

ALVARO LOPEZ GALLERO*

El 27 de junio de 1973, las fuerzas armadas uruguayas, junto a empresarios influyentes, encabezados por el entonces presidente de la república, disuelven el poder legislativo, dejan de lado los derechos humanos y pasan a gobernar por decreto. El golpe de estado buscaba hacer desaparecer toda expresión contestataria que se propusiese un cambio progresista. Se proponen insertar al así dentro del esquema de la división internacional del trabajo, desarrollando el comercio exterior, por medio de una industria, con pobres salarios, derivada de los recursos tradicionales del territorio provenientes del agro.

Esta ponencia es un producto del detallado análisis de los primeros 4 años de resoluciones, leyes y decretos del gobierno dictatorial, tratando de dilucidar cuales fueron los objetivos espaciales y de que manera fue modificada la geografía uruguaya.

LOS PROTAGONISTAS DEL ESPACIO

El espacio es efecto y condición de las relaciones sociales que en él se desarrollan o encuentran obstáculos. Coincidimos con Santos, que el espacio es un ámbito social, de la misma manera que el político, el económico y el ideológico, como tales cada uno de ellos contiene a cada uno de los otros, haciendo que el espacio sea, al mismo tiempo, forma y contenido. Principalmente a gran escala, el espacio tiene un carácter histórico o más bien coyuntural.

La dinámica, los flujos, la justificación de su existencia tienen sus factores esenciales en las relaciones de producción internas y externas del lugar. Si hablamos de planos o niveles de relaciones, en el periodo de estudio estimamos como decisivos en la determinación de espacios, los factores internacionales y las relaciones de escala nacional ya que se producen local o regionalmente tienen un peso subestimable.

Si bien hay un avance de la mundialización y una homogeneización de las pautas de consumo, paralelamente, cada vez hay una diferenciación mayor en las posibilidades que tienen los habitantes de cada uno de los espacios. Todo el mundo participa del mercado pero no de la misma forma.

El desarrollo desigual y combinado es una característica del sistema que tiene reflejos regionales, dado que permite el fortalecimiento de unas áreas e individuos, al mismo tiempo que el debilitamiento o el rezago de otras. Esto genera desajustes territoriales: La espacialidad de los trabajadores está ligada a la espacialidad del capital que controla los medios de producción a quienes luego se

* Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay

agregan los trabajadores independientes sean o no informales. En el extremo del desnivel, junto a factores culturales, se desencadenan movimientos migratorios internacionales como ocurriera y ocurre en el Uruguay.

El medio ecológico es solo tenido en cuenta por el capital y los administradores en función de su capacidad productiva inmediata y no en cuanto a su preservación; esto se acentúa cuando los protagonistas más influyentes son empresas que, como las extranjeras, no se comprometen con el futuro del largo plazo.

Dentro de la división internacional del trabajo, los países pobres cumplen un rol marginal que apunta al robustecimiento económico de los países y empresas dominantes. Para garantizar ese rol es común la existencia de estados que presentan: diversidad de formas autocráticas de gobierno; pluralidad de formas de dominación, inestabilidad institucional; formas violentas de lucha política; hipertrofia del aparato burocrático, incompetencia, corrupción, nepotismo y demagogia en los funcionarios con poder: hipercentralización de las decisiones, intervención del estado en los procesos económicos en lo que se ha denominado "estatización de lo privado" y respaldo del estado a intereses particulares, llegando a situaciones calificables de "privación del estado".

LAS PRINCIPALES INICIATIVAS

Las inversiones prioritarias de mayor volumen durante los años 60 fueron: La construcción de las represas de Salto Grande y Palmar, la finalización de los puentes que comunican a Fray Bentos y Paysandú con el territorio argentino, las obras viales de acceso a la ciudad de Montevideo, la represa de Paso Severino para el aprovisionamiento de agua del área metropolitana.

Estas inversiones que tienen repercusión en las estadísticas económicas fueron posibilitadas por la particular expansión de la banca transnacional en los años 60 que creó excedentes disponibles para préstamos internacionales a gobiernos confiables de los países subdesarrollados. Si bien es cierto que en ese entonces, los bancos se interesan principalmente por los países petroleros, también son importantes los incentivos a inversiones que permitieran disminuir el gasto de hidrocarburos en el mundo, es el caso del desarrollo del potencial hidroeléctrico, la prospección petrolera y la búsqueda de nuevas fuentes energéticas.

Son los tiempos de mayor incremento de las deudas externas, que en el caso de Uruguay salta a 744.5 millones de dólares en 1973, cuyos intereses equivalían al 11% de las exportaciones a 4422.4 millones en 1983, con un servicio de 37.7%.

La construcción de Salto Grande no es una iniciativa del gobierno de facto, ella data por lo menos de la constitución de una comisión a comienzos de la década de los 40. En ella fue decisiva la pujanza del gobierno argentino en la época que cubre el mayor peso del presupuesto, lo cual hace que, desde 1979 en que comienza a funcionar la primera turbina y de aquella fecha hasta 1996, el 25%.

A fines de 1975, Uruguay y Argentina no contaban con cruces viales por sobre el Río Uruguay, al finalizar Salto Grande se completaron 3 cruces en pocos años, fruto de la total incapacidad política y financiera para encarar la planificación del territorio porque, de haberlo hecho, se hubiese obviado la construcción del puente Paysandú-colón dada la circulación previsible. En definitiva, la construcción de los puentes ha afirmado el carácter de “territorio de paso” del Uruguay, hecho manifestado expresamente, a través de un decreto que fija el camino a seguir por los transportes de cargas internacionales de forma de no afectar excesivamente el pavimento de la red carretera.

La central hidroeléctrica de Palmar, es construida bajo la administración de una Comisión integrada por 3 oficiales de las fuerzas Armadas y 3 representantes de otras instituciones del poder ejecutivo pero sin participación del ente energético nacional. Aun hoy subsisten las dudas acerca del balance financiero de esta obra que se levantó con créditos de origen brasileño que respaldan a la constructora del mismo origen.

La realización de importantes construcciones en la porción occidental del país estimuló y en cierto modo obligó primero al desarrollo de la explotación de calizas sedimentarias de Queguay y luego, al respaldo a la ampliación de la planta de fabricación de cemento Pórtland de la estatal ANCAP en la ciudad de Paysandú. Esta ampliación se hizo en base a una oferta directa de origen sudafricano.

La problemática del mercado mundial de hidrocarburos, las posibilidades de resultados positivos en la plataforma continental, aceleran la suscripción del tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo por Argentina y Uruguay. Se establece que los yacimientos que se extienden a ambos lados de la línea determinada, serán explotados de forma tal que la distribución terminada, serán explotados de forma tal que la distribución de los volúmenes del recurso sean proporcionales a los volúmenes que se encuentran a cada lado de la línea. Pos supuesto que el tratado abarca diversos aspectos, pero este, es el decisivo.

También en el campo de lo energético, poco tiempo después del golpe de estado, se resuelve con préstamo del BID la, hasta entonces polémica instalación de la boya petrolera, en las proximidades de José Ignacio, vale decir, en plena área de interés turístico.

Previamente se había aportado una ley que estableció que los depósitos de hidrocarburos ubicados en el territorio “pertenece a la nación”, se encomienda al ente estatal la ejecución de las actividades vinculadas a los yacimientos pudiendo realizar “todas las fases de la operación petrolera por medio de terceros a nombre de dicho organismo” resolución que podría llegar a tomarse sin efectuar concursos.

APOYO AL SECTOR INDUSTRIAL

Seguramente se trata del campo en el cual mejor se percibe la política espacial del gobierno de facto.

Bosquejemos, en primer lugar sus enunciados. En el conclave cumplido del primer año se plantea el crecimiento industrial como palanca del desarrollo global. En camino elegido por los gobernantes es la apertura de la economía que acarrearía el triunfo de la eficiencia productiva, que “posibilitará el crecimiento económico minimizando el costo social”.

Entre los objetivos se proponen un incremento del producto del sector del orden del 5% acumulativo anual y que fue cumplido entre 1973 y 1977, pero descendiendo luego.

Desarrollar una industria más diversificada con vistas al cumplimiento de las metas de exportación, generando trabajo y eficiencia.

Se plantea el crecimiento acelerado de industrias de las siguientes características:

Industrias orientadas a la exportación, incluyendo a las que se fortalecen con la participación en el mercado interno, frigorífica, cuero, confecciones y calzado, aceites, lácteos, citrus, etc.

Industrias orientadas a satisfacer la demanda interna, mejorando la eficiencia productiva y eventualmente, sustituyendo importaciones. Es la escogida para participar en acuerdos de integración con los países vecinos: Automotriz, pesca, industria avícola, chacinería, azúcar, aceites comestibles, etc.

Industrias productoras de insumos básicos: fertilizantes, cementos, materiales de construcción, cerámicas.

Industrias “movilizadoras de la actividad interna”: construcción y navales.

Como no podía ser de otra manera, dada la moda continental de la época, buscaba la formación de polos de desarrollo que desconcentrasen el área metropolitana, logrando una “homogénea distribución de la población”.

En abril de 1974 se aprueban las dos columnas básicas de la política industrial que se ha venido cumpliendo, hasta hoy, en el Uruguay: La ley de Promoción Industrial y la Ley de Inversiones Extranjeras.

La ley de promoción industrial declara buscar la promoción de actividades que cumplan con los objetivos preestablecidos, para la cual crea una Unidad Asesora que considera las solicitudes de declaraciones de interés nacional de sectores o actividades industriales, grupos de empresas o empresas. A través de las declaraciones, los interesados logran diversos programas crediticios, avales,

franquicias fiscales de diferente naturaleza, exoneración importante a aportes patronales a la previsión social, etc, que pueden alcanzar altos porcentajes.

La ley de las inversiones extranjeras, define a estas como “todo capital proveniente del exterior con derecho a transferencia de su valor así como sus utilidades, considera diversas modalidades; divisas, maquinarias, patentes, procesos técnicos, marcas de fabrica u otras.

Si bien el poder ejecutivo debe autorizar expresamente ciertas actividades, energéticas, agropecuarias, frigoríficas, comunicaciones, ofrece de una liberalidad poco común, incluso en el ámbito latinoamericano. Encuadra en la legislación las inversiones menores del 50% del capital integrado, aunque no por proteger el capital nacional como ocurre en otros países.

Garantiza la remesa de transferencias de capital (luego del tercer año de radicado) y las utilidades anuales cuando superen el 20% del capital con derecho a transferencia.

En el periodo analizado no se lograron resultados positivos en cuanto a la instalación de industrias en el interior del país, Montevideo o si se requiere el área metropolitana, tiene atractivos económicos que no pueden ser obviados a la hora de decidir un asentamiento rentable; es la puerta de entrada y salida del transporte marítimo y aéreo del país, eje de un trazado radial de vías terrestres que se enlazan con los países limítrofes dentro del 60% de la actividad financiera, al punto que hay bancos extranjeros que no se instalan en otros puntos, sede de la administración pública y de la mitad del mercado interno, etc.

Desde la aprobación de la ley de promoción hasta junio de 1977, se aprobaron 54 proyectos, de los cuales, el 72% fueron ampliaciones de plantas y el 28% nuevos establecimientos. La capital destaca con un 60.8%, pero si consideramos a Canelones y los asentamientos próximos (Ruta 1) como parte del área metropolitana, esta completa el 71% de la inversión. El 99% se logra con 8 departamentos si agregamos a Colonia, Río Negro, Florida, Lavalleja.

Si hablamos específicamente de centros poblados, luego de Montevideo aparece Salto, segunda ciudad del país, que recibe la inversión más voluminosa del lapso considerado, aplicada a una planta de madera compensada. San José se ubica en tercer lugar. Merced a una industrializadora de polímeros que fue levantada por acuerdo entre 5 industrias textiles con vínculos externos.

Si no existió verdaderamente una política regional de los asentamientos industriales, menos aún podemos imaginar una gestión de la orientación en la ciudad principal. Montevideo nunca ha tenido una zona industrial programada como tal, de ahí que las industrias apoyadas aparecen en la periferia de la ciudad del os años 40 y 50, principalmente hacia el oeste.

Entre las nuevas industrias se destacan las pesqueras – una de ellas es la segunda por volumen en Montevideo – y los astilleros que por razones obvias buscan aun implantación costera. Las manufacturas de vestimenta y calzado, pensadas para la exportación admiten su ubicación en áreas de alta densidad de tránsito.

Las industrias alejadas del área metropolitana, además de ser pequeñas, están estrechamente ligadas al aprovisionamiento de materias primas, ágatas y amatistas de Artigas, cueros ovinos en Melo, lácteos en Paysandú y Florida, etc. Como dijimos la excepción en el volumen de la intervención es Alto.

LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL DEL PAIS

El equipo de gobierno dictatorial tiene, entre 1973 y 1977 una postura neoliberal que se profundizará claramente a partir de 1978.

Uno de los pilares de su gestión es la readecuación económica y social que permitiese la prosperidad a través de una mayor inserción en el mercado mundial.

Para atraer capitales y crear mercaderías de menor precio, a la represión del movimiento sindical se suma el desarme de una serie de mecanismos del sistema de seguridad social. El abaratamiento del salario adquiere niveles nunca vistos hasta entonces; en el sector privado, un trabajador cobre entre 1973 y 1977 los dos tercios de lo que recibía en 1961, cifra que seguirá descendiendo, hasta alcanzar en los años 80, al 44.8% de lo correspondiente a 20 años atrás.

Hay una búsqueda gubernamental del país plaza financiera que llevará a partir de 1976, en que elimina el curso forzoso de la moneda nacional a una progresiva dolarización de la economía y que provoca, en los hechos la casi desaparición de los capitales privados nacionales de la banca.

Esta política constituye, en definitiva un estímulo a la emigración y la concentración de la población en la capital del país. En cuanto al comercio exterior, en tanto existieron, en general, menores oportunidades para la colocación de los productos que caracterizaban tradicionalmente a la economía uruguaya – excepto la carne en los 70 – se busca el ingreso de nuevos rubros que son requeridos por los consumidores de Estados Unidos y Europa Occidental. Quizás el caso más gráfico sea el del complejo de la industria del cuero.

El conjunto de plantas dedicadas al cuero eran 146 en 1968 y 236 en 1978, siendo la mitad destinada al calzado. Si en la primera cifra eran de centros con más de 10 personas ocupadas 100 trabajadores. La distribución nos indica un asentamiento casi total del complejo en Montevideo y el área metropolitana, con la sola excepción del curtido de cueros en que la planta de Paycueros y Paysandú es la empresa dominante.

Carnes, lanas y cueros, pierden terreno relativo en las exportaciones a manos de las denominadas “no tradicionales” entre las cuales también figuran otros de origen agrícola como los cítricos, el arroz, la cebada y los que antiguamente se vendían con un menor valor agregado, nombrados en primer término.

Hay una transformación en cuanto a los destinos de las ventas, Argentina como Brasil ocuparán el lugar más importante de los que habían tendido a través de la historia.

POLITICA AMBIENTAL

Dos rasgos ambientales de la política desarrollada por el gobierno inconstitucional, pueden ser considerados como un verdadero test de su actitud frente a la naturaleza en general, los recursos naturales y su relación con la vida humana. Tienen dos grandes aspectos atenturios contra los recursos: la desecación de bañados y lagunas y la permisibilidad de la caza de especies valiosas.

El sistema lagunar del sudeste esta amenazado desde dos ángulos: desde el mar hacia el interior por el crecimiento de la actividad turística; en sentido inverso, por la extensión del cultivo del arroz, desde el interior del departamento de Rocha hacia la costa.

Involucrando el interés manifestado por un grupo de vecinos de la Laguna Negra se cumple un proyecto que tiene por objetivo el desagüe de los bañados que se encuentran adyacentes a la laguna y a esta misma, por medio de un canal que la uniese al océano. El resultado fue la reducción de la riqueza natural y la contaminación de una valiosa superficie costera.

En el caso de los bañados de Carrasco, área suburbana de Montevideo, la intervención se fundamenta en la existencia de incestos, es en definitiva la respuesta estatal a una presión inmobiliaria que se desarrolla en un sector de la ciudad en franca valorización. Las obras quedan en manos de las fuerzas armadas por la proximidad del aeropuerto internacional. El de los pequeños arroyos y cañadas que le llegaban del norte. La integridad de las pistas del aeropuerto.

Como si no alcanzase que en el caso de las lagunas de sudeste se encontraban dentro del programa MAB de la UNESCO en el marco del Convento Ramsar de 197, también se aplica una política de excesiva permisibilidad en la caza de la nutria que encuentra en ese medio, una de las mejores condiciones de vida. La consecuencia será una significativa reducción de esa población.

CONCLUSIONES

El gobierno de facto, no demostró contar, al menos en el lapso estudiado, con un plan de ordenamiento territorial coherente con sus declaraciones a favor de un

incremento de la inversión en el interior del país. Al supeditarse a intereses empresariales nacionales y extranjeros, reafirmó la distribución pre-existente.

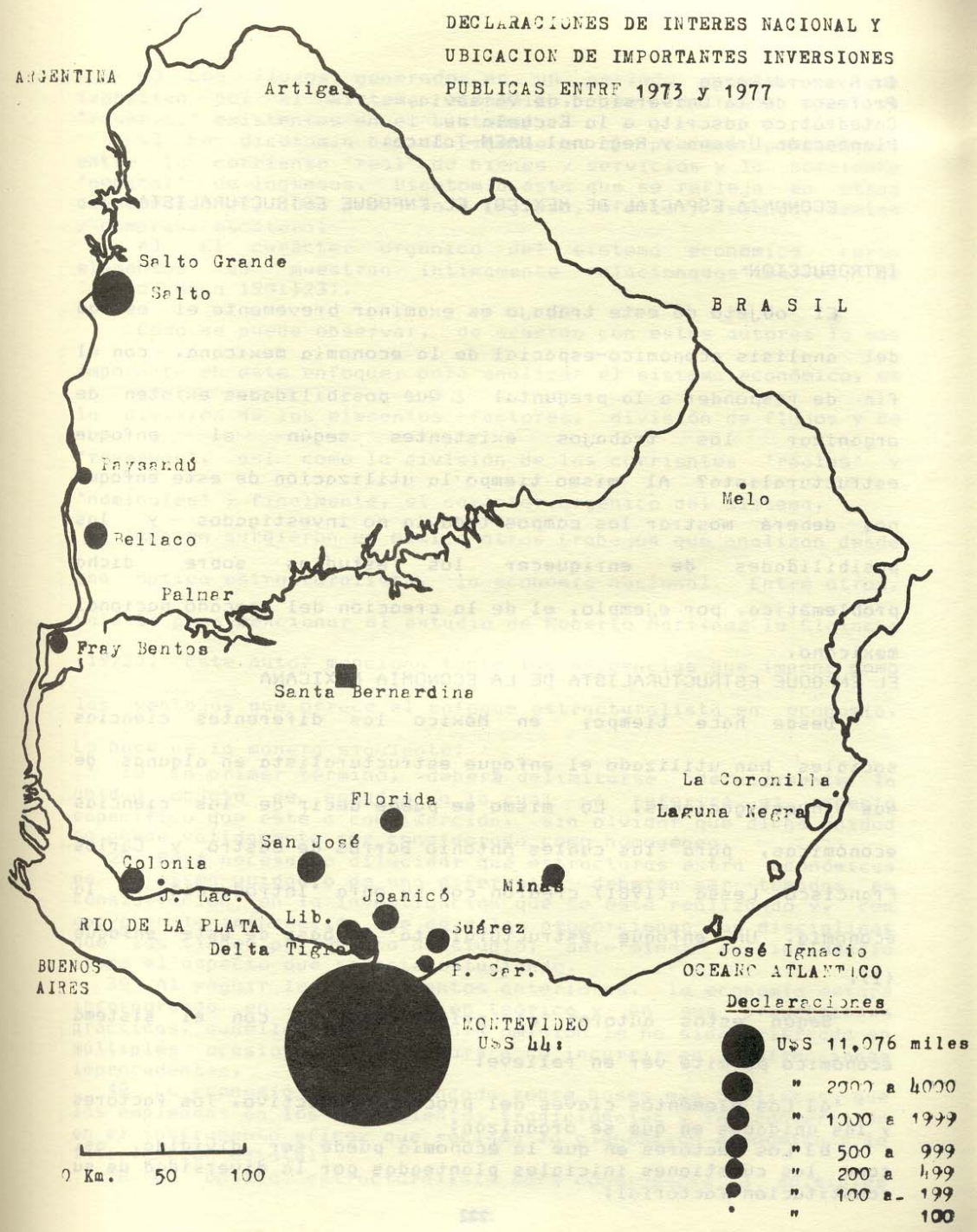
existió una militarización que, además de institucional, fue también espacial. Las fuerzas de adueñan de toda una serie de puntos estratégicos del territorio, lugares donde van a contar con importantes partidas presupuestales. Son ejemplos de ello, el aeropuerto de Santa Bernardina, los parques de Santa Teresa y San Miguel, etc.

sin un plan global, se llevaron a cabo adelante, un conjunto de obras de significativo valor infraestructural con asistencia financiera internacional como nunca contó el país. Se trataba de un excelente creado durante la crisis petrolera y que, los grandes centros lo emplearon, en parte, a reducir el consumo de hidrocarburos para, a su vez, disminuir el precio en el mercado. Son los casos de las represas del Salto Grande y Palmar.

se extendieron las exportaciones, favoreciendo con exenciones, créditos, reintegros, etc., a las empresas que buscaban satisfacer las nuevas demandas del comercio internacional. A pesar de la amplitud de la ley de inversiones extranjeras obtuvo una magra repuesta a su objetivo.

el decaimiento en las condiciones de vida, estimó la emigración y la migración interna hacia la frontera.

DECLARACIONES DE INTERES NACIONAL Y
UBICACION DE IMPORTANTES INVERSIONES
PUBLICAS ENTRE 1973 y 1977



0 Km. 50 100

Declaraciones

●	US\$ 11,076 miles
●	" 2000 a 4000
●	" 1000 a 1999
●	" 500 a 999
●	" 200 a 499
●	" 100 a- 199
●	" 100