

Poder estructural y hegemonía: Estado y ganaderos en la década del 60.

12

Francisco Panizza

El análisis de las relaciones entre Estado y capital ha estado en el centro de las preocupaciones teóricas del marxismo. Sin embargo, no es fácil para el marxismo el justificar el carácter **necesariamente capitalista** de los regímenes liberal democrático modernos, donde ciertamente la burguesía no es la mayoría de la población, ni controla directamente el aparato estatal y donde existe una pluralidad de grupos sociales -incluidos allí los sindicatos- que están en condiciones de ejercer presiones en forma más o menos eficaz sobre quienes formulan las políticas estatales. ¹ Es por ello que frente al marxismo, las teorías pluralistas de la democracia han siempre rechazado que los representantes del capital tengan necesariamente y a priori una relación privilegiada con el Estado: los capitalistas serán uno más entre los grupos de interés que concurren a la formación de las decisiones sobre políticas y no siempre serán el más poderoso.

Sin embargo, recientemente se ha producido una aproximación entre lo que se podría llamar como "neo-marxistas" y "neo-pluralistas" en el análisis de las relaciones entre Estado y capital. ² A través de caminos divergentes ambos han intentado explicar la relación en términos de lo que se ha dado en llamar el **poder estructural del capital**, el cual tendría características diferentes a las de cualquier otro grupo social, dándole en definitiva a los sectores capitalistas una relación privilegiada con el Estado independientemente de la voluntad de los electores o de la identidad de quienes controlen el aparato del Estado.

El objeto de este trabajo es relacionar un estudio de caso, el de la relación de una fracción del capital con el Estado uruguayo en la década del 60, con algunos de los problemas teóricos que surgen de este tipo de enfoque de las relaciones entre Estado y capital.

El caso a estudiar

El caso a analizar es la forma cómo los ganaderos hicieron uso de su "poder estructural" para forzar a sucesivos gobiernos a devaluar el peso uruguayo entre

fines de la década del 50 y mediados de la del 60. A partir de ello se procurará demostrar los alcances y los límites de este "poder estructural", en cuanto si, por una parte, los ganaderos fueron altamente efectivos en lograr sus objetivos devaluatorios, fueron al mismo tiempo incapaces de asegurar la vigencia de una política económica consistente con sus intereses y, menos aún, con los del "capital en general".

En este contexto es necesario dejar explícito qué se entiende por el **poder estructural del capital**. Dicho poder ha sido definido por un neo-marxista, Bob Jessop, como "las presiones externas (external constraints) del capital, o de una fracción del capital, de naturaleza tal que impiden al gobierno seguir políticas contrarias a los intereses de la clase capitalista en general o de una de sus fracciones."³

De acuerdo con uno de los representantes más connotados del neo-pluralismo, Charles Lindblom, este poder depende fundamentalmente de la capacidad del capital para generar una disrupción económica o, más específicamente, de la posibilidad del gobierno para tomar medidas anticipatorias para prevenir dicha acción.⁴

¹ Para una revisión crítica de diversos enfoques sobre la relación Estado-capital en una perspectiva neo marxista véase Bob Jessop, "The Capitalist State and the Rule of Capital: Problems in the Analysis of Business Associations", en *West European Politics*, Volume 6 N.2, April 1983, pags. 139/162.

² Para un enfoque neopluralista de las relaciones entre Estado y capital véase el influyente libro de Charles E. Lindblom *Politics and Markets* New York, Basic Books 1977. Para una discusión crítica de la obra de Lindblom véase Dave Marsh, "Interest Group Activity and Structural Power: Lindblom's Politics and Markets" en *West European Politics* op. cit., pags. 3/13. También en el mismo número (pags. 36/60) sobre el mismo tema Dave Marsh y Gareth Locksley *Capital in Britain: Its structural power and influence over policy*.

³ Cf. Bob Jessop op. cit. pag. 140.

⁴ Tomado de D. Marsh op. cit. pag 4.

Para analizar el poder estructural del capital, en las secciones que siguen, voy a adoptar la distribución que hace Rob Stones entre dos aspectos de dicho poder: por un lado sus "recursos estructurales" y por el otro sus "poderes estratégicos"⁵

Los primeros comprenden el tamaño, los recursos, las capacidades y la ubicación estratégica de la entidad que precipita o impide la acción del gobierno. Sin embargo, como lo ha señalado Stones, las estructuras no pueden ejercer poder como tales. El poder es ejercido por actores sociales, sean éstos de naturaleza individual o colectiva, sea a través de medios políticos o de sus recursos de mercado. Es a este poder, ejercido mediante el uso de ciertos recursos estructurales que podemos llamar el poder estratégico del capital.

a) Los recursos estructurales

Como es sabido la economía uruguaya en el período de postguerra consistía básicamente de dos sectores: a) un sector agropecuario produciendo principalmente carnes y lanas tanto para el consumo interno como para la exportación y; b) un sector industrial con un alto grado de protección aduanera y tarifaria produciendo casi exclusivamente para el mercado interno.

Como también es sabido, al igual que en otros países latinoamericanos durante el mismo período, el proceso de industrialización había ganado auge como resultado de la estrategia de "industrialización sustitutiva de importaciones", que tuvo como clave un conjunto de medidas sobre el sector externo que se fueron desarrollando progresivamente a partir de la crisis de los años 30.

Estas medidas, principalmente el uso de tipos de cambio diferenciales para importaciones y exportaciones ciertamente perjudicó, no importa ahora determinar en qué medida, al sector exportador y significó una transferencia de recursos del sector agropecuario al urbano-industrial. A pesar de ello, la oposición que era dable de esperar a esta política por los ganaderos se vio inicialmente atenuada por los altos precios de sus productos de exportación como consecuencia de la guerra de Corea.

Pero sin embargo, esta política tuvo como una consecuencia no anticipada por el gobierno de la época: el fortalecer los recursos estratégicos de los ganaderos. Factores objetivos y subjetivos contribuyeron para ello. Objetivamente dichos recursos derivaban de la posición cuasi monopólica de los ganaderos en la provisión de divisas como resultado de la exportación de sus productos. Además de ello, esos mismos productos de exportación proveían al Estado con una parte significativa de sus ingresos a través de impuestos y del uso de las tasas de cambio diferenciales. Pero lo que es todavía más, los ganaderos eran también los proveedores de carne a la población, el principal elemento de la dieta de los uruguayos e históricamente un factor de gran importancia política. En cuanto

muchos de estos elementos estructurales tenían una larga vigencia histórica, los mismos habían contribuido a defender a los ganaderos de cualquier intento de ataque a sus intereses fundamentales. Pero a su vigencia histórica durante la década del 50 se sumó la creciente voluntad y reputación de los ganaderos para disrumpir la economía uruguaya. Veamos cómo se dio este proceso.

Las primeras medidas con las cuales los ganaderos fueron ganando una creciente conciencia de su capacidad de disrupción económica coincidió con la baja, en el mercado internacional, de los precios de sus productos de exportación. En este sentido la estrategia de sustitución de importaciones, supuestamente destinada a hacer al país menos dependiente del exterior, produjo un efecto opuesto al buscado. En efecto, la materia prima, el combustible y otros insumos necesarios para la industria debían ser importados y su falta del mercado, con la consecuente amenaza de paralización industrial y desocupación, resultaba políticamente más dañina para el gobierno que la de bienes de consumo importados, muchas veces de naturaleza superflua.

Esto no hizo más que aumentar la importancia política y económica del sector exportador, básicamente controlado por los ganaderos como proveedores de bienes exportables. La naturaleza misma de estos bienes agropecuarios también constituyó un importante recurso de poder de los ganaderos. En efecto, siendo no perecible la lana podía ser mantenida por un largo período de tiempo en los galpones de las estancias, y siendo de naturaleza semovientes, los vacunos podían ser trasladados a la frontera con el Brasil, una de las fuentes de conflicto más agudas entre el gobierno colorado y los representantes de los ganaderos en la década del 50.

Los ganaderos probaron por primera vez su poder estratégico en forma abierta y concertada en setiembre de 1957. Descontentos con la tasa de cambio fijada por el gobierno para la exportación de su zafrá lanera, se rehusaron a venderla a las barracas. El resultado de esta primera "huelga organizada de exportaciones" se hizo sentir rápidamente en la escasez de divisas extranjeras. En efecto, en un plazo de un mes el mercado de cambios se vio prácticamente paralizado y el Gobierno debió conceder derrota y devaluar la moneda uruguaya.⁶

Con esta primera acción los ganaderos agregaron credibilidad política a sus ya muy considerables recursos estructurales. Como demostración de ello, al año siguiente -1958- la mera amenaza por parte de los ganaderos de repetir su "huelga de exportaciones" llevó al Gobierno a ofrecer mejores condiciones para la comercialización de la zafrá de ese año.

⁵ Rob Stones, *Conceptualizing and Operationalizing Structural Power* mimeo, Essex Octubre de 1984.

⁶ Fuente "Marcha" N.1.093, 26 de enero de 1952.

Sin duda estos enfrentamientos entre el Gobierno y los ganaderos contribuyeron, junto con otros factores, a la histórica derrota del Partido Colorado en 1958. La victoria de los blancos, con su fuerte implantación entre los productores rurales, reforzada en esa ocasión por su alianza electoral con la Liga Federal de Acción Ruralista, prometía, en principio, tiempos mejores para los estancieros y con ello la no necesidad de usar su poder estratégico contra el gobierno. Los hechos mostrarían lo contrario.

En su primer año de gobierno los blancos tomaron una serie de medidas de política económica que parecieron confirmar las expectativas de que favorecerían los intereses del sector agropecuario como parte de una nueva estrategia de acumulación en reemplazo de la ya claramente exhausta de "industrialización sustitutiva de importaciones".

Como parte de la nueva estrategia se abolieron las tasas diferenciales de interés y se produjo una fuerte devaluación del peso uruguayo. Como efecto de ello, entre 1959 y 1960 hubo una importante redistribución de ingresos en favor del sector agropecuario, revirtiendo así la tendencia histórica favorable a los sectores urbano industriales: en este período, como consecuencia de la nueva política económica, mientras que el costo de vida subió en un 38,5% (cifra alta para la época) afectando principalmente el nivel de vida de los trabajadores urbanos, el precio de la tierra se triplicó y el del ganado fue de \$0,60 el kilo en pie a más de \$2,00. Igualmente el precio de la lana subió considerablemente, a prácticamente el doble de su valor anterior.⁷

Esta tendencia favorable a los ganaderos sin embargo no se mantuvo consistentemente por mucho tiempo. En el año 1962, como consecuencia de factores económicos no enteramente atribuibles al gobierno, el precio del ganado bajó de su pico de 1962 de \$2,20 el kilo en pie a alrededor de \$1,750. Al mismo tiempo durante ese mismo período la inflación continuó en alza, afectando a sectores urbanos que el gobierno blanco no podía ignorar si pretendía ganar la elección de ese año.

En consecuencia durante los años 1961 y 1962 el Gobierno decidió mantener una fachada de "moneda fuerte" para, entre otras cosas, mantener baja la tasa de inflación en un año electoral. La sobrevaluación artificial de la moneda uruguayo le ocasionó al país una grave pérdida de reservas internacionales y un también serio deterioro en la posición de los sectores agropecuario y exportador. En cambio, como es sabido, los blancos lograron una estrecha victoria electoral.

Cualesquiera fueran las afinidades históricas entre el Partido Nacional y los productores agropecuarios y las expectativas de estos últimos con relación al gobierno blanco, los ganaderos no dejaron por ello de utilizar su poder estratégico para presionar al gobierno. Así, en enero de 1962, la Federación Rural llamó a los productores a efectuar una nueva huelga, esta vez del pago de

impuestos e intereses a los organismos públicos, en demanda de mejores precios y menos impuestos para los productos agropecuarios. En agosto de 1963 hubo un nuevo llamado para una paralización por 24 horas de todas las transacciones agropecuarias en apoyo de una larga serie de demandas de este sector.⁸

Pero fue durante el segundo gobierno blanco, hacia mediados de los años 60, que el poder estructural de los ganaderos llegó a su auge. En efecto, en este período el agravamiento de la crisis económica ya evidente hacia fines de la década anterior y, especialmente, una aguda crisis fiscal y de balanza de pagos, hizo al gobierno extremadamente vulnerable a la presión del sector agropecuario.

Esta presión se manifestó nuevamente con relación a la zafra lanera. Hacia fines de 1964 los estancieros estaban, una vez más, descontentos con los precios fijados para la lana, aun cuando habían conseguido ciertos beneficios impositivos. Los ganaderos recurrieron nuevamente a una "huelga de exportaciones", reteniendo la lana en los galpones. Como siempre la presión se hizo sentir en la escasez de divisas para la importación. En enero de 1965 el mercado de cambios debió ser cerrado hasta marzo. En junio del mismo año el gobierno se vio forzado a decretar una suspensión parcial de importaciones, inicialmente por un período de 60 días pero que fue prolongado para muchas de ellas hasta abril de 1966.

Pero los efectos de la caída en las exportaciones laneras no se hicieron sentir solamente en el sector externo. Al dejar de percibir los impuestos derivados del comercio exterior, los ingresos fiscales se vieron seriamente disminuidos. Como consecuencia de ello el gobierno se vio imposibilitado de pagar en fecha los sueldos de junio a los empleados públicos, los cuales respondieron con una huelga de 72 horas en protesta.

El resultado de la presión de los productores laneros se hizo sentir en el siguiente mes de octubre: una de las devaluaciones de la moneda uruguayo más grande del período que llevó la paridad con el dólar de \$24 a \$59,90. Aun cuando simultáneamente con la devaluación las retenciones a la lana fueron aumentadas para incrementar los ingresos fiscales, la devaluación monetaria representó un aumento global de ingresos para los ganaderos de entre \$1.650 y \$1.750 millones con relación a los precios de 1964.⁹

Hubo durante este período otros factores, aparte de la presión de los estancieros, que contribuyeron a la crisis económica, pero, el poder estratégico de los productores agropecuarios quedó una vez más confirmado. Como

⁷"Marcha" N. 999, 26 de febrero de 1960.

⁸"Marcha" n. 1093, 26 de enero de 1962.

⁹"Marcha" n. 1281, 19 de noviembre de 1965.

demostración de que había aprendido la lección, en los años siguientes (1966/67) el gobierno se anticipó a la posible acción de los ganaderos devaluando preventivamente el peso uruguayo cuando se aproximaba la zafra lanera.¹⁰

Poder estratégico y hegemonía

Quizás sea difícil encontrar ejemplo más claro del que se acaba de dar del uso consciente por parte de los representantes de cierta fracción del capital de su poder estratégico para avanzar sus intereses corporativos. Todas las condiciones señaladas por diversos autores para que este poder sea efectivo eran reunidas por los productores agropecuarios:¹¹

A través de los mecanismos de la "huelga de exportaciones" los estancieros tenían una medida de gran efectividad para causar disrupción económica. La capacidad de actuar en conjunto para sacar ventaja de sus recursos estratégicos se veía favorecida por la cohesión que les daba la alta concentración de tierras y capital en los grandes productores y por su larga tradición participativa en las organizaciones representativas de sus intereses corporativos¹². A esto se une que, como ya se ha dicho, los ganaderos dieron rápidamente "credibilidad" a sus amenazas de disrupción económica con su muy efectiva huelga de 1957 así como con sus igualmente efectivas acciones posteriores. En la medida que una proporción tan substancial de la entrada de divisas al país dependía de una rápida comercialización de la zafra de lana, "el costo de oportunidad" del gobierno para ignorar la amenaza de los ganaderos era considerablemente más alto que el de éstos llevarla a cabo.

Sin embargo, una visión de conjunto del período pone el poder estructural de los ganaderos en perspectiva. A pesar de algunas variaciones de corto plazo y de los beneficios derivados al sector como consecuencia de las devaluaciones monetarias, el crecimiento del sector agropecuario se mostró prácticamente estancado a lo largo del período. Esta falta de dinamismo es, en verdad, parte de una tendencia histórica de largo plazo del sector. En efecto, medido a precios constantes de factores de 1961, la producción agropecuaria del Uruguay creció solamente a un promedio del 1.1% entre los años 1935-39 y 1965-69¹³. En lo que se refiere a la economía en general, la performance durante el período 1959-67 fue igualmente pobre, siendo el Producto Bruto Interno per cápita de 1966 inferior al de una década atrás. A esta falta de crecimiento económico hay que sumar los fenómenos ya mencionados de alta inflación, crecientes déficits de balanza de pagos, aumento de la especulación financiera y, hacia la mitad de la década, espectaculares quiebras bancarias.

Este contraste entre la habilidad de los ganaderos para forzar al gobierno a tomar medidas concretas favorables a sus intereses y la casi nula acumulación de capital (tanto sectorial como general) durante el período trae a consideración

la relación entre el poder estructural del capital y la hegemonía económica.¹⁴

La victoria del Partido Nacional en 1959, conjuntamente con el evidente agotamiento de la estrategia de industrialización substitutiva de importaciones pareció que, por la primera vez desde por lo menos, comienzos de siglo, el sector agropecuario estaría en condiciones de transformarse en la fuerza hegemónica del bloque de poder de las clases dominantes de la sociedad uruguayo. Sin embargo, una victoria electoral no asegura la sanción de un nuevo proyecto hegemónico, sino que simplemente abre ciertas posibilidades para su implementación.

Precisamente los años 60 mostraron que pese a todo su considerable poder estructural los ganaderos nunca estuvieron durante el período en posición de convertirse en líderes de un proyecto hegemónico sea en un sentido estrechamente económico o como base social de un proyecto político de mayor alcance. En cuanto las razones detalladas de este fracaso están más allá de los alcances de este trabajo, se puede sin embargo sugerir que ello se debió, entre otras cosas a la estrechez de su base social, a su falta de habilidad y voluntad para articular sus intereses con los de otras fracciones del capital y a su insuficiente control político e influencia ideológica sobre el Estado y el gobierno.

En cuanto a la estrechez de la base social ello deriva no solamente de la muy alta tasa de urbanización del Uruguay, sino del hecho de que la mayoría de la población económicamente activa trabaja en el sector servicios de la economía. Hacia fines de la década del 60 los trabajadores del sector público, por sí solos, eran más numerosos que los empleados conjuntamente en la industria y la agricultura.¹⁵ Aunque estas cifras no deben ser interpretadas como una forma de

¹⁰ Para una discusión sobre estas condiciones véase Jessop op. cit. pags. 140/41 y Marsh op. cit. pags 4/5 y 12/13.

¹¹ En Uruguay en la década del 60 3.800 productores ocupaban casi el 57% de la tierra disponible, 1.200 de los cuales eran dueños de 1/3 del total. Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura, Censos Agropecuarios.

¹² Cf. M.H.J. Finch, *A Political Economy of Uruguay Since 1870* New York, St. Martin's Press 1982.

¹³ La "hegemonía económica" ha sido definida como "una liderazgo económica caracterizada por la elaboración de una estrategia de acumulación aceptada en forma general que avanza los intereses inmediatos de otras fracciones de capital (...) al mismo tiempo que asegura la dominación económica de su fracción hegemónica al darle un rol central en la alocaión de capital financiero a diferentes áreas de inversión." Cf. Bob Jessop, *The Capitalist State* Oxford, Martin Robertson 1982 p.149.

¹⁴ Cf. Danilo Veiga, "La Población Activa en el Uruguay" en Gaudiano, *Fortuna et al Uruguay, Datos Básicos*. Montevideo, FCU 1976.

"reduccionismo demográfico", las mismas indican claramente que cualquier estrategia de acumulación de capital que llevara en forma evidente a favorecer los intereses del sector agropecuario por sobre los urbanos era de muy dudosa viabilidad política.

En lo que se refiere a las relaciones con otras fracciones del capital, los productores rurales en el período de postguerra nunca consiguieron impulsar claramente una estrategia de acumulación capaz de ser visualizada por otros sectores de la burguesía como una alternativa a la crisis de industrialización substitutiva de importaciones. En la medida en que la industria estaba enteramente dirigida al mercado interno y gozaba de una alta protección tarifaria, este sector no sacaba ningún beneficio directo de las devaluaciones impulsadas periódicamente por los productores rurales, sino que, por el contrario, se veía perjudicado por el alza de precios de los insumos industriales importados. Si ganaderos e industriales no eran económicamente "aliados naturales", tampoco hubo intentos por parte de los primeros de articular intereses económicos. Como lo ha dicho Samuel Lichtensztein, históricamente los ganaderos sólo dialogan con sí mismos.¹⁶

Pero en definitiva la capacidad de los estancieros para avanzar sus intereses económicos de largo plazo, así como los de cualquier otra fracción del capital, dependía últimamente del Estado. En este sentido, como es sabido, los representantes de los intereses agropecuarios fueron desplazados del control del Estado uruguayo mucho más tempranamente que en otros países latinoamericanos. A pesar que en 1959 productores y Gobierno parecían haber forjado una estrecha alianza política y gozar de una fuerte afinidad ideológica, los cambios y contradicciones de la política económica en los años subsiguientes muestran los límites de dicha identificación.¹⁷

En efecto, otros intereses, como los de la burocracia política, la clientela de base urbana y los de otros sectores sociales limitaron la capacidad de los gobiernos blancos para actuar en forma consistente en beneficio de los intereses del sector agropecuario o, para el caso, de cualquier otra fracción del capital. El carácter no unificado del Estado uruguayo y la falta de cohesión de los partidos políticos impidió al gobierno el fijar un curso de acción capaz de lograr una salida a la creciente crisis económica. En este sentido, las "huelgas de exportaciones" y otras medidas similares de los ganaderos en uso de su poder estructural contribuyeron al colapso económico y, últimamente, al político del país más que asegurar sus condiciones para la acumulación de capital.

Conclusiones

Este breve estudio de caso nos muestra los alcances y límites del uso del concepto de "poder estructural del capital" para el análisis de las relaciones entre el Estado y una fracción del capital. En este sentido el análisis precedente sugiere que es necesario introducir una distinción fundamental entre dos formas de ejercer dicho poder: a) en un sentido defensivo "estrecho" es un poder usado para forzar al gobierno a tomar medidas específicas en favor de ciertos limitados intereses corporativos; b) en un sentido más amplio significa la posibilidad de asegurar una estrategia de acumulación de capital coherente y de largo plazo que la constituya en fracción hegemónica.

Se sugiere aquí que el poder estructural del capital puede ser suficiente para ejercer el tipo de presión "defensiva" señalado en el apartado a). Sin embargo, para lograr el objetivo marcado en el apartado b), dicho poder debe ser complementado con elementos de articulación hegemónica y dominación ideológica. Esto es así porque la "racionalidad del capital" no es algo que existe a priori en el cielo de la economía sino el resultado de la articulación de las racionalidades parciales y aun contradictorias de sus diferentes fracciones.

Del mismo modo, a falta de una suficiente hegemonía ideológica, las presiones estructurales por sí solas no son siempre suficientes para forzar al gobierno a seguir una política económica "racional" (en el sentido de una política consistente con los requisitos para la acumulación de capital). En determinadas circunstancias, como las del Uruguay de la década del 60, consideraciones políticas de corto plazo así como la falta de unidad interna del Estado y del gobierno pueden llevar a este último a tomar ciertas acciones aunque las mismas puedan profundizar la crisis económica. En otras palabras, no es un determinismo económico sino consideraciones políticas las que harán al gobierno priorizar ciertas opciones.

¹⁶Para una expansión de este punto véase Samuel Lichtensztein, "La dictadura en carne propia", *Cuadernos de Marcha*, segunda época, año II, n.12, marzo/abril de 1981. ¹⁷Las contradicciones de las políticas económicas de los gobiernos blancos y su contexto político son examinados en más detalle en mi tesis de doctorado *The Limits of Consensus: Problems of Democracy in a Peripheral Country*, The University of Essex, 1984. Una versión abreviada de este trabajo aparecerá brevemente en Montevideo, editada por Banda Oriental, bajo el título: *La Democracia Transformista y sus Límites. Hegemonía y Discurso en la Formación Política*.