacen en un año entre el país y el extranjero), el tipo de cambio oficial cada vez se alejaba más del cambio libre. En 1955, por ejemplo, el dólar para importación se cotizaba a \$ 1,96 mientras en el mercado libre era necesario pagar \$ 3,46. Tres años más tarde, el tipo oficial era de \$ 3,01 y el libre \$ 7,35.

### C) El proteccionismo industrial

El batllismo en el poder, como sabemos, adjudicó un papel relevante a la industria en la generación de la riqueza y en la defensa de trabajo nacional. La industria desarrollaba al país, mejoraba el nivel de vida del trabajador uruguayo y fortalecía a las clases medias.

Esta función benefactora debía ser promovida y ampliada por una acción tuteladora del Estado. El proteccionismo se convirtió en una de las estrategias preferidas para alcanzar los objetivos anhelados. Los caminos utilizados (aparte de los ya estudiados de los cambios preferenciales, control del comercio exterior, o el de la política crediticia que se verá más adelante), fueron de diverso tenor:

- exenciones o disminuciones tributarias a la importación de maquinaria industrial o de materias primas.
- exenciones o disminuciones tributarias a las industrias que ampliaran o modernizaran sus equipos.
- restricciones y prohibiciones al ingreso de productos extranjeros.
- política de subsidios (a través de primas a la producción o, como se ha visto, por mecanismos de cambios múltiples que permitían favorecer cierto tipo de exportaciones y/ o importaciones).

Esta última modalidad, la de las subvenciones, adquirió una notoria relevancia en el período, mientras que las medidas de tipo impositivo disminuían su incidencia. Los cultivos industriales, por ejemplo, girasol, lino, maní, algodón, recibieron el apoyo estatal a través de una política de precios y compensaciones. El gobierno valoraba estas medidas destacando: "Frente a las grandes conmociones económicas que viven casi todos los países, la política de subsidios es vital y asegura el orden económico, la estabilidad y hasta la paz política de los pueblos. La intervención del Estado, en una acción eficaz de policía de la economía, sea provocando la producción o manteniendo valores o reduciendo costos ocasionalmente elevados, es obra de estabilidad y, por tanto, es obra tranquilizadora". Consideraban que así como el establecimiento de una política proteccionista impulsada en el país en las primeras décadas del siglo había significado un "paso revolucionario", la política de subsidios era una segunda etapa. Si en la primera se había formado la capacidad industrial, con la segunda se tonificaba nuestra economía preparándola para competir en los mercados internacionales. Donde se reveló con mayor nitidez la voluntad proteccionista del gobierno batllista, fue en el tema de los tops, o sea, en la venta de la lana nacional lavada y peinada. Como se agregaba de este modo al precio de la lana en bruto el valor del trabajo nacional, se defendió con firmeza el derecho del país a su exportación sin barreras aduaneras discriminatorias. "[...] sería sin



duda más conveniente para los intereses económicos del país vender la lana trabajada, elaborada por nuestros obreros, que es una forma de vender el trabajo de ellos, a estar vendiendo sólo el trabajo de las ovejas cuando producen sus magníficos vellones. Los industriales europeos y también norteamericanos prefieren comprarnos la lana sucia para darle ocasión a sus trabajadores de tener los medios y el campo donde trabajar para provecho propio y del país en que viven [...] Si nosotros no sabemos defender nuestra riqueza, nuestro derecho para alimentar nuestro trabajo, no vendrán otros pueblos a enseñarnos y protegernos en este camino". Esta política estatal de signo proteccionista fue -como en otros momentos- duramente criticada por aquellos sectores partidarios del mantenimiento de un modelo económico basado en las exportaciones de nuestra producción primaria: carne y lanas. Sostenían que desviar energías para el fomento de las actividades industriales, era forzar tendencias seculares de nuestra economía orientadas hacia la explotación pecuaria. Estos grupos sociales -alta clase rural, barraqueros, etc.- se inquietaban ante la posibilidad de represalias de los grandes centros en la compra de producción ganadera uruguaya, y no querían pagar más caros artículos de producción nacional que consideraban inferiores a los extranjeros. Además, tenían la indignada convicción de que era con las divisas que ellos producían al vender sus productos agropecuarios, que se financiaban las importaciones imprescindibles para el crecimiento de la industria.

Sin embargo, la existencia de coyunturas internacionales favorables -por lo menos hasta los primeros años de la década del cincuenta- para la colocación de nuestros rubros tradicionales, limó las aristas más agudas de ese enfrentamiento, al percibir los ganaderos buenos precios a pesar de la "quita" que ellos sentían que se les aplicaba por medio del tipo de cambio para exportación. La política proteccionista no logró los resultados fecundos que se esperaban de ella. Se ha señalado, en primer término, que se realizó de forma indiscriminada, pues fomentó el desarrollo industrial más en extensión que en profundidad. Esa diversificación de energías conspiró contra el fortalecimiento real de ciertas ramas productivas, que sólo nacieron por el calor artificial, desvaneciéndose cuando éste no se pudo mantener. Se le ha reprochado también que no intervino en lo medular del proceso, como por ejemplo, los aspectos tecnológicos. No se realizaron controles sobre el tipo de maquinaria que se importaba, y ello provocó, como ya fue señalado, inadaptación de la tecnología a la realidad uruguaya: grandes inversiones, falta de competitividad en el exterior. En resumen, la protección estatal, orientada primordialmente a apuntalar el desarrollo industrial, estimuló los ya existentes desequilibrios entre ese sector y el agrario, y su imperfecta aplicación ahondó las dificultades de la economía nacional para crecer armónicamente.

## D) Política crediticia

Uno de los instrumentos más utilizados por el Estado para impulsar determinados sectores de la producción fue la política crediticia. Ella consistía en brindar líneas de crédito con bajas tasas de interés para estimular actividades consideradas de conveniencia nacional. De allí que se notara un leve ascenso de los créditos para la agricultura y una fuerte para la industria, en detrimento de los tradicionalmente otorgados a la ganadería.

En 1945, los créditos otorgados por el Banco de la República se distribuían porcentualmente de la siguiente manera: 60.4% para actividades pecuarias, 19.7% para agricultura y 19.9% para la industria. Diez años más tarde la relación se había invertido: 38.3% para ganadería, 21.6% para agricultura y 40.8% para actividades industriales.

El apoyo también se daba a aquellos sectores exportadores para los cuales esa era la única forma de poder competir en el extranjero, o bien para paliar temporales caídas de los precios internacionales.



# Las ideas políticas de Luis Batlle Berres

\*D'Elía, Germán:  
"El Uruguay neo-batllista, 1946-1958",  
EBO, 1982, págs. 37-52

## a) La revolución de nuestro tiempo

Uno de los aspectos fundamentales del pensamiento de Luis Batlle lo constituye su ubicación frente a las transformaciones que en ese momento sacudieron al mundo y que él calificó de revolucionarias.

Su discurso al asumir la Presidencia, contiene una definición medular de esas transformaciones y sus inevitables repercusiones en la realidad nacional, así como de la filosofía política que orientará su acción:

"[...] no es posible desatender el hecho de que la humanidad está viviendo una violenta revolución social y política que convulsiona a todos los pueblos. Nadie puede pretender que nos pongamos al margen de ese movimiento para abominarlo y apedrearlo; sino que, lo que la hora exige, es entrar y formar parte de esa inmensa columna para orientar el movimiento, para dirigir las fuerzas aunque para ello sea necesario acelerar la evolución. Nosotros los que fuimos formados en los últimos aleteos de la filosofía liberal del siglo pasado y dimos los primeros pasos hacia la socialización de ciertas actividades del organismo social, comprendemos que tenemos que continuar ese ritmo para encauzarlo por las vías normales. Apresurarse a ser justos, es asegurar la tranquilidad; es brindarle al ciudadano los elementos principales y básicos para que tenga la felicidad de vivir y hasta él lleguen los beneficios del progreso y de la riqueza. Apresurarse a ser justos, es luchar por el orden y es asegurar el orden". (1)

La idea de la "revolución en el orden" constituye un aspecto importante de su pensamiento y marca la distancia con los movimientos populistas que no desdeñaban el recurso de la violencia.

"[...] lo sabio es continuar por ese camino saliéndole al encuentro a los justos reclamos que haga el pueblo para darles solución a través de la ley conscientemente estudiada, sin esperar reacciones violentas de quienes se sientan desatendidos u olvidados". (2)

Como veremos más adelante, la justicia social será, por razones que van desde la existencia de un pensamiento definido respecto al destino del país, a las motivaciones meramente electoralistas, uno de los pilares de su ideología.

Ese conjunto de ideas sobre la revolución mundial aparece reiterado en el Mensaje a la Asamblea General en marzo de 1948:

"No se puede apedrear desde afuera la revolución que sacude al mundo. Lo atinado es entrar en ella para dirigir los acontecimientos, para refrenar las actitudes liberticidas y para reconocer y vocear la justicia de ciertos reclamos. Desconocer la convulsión que sacude a los pueblos sería necedad y en cambio pulsar sus movimientos es armarse para

mantener el orden y continuar por el camino del progreso. En este aspecto el Poder Ejecutivo se siente fuerte porque se siente justo. La fuerza del poder, puesta al servicio del trabajo, fortificando la democracia en sus formas de libertad y orden constituye un estímulo para los ciudadanos gobernantes". (3)

Las ideas del progreso y la justicia social, realizables en el marco de la democracia y la libertad, constituyen una constante en el pensamiento de Luis Batlle. Son reiteradas sus referencias a la revolución que conmueve al mundo, su disposición a aceptar el proceso incorporándose a él y la necesidad de una estrategia que permita conducirlo evitando la violencia. "Nuestro movimiento es de reforma de sentimiento revolucionario [...] el orden es fundamental para alcanzar el progreso por el cual vamos luchando". (4)

No desconoce en ningún momento la importancia de los reclamos populares aunque es constante su preocupación por controlar sus inquietudes:

"[...] los pueblos en la calle es una verdad; reclamando y con urgencia, también es una verdad; la revolución en el mundo entero también es una verdad. Locura sería querer detenerla; prudente es no dejarla tomar demasiada velocidad. Pero repito que dirigentes y gobernantes tienen que entrar en ella". (5)

Consecuente con esos conceptos es el slogan que toma para su movimiento: "Renovación y Reforma", que expresa el carácter moderado y ordenado de una actitud de permanente cambio. Innumerables editoriales del diario "Acción", de su propiedad y fiel vocero de sus ideas, lo expresarán en forma constante.

## **b) Democracia y libertad**

Contrariamente a los movimientos populistas, el neobatllismo pone permanentemente el acento en la idea de democracia y libertad y prácticamente en todos los discursos de Luis Batlle se hace referencia a estos conceptos, que constituyen el aspecto medular de su pensamiento.

Esos principios esenciales de la democracia liberal los completará con una dimensión social:

"La democracia no es sólo libertad [...] los pueblos están reclamando algo más. La democracia no tiene por qué suponer necesariamente una evolución lenta en su marcha y discusión prolongada para atreverse a dar un paso por el progreso y la justicia social".

"Los pueblos deben palpar los beneficios de la existencia de la Democracia; los poderosos gozando de la libertad y de la justicia y los necesitados, de la libertad, igualmente, pero también de la justicia, que ha de llegar hasta ellos sin demora, dando alimento al necesitado y trabajo al obrero y tierras al hombre de campo y bienestar a todos. Con esto no proclamamos la guerra, luchamos por la paz y exigimos orden y respeto y lealtad a la ley; no sometemos al hombre, lo ayudamos en su libertad; no somos clasistas ni formamos castas y sólo queremos el bienestar de todos y aspiramos a que los «pobres sean menos pobres aunque los ricos tengan que ser menos ricos»". (6)

Se conjugan en el planteamiento los grandes temas del mundo en la inmediata postguerra en torno a las libertades democráticas reforzadas con soluciones de justicia social, junto a una invocación al Batllismo inicial con la reproducción de la conocida frase de José Batlle y Ordóñez. Con ello afirmó la continuidad de un pensamiento orientador de esa fuerza política que propugnaba la superación de las manifestaciones sociales más negativas del capitalismo, sin llegar a una condena del sistema.

En su mensaje a la Asamblea General de marzo de 1948, formulaba conceptos similares:

“Se nos hace sentir la necesidad de redoblar nuestros esfuerzos ciudadanos para afirmar y hacer cada vez más justas nuestras leyes y más sólidas nuestras instituciones democráticas... la lucha es una expresión de la energía, una necesidad de la vida, es el único medio de andar y de alcanzar nuevos progresos en la incesante búsqueda de mejorar y perfeccionarse. La lucha en la paz permite alcanzar las conquistas más firmes.

La República vive un ambiente de amplio respeto institucional. Los ciudadanos aisladamente o en organizaciones gremiales o políticas, se mueven en el goce de sus libertades”. (7)

Los sucesivos planteamientos reflejan una coherente manifestación de su ideología, en la que los conceptos de libertad, democracia, orden, paz social, pueblo -como una totalidad nacional- aparecen idealmente integrados.

Son esos caracteres, concretados en una forma de vida colectiva, los que hacen del Uruguay un país de excepción:

“Todos nosotros, sin distinción alguna, gobernados y gobernantes, formamos una férrea unidad en nuestro deseo vivo de trabajar por engrandecer la Nación, por luchar en favor de su permanente progreso, salvando dificultades, corrigiendo injusticias, deseosos de que sea una verdad poderosa el sentimiento de honra y satisfacción de sentirnos ciudadanos de este pequeño y prestigioso país”. (8)

Y esa idealización lo lleva a sostener que:

“Es el nuestro un pequeño gran país. Si alguna vez se le pudo llamar con verdad laboratorio de experimentación del derecho laboral, hoy se le puede calificar, con igual razón de pequeño oasis de paz, libertad y justicia en un mundo perturbado por trágicas realidades o comprometedoras perspectivas...” “Tengamos clara conciencia de que el Uruguay es un país de excepción”. (9)

Tan importante como la democracia e íntimamente ligada a ésta porque constituye un elemento integrante de la misma, es la libertad:

“Tenemos que preocuparnos en primer termino de asegurar la libertad de los ciudadanos y conquistar un régimen social que les permita vivir con dignidad y sentir el goce, la satisfacción y la necesidad de defender el régimen político en que actúan”.

Definiéndose en torno al principio de la libertad, acentúa sus diferencias con los movimientos populistas que asumían formas «autoritarias». Sostiene que “nada hay más necesario al hombre que la libertad”... “que lo fundamental para toda organización social, es que se cimiente sobre la libertad”, porque “la libertad es el elemento principal para la vida colectiva y cualquier régimen que niegue el principio de libertad, es malo por eso mismo”, y que “la libertad no se alcanza sino a través del régimen de la democracia”. (10)

Frente a aquellos regímenes que ponen el acento en la seguridad económica, afirmará que “la seguridad sin libertad es opresión en lo social y dictadura en lo político” (11), que “no hay régimen para el hombre trabajador, como la democracia. Porque el hombre trabajador lo que necesita es la libertad y en la libertad tos hombres trabajadores podran conquistar todos sus derechos”, ... dado que “sin libertad los obreros no podrán alcanzar ninguna conquista económica”. (12)

Insiste en esos conceptos rechazando la posibilidad de alcanzar avances positivos fuera del marco de la democracia:

“No creemos en las mejoras sociales ni en los progresos técnicos que para alcanzarlos sea necesario renunciar a la libertad de los hombres y de los pueblos y entendemos por el contrario que esos son caminos de nueva esclavitud [...] El progreso social de la humanidad y hasta la evolución con urgencia de las mismas fuerzas sociales que aseguren una mejor justicia, pueden alcanzarse sin debilitar ni rozar la libertad”. (13)

Esa filosofía liberal lo ubica en abierta discrepancia con el comunismo, doctrina a la que considera negadora de la libertad, a la que enfrenta en el plano de las ideas y entiende se le debe vencer con la realización de la justicia social: “en este país, cuando se hace buen Batllismo el comunismo no tiene función ni tiene nada que hacer”. (14)

En tal forma democracia y libertad constituyen dos conceptos inseparables dentro de la ideología neobatllista, conceptos vitales que hay que afirmarlos en una actitud militante: “...la democracia hay que afirmarla con el voto. La democracia hay que afirmarla en la calle. Hay que asegurarla con el fusil si es necesario”. (15)

Es por ello que el destino del país aparece integrado en los valores que encierran ambos conceptos: “sin libertad política, sin libertad de prensa, sin leyes que aseguren la tranquilidad económica y el desarrollo de nuestras familias será imposible que podamos andar el camino que nos hemos trazado para cumplir con nuestras obligaciones, porque la garantía de los derechos humanos y la defensa de las libertades nos obliga a que vivamos en regimenes de democracias ciertas y reales... es el único camino para alejar el peligro de las infiltraciones totalitarias que encuentran su mejor caldo de cultivo allí donde se niegan las libertades y se violan los principios democráticos”. (16)

### c) Industrialización

Una de las ideas básicas del neo-batllismo es la industrialización. Hemos destacado cómo ese movimiento se definía por la elaboración de un “modelo” industrial para el desarrollo del país, y cómo interpretaba y satisfacía las expectativas de las diversas clases que conformaban la alianza en que se apoyaba.

En los discursos de Luis Batlle y en los editoriales del diario “Acción”, se puso el acento en la necesidad de industrializar el país promoviendo la expansión de las industrias existentes y la creación de otras nuevas, desarrollando un intenso proteccionismo basado fundamentalmente en la política cambiaria. En tal forma la actividad privada se transformó en el centro de la expansión económica al amparo de la protección que le dispensó el Estado.

En esa orientación fue visible la concordancia entre las ideas del gobierno y las que sostuvieron los industriales respecto al destino del Uruguay y la política necesaria para realizar el modelo de desarrollo que se proponían.

Ya al asumir el mando en 1947 Luis Batlle hizo referencia en su discurso al desarrollo de la industria: “Esta actividad de trabajo y estos salarios han creado un mejor standard de vida y han facilitado una evolución económica y social que se hace de absoluta necesidad mantener y defender y el gobierno ha de organizar todos los esfuerzos que están a su alcance para afirmar esa riqueza”. (17)

En opinión del gobierno la industria es la principal actividad creadora de riqueza y por eso manifiesta continuamente su intención de protegerla de sus enemigos, cualquiera sea su importancia: “Vamos a garantizarlos a los pequeños industriales como igualmente a los grandes industriales, el capital necesario para el desenvolvimiento de sus industrias” ... “vamos a crear el Banco Industrial del Estado con cincuenta o sesenta millones de pesos para que sea el Estado el que auxilie y fomente las industrias nacionales, para defender a

los industriales, chicos o grandes, del capital extranjero... yo me he defendido siempre de todas las infiltraciones del capital extranjero [...] " (18)

Con estilo llano y directo, fácilmente comprensible por todos, explica cuáles son las ventajas de una industria nacional: "Al lado de la industria que crea la clase media, al lado de la industria viene el salario bien remunerado del obrero, al lado de la industria viene el capital, al lado de la industria viene toda la organización administrativa bien paga. al lado de la industria se realiza y se hace toda una riqueza que se reparte entre los trabajadores porque la industria lo que necesita son brazos y entonces a los brazos es a donde llega en reparto justo la ganancia que provoca esa industria, y en ese sentido tenemos que hablar con claridad al pueblo: no están haciendo como lo pretenden algunos que falsean la verdad, capitalismo para los capitalistas, no, están haciendo riqueza para que llegue al pueblo, para que se repartan entre los hombres de trabajo [...]" (19)

Y con motivo del proyecto gubernamental que acordaba franquicias para las industrias a instalarse en el país, el mismo periódico expresaba el 3 de abril: "La preocupación que ha guiado la mente del Ejecutivo ha sido la de promover la creación de fuentes de trabajo" [...] "Con verdad puede afirmarse que la amplia liberación de gabelas que se acuerda a quienes vengan a establecer en el país una industria nueva, constituye algo equivalente a la creación de un verdadero «seguro de rendimiento» para los capitales que pudieran invertirse en empresas de ese carácter".

Los beneficios que se le asegura a los inversores se extienden a las otras clases: "...la libertad económica del pueblo depende de la industria y nosotros vamos a defender a la industria que paga buenos salarios".

"Creemos en la necesidad de desarrollar nuestras industrias y sentimos que nuestro deber es imponerlas y para ello hemos de organizar la batalla económica [...] hemos de buscar los caminos para que esta materia prima que es riqueza nuestra sirva para asegurarle trabajo a nuestros obreros y sea fuente de riqueza y prosperidad para la nación". (23)

Pero esa responsabilidad no corresponde solamente al gobierno: "fomentar esas industrias es obligación de todos, el Estado, las fuerzas capitalistas creadoras de ellas y el capital obrero que las hace marchar y progresar". (24)

No es de extrañar que ese lenguaje obrerista en el que se destaca la importancia del trabajo creador de los obreros y la necesidad de que compartan los beneficios de la industrialización le haya permitido lograr el apoyo de amplios sectores del proletariado

## **e) Capital y trabajo. La "paz social"**

La ideología del neobatllismo en estos temas es ambigua, pues si bien evidencia inquietud frente al problema social y utiliza un lenguaje de tónica obrerista, en lo esencial sostiene el sistema imperante, formulando solamente la distinción entre el buen y el mal uso del capital; rechaza el antagonismo entre el capital y el trabajo sosteniendo la "paz social" en una conciliación de clases, aunque reconoce el derecho de los obreros a luchar por sus reivindicaciones.

En esa filosofía social la intervención del Estado como árbitro y como instrumento para redistribuir la riqueza eliminando las diferencias sociales más agudas, adquiere una importancia primordial.

En este aspecto se dieron notorias diferencias entre la ideología de los industriales y el neobatllismo. Si bien ambos desarrollaron en forma paralela el concepto de la "paz social"

y la mancomunidad de intereses en la empresa, el neobatllismo, tanto por su filosofía social como por razones político-electorales, no podía ignorar las reivindicaciones obreras y buscó procurarles adecuadas soluciones.

En relación con estos temas, en su ya mencionado discurso al asumir la Presidencia en 1947, Luis Batlle señalaba: "La violencia del capital para imponer su quietismo a todo lo que ha conquistado no puede tolerarse; la violencia por parte de quienes quieren andar rápidamente tampoco puede tolerarse".

En tal sentido el Estado debe contribuir al mantenimiento de la paz social: "Propiciando y fomentando leyes de justicia y buscando las mejores soluciones que intensifiquen el trabajo gestando riqueza; la que ha de ser equitativamente repartida, porque la riqueza producida por todos no es propiedad del capital sino que buena parte de ella es del trabajador, y justo es que se reparta con equidad y llegue hasta todas las clases brindando bienestar a todos los que la han producido".

Esos conceptos se reiteran constantemente en sus discursos y mensajes:

"Sé además que la clase trabajadora es la que forma el pueblo y sé también que la riqueza la forman los trabajadores y por lo tanto debe ser compartida también por ellos". (37)

"Cuando se amasa la riqueza entre el capitalista y el trabajador, lo que se produce es de todos y tiene que repartirse con equidad para que no exista el que lo tiene todo y el que no tiene nada, porque eso no es ni la tranquilidad ni la paz, ni la justicia; eso es la arbitrariedad y con arbitrariedad no podemos asegurar la paz social". (38)

De esas ideas se deduce cuál debe ser la función del Estado para asegurar la paz social: "El gobierno no se mueve para borrar injusticias provocando otras injusticias, sino que el actúa en el deseo de acercar a las fuerzas sociales y económicas que distantes entre ellas y en opinión podrían provocar lucha de violentas perturbaciones y los hechos dicen que las masas populares oprimidas reaccionan fuertemente y la preocupación de los gobernantes debe estar en alejar con mano firme esa opresión para que no estalle esta temida lucha..." (39) Si bien no acepta el concepto de la lucha de clases, reconoce su existencia y reitera la importancia de la acción del Estado para impedir su desarrollo:

"Creemos que por encima de las clases sociales está el hombre sin distinción de razas, naciones, clases o creencias, que por su sola condición humana tiene derecho a la Libertad Política y a la Seguridad Social". "Eso no quiere decir no reconocer los conflictos de clases". (40)

"La lucha de clases nace de la injusticia de clases. Se nutre con el desmedido afán de ganancias de quienes buscan en los factores de desequilibrio de las condiciones económicas, puntal para el logro de mayores beneficios". (41)

"Combatimos la lucha de clases porque entraña la siembra de odios. Pero lucharemos contra la diferencia de clases, por una igualdad sin trampas monopolistas y una abundancia económica fundamentada en la totalidad del precio del trabajo humano. La Seguridad Social se ha conciliado teóricamente con la Libertad Política y ese privilegio de la extrema derecha o la mentira pública de la falsa izquierda, son los últimos manotazos del ahogado en las olas de la Revolución de Nuestro Tiempo". (42)

La conciliación de los opuestos que se traduce en la paz social no puede ser el resultado de una imposición, sino de la justicia social que evita andar por "los caminos de la violencia y el desorden":



"[...] Sobre un país pobre o violentado en su economía o en sus finanzas, no se puede afirmar el bienestar colectivo... no se puede afirmar el bienestar colectivo con la presencia de núcleos de pobres de solemnidad frente a la existencia de algunos poderosos y ese desnivel además de arbitrario es peligroso y la ley debe ir con apresuramiento para corregir estas injusticias". (43)

"La paz social se ha de encontrar cuando se haga participar a los empleados y obreros de la riqueza que producen con su trabajo y estas conquistas serán orden en lo social y paz en lo político y progreso en lo económico". (44)

En un lenguaje que excedía su tono habitual llegará a sostener que: "...el Gobierno no está para defender a los ricos, sino para defender al pueblo, que es la verdadera fuerza del país [...] porque es una verdad que no la puedo callar, que los hombres que tienen demasiado y están rodeados por necesitados, me incomodan. Me incomodan y a esos los tengo como enemigos de la sociedad". (42)

Esos planteamientos en los que no dejan de gravitar las necesidades electorales del político, reflejan sus inquietudes sociales que se manifiestan frente a otros aspectos agudos de la situación social del período, como fueron las huelgas obreras. Si bien rechazó ese medio de lucha de los trabajadores, lo admitió como un hecho social: "Creo que a los huelguistas hay que hacerles sentir que la huelga no es el camino adecuado para encontrar soluciones; pero es necesario que ellos tengan la seguridad de que se les va a oír y se les va a respetar y no se les va a engañar". (46)

Simultáneamente desarrolló toda una concepción con respecto al capitalismo -a la que hemos hecho referencia- en la que sin referirse al sistema, que acepta, formula la distinción entre el "capital justo", digno de ser defendido y el "capital injusto", que repudia, siendo evidente la imposibilidad de establecer los límites que los separan.

"El capital cuando no es injusto, también es trabajador; cuando el capital se pone en actitud de injusticia es arbitrario y quiere darle al capital el poder del capital, entonces ya deja de ser trabajador; pero cuando el capital es invertido en promover trabajo y tiene ánimo de justicia y de respetar los derechos de los trabajadores, el capital no es un enemigo, sino que es un colaborador más en la acción social y en la acción económica del país. Lo que hay que buscar es que el capital no sea injusto, cuando es injusto hay que abatirlo, porque el capital es la riqueza de todos. Lo puede tener una persona determinada, pero lo ha hecho en el país con el trabajo y el esfuerzo de todos".

"Cuando el capital se constituye en un enemigo, repito hay que abatirlo. Pero debemos tratar de buscar en el capital la fuerza de colaboración que puede tener en beneficio de la sociedad y de la economía del país, haciendo que el capital se transforme entonces en un trabajador más". (47)

La ideal aspiración de un equilibrio social que ignora la esencia de las contradicciones del sistema y pretende resolverlas con la buena voluntad y comprensión de las partes, aparece nuevamente explicitada cuando sostiene que: "El capitalista tiene derecho a los beneficios de su capital invertido; pero el obrero tiene el derecho de su capital trabajo que es igualmente o más respetable que el capital dinero, porque al fin capital trabajo es sudor, es desgaste, es esfuerzo personal y permanente y es lo único que tienen los hombres para poder ir atendiendo y resolviendo sus problemas diarios. Pero se hace imprescindible luchar por la comprensión de ambas partes. El capital dinero cuando es injusto, arbitrario, prepotente, es nocivo a la sociedad; pero el capital trabajo de brazos caídos, a desgano, sin buen rendimiento es también igualmente perjudicial a la sociedad. Ambas cosas son malas y contra ellas habrá que luchar". (48)

Destacamos nuevamente lo confuso y ambiguo del lenguaje. Capital justo y capital injusto; capital trabajador y capital con poder de capital; capital trabajo del obrero... ¿Deliberada confusión por necesidades políticas que le permite eludir una definición categórica sobre el sistema capitalista y sus conflictos? ¿Errores conceptuales en torno a categorías sociales y económicas? Muchas imprecisiones pueden ser atribuidas a las circunstancias en que esos temas fueron considerados -actos de propaganda política en los que la disertación improvisada limitó el ajuste conceptual o traicionó el pensamiento- pero nos inclinamos a pensar que estas imprecisiones son el fruto de un esfuerzo dialéctico -dialéctica verbal- para evitar definiciones sobre temas que, por su trascendencia económico-social, hubieran provocado también definiciones en un heterogéneo electorado.

## NOTAS

- 1) Discurso pronunciado el 14/8/947. El análisis de las ideas fundamentales y de valor universal del pensamiento de Luis Batlle, nos conduce a sostener que en ellas se manifiesta la influencia del notable escritor y dirigente laborista inglés Harold Lasky, uno de cuyos libros tiene precisamente como título "Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo".
- 2) Tomado del mencionado discurso.
- 3) Mensaje la Asamblea General 15/3/948.
- 4) Discurso en Paysandú 9/6/952.
- 5) Discurso 29/6/52.
- 6) Discurso en el Congreso de Parlamentarios Americanos en Chile 14/4/944.
- 7) Mensaje a la Asamblea General 15/3/948.
- 8) Discurso pronunciado al cumplir el 1er. año de Gobierno 29/7/948.
- 9) Diario "Acción" No 1 - Editorial.
- 10) Discurso pronunciado en el Liceo de Treinta y Tres 30/10/949.
- 11) Discurso ante el Congreso del Brasil 3/9/948.
- 12) Discurso en la Unión de Empleados de Panaderías 2/10/948.
- 13) Discurso ante la VI Asamblea de las Naciones Unidas 14/11/951.
- 14) Discurso en Paysandú 12/8/951.
- 15) Discurso en la Unión de Empleados de Panaderías.
- 16) Discurso en la OEA 6/12/955.
- 17) Discurso del 14/8/947.
- 18) Discurso en Dolores 25/4/948.
- 19) Discurso en Paysandú 10/10/948.
- 23) Discurso por cadena radial 25/11/954.
- 24) Discurso ante la Asamblea General 1/3/955.
- 37) Discurso en la Unión de Empleados de Panaderías.
- 38) Discurso del 14/8/947.-
- 39) Discurso al cumplir el 1er. año de Gobierno 28/7/948.
- 40) Diario "Acción" 28/4/951.
- 41) Diario "Acción" 17/11/948.
- 42) Diario "Acción" 27/11/950.
- 43) Discurso radial 11/10/950.
- 44) Mensaje a la Asamblea General 15/2/951.
- 45) Discurso en El Pintado (Artigas) 30/5/949.
- 46) Discurso en Montevideo 23/4/952.
- 47) Discurso en Paysandú 29/6/952.
- 48) Discurso ante la Asamblea General 1/3/955

# Las relaciones internacionales: Argentina y Estados Unidos

\*Oddone, Juan A.: "Vecinos en discordia.",  
Universidad de la República- Facultad de Humanidades  
y Ciencias de la Educación, 2003, págs. 49-61

## Perón-Batlle Berres: divergencias y malquerencias

Recapitulando, la evolución de las difíciles relaciones entre Argentina y Uruguay fue afectada por distintos factores que las condicionaron negativamente: razones históricas y geográficas, divergencias políticas e ideológicas, alineaciones internacionales contrapuestas, disímil potencial económico y un marcado distanciamiento personal entre los respectivos gobernantes.

Ante todo, la existencia de regímenes políticos divergentes con una pesada carga de resabios ideológicos mutuos. Al comenzar la segunda posguerra, según el embajador norteamericano Ellis Briggs, Uruguay era una democracia formal y práctica donde la convivencia estaba asentada en el respeto de las libertades públicas. Desde ese ángulo Uruguay mira a Argentina como una potencial amenaza a la estabilidad de su régimen democrático. Los funcionarios uruguayos fundamentan su recelo en las declaraciones inamistosas del gobierno vecino y principalmente en sus expansivos proyectos regionales, habida cuenta de la desproporción de fuerzas y recursos entre ambos países.

Las diferencias político-ideológicas anticipaban una divisoria infranqueable. Los regímenes militares o civiles argentinos que se sucedieron luego de 1930 mostraron (quizás con la excepción del presidente Ortiz) dudosas credenciales democráticas, tanto por el ejercicio del fraude electoral sistemático como por sus simpatías hacia las concepciones autoritarias, abiertamente manifestadas desde 1943 mediante el ejercicio directo del poder militar. Con todo, ¿es posible calificar de fascista al régimen de Perón? La pregunta, por repetida, no deja de ser algo equívoca o al menos capciosa. La atribución inicial, sin duda originada en Washington, es hija del enfrentamiento entre ambos países durante la guerra, y fue alimentada por largo tiempo en los medios políticos y periodísticos del Norte. Pese a las aparentes similitudes del peronismo con el fascismo, cabe sostener que el peronismo y el varguismo -aunque se trate de regímenes antiliberales y antidemocráticos- presentan diferencias esenciales con los fascismos europeos. Más bien cabría considerar al peronismo como una variante del populismo nativo que si bien moviliza a las masas no es fascista en su carácter (71).

En materia de política internacional son notorias las ya expuestas divergencias frente a la guerra mundial. Las inclinaciones neutralistas de los gobiernos argentinos, que implícitamente favorecían a la causa del Eje, se prolongaron casi hasta la derrota final de Alemania.

Otras discrepancias volvieron a manifestarse a propósito del caso español. Luego de la guerra civil los distintos gobiernos argentinos cultivaron una política amistosa hacia el régimen de Franco, estableciendo diversos vínculos políticos, culturales y económicos que en principio prometían ser mutuamente ventajosos. Desde 1930 las afinidades ideológicas venían siendo potenciadas mediante el concepto de Hispanidad, inspirador de la corriente del nacionalismo hispanista que alcanza consagración oficial bajo el patrocinio de la cancillería de Enrique Ruiz Guiñazú. Luego de la elección de Perón los acercamientos previos conducen

en octubre de 1946 a la firma de un convenio comercial que precedió a un acuerdo de intercambio de vasto alcance, conocido como el Protocolo Franco-Perón (72) Distintos estudios han venido discutiendo el carácter y las motivaciones de una relación bilateral que pese a su inviabilidad económica y sus riesgos ideológicos se prolongó hasta 1948 (73).

La posición de Uruguay frente a España fue diametralmente opuesta. Los sentimientos favorables a la causa republicana, que predominaban en los gobernantes, la opinión pública y la colectividad española residente, contribuyeron a definir una política inamistosa hacia el régimen de Franco, acorde con la posición inicial de las Naciones Unidas que excluyó a España de todos sus organismos. Asimismo los votos uruguayos en la ONU acompañando una ruptura hemisférica con España se agregaron a la lista de contenciosos que crispaban las relaciones con Argentina. En setiembre de 1945 una delegación de personalidades republicanas en el exilio llega a Montevideo como huésped del Municipio, siendo recibida por el Senado, cuyo vicepresidente Alberto Guaní trasmite "la más ferviente adhesión del pueblo uruguayo a la causa republicana" (74). La Cámara de Representantes aprobó una minuta de resolución proponiendo al Poder Ejecutivo que la ruptura colectiva de los gobiernos americanos con el régimen de Franco debería ser planteada en la próxima conferencia de Río de Janeiro (75) Un expediente preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto reúne detalles sobre la iniciativa uruguaya y transcribe una serie de artículos periodísticos alusivos procedentes de Montevideo, Buenos Aires, Río de Janeiro, La Habana, Londres y Madrid. Todavía en 1950, cuando la ruptura ya es una causa perdida por cuanto Estados Unidos ha adoptado una política favorable a España, Uruguay persiste en las Naciones Unidas -contra la mayoritaria posición de las repúblicas americanas- oponiéndose a modificar la interdicción al reconocimiento diplomático de España, dado que ese paso, según la cancillería, significaría una flagrante contradicción con los principios democráticos (76).

62

Desde el final de la guerra, los planes expansivos de Argentina resultaron favorecidos por el notable incremento de su potencial económico, y sobre todo por el ímpetu de su capacidad exportadora. Las diferencias en materia de recursos básicos colocaron a Uruguay en una situación de dependencia frente a su vecino con respecto a algunos rubros alimenticios básicos (carne, sal y en mayor medida cereales). Dicho desequilibrio se vio acentuado en la medida que una importante fuente de sus ingresos provenía del turismo argentino. En cuanto al comercio exterior, los rubros agropecuarios exportables debieron enfrentar la concurrencia de sus similares argentinos, cuyo volumen de producción les otorgaba ventajas difíciles de remontar en los mercados internacionales.

La otra cara de las diferencias entre Argentina y Uruguay proviene de la desavenencia entre sus gobernantes, que aquí se insinúa a partir de una introspección meramente conjetural. Antes de Batlle Berres otros presidentes recelaron de las intenciones argentinas: Amézaga primero, más tarde Berreta, aunque ninguno de ellos sostuvo ningún enfrentamiento directo con Perón. Con Luis Batlle las cosas fueron distintas. Se trata de un político "de armas tomar", y quiso el destino que su liderazgo en el Partido Colorado cubriera los dos primeros gobiernos peronistas, incluso sobrepasándolos. Ambos, Perón y Batlle Berres, son personalidades arrogantes y, cada uno en su estilo y su perfil ideológico, representa un paradigma de hombre fuerte. Se trata de dos voluntades difícilmente conciliables. Seguramente en la relación a distancia que sostuvieron anidaba un mutuo componente de rencor y animosidad.

En el caso de Perón, su incompatibilidad con Batlle Berres resultaba notoria: por ser la cabeza del partido político uruguayo que más lo había enfrentado, y cuyas tradiciones liberales y democráticas, antifascistas y antimilitaristas representaban a la mayoría de la población uruguaya, decididamente antiperonista; por entender que el presidente toleraba o alentaba la campaña de los exilados argentinos desde Uruguay, habiendo a menudo acusado al gobierno uruguayo de instigar su propaganda radial y periodística, atribuyéndole aun cierta complicidad en el "complot Griffiths" dirigido a asesinar a Perón y Eva Duarte;

por la actitud desafiante con que enfrentó los gestos coactivos de Perón, a partir de su primer encuentro oficial en el yate Tecuara. (Nunca, ni en los momentos más tensos de aquella relación, el presidente uruguayo tendió incondicionalmente su mano ni tampoco ocultó su rechazo hacia los militares nacionalistas); por ser el heredero de una poderosa fortuna política que lo convirtió en nieto y sobrino de dos presidentes: el primero, acérrimo enemigo de Rosas y protector de Garibaldi, el segundo, con una fuerte impostación liberal y anticlerical, fue el constructor del moderno Estado uruguayo; por el apoyo que Uruguay recibió de Estados Unidos en la época de su fobia antiargentina, cuando el tío Sam cultivaba una amistad pragmática con Uruguay; por último, y en un orden de cosas más personales, Perón había recibido, antes de alcanzar la presidencia, un agravio dirigido a su consorte, un insulto de esos que a nivel personal no se olvidan ni se perdonan. En febrero de 1946, días antes de las elecciones argentinas, Batlle Berres desde una emisora uruguaya dirigió una de sus habituales diatribas contra Perón, en la que llegó a incluir una ofensiva calificación dirigida a Eva Duarte. (77)

A su vez, Batlle Berres expresa una fuerte animosidad contra Perón: por ser un militar con simpatías nazifascistas, por su política de abierta intromisión en los asuntos uruguayos (caso de las elecciones uruguayas de 1946, donde Perón repitió con idéntico resultado las similares maniobras de Braden); por su política regional expansiva y por el designio de incorporar a Uruguay, contra su voluntad, en planes integracionistas que no lo beneficiaban; por las medidas económicas discriminatorias adoptadas contra Uruguay, en perjuicio del comercio, el turismo y aun el consumo popular de artículos de primera necesidad; por su política represiva que había empujado al exilio a un calificado grupo de opositores democráticos; por las medidas autoritarias contra la prensa oral y escrita, con clausura y aun incautación de periódicos disidentes; por las severas restricciones al derecho de reunión y asociación; por el restablecimiento de la enseñanza religiosa en las escuelas así como por la intervención y el sometimiento de todas las universidades argentinas.

## El ocaso de una mala relación

Las circunstancias en que asume el nuevo presidente uruguayo no presagian un mejoramiento de las relaciones con Argentina. Un año antes, la victoria electoral de Perón había favorecido una momentánea distensión, que coincidía con las halagüeñas expectativas despertadas por el lanzamiento del primer Plan Quinquenal y la nacionalización de los ferrocarriles británicos. En ese clima, los gestos conciliatorios del presidente Truman también anticipaban un cambio en la política de Estados Unidos hacia Argentina, no ajeno al agravamiento de las tensiones internacionales de la guerra fría y a los reclamos del Congreso, los hombres de negocios y el Pentágono.

En agosto de 1947, el fortuito acceso de Batlle Berres es inseparable de las cavilaciones surgidas en el nuevo gobierno ante un eventual acercamiento entre Washington y Buenos Aires, en momentos en que los planes armamentistas del ejército argentino y el insinuante alcance mundial que Perón atribuiría a la Tercera Posición vuelven a sembrar el desconcierto y la desconfianza entre sus vecinos del Cono Sur. Los temores de Luis Batlle se aúnan, en lo interno, con la preocupación que despertaban las conexiones del herrerismo con el peronismo. Las recientes declaraciones públicas de Herrera testimonian su calurosa adhesión a Perón, a quien califica como "el líder de la soberanía de América Latina". (78)

Sin embargo, y pese a tales perspectivas, los nudos de la relación entre Estados Unidos y Argentina se desatarían más lenta y desacompañadamente de lo que se temía en los medios uruguayos. Si la confrontación entre las grandes potencias mundiales aconsejaba a Washington cerrar las brechas del sistema interamericano, Argentina aún no daba pruebas suficientes de haber acatado las obligaciones de Chapultepec respecto a las personas y bienes alemanes, ni tampoco era clara la postura que defendería en la inminente Conferencia de Río de Janeiro. Con todo, las explicaciones ofrecidas por el canciller Bramuglia resultaban

políticamente convincentes en las circunstancias mundiales de 1947 como para no dilatar la incorporación de una Argentina potente al sistema de defensa hemisférico. Antes de partir para Río de Janeiro el ministro jugó aún dos cartas fuertes al sugerir al encargado de negocios norteamericano la conveniencia de un pacto secreto anticomunista entre ambos países; y trasmitiéndole al mismo tiempo el firme apoyo internacional de Argentina a Estados Unidos. En previsión de posibles malos entendidos, el canciller aclaró que "cualquier declaración posterior en contrario sería sólo para consumo interno". (79)

En el curso de tales acercamientos, los pasos siguientes de Washington parecieron contradecir sus nuevos objetivos con relación a Argentina. Por lo pronto, el proyecto del presidente Truman apuntando a una colaboración militar interamericana, que implicaba unificación de armamentos, organización y adiestramiento bajo la coordinación norteamericana causó una esperable mala impresión en los círculos políticos y militares argentinos, que lo rechazarían atribuyéndole una inadmisibles intromisión en la esfera de su soberanía. Frente a la reacción argentina, y en un incongruente *quid pro quo*, el Departamento de Estado anunció a comienzos de junio de 1947 la renuncia de Braden, recibida con alborozo en Buenos Aires, pero al mismo tiempo dispuso el regreso del embajador Messersmith a Washington, medida que provocó el descontento de Perón, dada su estrecha relación personal con el funcionario saliente.

Precisamente en vísperas de la Conferencia de Río, Perón dio a conocer un mensaje por el cual se distanciaba de los dos extremos de la confrontación bipolar, proclamando al mundo la doctrina de la Tercera Posición argentina. (80).

La intensa actividad internacional desplegada por Argentina durante 1947 aparejó un cierto respiro para Uruguay, que a su vez procuró regularizar las relaciones comerciales con Buenos Aires mediante un tratado reparador. El intercambio tradicional había sido desigual y siempre desfavorable a Uruguay. Desde 1943, la creación de un Departamento Comercial anexo a la Embajada uruguaya en Buenos Aires apuntó a sistematizar la información sobre el intercambio comercial entre las dos orillas. Al cabo de tres años una Comisión Mixta llegó a elaborar un borrador de proyecto que fue desestimado por los perjuicios que acarrearía para los productores uruguayos. El titular de la Cancillería, Mateo Marques Castro, reelabora entonces las ideas básicas del acuerdo intentando revertir el constante déficit uruguayo en la balanza comercial argentina. La propuesta de Marques Castro pone el acento en el desarrollo del turismo y el intercambio de productos alimenticios frescos y de ganado en pie. No obstante, la firme oposición de Batlle Berres, que a poco aparejó la renuncia del canciller, apuntó a soluciones menos coyunturales, sosteniendo que el déficit no lograría abatirse aumentando las exportaciones, sino fomentando la producción agrícola y en particular la hortifruticultura. La objeción presidencial de fondo señalaba que el proyecto del ministro abriría de hecho las puertas a los excedentes agrícolas argentinos, cuyos costos productivos eran muy inferiores a los uruguayos. Tampoco le seducía la apuesta al turismo, argumentando que la corriente de veraneantes y viajeros siempre estaría a merced de las restricciones que pudiera imponer el Banco Central argentino al desplazamiento de personas.

Una vez más las resistencias de Batlle Berres oscurecían -según las autoridades argentinas- el camino hacia un tratado destinado a contemplar intereses comunes y por lo tanto a mejorar las relaciones entre ambos países. Miranda y Bramuglia no ocultaron su decepción frente a la negativa uruguaya, en tanto que para Perón significaba un nuevo revés en su política expansiva hacia el país vecino. En la entrevista concedida a la agencia France Presse a fines de 1947 Luis Batlle ratificaba en lenguaje llano su incambiada posición al respecto: "Si se puede firmar un buen tratado, lo haremos; si no se puede, seguiremos trabajando y superando obstáculos, en beneficio de las conveniencias de ambos pueblos".

La idea de un encuentro personal de los dos presidentes, que tomó cuerpo durante los últimos meses de 1947, fue bien recibida en Montevideo en un momento en que recrudescían

nuevamente los temores frente a una posible acción armada por parte de Argentina. La visita del general Crittemberger a Buenos Aires, encuadrada dentro de los planes de defensa hemisférica acordados en Río de Janeiro, acentuó las preocupaciones uruguayas previendo posibles solicitudes argentinas de equipo militar a Estados Unidos. Pero de todos modos la discusión de varios asuntos de fondo (límites fluviales, intercambio comercial y regularización del turismo) seguía interesando a Uruguay. La reunión tuvo lugar el 27 de febrero de 1948 a bordo del yate de Perón, Tecuara, anclado en la desembocadura del Río Uruguay. Inesperadamente, la declaración conjunta que surgió del encuentro, suscrita por ambos presidentes, pareció dar en principio plena satisfacción a los reclamos uruguayos en los tres puntos mencionados. Poco tiempo transcurriría sin embargo entre el entusiasmo y la decepción. "Subsecuentemente -según informa un año más tarde el embajador británico- es una pena que los acontecimientos no hayan justificado tal optimismo. [...] Las comisiones que estudiarán la cuestión de los límites del río Uruguay no han sido aún designadas; los delegados comerciales no han sido nombrados todavía y tampoco se han iniciado las discusiones financieras; y el flujo de las valiosas "importaciones invisibles" hacia los centros turísticos uruguayos ha sido prácticamente cerrado al final del año [1948]. El señor Miranda visitó al Presidente Batlle Berres para explicarle que no era posible un aflojamiento de las existentes restricciones argentinas de cambio" (81).

La conclusión que puede extraerse es que las concesiones acordadas en el papel no lograron trasponer las dificultades reales que implicaban para ambos países, ni tampoco superar el antagonismo personal que separaba a Perón y Batlle Berres. Ciertos entretelones visuales reflejan en alguna medida la tirantez dominante en aquella entrevista. Por ejemplo, una filmación sin editar rescata, más allá de la retórica oratoria, actitudes y gestos de ambos presidentes y sus respectivas consortes. (82)

El balance del encuentro fluvial arroja una mutua decepción. Luis Batlle siente que ha sido maltratado por su colega. Ello surge de sus comentarios confidenciales al embajador Briggs. (83) Según dicha fuente, Batlle debió aceptar la arrogancia de Perón, sus gestos intempestivos y la presión de que fue objeto a propósito del documento que debió firmar en el mismo momento de enterarse de su contenido. A su vez, Perón no oculta su disgusto por la forma en que fue manejada la reunión por parte de la cancillería uruguaya, ni su rencor hacia Batlle Berres al enterarse de los "planes defensivos" que los presidentes brasileño y uruguayo habían concertado, pocos meses antes, frente a un eventual Anschluss argentino sobre Uruguay; en lo personal se siente asimismo incómodo, y seguramente percibe la distancia y la altanera indiferencia con que la primera dama uruguaya trata a su anfitriona (84).

El curso de las tensas relaciones argentino-uruguayas siguió caracterizándose desde entonces por la secuencia de amenazas, presiones y réplicas que conforman una crónica recurrente acerca del estancamiento de una mala relación que ya no habría de modificarse hasta la caída de Perón. Imposible seguir aquí sus distintos episodios. La somera enumeración siguiente permite reconstruir el clima de hostilidad que reina entre ambos países:

1.- Antes de terminar 1948 se hizo público en Buenos Aires un supuesto complot criminal contra la vida de Perón y su esposa, del que se responsabilizó a John Griffiths, un ex agregado de prensa de Braden expulsado de Argentina y luego radicado en Montevideo. Tal circunstancia dio pie en medios peronistas a la versión de un complot con ramificaciones en Uruguay. El hecho, nunca probado, acrecentó la hostilidad popular contra Estados Unidos reavivando, de paso, la inquina contra el gobierno de Batlle Berres, acusado indirectamente de tolerancia culpable. En un encendido discurso Perón condenó "el atentado" de Griffiths, a quien denunció como espía internacional, señalando: "Si ese individuo hubiese obrado por su cuenta, habría tenido que regresar a su país. Pero como no obraba por su cuenta, se instaló cómodamente en el Uruguay, y desde allí está dirigiendo la insurrección en este país.

Hoy ha tenido la desvergüenza desde Radio El Espectador de Montevideo, de afirmar que esto es una farsa y que no existe tal conspiración". (85)

2.- La campaña de prensa argentina contra Uruguay se incrementó mediante una violenta descalificación de sus dirigentes (vg. "gobierno de Cantinflas"; "instrumento de un poder extranjero",) acompañada por claras incitaciones a la violencia, como la que dirigió el propio Perón en su discurso del 8 de setiembre de 1948: "Cuelguen a la oposición" declaró el presidente. La alusión se dirigía sin duda a Uruguay, donde residían los opositores, locales o inmigrados, dado que en Argentina toda discrepancia con el régimen había sido silenciada (86).

3.- Las denuncias del embajador uruguayo en Buenos Aires (más tarde Canciller) Alberto Domínguez Cámpora, acerca de la existencia de un plan argentino para lograr la hegemonía en Sudamérica meridional, repetidas en distintos informes y memorandums. (87).

4.- La clausura del diario La Prensa, en 1951, que se inscribe en un proceso de cercenamiento de la libertad de información, es el último peldaño en la escalada contra los medios de comunicación, aludidos en el discurso recién mencionado como artífices de "la confabulación". "Un grupo de oligarcas contumaces que todavía se resisten a ver la verdad con sus propios ojos" y "cierta prensa que los alimenta con su prédica malsana de cada día". Un par de años antes, una investigación parlamentaria había intervenido varios diarios y dos agencias de noticias norteamericanas (United Press y Associated Press).

5.- Desde 1952, luego de la muerte de Eva Duarte, Perón endurece su perfil autoritario, declarando en una conferencia en la Escuela Superior del Partido Peronista que "Argentina necesita un conductor". (88). La cancillería uruguaya acusa recibo de un enérgico planteamiento del canciller Remorino contra la designación de un cónsul uruguayo en las Malvinas. El carácter provocativo de dicho incidente fue inmediatamente probado, ya que Uruguay venía manteniendo un consulado permanente en Port Stanley durante los últimos treinta años.

6.- La expulsión de dos agregados laborales argentinos, por su intromisión en los medios gremiales en momentos en que Uruguay enfrentaba una huelga general con matices revolucionarios (89). Perón, en represalia, amenaza con la ruptura de relaciones. (90).

7.- Finalmente Batlle Berres pide la intervención informal del gobierno norteamericano en el diferendo con Argentina.

Estimulada por las fisuras del régimen peronista, jaqueado por disidencias internas y por el vigor creciente de la oposición civil, las fuerzas armadas y la Iglesia, la acción de los exilados se multiplica en la prensa y la radio durante 1952 y 1953. En vísperas del levantamiento militar de junio de 1955 las tensiones entre ambos países vuelven a su estado crítico ya habitual: Perón amenaza nuevamente con interrumpir relaciones, conminando al gobierno uruguayo a silenciar la voz de los exilados. El clima hostil en que se enmarcan las relaciones entre los países del Plata ya no se modificará hasta el estallido de la rebelión de setiembre de 1955.

## Notas:

71 Walter Laqueur, *Fascism. Past, Present, Future*. New York, Oxford University Press, 1996, pp.85-86.

72 Raanan Rein, "El pacto Perón - Franco: justificación ideológica y nacionalismo en Argentina", en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL)*, vol. 1,1, pp. 107-132.

73 Marisa González de Oleaga, "Panamericanismo e hispanidad en la política exterior argentina de la Segunda Guerra Mundial: la confrontación política en la creación de identidades", en *EIAL*, vol.. 5,1, pp.59-82.; Raanan Rein, *The Franco-Perón Alliance. Relations Between Spain and Argentina, 1946-1955*. Pittsburgh, Pittsburgh Univ. Press, 1993.



- 74 Summary of Events in Uruguay during 1945, FO 371, 52184.
- 75 Ibid.
- 76 Cfr. Uruguay: Annual Review for 1950, p. 4, FO 371, 91077.
- 77 Cfr. Alocución radial, Montevideo, 21 de febrero de 1946, en Luis Batlle, Pensamiento y Acción. Discursos y artículos. Selección y notas por Santiago Rompani. Montevideo, Editorial Alfa, 1965, tomo I, p. 33.
- 78 Cfr. Entrevista del diputado Eduardo Colom con el Dr. Luis A. de Herrera en la sede del Partido Nacional, Montevideo, publicada en La Epoca, Buenos Aires, 9 de abril de 1947; Informe de George F. Scherer al Departamento de Estado, Buenos Aires, 18 de abril de 1947, NARA.733,35/4-1847.
- 79 Cfr. Andrés Cisneros y Carlos Escudé, coord., Historia General de ta Relaciones Exteriores .... cit., p. 95.
- 80 Ibid., pp. 92-97; Beatriz J. Figallo, "Una visión de las ideas de política exterior de Perón", en Regesta, Instituto de Historia, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UCA, Rosario, enero-junio 1989
- 81 Informe anual sobre el año 1948, en Benjamín Nahum, Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay. Tomo X: 1948-1951. Montevideo, Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, 1999, pp. 124-126.
- 82 Luciano Alvarez, "La vida privada a 16 y 24 cuadros por segundo", en José P Barran et al., Historia de la vida privada en el Uruguay, Tomo 3,. Montevideo, Taurus-Santillana, 1997, pp. 179-180.
- 83 Cfr. Memorandum de Ellis O. Briggs, sobre las relaciones uruguayas con Argentina, Montevideo, 8 de noviembre, 1948, en NARA, Incluido en el presente volumen como Documento n° 33
- 84 Muchos años después lo recordaría Matilde Ibáñez: "La entrevista en el Tacuara (sic) me dejó mal. Estuve mortificada. Se me nota hasta en la foto que estaba mal, incómoda."... "Era el aceite y el agua. Yo era una cosa y ella otra" Cfr. José P Barran, et al., Historias de la vida privada ...,etc. cit, tomo 3, p. 181.
- 85 Cfr. "Boletín Especial" de la Embajada argentina en Ottawa, incluyendo el texto de las palabras pronunciadas por el presidente Perón en esa oportunidad, citado en el Informe de César Montero Bustamante al ministro Daniel Castellanos, Ottawa, octubre, 6 de 1948, en AMRE, Legación del Uruguay en Canadá, Fondo Legaciones y Embajadas, carpeta 2/208. Se anexa a dicho Boletín un recorte de un periódico argentino, sin identificar, titulado: "Señaló el presidente a los responsables del complot". Otras versiones sin confirmar, recogidas por el autor, señalan la existencia de un proyecto de sublevación, abortado en sus comienzos por la policía, que incluía la eliminación de Perón y su esposa, y del cual Griffiths tenía conocimiento y/o participación en su presunta condición de agente de la CIA en Montevideo.
- 86 Memorándum de conversación con el embajador Alberto Domínguez Cámpora, Washington, 12 de agosto, 1948, NARA, transcripto en este volumen como Documento n° 28.
- 87 Cfr. Selección Documental (documentos nos.: 3, 4, 6, 13, 24, 27, 31).
- 88 Declaraciones del embajador Marques Castro, Buenos Aires, 15 de octubre, 1952, en NARA, citado en este volumen como Documento n° 47, donde figuran otras amenazas a Uruguay, que se concretan mediante la interrupción del tráfico fluvial y aéreo, al no conceder las autoridades argentinas los permisos requeridos, generándose una fuerte caída de las ventas de pasajes.
- 89 Informe de Albert F. Nufer, Buenos Aires, 15 de octubre, 1952, NARA, incluido en este volumen como Documento n° 47.
- 90 Informe Wallace Stuart, Montevideo 21 de mayo de 1953, incluido en el presente volumen como Documento n° 50.



# El movimiento ruralista

\*Jacob, Raúl: “Benito Nardone. El ruralismo hacia el poder (1945-1958)”, EBO, 1981, págs. 168-173

## CONCLUSIÓN.

El Ruralismo fue un movimiento que se identificó con el conservadorismo aunque en su forma y sus postulados tuvo un carácter eminentemente innovador. Su accionar se basó en el análisis cuidadoso de la experiencia histórica precedente:

“ [...] Uno de los más graves errores tácticos del conservadorismo en las luchas sociales del mundo, ha sido la de mantenerse observador en el planteo de los problemas. Porque los liberales primero y los socialistas después, fueron fuerzas dinámicas que tomaron la iniciativa para imponer sus doctrinas.

El error lo padecieron en el Uruguay, también en 1871 el Ruralismo se organizó en la Asociación Rural, primó el principio conservador del propietario de campos, que traía el título de la nobleza medieval, con sabor español o inglés.

El conservadorismo pronto se fue fusionando con el liberalismo económico, o sea el propietario comercial e industrial, para hacer una sola clase pudiente, y en 1916 plasma en la Federación Rural.

La doctrina conservadora liberal observa la evolución socialista en el país, predicada por “El Día”. Y poco a poco en el curso del primer medio siglo el socialismo de Estado fue absorbiendo a la iniciativa privada en el campo y en la ciudad.

Recién en 1950, por impulso del doctor Domingo R. Bordaberry, el Ruralismo encara una doctrina nueva, inspirada en Artigas: la Libertad Económica con la moneda sana y a la par. Es la Liga Federal que con prensa y radio toma la iniciativa de la lucha, arremete contra el Estado Socialista de los Batlle, bate a “El Día” en dura polémica, encara la Reforma Constitucional con el Partido Nacional y el Coloradismo Reformista, y moviliza al pueblo en la recolección de firmas reclamando el Plebiscito [...] (6)

Su posición intentó ser centrista -ni derecha ni izquierda-, combatiendo el comunismo y denunciando algunos de los privilegios de la minoría terrateniente. En lo social intentó integrar a todas las clases en un policlasismo conciliador.

Nardone se definía como “intérprete de las fuerzas vivas rurales que busca capitalizar el trabajo de la campaña en la propiedad de quienes aun siendo humildes, sueñan con ser patrones”. (7)

En la política utilizó los carriles institucionales que le proporcionaba la democracia liberal, a la que acató no sin antes dejar entrever una actitud crítica:

“[...] Hemos visto y oído en general, que se abusa de calificativos sacados un poco de la horma ya repudiable de una mentalidad falsa. Se habla de DICTADURA, DE TIRANIA, etc. El profesional de la política, y también el negociante de la política, viven de slogans.

América Latina no ha madurado en sus principios democráticos, -esta es una verdad indiscutida-, y sigue el proceso natural de los pueblos. Democracia es igualdad de Derechos.

Sin embargo muchos de quienes quieren juzgar a gobiernos de otros países, invocan la Democracia, pero olvidan que ellos la limitan a oligarquías sociales, a clanes selectos, dejando fuera de los derechos cívicos al 80 % de los pobladores [...] " (8) En el apoyo a la Bolivia de Paz Estenssoro o al Paraguay de Stroessner demostró mayor preocupación por lo económico -revolución agraria propietarista, cambio libre-, que por los aspectos institucionales formales.

En lo interno se alió con las fuerzas conservadoras de los dos partidos tradicionales - blancos herreristas y colorados reformistas- para llevar a cabo su reforma constitucional, (habían sido las fuerzas políticas que habían apoyado la alteración institucional de 1933).

La concepción presidencialista de la reforma denotó una tendencia a un ejecutivo fuerte, con una suma de poderes que le permitiría dictar las pautas económicas.

En lo económico propugnó un neoliberalismo, apoyado en la experiencia norteamericana y los "milagros" de Alemania e Italia, para lo cual encontró en la "libertad de comercio" de Artigas una justificación histórica.

Su modelo económico se asentó en la defensa de la libre iniciativa, nacionalización de la industria frigorífica, semiprivatización de los entes estatales, fomento del cooperativismo, coparticipación obrera en las utilidades de las empresas, reforma agraria propietarista, defensa de las inversiones extranjeras en la industria, planificación de algunas ramas de la economía.

En lo americano bregó por la integración regional, incluyendo al Brasil.

Encontró en el revisionismo histórico una de las fuentes nutricias de sus postulados. El artiguismo fue rescatado en lo ideológico y revivido en lo organizativo, mientras se lo enriquecía con algunos principios del cristianismo antiutilitario.

En lo internacional el Ruralismo mostró una acendrada anglofilia -típica del sector ganadero en el Uruguay-, coincidiendo con el herrerismo, aunque progresivamente fue variando hacia un pronorteamericanismo asentado en el apoyo a los postulados del "Fondo Monetario Internacional", a los que se resistió el neobatllismo o batllismo luisista que utilizó los tipos cambiarios múltiples y diferenciales para financiar el distribuitismo estatal y el equilibrio social, mientras paradójicamente inscribía al país en la órbita norteamericana.

Fue el Ruralismo desde sus inicios un movimiento anticomunista. Seguía la tradición de los ideólogos de la Federación Rural, particularmente Irureta Goyena; a lo que con el tiempo se le vino a sumar el clima de la "Guerra fría" entre el Occidente y el mundo comunista a partir del célebre discurso de Churchill en marzo de 1946 que denunció la existencia de la "cortina de hierro".

Esta aversión se exacerbó en 1957, meses después de los sucesos de Hungría del año anterior, cuando la crisis económica nacional hizo temer que el comunismo capitalizara políticamente la situación. La "Reforma Constitucional" fue esgrimida a las masas urbanas como una opción frente al comunismo, como un paliativo a la crisis, que bajo el lema "libertad económica y moneda sana" intentó poner un freno al estatismo.

En octubre de 1957 el Ruralismo sugirió la ruptura de relaciones con la URSS y la investigación del Partido Comunista y su "vinculación exótica". (9)

"Diario Rural" llegó a plantear la existencia de un plan para agredir al Uruguay desde el Polo Sur:

" [...] la VIA CELESTE, o sea la constelación de Eridano, desde la estrella Achernar, sobre la Isla Zavadousky en el Polo Sur, hasta el Río de la Plata, en la estrella de cuarto orden sobre Montevideo, está siendo objeto de estudios con platos voladores.

La isla de Zavadousky es base de experimentos nucleares y celestes [...] " (10)

Los líderes ruralistas reconocieron que su movimiento no era original ni exclusivo, encontrándose en varios países de América del Sur y Europa similares que correspondían a "una etapa de la evolución social de un pueblo campesino".

" [...] aquí en nuestra patria, es justicia decir, y los tiempos futuros lo probarán, fue Benito Nardone quien adelantó el proceso social y lo encauzó con directrices tomadas de la tradición artiguista; evitando así que este despertar de la campaña se hubiera realizado al calor de ideas comunistas o de cualquier otra tendencia de origen extranjero [...] " (11)

En lo político coincidió en muchos aspectos con el herrerismo: en el antiestatismo, el rechazo al crecimiento del gasto público, en la denuncia del carácter confiscatorio de todo aumento impositivo, en el apoyo al proyecto del país agropecuario y su repudio al otro proyecto que involucraba la expansión del sector público, el ascenso de los medios urbanos, el terciario, la industria y aún la agricultura. (12)

Si bien en lo económico no presentó similitudes con el llamado "populismo" -la redistribución del ingreso que propugnaba no era para favorecer los ingresos de la clase media y sectores populares urbanos, sino para beneficiar a todos los productores rurales-, en lo organizativo y en lo político encontró una fuente de inspiración, particularmente con el peronismo.

La movilización popular, la incorporación de la mujer, el culto al líder hasta el endiosamiento, mostraron esa singularidad.

Si bien no fue antimperialista -sentía pasión por los británicos y amistad por los norteamericanos-, criticó algunas consecuencias de la dependencia.

Si bien no fue anticapitalista criticó algunos excesos, aunque estrictamente no puede ser inscripto en su totalidad en la escuela antiliberal: al revés del batllismo intentó aumentar el liberalismo en lo económico, criticando acerbamente singularidades de la aplicación del liberalismo político y propugnando reformas al sistema parlamentario clásico.

Reivindicó la tradición telúrica, el nativismo (la tradición indígena era inexistente y siendo el Uruguay un país de inmigrantes tampoco convenía insistir sobre las causas de su ausencia).

Fue contrario a los postulados económicos del fascismo: ni autarquía, ni dirigismo, ni capitalismo de Estado.

En lo social pugnó por un tipo de participacionismo corporativista, encontrando su fundamento en el ejemplo de la Italia fascista que Pío XI resaltó en su encíclica "Quadragesimo Anno", y además en el peronismo y el falangismo español.

Fue un movimiento gremial, social y político que nucleó a arrendatarios y propietarios, a pequeños y medianos productores, logrando despertar una conciencia gremial en el medio rural, venciendo el tradicional individualismo, e intentando en lo político la superación del bipartidismo buscando la participación en el poder de los sectores medios rurales.

## EPILOGO

A lo largo de estas páginas hemos intentado describir la formación y las ideas que sustentó uno de los movimientos sociales más importantes que conoció el medio rural uruguayo.

Para ello utilizamos la que es su principal fuente editada para el período 1945-1958.

Este trabajo por lo tanto no pretende ser una historia del Ruralismo, sino una contribución a la misma y a la comprensión de su innegable papel en la realidad nacional.

Finaliza en noviembre de 1958, fecha en que los resultados electorales concedieron la victoria al Partido Nacional, a la que el Ruralismo contribuyó con sus votos.

Entre marzo de 1959 (asunción del primer gobierno blanco en el siglo XX) y marzo de 1964 (fallecimiento del líder ruralista Benito Nardone) se desarrolla otra etapa, por cierto no menos importante que la anterior.

Si los años transcurridos entre 1945 y 1958 fueron los de forja y temple del movimiento, caracterizados por un paulatino peso gremial que lo enfilaría hacia el poder; los que se suceden entre 1959 y 1964 mostrarán al Ruralismo cogobernando con otras fracciones políticas, de acuerdo al libre juego estipulado por la Constitución vigente, que el movimiento acató ante el resultado adverso que cosechó su proyecto institucional.

El fallecimiento de Herrera, acaecido poco después de que su partido asumiera el Gobierno, privaría a la escena política de uno de sus principales actores, marcando el inicio de un período de incertidumbre.

En 1960 Nardone presidió el Consejo Nacional de Gobierno por doce meses. Tocaré al futuro dilucidar si para el Ruralismo llegar al Gobierno significó acceder al poder.

Después de la desaparición física de Nardone, sus seguidores declinaron mantener la organización: "El Ruralismo sin Nardone perdería su vigencia moral", sentenció Juan José Gari. (1)

## Notas.

6. Diario Rural N° 1367, p. 3, 1957, setiembre 7 ("Dinámica Ruralista", Editorial).

7. Diario Rural No 1424, pp. 6 y 7, 1958, octubre 25 (entrevista de "El Debate" a Nardone).

8. Diario Rural N° 1351, p. 6, 1957, mayo 18 ("La libertad de pensamiento y la fraternidad americana" por Chico-Tazo). Se transcribe nota de ANDEBU frente a la clausura de Radio STENTOR de Asunción, Paraguay.

9. Diario Rural N° 1372, p. 3, 1957, octubre 12 ("Se dice" por "El Pialador").

10. Diario Rural N° 1409, p. 11, 1958, julio 12 (artículo firmado por "Pipa de Guindo").

11. Diario Rural N° 1349, p. 4, 1957, mayo 4 (discurso de Plinio Berrutti en la "VI Asamblea de la Liga Federal de Acción Ruralista").

12. Real de Azúa, Carlos: "El colegiado en el Uruguay", p. 34; y Zubillaga, Carlos: "Herrera: La encrucijada nacionalista", Montevideo, Arca, 1976.

## EPILOGO

1. Reportaje concedido a "NOTICIAS", N° 106, Segunda Epoca, 23 al 29 de abril de 1980.

# La reforma constitucional de 1952

\*D'Elía, Germán: "El Uruguay neo-batllista, 1946-1958",  
EBO, 1982, págs. 61-65

[...] a los pocos meses de asumir la Presidencia, Martínez Trueba provocó un vuelco político decisivo. Por su iniciativa se iniciaron conversaciones entre el Batllismo y el Herrerismo que culminaron con la firma de un acuerdo para proceder a la reforma de la constitución sobre la base de la implantación del Ejecutivo Colegiado. Como consecuencia de ese acuerdo y con la firma de los legisladores de ambos partidos se presentó en la Cámara de Representantes el proyecto de reforma.

Las motivaciones de ese acuerdo, que sorprendió al país, fueron diversas y de importancia dispar.

Es indudable que desde el momento en que José Batlle y Ordóñez lanzó su iniciativa para establecer el Ejecutivo Colegiado en 1913, el Batllismo elevó ese planteamiento a la categoría de principio fundamental dentro de su programa. Las normas de la Constitución de 1942 fueron aceptadas como una transacción, como salida para la crisis política iniciada en 1933. Ahora que era fuerza dominante consideraba necesario alcanzar la consagración de ese principio. En tal sentido las resoluciones de los organismos partidarios, previas a las elecciones de 1950, y las declaraciones de sus dirigentes afirmando la aspiración de implantar el colegiado, constituyen importantes antecedentes en cuanto a la vigencia de ese principio partidario.

El Herrerismo, siguiendo el oportunismo de su conductor que colaboró en el golpe de Estado de 1933 para eliminar el Colegiado, aceptó ahora contribuir para reimplantarlo en forma integral. En tal actitud es visible la aplicación de una táctica que permitió a ese partido asegurarse, por lo menos, una integración minoritaria del Ejecutivo y la participación en similares condiciones en la dirección de los Entes comerciales e industriales del Estado. (12)

En el ámbito interno del Batllismo fue notoria la preocupación de los sectores que impulsaron el acuerdo respecto de la futura acción de Luis Batlle. Para esos sectores, que habían venido haciendo hincapié en el carácter personalista de su accionar político, la implantación del Colegiado significaba eliminar todo riesgo de su retorno a la Presidencia. Este, que no ignoraba esa finalidad, sometido a los principios del partido, sólo pudo criticar los procedimientos, reclamar una amplia consulta popular y la convocatoria de una "Constituyente Nacional a donde llegue todo el país, a donde vayan todos los partidos y en donde podamos, con el sentimiento público de la gran mayoría, hacer un colegiado con resistencias para los traidores, para que nunca jamás puedan repetir sus actos del pasado". (13) Este reclamo fue ignorado y aun los representantes de su propio sector firmaron el proyecto de reforma.

Sin perjuicio de reconocer la gravitación de las motivaciones enunciadas, consideramos que el factor fundamental que condujo a ese acuerdo interpartidario en torno a la Constitución estuvo dado por la coyuntura interna e internacional. En ese momento existía una verdadera inquietud sobre la evolución económica y financiera del país, la crisis social se agudizaba y los conflictos sociales se multiplicaban. (14) En el plano internacional, la "guerra fría" había pasado al estado de "guerra caliente" con el conflicto de Corea que amenazaba tener proyección mundial. A lo largo del debate parlamentario

hay reiteradas referencias a esa situación, pero recién en las últimas instancias se estableció la relación de la reforma constitucional con la situación general.

El senador Manini Ríos, de radical orientación anticolegialista, impugnó el proyecto con argumentos jurídicos y políticos para, finalmente, hacer caudal de la inoportunidad de la reforma. Inoportunidad por la gravedad de los problemas económicos, inoportunidad por la crisis social e inoportunidad por la situación que vivía el mundo y que podía desembocar en una catástrofe.

La respuesta del senador Bayley Muñoz (batllista) fue categórica y reveladora del verdadero fundamento de la iniciativa. "Es (dice) precisamente ahora, que hay que resolverlo y es, además, precisamente por eso: porque la situación económica del país es delicada, porque la situación financiera también lo es, porque la paz social puede considerarse, incluso, en peligro; porque la paz internacional está sostenida, así, casi de milagro, y están brotando focos de lucha en todas partes: Corea, Irán, Egipto [...]"

Y agregó más adelante: "Precisamente porque la situación económica y financiera, porque los problemas sociales, porque el ritmo de la situación internacional está en trance de verdadera angustia o es intensamente dramática, es que se impone esta solución de cordura que al país le dará, fundamentalmente -cosa que no se ha dicho o no se ha querido decir-, lo que el país necesita, que es un gobierno con gran respaldo de opinión, con gran responsabilidad, no para que mande Juan, aunque la ciudadanía no lo apoye, sino para que vayan a integrar ese gobierno los grandes sectores de opinión, los grandes partidos políticos respaldados por una inmensa masa de opinión y con respaldo de opinión, de las grandes masas ciudadanas que están dedicadas en paz, a su manera, a sus tareas, fuera del Parlamento, sino también respaldo de opinión parlamentaria que se concreta en el apoyo de los grandes sectores políticos que orientan y rigen la actividad del Parlamento". (15)

A continuación el senador Eduardo V. Haedo (herrerista) justificó el acuerdo de los dos partidos para establecer el Ejecutivo Colegiado, porque "es la única forma, fruto de la realidad interna e internacional, que puede permitirnos resolver los gravísimos problemas que gravitan en la actualidad sobre los destinos de la República". Explicitó su pensamiento sobre las causas y finalidades del acuerdo reformista diciendo que "esta transacción es una virtud superior del instinto de conservación que tiene la República. Desunidos nos quedaremos como en la época primitiva, los blancos en sus tiendas y los colorados en las suyas: pero al lado nuestro, el país expuesto a convulsiones sociales de imprevisibles contingencias, que pueden determinar en cualquier momento una de estas dos calamidades: o el poder dictatorial, ejercido desde arriba, o la anarquía desenfrenada impuesta desde abajo". Tras señalar que no se pretendía la implantación de un partido único, porque sería suicidarse, afirmó con innegable inteligencia, que "la eficiencia del sistema está precisamente en que los colorados podrán ser mas colorados y los blancos más blancos en lo que tiene esto de conceptual como de emocional, de fuerzas nacionales, de altos e impersonales intereses; pero que puedan, precisamente por la estructura del Gobierno, colaborar y entender. Personalmente, estimo que es necesario, ahora mas que nunca, salirle al cruce a esas fuerzas revolucionarias que andan por el mundo, para que no nos lleven por delante y podamos salvar el patrimonio en las condiciones esenciales de orden, patria, familia, espiritualidad, que son definición de nuestra razón de ser".

A continuación formuló un llamado de atención sobre la situación social: "Estas huelgas que se suceden, aparte de sus motivos políticos, son índice, una campana de alarma que nos está diciendo que nuestro régimen económico reclama una reforma sustancial, pues nunca se ha visto mayor número de ricos y mayor número de pobres, y vuelvo a insistir que esta estrangulación metódica que vamos haciendo de la clase media, por la falta de contralor en los salarios y en los precios, tarde o temprano determinará una conmoción de perspectivas imprevisibles". (16)



Si estas exposiciones se analizan a la luz de los acontecimientos posteriores -conflictos sociales y medidas represivas del Consejo Nacional de Gobierno- respaldadas en la Asamblea General por el voto de los representantes de ambos partidos, es legítimo pensar que por encima de los argumentos jurídicos y principios colegialistas, el numen inspirador de la reforma fue el temor de un avance de los sectores gremiales. En esencia, pues, constituyó un acuerdo político para enfrentar una crisis cuyos primeros indicios comenzaban a manifestarse y que exigía -desde la óptica y los intereses de la burguesía- un gobierno dispuesto a reprimir los excesos del poder sindical. Dada la integración bipartidaria de dicho gobierno, se evitaría el riesgo de que alguno de los partidos intentara obtener ventajas electorales a expensas de la política aplicada.

### ***Solidaridad y garantías.***

El procedimiento utilizado para la reforma, que marginó toda intervención popular salvo la instancia del referendium, el contenido de la misma y los agudos conflictos sociales que enmarcaron su tratamiento parlamentario, crearon un clima adverso a la iniciativa, el que se puso en evidencia en el plebiscito del 16 de diciembre de 1951. Si bien dicho plebiscito resultó afirmativo, es significativo que solamente el 37% de los ciudadanos habilitados para votar interviniera en él y de éstos, el 54% fuera a favor y el 46% en contra. No menos significativo es que en Montevideo el pronunciamiento fuera contrario al proyecto de reforma: 107.747 votos por no, 74.123 votos por sí.

Dado que la oposición a la reforma se canalizó por los partidos minoritarios y que los resultados de las elecciones del año anterior indican que Montevideo constituyó la base fundamental del triunfo batllista en las mismas, se puede sostener que el electorado de ese partido se abstuvo o votó negativamente. En definitiva el principio colegialista del Batllismo se impuso sobre la base de los votos del Partido Nacional. (17) Este se abrió así el camino a la coparticipación en el poder político y en la administración del Estado.

El Poder Ejecutivo -ahora Consejo Nacional de Gobierno- se integraba con nueve miembros, correspondiendo seis a la lista mayoritaria del lema más votado y tres cargos al lema que le siguiera en número de votos. Ello, sin perjuicio de disposiciones complementarias, que establecían que uno de los cargos de la mayoría debería adjudicarse a otra lista que superase la sexta parte de los votos emitidos en favor del lema. Los cargos de la minoría se distribuían proporcionalmente entre las listas que concurrían bajo el lema. Los Entes Autónomos y servicios descentralizados vieron aumentada su autonomía de gestión, pero se estableció un verdadero reparto de la administración al integrar su directorio con tres miembros designados por la mayoría del Consejo de Gobierno y dos por la minoría. Esta disposición fue una de las que tuvo consecuencias negativas más marcadas. Las designaciones realizadas con criterio estrictamente político para recompensar méritos partidarios o resolver la situación de correligionarios que habían fracasado en sus aspiraciones parlamentarias, sin tener en cuenta que tuvieran o no condiciones para el desempeño de los cargos, se generalizó; la incapacidad directriz repercutió en la gestión de los Entes y como se actuaba en función política, el conceder empleos para formar clientelas electorales se hizo común, amplificando la burocracia y la ineficiencia.

## **Notas**

12. Eduardo Víctor Haedo da una versión sobre los orígenes del acuerdo que condujo a la reforma de la Constitución y de las motivaciones políticas que tuvo Herrera. Su actitud respondería a una táctica orientada a la conquista del poder. "El Colegiado. Entrar en él y limar las uñas de este régimen dueño de todos los resortes del poder, debilitar al adversario y tentar, sin miedo y con decisión, la victoria que merecemos". En esta frase de Herrera aparece sintetizada la táctica que elabora. Ver: E. V. Haedo - "Herrera Caudillo Oriental". Ed. Arca. Montevideo, 1969. Pág. 136 y sig.

13. Discurso pronunciado en Paysandú el 12 de agosto de 1951, Ob. cit., Tomo I, pág. 262. Referencia directa al Herrerismo por sus cambiantes posiciones frente al Colegiado. El discurso constituye una dura crítica a los procedimientos seguidos, pero no se atreve a desafiar la ideología del Batllismo y queda prisionero de las fuerzas pactantes.
14. La intensa agitación gremial estaba motivada, esencialmente, por reivindicaciones salariales que los sindicatos promovían procurando compensar el alza espectacular del costo de la vida que en el año 1951 había alcanzado al 20.9%.
15. Reforma Constitucional de 1951. Secretaría de la Cámara de Representantes. Montevideo 1953. Tomo III, pág. 461/2.
16. Secretaría de la Cámara de Representantes. Ob. cit., Tomo III, pág. 519/20.
17. Un joven y destacado político que se encontraba en París junto a Luis Batlle cuando se realizó el plebiscito, recordaba —en conversación que con él mantuvimos— que al recibir la información sobre los resultados de! mismo, Luis Batlle manifestó: “Con esto en cuatro años tendremos un gobierno blanco y en quince una dictadura militar”.
18. Carlos Real de Azúa - “La historia política”. Enciclopedia uruguaya. Montevideo, 1969. Pág. XVIII.
19. Luis Batlle, Ob. cit.. Tomo II, pág. 139.
20. Instituto de Economía, Ob. cit., pág. 162.