
Universidad de la República Oriental del Uruguay
Facultad de Ciencias Sociales

Monografía Final de Grado
Licenciatura en Ciencia Política

La liberalización del subsector ganadero en agosto de 1978.
Una mirada desde el rol de los técnicos, militares y gremiales rurales.

Tutor: Lic. Adolfo Garcé
Marzo de 2008

Ana Micaela Araújo Nocado

ÍNDICE

Introducción	3
I. Capítulo primero: Estado, técnicos, políticos y grupos de interés	
1.1 En busca de una aproximación teórica.....	5
1.2 El enfoque socio-céntrico.....	5
1.3 El enfoque estado-céntrico.....	6
1.4 La literatura nacional y latinoamericana entre los distintos enfoques: consideraciones y nuevas proposiciones teóricas.....	7
1.5 Objetivo, hipótesis y metodología: alcances y limitaciones.....	8
II. Capítulo segundo: Las demandas del subsector ganadero en una visión de largo plazo	
2.1 El rol histórico-político de las gremiales frente a la esfera estatal.....	11
2.2 Algunos apuntes de larga duración: entre la protección y la liberalización.....	12
2.3 La industria frigorífica y el subsector ganadero: las nuevas reglas de juego.....	14
2.4 La política económica y el rol del subsector ganadero dentro del modelo de apertura de los militares.....	17
2.5 La nueva coyuntura internacional y su impacto en el peso relativo del subsector ganadero.....	21
III. Capítulo tercero: El nuevo impulso liberal	
3.1 La postura de las gremiales rurales ante la política económica para el subsector y el estancamiento de la actividad agropecuaria.....	25
3.2 Las medidas de liberalización del sector agropecuario en agosto de 1978.....	32
3.3 El rol de la ARU y la FRU en torno a “las medidas del 78”: del activismo al oficialismo.....	34
3.4 El rol de los expertos en torno a “las medidas del 78”: ¿la hora tecnocrática?.....	37
IV. Capítulo cuarto: El gradualismo reformador	
4.1 Las medidas correctivas: marchas y contramarchas de una liberalización.....	42
4.2 De las “medidas históricas” al <i>boom</i> especulativo: la breve vida del optimismo ganadero.....	44
4.3 Entre ayer y hoy: la vigencia de las “medidas de agosto”.....	46
Consideraciones finales	49
Referencias bibliográficas	53
Anexo I	60
Anexo II	72
Anexo III	96
Anexo IV	100

*Si al que tiene que “yugarla” no le gusta el pachequismo,
se aumenta para el turismo la carne a quinientos pesos,
y ha de ser tal vez por eso que un dólar vale lo mismo.
Nadie puede especular, excepto los oligarcas,
ellos engordan sus arcas y la gente a trabajar.*

Milonga de contrapunto. Alfredo Zitarrosa.

Introducción

En el mes de agosto de 1978, el Poder Ejecutivo elaboró una serie de decretos que implicaron un cambio radical en la política económica del sector agropecuario. Las medidas tuvieron como objetivo el aumento de los niveles de rentabilidad del sector a través del aliento a las inversiones y a la producción. La más importante para nuestro estudio, de antaño demandada por los grupos de presión ganaderos, fue la liberalización de los precios del ganado vacuno en todas sus etapas de comercialización. A su vez, se adoptaron otras medidas que empujaron fuertemente hacia la culminación del proceso de modernización del sector frigorífico industrial, y a una comercialización más fluida dentro del circuito cárnico, tanto internamente como hacia el exterior. Los cambios introducidos a raíz de las medidas explican gran parte del desempeño económico del subsector ganadero en el último cuarto de siglo y en la actualidad.

La carne vacuna es un alimento básico de la dieta alimenticia de la población uruguaya, y ha jugado un papel importante en la economía doméstica del país. Al ser un bien inelástico, su precio y disponibilidad afectan el poder adquisitivo de la población, y por lo tanto, las relaciones intersectoriales dentro del conjunto de la economía. El impacto de las “medidas de agosto” del 78 ha sido uno de los campos de investigación más prolífico de la política económica. No obstante, la ciencia política se ha mantenido al margen en cuanto a su aporte teórico y empírico desde la perspectiva del rol de los actores y de la relación de poderes que determina qué, quiénes, cómo y cuándo las decisiones se llevan a cabo o no dentro de un esquema institucional determinado.

A partir de la década del 70 el Estado comienza a intervenir fuertemente en todas las etapas de comercialización del complejo cárnico, desde la formación de su precio hasta su venta en el exterior. El concierto de decretos sancionados, que intervienen directa o indirectamente sobre el subsector ganadero, intentó atenuar los ciclos productivos con el objetivo de abastecer al mercado interno y aumentar los saldos exportables. Esta estructura normativa se condice con el rol de “palanca” que el gobierno cívico-militar le otorgó al subsector dentro de su estrategia económica agroindustrial-exportadora.

La caída internacional de los precios de la carne y los cambios producidos en la demanda externa a mediados de los 70 auspiciaron una mayor intervención en el abasto interno y en la industria frigorífica. Las gremiales rurales comenzaron a intensificar sus reclamos a favor de una política de carnes liberal, donde la oferta y la demanda designaran el precio de las haciendas y donde el precio internacional se reflejara en los precios internos de esta materia prima. Las “medidas de agosto” del 78, que en esencia satisficieron los reclamos de las gremiales rurales, no escaparon al gradualismo que en materia de reforma económica aplicaron los militares. El haber contado con el beneplácito del ala liberal del mando castrense y la fuerte influencia de una destacada figura militar del período no aseguró la ortodoxia en las medidas.

La presencia de los técnicos de la Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria (OPYPA), de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), de la Dirección Nacional de Contralor de Semovientes (DINACOSE) y del Comité Económico Conjunto (CEC) de las gremiales, fue crucial a la hora de arrojar datos y estudios oficiales sobre la ecuación económica negativa del sector agropecuario. Evidencia fáctica que actuó de acicate para que el equipo económico y el Poder Ejecutivo redactaran las medidas. De ahí que podamos afirmar que

esta liberalización en el agro se implementó por una “cuestión” económica y no por una definición político-ideológica *per se*.

En síntesis, este estudio intenta aproximarse a los actores que tuvieron un papel protagónico y una estrecha relación en el momento previo y posterior a la sanción del “paquete de medidas” de agosto del 78. Se procurará analizar el alcance de los intereses político-económicos de los tres actores que se identifican en el esquema institucional: los técnicos, los militares y las dos cámaras empresariales rurales que representan a la mayor parte de los intereses del subsector ganadero: la Federación Rural del Uruguay y la Asociación Rural del Uruguay.

En el capítulo primero se tratará de hallar un enfoque teórico que aborde la relación entre estos actores a la hora de implementar políticas públicas. Especialmente, se recorrerán antecedentes de investigaciones nacionales sobre la relación entre las cámaras empresariales y los demás actores mencionados. Existe una amplia bibliografía sobre el ascenso de los técnicos al Estado durante las dictaduras cívico-militares latinoamericanas. A pesar de ello se carece de estudios empíricos sobre la presencia de grupos de interés en las arenas políticas de un gobierno autoritario. Este estudio intenta aproximarse en ese sentido. Dentro de los apuntes metodológicos se reconocen los alcances y las limitaciones de la investigación, que dejan, por supuesto, la puerta abierta a estudios posteriores.

En el capítulo segundo se puntuarán las demandas de las gremiales rurales a largo plazo - aquellas de larga duración- y a corto plazo -del 72 al 78- dentro de la política económica para el sector agropecuario. A su vez, se identificarán las instituciones e instrumentos a través de los cuales el Poder Ejecutivo intervino en la política de carnes y en la asignación de recursos entre el sector frigorífico industrial y el subsector ganadero.

En el capítulo tercero se detallará la postura de las gremiales rurales ante el estancamiento de la actividad ganadera, especialmente del Comité Económico Conjunto. Por otro lado, se evidenciará el surgimiento de estudios técnicos oficiales en referencia a la situación del sector agropecuario. Se tratará de determinar la correlación de fuerzas que empujó hacia la liberalización del comercio de carnes. Se presentará el “paquete de medidas” dentro de una nueva ola liberal del proceso cívico-militar y el rol de cada actor, *ex ante* y *ex post*, en torno a la hechura de esta política.

En el capítulo cuarto, se esgrimirán los factores que implicaron que la reforma económica para el sector se efectuara de forma gradual. Además, se intentará presentar cierta inconsistencia entre la política macroeconómica y el impacto que esta política sectorial implicó sobre el subsector ganadero. Inconsistencia que determinó la renuncia al tipo de cambio fijo por parte del equipo económico y el epílogo del dilatado optimismo ganadero. Por último, se esbozarán algunos comentarios sobre la política de carnes actual en vías de rescatar la importancia que tuvieron las medidas para la *performance* económica del subsector pecuario en nuestros días.

Capítulo primero

Estado, técnicos, políticos y grupos de interés

1.1 En busca de una aproximación teórica

En palabras de Viguera (1998), el peso relativo de los distintos factores intervinientes en los procesos de reforma económica, y la forma en que opera cada uno de ellos es algo que varía históricamente. Sin embargo, el estado actual de la teoría y de la investigación permite a su vez rescatar ciertas maneras analíticamente útiles de abordar estos procesos de reforma económica y descartar caminos que suelen resultar inconducentes para encontrar una explicación adecuada.

A continuación se presenta brevemente un recorrido en el pensamiento político sobre el abordaje de los procesos de elaboración de políticas públicas, ya sea atendiendo el rol de los grupos de interés, del Estado, de los técnicos o de los políticos. En una primera instancia, la presentación hace hincapié en los principales enfoques de la teoría política en general. En segunda instancia, se intenta ubicar a la literatura nacional y latinoamericana dentro de este mapa teórico, así como subrayar las innovaciones producidas en el campo de elaboración de políticas públicas bajo gobiernos cívico-militares.

1.2 El enfoque socio-céntrico

El enfoque “centrado en la sociedad” ha sido una de las perspectivas teóricas que más ha marcado el abordaje de las ciencias sociales sobre el *policy-making*. Este enfoque se caracteriza por tratar de explicar la relación entre el Estado y las fracciones capitalistas de la sociedad. Las políticas públicas son el resultado de las relaciones de poder y competencia entre individuos, grupos o clases sociales. Se adolece aquí de un enfoque integrador al dejar de lado otros actores relevantes como los políticos y los técnicos.

Viguera elabora dos cortes analíticos para comprender mejor la literatura y el abordaje teórico de la perspectiva socio-céntrica. Por un lado, están aquellos que poseen un sesgo académico *instrumentalista*, y por el otro, los que evidencian un sesgo académico *estructuralista*. El autor no es partidario de la delimitación de la teoría en compartimentos estancos y reconoce que preguntarse por los determinantes políticos de las orientaciones más generales de la política económica implica insertarse en debates que giran en torno a clivajes (*cleavages*) analíticos básicos. Estos clivajes se superponen entre sí: autonomía del Estado o poder de los grupos sociales, determinaciones estructurales o interacción estratégica entre actores, factores internacionales o política doméstica, ideas o intereses.

Dentro del corte instrumentalista encontramos a la teoría marxista que predomina a fines del siglo XIX y principios del XX, junto con la corriente elitista que irrumpe luego de la Primera Guerra Mundial. Michels (1916), Mosca (1923) y Pareto (1916) son algunos ejemplos de elitistas que aportaron a la teoría sobre la naturaleza del Estado hasta los años 40. Posteriormente Mills (1956), se acoge a las posturas elitistas como reacción a la concepción pluralista clásica de los años 50. Para los marxistas y neomarxistas [Offe (1990), O'Connor (1973)] el Estado cumple el rol de garante y reproductor de los intereses de un grupo dominante de la sociedad: la burguesía, una clase organizada que es dueña de los medios de producción. Retoman las posturas de Marx [(1882) 1986:32] que si bien no intentó realizar un estudio sistemático sobre el Estado, del *Manifiesto Comunista* se extrae que en la sociedad capitalista “el ejecutivo del Estado moderno no es sino un comité para arreglar los asuntos comunes de toda la burguesía”.

La perspectiva *estructural* es aquella según la cual las políticas del Estado responden a los intereses de los capitalistas. El Estado *está estructuralmente condicionado a ello* independientemente de quién controle el aparato estatal. Aquí ubicamos los trabajos de Miliband (1968), Poulantzas (1978), Block (1977), Lindblom (1977), Offe (1990), Przeworski (1995) y Heredia (1996).

En los años 50 surge la corriente pluralista cuyo máximo exponente es Robert Dahl con *El prefacio a la teoría democrática* (1956), obra pionera del pluralismo clásico. Esta corriente le adjudica un papel relevante a la sociedad en la determinación de las políticas públicas, ya que el poder político y su control están compartidos y ampliamente distribuidos entre los distintos grupos de la sociedad. Por lo tanto, el equilibrio de poder es producto de la pluralidad de grupos y de la actuación del Estado como arena donde se dirimen los conflictos de intereses entre los actores sociales. El pluralismo sufre algunas transformaciones en las décadas del 70 y 80 -surge el neopluralismo- con las reformulaciones teóricas de Schmitter (1974), Lindblom (1977), Schmitter y Lembruch (1979), Richardson y Jordan (1979), y Dahl (1985), pero básicamente mantienen los conceptos claves de la teoría.

Este grupo de teorías que nace a mediados de los años 70, retoma la antigua visión sobre la naturaleza del Estado corporativista¹, ahora para identificar el rol del Estado como agente propulsor del crecimiento económico de las naciones. El neocorporativismo intenta comprender la amplitud de las funciones del Estado de bienestar keynesiano, desarrolladas durante el período de entreguerras, y posteriormente en los años 60.

Como herramienta teórica para analizar la formulación de políticas, se insiste en la identificación de los intereses sociales y económicos dentro de las redes que influyen en la elaboración de políticas públicas. Debido a la existencia de monopolios de representación de intereses y de redes cerradas dentro del proceso de formulación de políticas, la institucionalización del conflicto deriva del papel negociador que representen los intereses sectoriales (grupos sociales, políticos, económicos y técnicos). Se puede afirmar, a diferencia de las corrientes anteriores, que este grupo de teorías toma en cuenta el rol de los técnicos dentro de la órbita estatal, así como el del Estado y el de los partidos políticos; antesala de las teorías estado-céntricas de la década del 80.

1.3 El enfoque estado-céntrico

El estudio de la centralidad de las instituciones es prorrogado por la ciencia política hasta los años 80. En este caso, Skocpol publica su obra *Bringing the State Back in* (1985), donde revisa algunos artículos de Evans, Krasner, Nordlinger, Stepan, Skowronck, Tilly y Trumberger. Su obra enfrenta los problemas de la autonomía del Estado y de su capacidad para determinar políticas públicas o cambios institucionales, empero no menciona al neoinstitucionalismo entre su literatura.² Al respecto afirma que: “El gobierno era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública [...] El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente [...]”.³

Por otro lado, Haggard (en *Pathways from the periphery*, 1990) “presta atención a los intereses de las élites políticas como integrantes del Estado. Examina cómo y en qué medida las crisis internacionales o cambios, así como las demandas de los grupos sociales son interpretadas por élites y luego traducidas en políticas públicas específicas”.⁴ Recientemente, se han impulsado estudios de políticas públicas que ponen de manifiesto la importancia de las instituciones como *organizaciones* a través de las cuales los agentes públicos persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales; y como *configuraciones* de organizaciones y de

¹ Teóricos italianos y alemanes acudieron al vocablo anglosajón *corporatism* para referirse a las nuevas relaciones entre el Estado occidental y la sociedad civil producto del auge fascista en algunas naciones durante la década del 20 y del 30.

² El viejo institucionalismo es anterior a la Segunda Guerra Mundial y se caracterizó por ser un enfoque descriptivo-normativo y poco analítico. Se dedicaba al estudio de las estructuras administrativas, legales y políticas de las instituciones. “Su énfasis original se situaba en la ley y la Constitución, en cómo evolucionaron en sus diferentes formas del Estado; la soberanía; las jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos” (Apter: 2001).

³ Theda Skocpol: *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*, Zona abierta N° 50, 1989, p. 76.

⁴ Junko Kato: *Review article: Institutions and rationality in politics. Three varieties of neo-institutionalists*, Cambridge, Great Britain, 1996, p. 568. Traducción propia.

acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés.⁵ El nuevo institucionalismo se constituyó en una corriente predominante durante las últimas décadas tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos.⁶

Por su parte, varios autores consideran que existe una tendencia hacia la regularidad en el estilo de la política económica de largo plazo. En el sentido que *las políticas hacen a la política*, y que toda política pública de hoy también fue la de ayer. Peter Hall (1986) y Douglas North (1990) le llaman a este comportamiento que observan el *path dependence* de las políticas públicas, y con ello quieren expresar la inercia al cambio que suscita toda política, pues determina una organización social específica y una posición relativa de cada grupo frente a ella.

Un último enfoque que surge en la década del 90 y que trasciende a los anteriores se denomina *Teoría de redes* o *Policy networks*. Según Cristina Zurbriggen (2002), la principal contribución de los *policy networks* es la elaboración de una concepción que trasciende la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible, diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales y subsectoriales. En la Europa continental la perspectiva ha adquirido otro abordaje: se la concibe como una forma de *governance*. Es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, focalizada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado [Mayntz (1993), Scharpf (1993), Rhodes (2000)].

1.4 La literatura nacional y latinoamericana entre los distintos enfoques: consideraciones y nuevas proposiciones teóricas

Dentro de la literatura nacional, uno de los estudios pioneros sobre las categorías dominantes en la sociedad uruguaya le corresponde a Real de Azúa tras su obra *La clase dirigente* (1969). El autor utiliza mapas conceptuales de las corrientes elitistas para analizar la correspondencia entre el poder económico y el poder político. En síntesis, sus obras evidencian a un Estado que es autónomo con respecto a la “estructura social dominante”, pero que no deja de representarla. Otros estudios de la época se caracterizaron por analizar el comportamiento político empresarial a través de las lentes de la teoría de la dependencia y las concepciones marxistas, ideas dominantes en la década del 60 y 70. Aquí se destacan Trías (1968) y el Instituto de economía (1969) con el gran aporte a la historia económica de *El proceso económico en el Uruguay*, obra que conjugó el esfuerzo intelectual de destacados investigadores.

Los grupos de interés o específicamente las cámaras empresariales, no se transforman en objeto de estudio para las ciencias sociales uruguayas sino hasta fines de los 80. Los primeros trabajos sobre las cámaras empresariales de nuestro país fueron realizados por dos estadounidenses: Berenson (1975) y Handelman (1979). Sus investigaciones evidencian una óptica pluralista y un fuerte enfoque hacia la capacidad organizativa de las agremiaciones.⁷ A comienzos y, con más fuerza, a fines de los años 80 surge como objeto de estudio la revalorización del empresariado y sus asociaciones a través de trabajos que adoptan un enfoque socio-céntrico: Astori (1978), Barrán y Nahum (1979-87), Stolovich *et. al* (1987), Castagnola (1989), Bruera (1989), Riella (1989), Rama (1990), de Sierra (1992), Caetano (1992), Lanzaro (1986, 1987, 1992), da Cunha (1994), Beltrand (1991), Guerrini (1991) y Piñeiro (1990).

En los estudios de Panizza (1988) y Piñeiro (1985, 1990) se encuentran enfoques socio-céntricos con un matiz de la corriente neopluralista. Ellos afirman que los empresarios como propietarios del capital tienen una influencia preponderante sobre el Estado. Esta influencia no está

⁵Ives Meny y Jean-Claude Thoenig: *Las políticas públicas*, Ariel, 1992, pp. 76-77.

⁶Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) identifican tres escuelas de pensamiento desarrolladas paralela e independientemente: el institucionalismo histórico, el institucionalismo del *rational choice* y el institucionalismo sociológico.

⁷Véanse Howard Handelman: *Economic policy and elite pressures in Uruguay*, American Universities Field Staff, 1979, y William Berenson: *Group politics in Uruguay: the development of political activity and effectiveness of Uruguayan trade associations*, Nashville, Vanderbilt University, 1975.

dada (únicamente) por los vínculos directos que éstos pueden tener con funcionarios que ocupan los aparatos del Estado (o por ocuparlos ellos mismos como sostiene Stolovich), sino principalmente porque las decisiones económicas de los empresarios tienen enorme influencia en el desempeño de las economías [Piñeiro (1991:111)].⁸

Finch (1980) adopta un enfoque estado-céntrico en su obra *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Afirma que una pluralidad de intereses implica un cuadro de conflictos y alianzas que trae aparejado una relativa autonomía del Estado y da origen al surgimiento de formas democráticas de gobierno. En particular y dentro de la literatura nacional, los estudios de Zurbriggen (2005:33) presentan un enfoque neoinstitucionalista que vale destacar: “Si la política es el resultado de tres factores primarios -preferencias (intereses), distribución de recursos (poderes) y restricciones por las reglas de juego- hay que asumir que los tres se desarrollan en el interior de la estructura institucional”.

Con respecto a la restante literatura latinoamericana, Cavarozzi (1991) presenta un estudio innovador sobre la centralidad del Estado en países de la región con diferentes patrones de desarrollo económico y estabilidad política, pero con una estructura institucional similar.⁹ Le llama la “matriz estado-céntrica” (MEC) al entramado institucional que se conforma en estos países desde la década del 30 producto de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Afirma que el funcionamiento de la MEC se apoyó en dos mecanismos complementarios: por un lado, en la relación entre el Estado y el mercado, por el otro, entre el Estado y la sociedad civil.¹⁰

Puede decirse que el análisis de las políticas de los Estados latinoamericanos ha estado particularmente orientado hacia la identificación de una coalición o alianza de clases predominante en cada momento.¹¹ Dentro de esta mirada, se encuentran los estudios socio-céntricos de Cardoso y Faletto (1969), y de O'Donnell. Éste último retoma el estructuralismo de los anteriores y comienza - en los años 70- una serie de estudios sobre la instauración de regímenes autoritarios en América Latina. Su enfoque evidencia una alianza entre una élite de técnicos y de militares en el gobierno. La corriente liberal-tecnocrática se constituye en predominante, siendo personajes de esta línea los que comparten con los militares las más altas posiciones gubernamentales. Desde allí, imprimen su dirección ideológica al aparato estatal y a las clases que de mejor o peor grado los sustentan.¹²

Es decir, que las primeras investigaciones sobre la relación entre sectores dominantes de la sociedad y los militares han puesto hincapié en la relación entre los técnicos y el Estado. De esta manera, se toma como antecedente que el ascenso de los técnicos al Estado en América Latina estuvo facilitado por la instauración de regímenes cívico-militares. En este sentido, Collier (1985), Cardoso (1985), Montecinos (1988, 1994, 1998), Valenzuela (1993) y Silva (1991, 2001), en diferente grado, confirman lo dicho. Para el caso uruguayo, Robledo (2002) realizó un estudio acerca de cinco políticas macroeconómicas aplicadas durante la dictadura, y la conflictiva relación entre técnicos y militares ante la elaboración e implementación de éstas.

1.5 Objetivo, hipótesis y metodología: alcances y limitaciones

La presente investigación pretende analizar cómo, por qué y quiénes realizaron la reforma económica para el sector agropecuario en el año 78. Arrojar luz sobre quiénes estuvieron involucrados en el proceso de toma de decisiones y cómo fue el proceso de negociación entre las partes afectadas significa identificar actores que establecieron ciertos vínculos, contactos

⁸ Panizza se refiere en otros términos al “poder estructural del capital”.

⁹ Los países que compara desde la ISI hasta las transiciones democráticas post dictatoriales son: Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y México.

¹⁰ “El mix incluyó la intensificación de patrones clientelísticos tradicionales de la etapa oligárquica, si bien éstos fueron parcialmente re-centrados en torno a agencias estatales. También implicó la creación de canales corporativistas y semicorporativistas vinculados con organizaciones públicas, partidos políticos, asociaciones profesionales y sindicatos”.

¹¹ Aníbal Viguera: Estado, empresario y reformas económicas”, en *Revista Perfiles latinoamericanos*, 1998, p. 20.

¹² Guillermo O'Donnell: *Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur en América Latina*, en: Fichas de capacitación, serie A, N°57, CLAEH, Montevideo, 1982, p.11

institucionales y extra institucionales con el mismo objetivo e interés de afectar la política aplicada a un determinado sector de la economía. Buscar el porqué se llegaron a redactar las medidas implica encontrar el motivo que condujo a actores relevantes del poder y del equipo económico a aprobar las medidas. Es preguntarse si esta reforma económica obedece una vez más al hito liberal que recorrió a las dictaduras latinoamericanas o si corresponde a un proceso específico de política doméstica. Las hipótesis que se intentan contrastar en la presente investigación son las siguientes:

Hipótesis 1: *Las gremiales rurales (ARU y FRU) y los expertos del gobierno cívico-militar articularon una visión de crisis del sector agropecuario que empujó a la formalización de las medidas de liberalización de precios del subsector ganadero en 1978.*

Hipótesis 2: *La implementación de las “medidas de agosto” fue fruto de la combinación del aporte técnico de expertos del gobierno y de las gremiales rurales por un lado, y de la asunción de una nueva jerarquía en la Comandancia en Jefe del Ejército por el otro.*

La metodología empleada para el seguimiento de la investigación consistió en el relevamiento de información de la publicación del diario “La Mañana” durante el período 78-82. Esta publicación es considerada la que mejor identifica y trasmite los intereses de los ganaderos. En segunda instancia, se relevaron las memorias anuales de ambas gremiales durante el mismo período, así como las revistas de publicación mensual pertenecientes a éstas. Además, fueron relevadas las memorias anuales del Banco República Oriental del Uruguay durante el período de interés.

La clasificación de los decretos y leyes relevantes para el estudio se hizo en función de la recopilación de Celia Barbato de Silva desde 1959 a 1975, desde ese año a 1979 nos corresponde. La normativa fue extraída del “Registro Nacional de Leyes, Decretos y otros documentos de la República Oriental del Uruguay”, editados por la dirección del Diario Oficial. No es nuestra intención estudiar detalladamente la normativa aplicada al mercado de ganado de faena, al de exportación y al de abasto interno. Sin embargo, se presentarán decretos y leyes relacionados a los tres mercados directa o indirectamente –es decir, al complejo de carne vacuna- a modo de comprender la intervención estatal en el período.

Se realizaron un total de veintitrés entrevistas semiestructuradas a técnicos, militares, y directivos de las gremiales rurales del período, así como a actuales investigadores de la política económica del sector agropecuario. La entrevista es una de las técnicas de estudio más proclives a la reactividad, donde el investigador no controla todas las variables que intervienen y ello puede afectar su fiabilidad y validez. Para Vallés (1997), la información que se produce entre entrevistado y entrevistador depende de la situación de la entrevista así como de las características y actuación de ambos. Agrega que esta técnica carece de la observación directa de los escenarios naturales y que el tiempo juega en su contra. Por otro lado, Manheim y Rich (1986) afirman que si bien la redacción de las preguntas depende del objeto de estudio, la información brindada debe ser manipulada con cautela. Asimismo, agregan que la fórmula cualitativa para el cálculo del tamaño muestral contiene como ingrediente clave la noción de “saturación”. Vale mencionar que si se compromete la confidencialidad y el anonimato, el investigador debe proteger la información.

En nuestro estudio se entiende por política económica al “*uso ininterrumpido por parte de los poderes públicos, de un mecanismo de asignación de recursos*, el cual puede hacerse operativo tanto a través de la actuación económica directa del Estado, cuanto de su influencia sobre la actividad del sector privado de la economía [...] Al proceder a la formación y desarrollo de la *agenda político económica*, entendida como el conjunto jerarquizado de cuestiones y problemas que son establecidos como prioritarios en un momento determinado, las autoridades públicas se instituyen en *decisores políticos (policy makers)*. Es decir, si hay algo que resulte característico de

su comportamiento es la necesidad perpetua de elegir entre opciones distintas y en ocasiones, enfrentadas.”¹³

Las variables económicas internacionales son incorporadas en la medida que intervienen en el subsector ganadero, pues afectan tanto a las decisiones de los ganaderos como a las decisiones tomadas por el gobierno. Viguera (1998:40) señala que “la cuestión de la influencia externa tiene otra dimensión que resulta mucho más inasible: me refiero a las eventuales “exigencias” del contexto productivo y comercial internacional respecto a *qué políticas* asegurarían una inserción eficiente en el mismo. Aquí el problema se confunde con el papel de las ideas (es ese, precisamente, uno de los temas *en discusión* en el ámbito académico y político) y con el de las presiones internas de los sectores productivos que a su vez exigen políticas diversas para sobrevivir y/o competir en un mundo globalizado”. En otro sentido, el rol de las ideas o marcos interpretativos *-policy paradigms* al decir de Peter Hall-¹⁴ importan para este estudio en cuanto nos provean de variables contextuales para comprender el marco ideológico en el que se materializan las medidas de liberalización en el agro.

La ganadería tiene un alto impacto en la industria frigorífica porque ambas representan los eslabones centrales de la cadena cárnica. Es por ello que en este trabajo se trata de analizar cómo se distribuyeron los recursos económicos y políticos entre el subsector ganadero y la industria frigorífica. La influencia política o *lobby* de las gremiales de la industria cárnica excede a los propósitos de este estudio. No obstante, se intenta comprender el rol que a la industria frigorífica le asignó la política de carnes del gobierno cívico-militar. Pues, su regularización y normativa tiene implicancias directas en el subsector ganadero, es decir, en la comercialización de las haciendas, el precio de éstas, las normas tributarias, los incentivos a la inversión en tecnología, y por lo tanto, en el nivel de producción y en el consumo de carne.

En el período estudiado, la falta de coordinación entre ambas actividades genera conflictos entre las respectivas gremiales. Si bien dentro de la estrategia económica para el agro la industria frigorífica -y la industria en general- gozó de una mayor protección (reintegros, tasas de interés preferenciales, prefinanciación de exportaciones), no puede afirmarse que haya existido una alianza entre este sector industrial y el gobierno cívico-militar. En cambio, la presencia de este sector fue de peso en algunas decisiones o no decisiones tomadas por el gobierno en relación con su área de interés. Sin dudas, un futuro estudio del rol de la Cámara de la Industria Frigorífica (CIF) puede iluminar aún más la hechura de la política de esta reforma económica del 78.

Por último, cabe aclarar que no se tuvo en cuenta la racionalidad de cartera del empresariado ganadero entre la producción ovina y bovina como forma de diversificar su riesgo, sólo nos detuvimos en la ganadería de carne bovina, aquella que fue y es destinada por preferencia a la producción frigorífica para exportación. Tampoco reparamos en la racionalidad individual del empresario que no coincide y no es representada por la racionalidad social de las gremiales. Como lo postula Irigoyen (1991), la racionalidad individual y la social de los ganaderos son planos diferentes de análisis y de esa manera hay que encararlos. Otros autores, luego de reconocer lo antedicho, alegan que el subsector ganadero es hegemónico y que su producción es muy homogénea por hacer uso de una ganadería extensiva mayormente, lo que implica que se los pueda observar como objeto de análisis.

¹³ Xosé Carlos Arias: “*La formación de la política económica*”, Civitas, Vigo, 1996, p. 21. Las cursivas pertenecen al original.

¹⁴ Se entiende como aquellas ideas que moldean los objetivos y estrategias de los decisores de políticas.

Capítulo segundo

Las demandas del subsector ganadero en una visión de largo plazo

2.1 El rol histórico-político de las gremiales frente a la esfera estatal

Tanto la Asociación Rural del Uruguay (ARU) como la Federación Rural del Uruguay (FRU), la primera fundada en 1871 y la segunda en 1915, fueron desde sus inicios representantes directos y mayoritarios del sector rural.¹⁵ Sus directorios suelen estar integrados por empresarios que muchas veces se confunden de una institución a otra y “han venido representando los intereses de una misma fracción de la clase empresarial nacional: en lo fundamental, los grandes empresarios agropecuarios, particularmente ganaderos”.¹⁶

Ambas formaron desde sus comienzos grupos de presión modernos y junto a otras cámaras empresariales importantes, que nacieron antes o al mismo tiempo, lograron institucionalizar los intereses del empresariado ganadero uruguayo.¹⁷ No obstante, es un dato de larga duración que las gremiales ganaderas no hayan podido establecer lazos institucionales con las cámaras representantes de las actividades industriales, ni siquiera iniciativas de integración con otros sectores involucrados en las diferentes etapas de la cadena cárnica.

Por el contrario, las gremiales ganaderas han priorizado la comunicación con la esfera pública creando canales de acceso a los partidos políticos y a la burocracia a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Si bien la ARU mantiene normas de “prescindencia política” dentro de sus estatutos, a diferencia de la FRU, las dos ejercen un importante rol de control político y de veto en cuanto a los objetivos e instrumentos de la política económica nacional. De todas maneras, el grado de importancia que se le ha adjudicado a las gremiales desde la esfera pública ha variado con los años: se encuentra en estrecha relación con la coyuntura económica nacional e internacional y su correlato político dentro de los recursos de poder.

2.2 Algunos apuntes de larga duración: entre la protección y la liberalización

Como plantea Astori (1978), la trayectoria de las gremiales rurales se destacó desde sus comienzos por presionar hacia la consecución de estímulos económicos para el sector agropecuario. Dado que este tipo de presión ha sido una constante a lo largo de la vida de las gremiales, se observan cambios en la importancia relativa asignada al tipo de estímulo económico. La coyuntura económica y la situación del sector en comparación con otros sectores económicos influyen decisivamente en las demandas de las instituciones. En otras palabras, el autor expresa que: “En términos generales, tanto el análisis de las memorias anuales como el de los discursos de apertura de las exposiciones [*se refiere a los comprendidos entre 1930 y 1977*] revelan que los precios de los productos ganaderos, la comercialización interna y externa de esos productos ganaderos y la tributación que afecta a la ganadería, han sido las categorías específicas de estímulos a las que se prestó mayor atención durante el transcurso del período objeto de investigación”.¹⁸

¹⁵ A la ARU se integraron grandes terratenientes provenientes del litoral y la FRU se formó con pequeños y medianos productores que estaban dispersamente organizados en el interior del país. La ARU es una entidad de primer grado que lleva los registros genealógicos de razas y organiza la Exposición Anual del Prado. La FRU es una institución de segundo grado que nuclea a las sociedades rurales del interior y organiza el Congreso Anual. La alocución de clausura de sus respectivos presidentes en dichos encuentros son de real importancia para presionar sobre la política económica del sector. Sin embargo, se considera en general que la FRU posee un espíritu más combativo y demandante que la ARU.

¹⁶ Danilo Astori: *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977*, EBO, Montevideo, 1978, p. 270

¹⁷ Me refiero a la Cámara Nacional de Comercio (1875), La Unión Industrial Uruguaya (1898) de la cual emerge posteriormente la Cámara de Industrias del Uruguay (1914), la Cámara Mercantil de Productos del País (1908) y La Liga de Defensa Comercial (1915).

¹⁸ Danilo Astori: ob. cit., p.279.

Por otro lado, Piñeiro (1991) clarifica la forma en cómo las gremiales inciden sobre el “locus” de la decisión política. La información empírica que maneja es convincente “acerca de la capacidad de estas organizaciones para llegar hasta los más altos niveles de decisión política. La forma de influir se da a través de la entrevista personal, del contacto cara a cara con el funcionario y el diálogo directo, lo cual mejora sin duda la capacidad de “llegada”. Como Berenson ya lo había notado, agrega, esta no es una prerrogativa de la que dispongan las demás gremiales rurales.¹⁹

Desde la modernización del Estado y de la inserción del país en la división internacional del trabajo, la ARU jugó un papel preponderante en la política económica al impulsar el proteccionismo industrial.²⁰ Su alianza con el gobierno militar del Cnel. Lorenzo Latorre propulsó el andamiaje de un capitalismo incipiente donde la ganadería se constituyó en un subsector modernizado y pujante del agro así como del resto de la economía.²¹

Otra clara alianza entre las gremiales rurales y la clase política se halla en la derrota electoral batllista del 30 de julio de 1916. El “Alto de Viera” significó el detenimiento de las reformas económicas y sociales del batllismo. Barrán (2004:111) explicita que el Partido Colorado General Fructuoso Rivera, liderado por Pedro Manini Ríos, con fuerte influencia en el medio rural y el ejército colorado, se había separado de Batlle en 1913 porque no se debía confundir “democracia con socialismo”. Al mismo tiempo, el Partido Nacional era la fuerza de oposición más vigorosa y aquella ligada por la tradición histórica, desde la Guerra Grande (1839-51), a los terratenientes y el medio rural.

Luego de la “Crisis del 29” las demandas gremiales se dirigieron a estímulos económicos ante la caída de las exportaciones del subsector tras los acuerdos de exportación de Gran Bretaña con sus dominios (“Convenios de Ottawa”). Dos instituciones ejemplifican la creciente gravitación del subsector ganadero: la fundación del Frigorífico Nacional (FN) en 1928 y la creación del Comité de Vigilancia Económica en 1929. El gobierno fue conciente e inquieto ante la crisis que soportaba el subsector tras la caída de los precios internacionales y la disminución de sus ventas al exterior. A su vez, era necesario contar con un organismo industrial que actuara como ente testigo en defensa de la producción. Con la fundación del FN se cierra la primera etapa de fundación de la industria frigorífica nacional.

La creación del FN fue un compromiso entre el sector político batllista y los ganaderos ante el trust de la carne que dominaba el mercado de haciendas a través del pool de fletes de frío en el Río de la Plata. De hecho, se les permitió tener representación en el directorio -una representación de dos quintos en el primer directorio-. A pesar de que los consumidores montevidianos también tenían representación, hallaban que la carne para el consumo no era más económica sino que el monopolio del abasto de carne para Montevideo, concedido al FN, privilegiaba enormemente los intereses de los productores. El estancamiento ganadero en la década del 30 provocó un cambio cualitativo y cuantitativo en torno al destino de la producción de carne, pues es en esta década que comenzó a aumentar significativamente la cantidad de carne vacuna consumida por habitante disminuyendo por ende las exportaciones.

El gobierno dictatorial del Dr. Terra expresó los intereses de las fuerzas conservadoras y especialmente de la fracción ganadera de la burguesía. Las diferencias en el tipo de cambio y los cambios múltiples aplicados desde el 34 al 37 se crearon para favorecer a los ganaderos. La relación

¹⁹ Diego Piñeiro: *Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos*, en: “Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo”, Diego Piñeiro (compilador), EBO, Montevideo, 1991.

²⁰ Domingo Ordoñana afirmaba en 1875 que: “El país debe necesitar alzarse y es mentira, es engaño creer que eso puede suceder por su propia virtud y sin que se le faciliten muletilas de apoyo. Es necesario suprimir esas entradas de productos industriales que hacen terrible competencia a los propios [...]”. Los fundadores fueron partidarios del intervencionismo del Estado siempre y cuando éste defendiera el derecho a la propiedad privada.

²¹ Como notaran Caetano y Rilla (1998), lo militar y lo colorado se transformó en una continuidad histórica tras el signo político de los numerosos gobiernos autoritarios que se dieron en nuestro país. Aunque muchos jefes militares de la última dictadura militar (73-85) tuvieron afinidad política con el Partido Nacional. Por su lado, los civiles que ocuparon cargos en este gobierno fueron en su mayoría riveristas, a los que antiguamente se les llamó “rabanitos”: “blancos por dentro, colorados por fuera”.

entre los ganaderos y los industriales comenzó a ser muy estrecha en esta época de incipiente industrialización. Sin embargo, hay quienes afirman que el excedente del agro no fue directamente volcado a la actividad industrial sino que se canalizó a través de la actividad bancaria, sobre todo a través del BROU. Jacob (1981) plantea que la estrategia económica de este gobierno no fue claramente pro pastoril, pero pudo equilibrar los intereses de los ganaderos y del sector industrial a costas de los intereses del consumidor.

Ahora bien, las clases altas y con ellas las rurales tuvieron una influencia considerable en la gestión del terrismo a pesar de que los intereses rurales no pudieron controlar al Estado. D'Elía (1982:17) opina que: "En tal sentido el gobierno del Dr. Terra expresó a las fuerzas más conservadoras del país y fue la fracción ganadera de la burguesía la que tuvo gravitación fundamental en la orientación de su política, desplazando a las clases y fracciones de clases que predominaron en el período batllista".

Desde una perspectiva regulacionista, María Inés Moraes (1996) realiza un estudio sobre los acuerdos y enfrentamientos entre las fracciones del capital involucradas en la producción, industrialización y comercialización de carne vacuna. La política intervencionista del complejo vacuno de la década del 30 se agudizó durante los años del neobatllismo y la aplicación de la ISI. Entre 1948 y 1950 se creó el Fondo de Compensaciones Ganaderas para compensar las pérdidas de la venta de carne al mercado inglés con las ganancias obtenidas de la venta de carne al mercado libre. La autora expresa (1996: documento auxiliar 2) que el fondo le aseguró a los frigoríficos su participación en el mercado inglés, a los ganaderos les permitió disfrutar de los precios altos del mercado libre y a los consumidores les aseguró el abastecimiento a precios populares. A pesar de este equilibrio de intereses, afirma que los consumidores se vieron perjudicados por los altos precios del abasto de Montevideo.

La fuerte intervención del Estado en el mercado de abasto a la capital -mediante subsidios al FN y al Municipio de Montevideo a través del Fondo de Diferencias de Cambio principalmente- se debió a la gran contradicción de mantener bajo el precio de la carne a la vez que se aplicaba un monopolio con fuertes intereses ganaderos para mantener elevado el precio de las haciendas. A ello se sumó una oferta ganadera rígida, las dificultades climáticas del 42 y el gran desarrollo del mercado negro de carnes en Canelones.

Una nueva relación entre los intereses rurales y la clase política tuvo lugar con la victoria del Partido Nacional en el 58 y luego con la Reforma Monetaria y Cambiaria del 59. El deterioro de los términos de intercambio y el agotamiento de la ISI condujo a un fuerte enfrentamiento entre ganaderos e industriales en busca de la distribución de excedentes. En palabras de Panizza (1988:117), los ganaderos fueron concientes de cómo podían ejercer el "poder estratégico del capital" a través del uso de sus "recursos estratégicos", ya fuera provocando disrupciones económicas tales como retenciones laneras o contrabandeando hacia el Brasil. Por otra parte, en *El proceso económico del Uruguay* se afirma que se fomentó en ciertos grupos ganaderos la creencia de que los precios se formaban políticamente, es decir, mediante la presión de los sectores sociales.

El gobierno del Partido Nacional liderado por la fracción ruralista de Benito Nardone intentó dejar sin efecto algunas medidas proteccionistas que el neobatllismo habría reforzado en la década del 40. El descontento del sector ganadero tras disputas por la apropiación de excedentes de un sector a otro y las consecuentes transferencias, redundaron en un cambio de signo de gobierno que se identificó fuertemente con este sector a través de la sanción de la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria. Conforme a Oddone (2005:137), la debilidad fundamental de la reforma fue que, por un lado, no ayudó a atacar la principal razón por la cual la economía permanecía estancada, el estancamiento agropecuario, y no ejecutó acción alguna destinada a alterar la débil inserción externa agravada por los cambios ocurridos en la economía internacional a partir de la posguerra. Por el otro, porque finalmente, la restauración de los mecanismos de mercado que promovió fue incompleta.

La política económica del segundo gobierno nacionalista (1963-1967) no logró menguar los problemas de la economía nacional y se caracterizó por continuar con la misma línea de vaivenes entre medidas de corte liberal y proteccionista. El gobierno colorado de Pacheco Areco, instaurado

en marzo de 1967, reestructura su gabinete ministerial en noviembre del mismo año consolidando una nueva alianza con las distintas fracciones capitalistas: el sector ganadero-exportador, industriales, banca y capital extranjero. Estas fracciones capitalistas vieron al Estado como su correlato de intereses mientras éste les asegurara una redistribución económica favorable a sus injerencias políticas en el aparato estatal.

“[...] el fortalecimiento del poder en el área del Ejecutivo facilitó la operatoria de la estabilización manteniendo un férreo control -a través de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN)- de las variaciones de los precios, especialmente aquellos vinculados a la canasta básica familiar que repercutían directamente en el cálculo del índice de precios al consumo. De esta forma el incremento de los precios no superó el 25% anual, aunque en el último año se advertían claramente fuertes presiones sobre los precios a través de diversos mecanismos”.²²

Con respecto a la carne, principal producto de la canasta básica, las resoluciones del Poder Ejecutivo determinaron que el régimen de fijación del precio de venta de la carne vacuna para el consumo en los departamentos de Montevideo y Canelones se realizara mediante un mecanismo de adecuación aritmética de valores referidos a los precios promedios básicos representativos de las exportaciones. Le competía elevar la información bimestral de la distribución del precio de los distintos cortes al Instituto Nacional de Carnes (INAC) y a la Comisión Administradora de Abasto (CADA).²³

Durante este gobierno el crédito fue utilizado para apoyar las exportaciones de productos manufacturados; se comenzaron a sentar las bases para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. De hecho, entre 1968 y 1973 los rubros no tradicionales crecieron a una tasa del 16%, a una velocidad aún mayor que el de las exportaciones tradicionales. En los años previos se había elaborado un conjunto de medidas que implicaron un reajuste del sector industrial cárnico a través del cual se privilegió fuertemente a las exportaciones.²⁴ También se condujo el crédito a una inversión selectiva de carácter agropecuario e industrial, donde se destacó la reestructura de la industria frigorífica. A continuación se desarrolló un sector financiero muy amplio y con una importante injerencia en el gobierno, al que se vincularon durante 1968-71 la mayoría de las empresas frigoríficas.

2.3 La industria frigorífica y el subsector ganadero: las nuevas reglas de juego

Históricamente, los industriales de la carne y los ganaderos han mantenido una relación antagónica en cuanto a los intereses de cada sector dentro de las distintas fases de la cadena cárnica: la ganadera, la industrial y la comercial. Las relaciones mercantiles entre ambos sectores se ha caracterizado por la escasa coordinación entre sus actividades comerciales lo que conlleva a un juego de suma cero, lo que uno pierde el otro lo gana. Ello se ha visto acentuado por las fuertes postzafas y la “racionalidad especuladora” de los empresarios ganaderos.²⁵ Por otro, juega a favor del sector industrial el carácter disperso de la oferta ganadera y el concentrado de la demanda cárnica. El Estado ha arbitrado a través de los años entre los intereses de estos dos sectores sin descuidar al consumidor. La importancia del consumo de la carne se reflejó tempranamente en la capacidad de presionar de los asalariados de la industria frigorífica.²⁶

²² Alicia Melgar, Walter Cancela: *El desarrollo frustrado, 30 años de economía uruguaya 1955-1978*, EBO, CLAEH, 1986, p. 42.

²³ INAC fue creada por decreto n° 601/67 en 1967 y luego por la ley 15.605 de 1984 como ente público no estatal. Entre sus cometidos de creación estuvo la idea de regular la industria y el comercio de carnes acorde a los requerimientos del comercio internacional. CADA fue creada en 1969 por decreto n° 105/69 y luego absorbida por INAC al crearse éste por ley. Surgió para controlar el abasto interno, la calidad, sanidad y expendio de las carnes en carnicerías.

²⁴ Véase decreto del 27-11-67 en Anexo II, apartado a.

²⁵ Es decir, el horizonte temporal para la toma de decisiones. Véase Rodolfo Irigoyen: *La racionalidad empresarial en la ganadería uruguaya*, en: Diego Piñero: ob. cit.

²⁶ Stolovich, Rodríguez y Bértola (1988) encuentran que los grupos económicos industriales del país tenían fuertes intereses en el sector agroexportador desde la década del 50. Bértola (1991:28) agrega que el análisis del proceso

Al decir de Moraes (1996), durante la industrialización acelerada el Estado intentó equilibrar entre los intereses de la industria frigorífica y el subsector ganadero a través de una fuerte intervención. Los subsidios que recibió la industria, principalmente a través de las diferencias de cambio, pertenecieron a una lógica pro industrial que alteró el sistema de rentabilidades relativas entre sectores y subsectores, lo que permitió que los capitales de la ganadería se inclinaran hacia la producción de otros productos con estímulos y rentabilidades mayores. El complejo cárnico mostraba sus deficiencias y redistribuir sus recursos era ya casi imposible. Los consumidores sufrieron los altos precios de la carne desde los años 50. Esto demostró que el Estado no fue efectivo a la hora de proteger el consumo interno, al contrario de lo que se afirma usualmente. Aquel jugó un rol fundamental en la reestructura de la industria frigorífica durante las décadas del 60 y 70. En primer lugar, liberalizó gradualmente el mercado interno y externo de la carne. En segundo lugar, asumió un rol activo como empresario en la industria. Por último, desarrolló un programa de financiamiento a la industria que lo involucró directamente con la actividad.

La modernización de la industria frigorífica se desarrolló partir de la década del 60 a través de la financiación que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y otras instituciones internacionales le otorgaron a los gobiernos. Los créditos fueron alentados por un comercio internacional de carne vacuna que había crecido del 58 al 73 y que pudo romper con el estancamiento de las tres décadas anteriores.²⁷ Además influyó la retirada de las empresas frigoríficas internacionales en nuestro país, y la creciente marginación dentro del comercio exterior del segmento ocupado por el sector frigorífico industrial rioplatense. Con todo, las expectativas fueron favorables para los gobiernos y determinaron las decisiones aprobadas hacia el sector en política económica, especialmente en el período 69-74.

La intervención del Poder Ejecutivo en la exportación de carnes y la institucionalización de la reestructura de la industria frigorífica es visible en los numerosos decretos que se elaboran a lo largo de la década del 60 (Véase en Anexo II apartado b, la ley 13.564 especialmente, y demás decretos relacionados con su institucionalización). Además de ampliar el poder del sector dentro de la economía nacional, la reestructura de la industria frigorífica se apoyó en numerosos informes técnicos, muchos de ellos provenientes de especialistas del exterior. La vieja industria en manos del Estado o bajo su intervención, quedó al margen de estos planes de inversión. Los frigoríficos Nacional, Fray Bentos y EFCSA se dedicaron al abasto interno de Montevideo y Canelones y a exportar a los mercados menos exigentes.²⁸

De todas maneras, la ausencia de una política explícita respecto a la industria tradicional creó el marco para el florecimiento de mataderos en los alrededores del arroyo Carrasco. Las nuevas empresas instaladas fuera de la zona de influencia del FN gozaron de mayores privilegios que las antiguas e inmensas instalaciones. No tuvieron que soportar elevados costos para su mantenimiento ni fuerzas sindicales que representaran una carga social e importantes pérdidas económicas por conflictos gremiales. Estas empresas apostaron, en su mayoría, al comercio ilegal de la carne. Crearon un circuito de mercado negro en la capital del país cuyo abasto interno, como vimos, estaba monopolizado con los altos precios de la carne que ofrecía el FN. Buxedas (1983:36) plantea que en 1962 el comercio clandestino de carne habría alcanzado las 23.000 toneladas, gran parte de él

sociopolítico no debería simplificarse a una confrontación entre opciones de exportación y mercado interno o de intereses industriales contra agrarios.

²⁷A pesar de ello, los volúmenes exportados no sobrepasaron los niveles alcanzados anteriormente y oscilaron fuertemente en relación a las políticas de importación de los países del centro.

²⁸ Por ejemplo, el BID planteó como condición a la entrega del Cuarto Proyecto de Desarrollo Ganadero la eliminación del monopolio del abasto de Montevideo que tenía el FN; aunque ello no se logró efectivamente, como veremos, sino hasta agosto del 78. Tampoco se logró la reactivación del Frigorífico Anglo por parte del FN. La misión de la FAO en el 62 fue el primer aval técnico de la vieja industria en el cual se denunciaron las actividades fraudulentas y su corrupción (Véase decreto del 9-1-62 y 2-7-64 en Anexo II, apartado a). A través del decreto 371/971 se creó el "Fondo Especial de Desarrollo" previsto en los contratos de préstamos celebrados entre el BROU y el BID con destino a la instalación y modernización de la industria frigorífica. La cuenta quedó a la orden exclusiva del MEF.

originado en el departamento de Canelones, que en 1940 realizó el 10% de la faena y en 1956-64 entre el 32% y 41%.²⁹

La gravitación del FN dentro del abastecimiento del mercado interno de Montevideo se vio menoscabada por este comercio ilícito de carne y por las nuevas disposiciones que abrían el abasto a nuevas empresas. No obstante, por un largo tiempo mantuvo el monopolio de la faena en la capital. Los costos que poseía el FN se hicieron insoportables por parte del Estado, y su función como ente testigo comenzó a ser minada a través de sucesivos decretos. En el 57 se estableció por ley el régimen de tarifa móvil para el abasto de Montevideo, a través del cual se corregían periódicamente los precios al consumo final. En el 59 se entró en el régimen de abasto libre conocido como el período de los permisarios, que perduró hasta agosto del 64 (Véase en Anexo II apartado a, los decretos del 5-6-59 y del 12-2-69 que ilustran la pésima situación económica del FN).

La producción de carne estuvo estancada entre 1935 y 1974 (Véase su evolución en Anexo I, cuadro N°1). Su estancamiento se debió principalmente a variables naturales y fue responsable de la caída de la faena de ganado vacuno durante las tres décadas anteriores a 1960. En el período 62-68 se agudizó el contrabando en pie hacia los países limítrofes y el desarrollo de los mataderos, legales o no, en la zona de Canelones y de San José. En efecto, la faena clandestina para el consumo interno de la capital encontró su apogeo en los años 56-65.³⁰

Buxedas (1983:69) argumenta que entre 1967 y 1969 subieron extraordinariamente los márgenes de la industria exportadora de carnes. Pues, entre esos años se produjo una importante caída cíclica de los precios de exportación de la carne en dólares. El Estado mantuvo mediante devaluaciones una alta tasa de cambio real pero también detracciones bastante elevadas. Durante estos años, en que cayó el precio de realización de las exportaciones, disminuyó la relación entre los precios al consumo y los de exportación, coyuntura de la que se benefició la industria que vendía al exterior. A fines de 1967 el gobierno realizó un conjunto de anuncios trascendentes que tendieron a restringir el consumo de carne y a fijar cuotas de faena para cada departamento y planta de faena. Al mismo tiempo le dio su apoyo financiero al FN y volvió a otorgarle su monopolio del abasto (decreto 770 del 26/11/67).

En conclusión, no existió una política económica programada que sentara las bases para la nueva estructura frigorífica. El aumento de su capacidad instalada y de la fuerza de trabajo no fue acompañado por un crecimiento de la producción. Esto provocó una baja capitalización que culminó con la crisis de muchas empresas hacia el año 71. La existencia de errores o fraudes en su administración, las frecuentes deudas con los ganaderos y la postergación de sus pagos también fueron factores que colaboraron a este desenlace. El Estado se hizo cargo de la mayoría del pasivo de la industria frigorífica, la cual se concentró en el BROU del 72 al 78. De hecho, la subsistencia de estas empresas encuentra su explicación en la intervención financiera del Estado, la fijación de los precios del ganado y de la carne, los bajos intereses que debieron pagar por sus deudas y la estrecha relación, ya mencionada, entre la industria frigorífica y el sector financiero.

En 1971, por el artículo 5° del decreto 56/971, se le otorgó a CADA la centralización de la distribución de carne y menudencias con destino al consumo de Montevideo y Canelones. En vistas a regularizar y sanear la situación financiera de la industria, el 30 de junio del mismo año se elaboró el decreto 402/71 a través del cual el BROU regularizó su situación económica y asumió un control estricto sobre sus actividades comerciales, tanto en la exportación como en el consumo interno. De

²⁹ Como afirma Buxedas (1983), al estar ubicados en el interior del país su mano de obra era menos costosa, evadían las cargas sociales, eran empresas más pequeñas dedicadas al consumo interno o que se ajustaban a los requisitos de las exportaciones. No cumplían con los requerimientos higiénico-sanitarios además de adaptar el personal a las necesidades de su empresa. Ello contrastaba con los altos costos de instalación, sociales y burocráticos que debía soportar el FN y la vieja industria en general.

³⁰ Para controlar el comercio ilegal de carne se crea la Comisión Especial de Represión del Comercio Ilícito de la Carne (CERCIC) en el año 59 (Véase decreto del 15/09/59 y 28/04/60 en Anexo II, apartado b). Algunos de estos mataderos son habilitados para la exportación y son operados por firmas nacionales en su mayoría. Su reglamentación data del 70 y pasan de la órbita municipal a la del MIC y MAP (Véase decreto del 7-5-70 en Anexo II, apartado b).

esta manera, el productor ganadero pudo recibir el pago de sus haciendas en tiempo y forma a través de la cuenta que cada frigorífico habilitado a exportar debía tener en el BROU; ello exigió mayor control sobre el pago de los tributos por parte de la industria, el pago de los salarios y demás costos. Al decir de Pérez Arrarte (1982:98), el BROU controlaba de esta manera y directamente, el 60% de la faena, y establecía los precios del ganado y de la carne vacuna al por mayor y al consumidor.³¹

Desde entonces la intervención en el precio de la carne y el ganado vacuno se vio incrementada tanto a través del tipo de cambio, las detracciones o la fijación directa de los precios de la materia prima. La administración de precios sustituyó a la antigua forma de control de precios determinada por la intervención del FN. Así, en 1969, el Estado reglamentó el abasto para el mercado interno especialmente el de Montevideo y Canelones; reglamentaciones que sufren subsecuentes modificaciones tendientes a su liberalización. Éstas medidas son sujetas a constantes modificaciones durante gran parte de la década del 70.

La política de carnes tuvo siempre la constante preocupación de proteger al consumo interno, en el sentido de abastecer a la población de Montevideo y Canelones con un precio de la carne vacuna accesible. A su vez, las condiciones de la demanda externa, las variables climáticas del país, la estacionalidad de la curva de producción de la pradera natural y el ciclo biológico del animal juegan un rol muy importante a la hora de definir la política de carnes.³² De 1972 a 1978 el Poder Ejecutivo fijó los precios de carne vacuna al consumidor y los precios de venta del ganado vacuno -novillos- a los frigoríficos. Fijó constantes vedas al consumo y cuotificaciones amparándose en la potestad que le concedía la ley 10.940 del 19 de setiembre de 1947, que facultaba al Poder Ejecutivo a tomar medidas para asegurar abastecimientos y regular distribución de artículos de primera necesidad.³³

El régimen de abasto que permaneció durante el período 1969-1978 se caracterizó por la coexistencia de sistemas diferentes. Por un lado, como se dijo, en los departamentos de Montevideo y Canelones se coordinó y centralizó el abasto a través de CADA, quien distribuía la carne faenada por los frigoríficos exportadores. Por otro lado, en el resto del país, la distribución estaba a cargo de manos privadas o del municipio correspondiente, quienes distribuían la carne faenada en mataderos privados o municipales.³⁴

2.4 La política económica y el rol del subsector ganadero dentro del modelo de apertura de los militares

El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) representó el cuerpo ideológico que en materia económica intentaron adoptar los militares. Consistió en un plan de estrategia económica que se editó en abril de 1972 y que cubrió distintos sectores y subsectores productivos para los años 73-77. Luego del golpe de Estado, en el cónclave de San Miguel, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) decidió incorporar las orientaciones del plan a la política económica.³⁵ Para muchos

³¹ Ver decreto 402/71 en Anexo II, apartado c, especialmente Art. 4º, 5º, 6º, 8º, 10º, 16º, 19º y 21º.

³² Según Finch (1980:54), el prolongado período de crianza y engorde necesario para preparar una res para la faena en el Uruguay es el resultado de prácticas alimenticias deficientes y condena a la producción de carnes de este país a muy bajos índices de productividad por hectárea. Por otro lado, los frigoríficos abastecedores envían al abasto carne de muy buena calidad que podría tener colocación en el exterior. Lo contrario sucede con la calidad de la carne que procesa la industria exportadora.

³³ Véase en Anexo II, apartado a, los decretos relacionados a la gradual liberalización del monopolio de abasto interno y de faena de Montevideo y Canelones, las cuotificaciones para esos departamentos y el resto del interior, vedas al consumo interno y el control del comercio clandestino de la carne. La primera veda al consumo interno que se hizo con el objetivo de aumentar las exportaciones cárnicas para aumentar los saldos exportables se realizó en 1967.

³⁴ Según el censo de población del año 75, el primer sistema cubría las necesidades del 55,8 % de la población y el otro el 44,2 % restante. Por más información sobre el régimen de abasto, de ganado para faena y de exportación desde 1930 a 1959, véase María Inés Moraes: *La política económica para el complejo productor de carne vacuna en Argentina y Uruguay (1930-1959)*. Unidad multidisciplinaria, FCS, Documento de trabajo Nº 31, 1996. Para el período del 56 al 72, véase Celia Barbato de Silva: *El mercado de ganado para faena y la política económica*, CINVE, Montevideo, 1981.

³⁵ Luego de ser analizado por el COSENA fue aprobado por el Poder Ejecutivo. En las reuniones para su aprobación participaron el Presidente de la República, los Ministros, los Comandantes en Jefe de las tres armas y de acuerdo a las

analistas, la aceptación de un plan económico de esta índole no tiene parangón con los restantes regímenes autoritarios del Cono Sur, pues estaría marcando una continuidad económica con el régimen democrático.³⁶

Si bien el plan ofreció líneas generales, la conducción económica fue bastante compleja y en cierto sentido heterodoxa.³⁷ Garcé (1999) agrega que el plan fue un reiterado intento por cuantificar la economía uruguaya, y a pesar de que incorporó una línea liberalizadora en un sentido amplio, también fue heredero del Plan CIDE. Como objetivo de corto plazo se formuló la estabilización de precios y el equilibrio externo. Como objetivo de largo plazo se fijó la apertura económica a través del énfasis en aquellos productos que presentaran ventajas comparativas. Le dio la bienvenida a la economía de mercado, propulsó el mecanismo de precios libres y por lo tanto la desregulación. “Se propicia una política liberal para los precios de los principales productos de exportación, especialmente carnes y lanas, de modo que aquellos reflejen las condiciones que prevalezcan en el mercado internacional [...]. Se reserva el mecanismo de regulación de precios para algunos productos destinados fundamentalmente al consumo interno o en situaciones excepcionales en el mercado de productos agropecuarios; la fijación de los precios tendrá que realizarse sobre la base de determinada eficiencia que deberá ir mejorando en el futuro”.³⁸

La apertura externa del país en concordancia con un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas se constituyó en el puntapié para reestructurar la economía y reinsertarla en el mercado internacional.³⁹ “Por ello es necesario diseñar una estrategia de desarrollo global que defina los sectores prioritarios y permita canalizar hacia ellos el apoyo estatal, a fin de orientar en esa dirección a las decisiones de la actividad privada. El Plan es entonces de carácter indicativo para el sector privado y en esa óptica se pone énfasis en el sector exportador, tanto agropecuario como industrial, así como en las ramas fuertemente dinamizadoras de la actividad interna”.⁴⁰

No obstante, se mantuvo la COPRIN y se predijo su funcionamiento hasta el segundo trimestre de 1973. “Si bien en condiciones de equilibrio general, no sería necesario un control generalizado de los precios, la coyuntura actual impone el mantenimiento de contralores sin perjuicio de flexibilizarlos progresivamente en los sectores en que ello sea posible. En determinadas áreas se mantendrán los contralores con carácter permanente: el sector agrícola, no sólo con la finalidad de proteger al consumo, sino también como un instrumento importante de orientación de la producción[...]”.⁴¹ Cuando se produjo el golpe de Estado la economía uruguaya tenía un alto grado de regulación de precios, “todo el aparato que se había armado durante el gobierno de Pacheco, control de precios y congelación de salarios, en gran medida estaban vigentes”.⁴²

El plan evidenció el estancamiento del modelo ISI que había conducido a un rezago relativo de la economía desde el año 55. Se propuso un modelo económico alternativo orientado al mercado

temáticas directivos de empresas públicas y asesores. Los cónclaves eran reuniones gubernamentales entre técnicos, militares y civiles. Se realizaron en San Miguel y Colonia Suiza (Nirvana) de agosto a octubre de 1973, en el Parque Hotel de Montevideo en diciembre de 1976, en la localidad de Solís en diciembre de 1977, y en Piriápolis en 1981.

³⁶ La política económica de la dictadura ha sido estudiada detalladamente por Notaro (1984), quien la define como de “intervencionismo reestructurador”, Macadar (1982) quien hace hincapié en el peso de las variables externas sobre la economía doméstica, Astori (1996) quien la observa desde una óptica crítica al neoliberalismo, entre otros.

³⁷ Henry Finch: “La política económica de la dictadura (1973-1978)”, en *Economía y Sociedad en el Uruguay del siglo XX*, Cap. V, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1992, p. 56.

³⁸ *Plan de desarrollo agropecuario*: Oficina de programación y política agropecuaria del MGA, CIDE, Sector Agropecuario, Montevideo, 1966, Tomo 1, p. 24.

³⁹ Krugman (2001:15) le llama ventajas comparativas a las que tiene un país en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de este bien, en términos de otros bienes, es inferior en este país de lo que lo es en otros países.

⁴⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 73-77*, OPP, Cap. 1, p. 23.

⁴¹ *Plan Nacional de Desarrollo 73-77*, OPP, Cap. 1, pp. 41- 42.

⁴² Entrevista al Ec. Jorge Notaro, realizada el 16/05/07. Es más, en 1978, lejos de eliminarse el organismo de regulación de precios, COPRIN, éste fue reestructurado por la ley 14.791, creándose la DINACOPRIN. En uno de sus estudios (1986:55) agrega que: “La liberación de los precios de los bienes y servicios de consumo se fue realizando en forma gradual y continua, de modo que a junio de 1978 permanecían fijados administrativamente los precios del 49 % de la canasta del índice de costo de vida”.

externo “más amplio y dinámico que el interno”. Como consecuencia, el sector exportador indicaría la mayor apertura comercial del país. Por consiguiente, la liberación de los precios fue promocionada como la manera más eficiente de administrar los recursos: los precios deberían formarse según lo determina la libre oferta y demanda del mercado y no a través de la acción del Estado. El incremento de las exportaciones se haría bajo la base de una mejor asignación de recursos a través de la disminución de la protección efectiva, la que determinaría un mayor crecimiento de la economía.

Las exportaciones comenzaron a clasificarse en tradicionales (carne, lana y cueros) y no tradicionales. Las últimas serían aquellas cuya materia prima son de origen agropecuario pero presentan un mayor valor agregado (textiles, calzado, lácteo, etc.). La nueva nomenclatura, que data del período, evidenció el propósito del gobierno de exportar manufacturas y de hecho, se apostó a una economía basada en el comercio externo a través del desarrollo de la agroindustria, es decir, de bienes de base agraria con valor industrial agregado.⁴³

Oddone (2005:142) argumenta, en consonancia con estudios de Favaro y Sapelli (1990), que las políticas de promoción de exportaciones determinan que la tasa de crecimiento de la economía esté acotada por la tasa de crecimiento del factor que es relativamente más abundante y que además es el que habitualmente logra expandirse a una tasa más rápida cuando el ritmo de aumento del PBI así lo requiere. Argumentan que la sustitución de importaciones, por el contrario, acota el crecimiento de la economía al incremento de los factores que son relativamente más escasos y que además crecen a una tasa menor.

“[...] será necesario revitalizar dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya y de indudable importancia para que las decisiones del empresario individual respondan en definitiva a los objetivos del Plan: el mercado y como consecuencia la rentabilidad”.⁴⁴ El mercado a través de los precios orientaría las decisiones y la rentabilidad guiaría la inversión. El crecimiento de la economía estaría estrechamente vinculado a la iniciativa privada, y por ende, el Estado se transformó en un marco de referencia con el único cometido de ser subsidiario a la iniciativa privada. Pues, “el marco de protección, excesivamente rígido que caracterizó la experiencia de las últimas décadas atenuó de tal modo las referencias al mercado internacional que contribuyó a distorsionar los criterios de asignación racional de recursos productivos para conducir así -entre otras causas- al estancamiento del país”.⁴⁵

Este período de transición hacia una economía abierta y diversificada se daría -según las perspectivas del plan- en condiciones de una coyuntura internacional óptima. La Comunidad Económica Europea (CEE) recompuso su estructura de importaciones, modificó su política agrícola y en consecuencia aumentó rápidamente el precio internacional de la carne. De hecho, el documento agrega que “las exportaciones de los productos tradicionales presentan inmejorables perspectivas no sólo en lo inmediato sino también para los próximos años, por lo que la apertura hacia el exterior, se podrá encarar con una base relativamente segura hacia el futuro”. El mercado internacional presentaba mucha liquidez a inicios de la década del 70, y la captación del capital extranjero fue uno de los propósitos de la nueva política económica.

Los años 72 y 73 mostraron una coyuntura beneficiosa para el subsector ganadero, producto de los términos de intercambio favorables (Véase Anexo I, cuadro N°2). Tal optimismo condujo a afirmar que “surge como evidencia que las condicionantes del estancamiento productivo del país deben vincularse fundamentalmente a la oferta interna de bienes, y no específicamente a las características de los mercados externos”.⁴⁶

En cambio, el *Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977* (PDA)⁴⁷ establecía que la estructura de las exportaciones dependía en su totalidad de la tendencia que evidenciaba el mercado

⁴³ Finch (1992) le llama a esta estrategia “industrialización por sustitución de exportaciones” (ISE), mientras Rodríguez, Barbato y Macadar (1984) le llaman “industrialización por diversificación de exportaciones” (IDE).

⁴⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 73-77*, OPP, Cap. 1, p. 24.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 82.

⁴⁷ En 1972 la OPYPA elaboró este plan quinquenal de desarrollo para el sector agropecuario dentro del II PND.

internacional: “la expansión de los diversos rubros de la producción agropecuaria estará necesariamente condicionada por la existencia de una demanda externa firme y sostenida”.⁴⁸ Un detallado análisis del sector agropecuario dentro del documento concluía que el sector externo era extremadamente vulnerable, y que la limitación del crecimiento industrial conspiraba contra una balanza de pagos equilibrada.

Luego añadía que la evolución del sector primario en la década del 60 había presentado una tendencia hacia el rezago respecto a otros sectores productivos. No obstante, el comercio exterior del país dependía directamente del sector agropecuario. Alrededor del 95% de las exportaciones tenían origen agropecuario, ya fuera exportando bajo forma de materia prima, producto semi-elaborado o manufacturado. Se observó que el sector agropecuario era el principal abastecedor de materia prima a la industria: “la participación de la industria que utiliza insumos agropecuarios alcanza a cerca del 40 por ciento del Valor Bruto de Producción industrial. Asimismo, el sector agropecuario abastece el 36 por ciento de las compras totales de insumos de las mencionadas industrias que emplean insumos agropecuarios”.⁴⁹

Al decir del PDA, la apremiante situación que atravesaba la balanza de pagos, en particular, su elevado endeudamiento externo, determinó que se efectuara un esfuerzo considerable para incrementar al máximo las exportaciones. Rol principal en dicho contexto le correspondió a las ventas de carne bovina en el exterior. El principal mecanismo que utilizó el plan para expandir las exportaciones de carnes fue el aumento de su producción. En segundo lugar, la necesidad de divisas determinó que se adecuara el consumo interno a las necesidades del país. Así, la sustitución del consumo de carnes rojas por blancas permitiría liberar saldos exportables y contribuir al logro del objetivo trazado.⁵⁰ En síntesis, en este plan sectorial se estableció que los criterios para la selección de los rubros estratégicos de la producción, estarían dados por la existencia de mercados externos y por la búsqueda de un mayor valor agregado dentro de los renglones de producción en los que el país tenía ventajas comparativas. Se planteó para el próximo quinquenio, como vimos, una estrategia de desarrollo “agro-industrial exportadora”.⁵¹

A inicios de los 70 hubo una recomposición de la demanda de carne bovina: disminuyó la demanda interna de la materia prima y aumentó la demanda externa.⁵² Los cambios en la composición de la demanda se debieron al aumento de los precios internacionales que se reflejaron en los niveles de precios al consumidor, al efecto de las vedas impuestas al consumo interno desde mediados de la década del 60, y al aumento de la oferta de productos sustitutos a la carne bovina. Esto último se debió al aumento del consumo de carne ovina, porcina, de aves y pescado. Hubo una política de gran estímulo para favorecer el consumo y la producción de estos productos. La intervención estatal era de tal magnitud, que tenía en cuenta el nivel proteínico de la dieta a la hora de establecer el volumen físico anual por habitante de carne bovina que se libraría al consumo interno una vez incorporados al consumo dichos sustitutos.⁵³

Por causa del bajo rendimiento a largo plazo de la producción cárnica bovina, la llave del crecimiento sostenido del sector exportador bovino significaría un aumento de las exportaciones más un esfuerzo de capitalización por intermedio del aumento del stock y del incremento del

⁴⁸ *Plan de Desarrollo Agropecuario 1, 1973-77, Objetivos y metas del sector agropecuario*, MAP, Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Montevideo, 1972, p. 11.

⁴⁹ *Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977*, OPP, Cap. 4, p. 231

⁵⁰ Los saldos exportables se determinan por la diferencia entre la producción y la demanda interna.

⁵¹ Anteriormente en la estrategia de desarrollo presentada por la CIDE para el sector agropecuario se había establecido la necesidad de aumentar los saldos exportables de productos agropecuarios: “El Plan propicia la expansión de las exportaciones de productos tradicionales, así como la de nuevos productos que tiendan a reducir la vulnerabilidad externa de la economía [...]”. A su vez, proyectaba para el sector agropecuario la mejora sustancial del uso del suelo, la elevación de su productividad, el aumento de la capitalización a través del aumento de la tasa de inversión en el sector. Por otro lado, se exigía una coherente política de carnes.

⁵² En la década del 60 la demanda interna de carne bovina representaba el 78% y la externa el 22%. A inicios de los 70 representó el 68% una, y el 32% la otra.

⁵³ Se previó que disminuyera en 11 kilos el consumo de carne anual por habitante. Véase la evolución del consumo de carne vacuna en Anexo I, cuadro N°3 para los años 35 al 39, y en gráfico N°1 desde el 78 al 92.

número de vientres.⁵⁴ Así, se avizoró un crecimiento del stock bovino por lo cual se pasaría de 9.6 millones de existencias en 1970 -stock al 31 de diciembre- a entre 10.8 y 11.2 millones de cabezas en 1977. Se previó un crecimiento de saldos exportables de carne bovina de entre un 51% y un 66% para el período 1970-77; las exportaciones netas los harían entre un 41% y un 48% en términos de producto original, y el hecho de que se aumentara el grado de procesamiento de la carne vacuna exportada hacía que en valor, dichas exportaciones se incrementaran entre un 60% y un 66%.

Tal eficiencia y productividad del sector se basaría en aumentos considerables de los ritmos de inversión, particularmente una fuerte expansión del área de pasturas mejoradas, acelerando el proceso iniciado en la última década. Es por eso que “el Plan implica un cambio [...] al elevar tanto cualitativa como cuantitativamente la capitalización del sector, y propender a lograr un mejor y más eficiente uso del capital existente”.⁵⁵ Se consideró que debía dársele prioridad al diseño del conjunto de estímulos económicos que indujeran al productor agropecuario a incorporar nueva tecnología, así como a la organización de los programas y servicios de asistencia técnica que orientaran al productor sobre cómo hacerlo. Lo antedicho se daría a través de una política de precios, crédito y asistencia técnica (en particular préstamos para la retención de vaquillonas) cambios en el manejo del animal y un adecuado control sanitario.⁵⁶

Por otro lado, el PDA auguró para el período 73-77, un balance del comercio del sector agropecuario altamente favorable, que generaría las divisas para la importación de insumos, bienes de inversión y productos agropecuarios que el país no produce. Se preveía que por cada dólar que se gastara en importar insumos y bienes de capital, se generaría entre 4.9 y 5.8 dólares de exportaciones, además de contribuir a un mejor abastecimiento del consumo interno (Véase en Anexo I, cuadro N°4). En síntesis, y en palabras de un economista entrevistado: “el gobierno militar durante toda su trayectoria creyó que el Uruguay tenía que tener un desarrollo industrial basado en romper con el estancamiento agropecuario. El desarrollo agropecuario con el propósito de generar materia prima para la industria fue una constante a lo largo de todo el período”.

2.5 La nueva coyuntura internacional y su impacto en el peso relativo del subsector ganadero

En teoría, la promoción de exportaciones debería no discriminar hacia las actividades cuyo desempeño requieren el uso de recursos relativamente abundantes. Es decir, se debería intentar mantener la neutralidad en este sentido, o en su defecto, incentivar las exportaciones con ese ímpetu. En cambio, ello abre una disyuntiva en la política económica en cuanto a incentivar el crecimiento de la economía en estos términos o reasignar los recursos para lograr un determinado crecimiento económico. Desatada la crisis del petróleo en 1974 y la restricción comercial internacional para nuestros principales productos de exportación, la balanza se inclinó hacia la segunda opción.

Con la crisis del petróleo se cerró el Mercado Común Europeo en el cuarto trimestre de 1973 hasta los últimos meses de 1975, por consiguiente, se produjo una sensible disminución de la demanda internacional de carne, un aumento de la oferta y una baja progresiva de nuestros precios de exportación.⁵⁷ La persistencia de la situación económica internacional determinó un cambio de

⁵⁴ El aumento de la producción bovina se realizaría a través de un aumento en la tasa de extracción. Esto se logra por medio de la disminución de la edad media de faena de novillos, la disminución de la mortandad general del rodeo, un destete alto y un aumento de la proporción de hembras entoradas.

⁵⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 73-77*, OPP, Cap. 4: *Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977*, p. 299.

⁵⁶ Ello permitirá mejorar los coeficientes técnicos que rigen la evolución del rodeo, en particular la tasa de destete y la edad de entore de las vaquillonas. Se le asignó gran importancia a este último indicador, se esperaba que el porcentaje de vaquillonas de dos años entoradas se duplicara y más para el 77. Asimismo, se procuró aumentar la tasa de faena de los novillos de mayor edad en los primeros años del Plan, con el objetivo de hacer desaparecer del rodeo a la categoría de novillos de más de tres años. Véase el cambio proyectado en la composición de las existencias de bovinos de carne en Anexo I cuadro N° 5.

⁵⁷ Los cuartos compensados con hueso congelados, que en 1973 se vendían a Portugal a U\$\$ 1.560, en setiembre de 1975 fueron vendidos a Perú a U\$\$ 557; los siete cortes de trasero disminuyeron de U\$\$ 2.650 a U\$\$ 1.200; la manufactura de vaca desosada, disminuyó de U\$\$ 1.770 a U\$\$ 760.

prioridades en la política económica, es decir, en el poder relativo asignado a cada sector y subsector. Como afirma Notaro (1984:95), la ganadería extensiva pasó de ser la fuente principal de divisas a ser una fuente de problemas (Véanse en gráficos N°2, N°3 y N°4 la caída en la producción y faena de carne vacuna).

Surgió en la cúpula castrense la necesidad de conformar un equipo económico liderado por el Ing. Végh Villegas, decisión que rompió con el aislacionismo cívico que había caracterizado a la organización castrense. Irrumpió así en el plano burocrático un nuevo agente político, el equipo económico, y un nuevo rol político, el del experto o técnico.⁵⁸ Végh Villegas llegó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) luego de cuatro cambios sucesivos de cartera en menos de dos años y medio. De todas maneras, ni el cambio en la inserción internacional ni los cambios rápidos del equipo económico modificaron las líneas programáticas generales de la política económica.

La crisis de las exportaciones de carne afectó tanto al complejo productor como a la economía en su conjunto. Se le adjudicó mayor importancia al sector vinculado con la banca internacional por el hecho de ser agentes financieros eficaces a la hora de captar créditos internacionales que pudieran cubrir las necesidades de divisas que poseía el país. Por lo tanto, se relegó al sector ganadero tras su imposibilidad de captar moneda internacional, lo que lo condujo a su pérdida de gravitación dentro del plano político-económico nacional.

Como se aprecia, la promoción de exportaciones fue claramente no neutral durante este primer período. Ello ha conducido a la afirmación de que el intervencionismo del Estado en la economía, a diferencia de los gobiernos anteriores, no se llevó a cabo a pedido de los grupos afectados, sino con total prescindencia de sus reclamos.⁵⁹ El rol central en la adjudicación de los recursos para cada sector le correspondió al Ministerio de Economía y Finanzas.

El nuevo equipo económico del gobierno adhirió a las directrices del PND 73-77 y a las actas de los cónclaves militares. En palabras del Ing. Végh Villegas (1987:31-32), “éstas constituyen una concepción armoniosa de la política económica y que lo que debe hacerse es aplicarla con mayor intensidad de lo que venía siendo llevada a la práctica y en algunos casos comenzar su aplicación”.⁶⁰ El saldo de la balanza comercial pasó de un superávit de 1% en 1972 a un déficit de casi 3% del PBI en 1975, lo que obligó a las autoridades económicas a alterar la política comercial para lograr el equilibrio en la balanza de pagos. La inflación fue aguda en los años previos y en el propio año de vigencia del modelo (en 1972 los precios crecieron en 94.7 %, en 1973 en 77, 4% y en 1974 en 107,2 %), sumado a un fuerte déficit fiscal y a reservas internacionales reducidas. Con el objetivo de revertir la situación, la apertura financiera se realizó rápidamente, no así la apertura comercial.⁶¹

El técnico es elocuente en una entrevista otorgada el 25 de junio de 2007: “Mi primera preocupación era el tema cambiario y fiscal, no me preocupé mucho por esto [*se refiere a las medidas de liberalización de agosto*] pero sí eliminé el tipo de cambio diferencial, creo que eso ya fue un aporte [...] eliminé las detracciones, y ya con eso me quedé satisfecho”. Según éste, el “problema de la carne” comenzaba a ser un tema recurrente, pero las vicisitudes internacionales, entre otras cosas, impidieron que fuera puesto en la agenda del gobierno.

La retracción del mercado exterior incidió en los precios y en los volúmenes de carne vacuna colocados en el exterior. Los precios descendieron de alrededor de 1800 dólares por tonelada de carne refrigerada a comienzos de 1974 a aproximadamente 1100 dólares por tonelada a

⁵⁸ Collier [(comp.) 1985: 404] define a los tecnócratas como: “Individuos con un alto nivel de formación académica especializada que sirve como criterio principal para ser seleccionados y ocupar funciones claves en el consejo o toma de decisiones dentro de amplias y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas”.

⁵⁹ Finch (1980) llega a la conclusión de que el Estado fue relativamente muy autónomo a los grupos de presión, sobre todo de los intereses ganaderos. Barrán y Nahum (1984) coinciden en ese sentido. Noya (1984) argumenta que cuando se abrieron nuevas posibilidades para captar dinamismo del exterior a partir del 78, la política económica de los militares buscó el apoyo transitorio de otros sectores, entre ellos, nuevamente el del subsector ganadero.

⁶⁰ Alejandro Végh Villegas: *Economía política: teoría y acción*, Polo, Montevideo, 1987; pp. 31-32.

⁶¹ En 1974 se sancionó la libertad total en el mercado de cambios, en 1976 se eliminó el curso forzoso de la moneda, entre 1976 y 1977 se suprimieron los topes máximos de las tasas de interés, en 1976 se autorizó a las entidades bancarias a recibir depósitos de no residentes y en 1979 se anularon los encajes bancarios legales obligatorios.

fin de ese año. Para contener la situación, el gobierno aplicó una política de sostén de la producción con miras a mantener la capacidad productiva del subsector, ya que la situación internacional previsiblemente mejoraría hacia el año 76.

Las medidas adoptadas incluyeron: a) el sostén de los precios del ganado, b) la eliminación de las retenciones a las exportaciones de carne, c) la disminución de la presión tributaria. Los dos sistemas de formación de precios para ganado vacuno: el determinado por la intervención directa del Estado cuyo precio es fijado administrativamente -que le corresponde al ganado apto para faena y procesado en plantas frigoríficas-, y el otro, determinado por el libre juego de oferta y demanda, aplicado al ganado comercializado en ferias, comenzaron a diferenciarse cada vez más en la evolución de sus precios.⁶²

El sistema de los precios sostén se aplicó a los ganados destinados a la exportación y al abasto de los departamentos de Montevideo y Canelones. En el abasto del resto del país operó la oferta y la demanda, y el exceso de ganados provocó una muy sensible baja en los precios con serios perjuicios para el subsector pecuario. El gobierno en forma progresiva disminuyó y eliminó las retenciones a las exportaciones de carnes como veremos, privándose de un recurso de gran importancia financiera. La aplicación de tal política originó importantes pérdidas a los frigoríficos privados, y se le indicó al BROU su financiación a través del régimen del decreto 402/71.

Con la crisis de la demanda externa, se dieron condiciones más favorables para la industria de exportación cárnica ya que, al existir sobreoferta de ganado, los precios cayeron abruptamente favoreciéndola a través del incremento de sus márgenes relativos. Como afirma Buxedas (1983:71) cuando el mercado de ganado es "oferente" los márgenes relativos se amplían. En definitiva, en los períodos en que la exportación es un elemento clave en el mercado para desagotar la presión de la oferta, las empresas que operan en esa actividad logran las mejores condiciones para retener una parte importante del excedente económico generado en el sistema en conjunto. El autor asevera que en ese contexto, la industria frigorífica tuvo mayor capacidad política para lograr una acción del Estado favorable a sus intereses.⁶³

A fines de 1974 se autorizó la comercialización de novillos gordos en ferias y similares, y se dejó sin efecto el sistema de cuotas para el abasto del interior (decretos 859 y 966/974). En febrero de 1975 se fijaron precios para las haciendas (decreto 128/975) considerando la necesidad de contemplar la seguridad de la producción ante la situación del mercado internacional. Durante el año 1975 se mantuvieron los esfuerzos del año anterior en el sentido de mantener la extracción y contener las pérdidas de la industria frigorífica mediante: a) el fomento al consumo a través del mantenimiento de un nivel bajo de precios, b) la prohibición nuevamente de la faena para el abasto de Montevideo y Canelones, estableciéndose que éste se realizaría con carne congelada (decreto 624/975). Por decreto 871/975 del 13 de noviembre se autorizó a faenar para el abasto nuevamente.

La eliminación de las retenciones a las exportaciones de carne que ya venían disminuyendo en términos reales se realizaron en octubre de 1975 (decreto 767/975) con el fin de trasladar al productor un margen mayor del precio internacional. A lo largo del año 76 aumentaron los volúmenes exportados, sin embargo, los niveles de precios permanecieron a un nivel relativamente bajo. Al comenzar ese año ganadero, las condiciones del sector cárnico fueron normales en cuanto a volúmenes en cámaras y al monto de existencias ganaderas.

El Cónclave de Solís del año 77 fue el escenario donde se planteó por primera vez la necesidad de liberalizar el mercado de carnes y se resumen las medidas adoptadas en esa instancia

⁶² Los criterios para la fijación del precio del ganado con destino a los frigoríficos principalmente son: el nivel del precio internacional, el monto de las detracciones y retenciones a la carne, el nivel de precios del abasto interno, etc. Como se sostiene el precio para el ganado destinado a la exportación, éste llega a ser de privilegio para quienes tienen entrada a los frigoríficos, es decir, que para un mismo producto rigen dos valores distintos según el productor pueda acceder o no al frigorífico.

⁶³ Por otro lado, la industria se adecua más rápido a la oferta ganadera ya que sus plazos son más cortos y puede trasladar la escasez de carne al aumento en el nivel de precios de sus productos. Mientras que los productores se guían por expectativas sobre el precio externo del momento e invierten a largo plazo, lo que agrega mayor incertidumbre a los negocios ganaderos.

de la siguiente manera: a) se fijan precios de haciendas con el fin de trasladar ingresos al sector (decreto 448/976, julio de 1976), b) se dictan normas de abasto para todo el país. En particular se destina un porcentaje de 80% de vacas y 20% de novillos para Montevideo y Canelones, y se prohíbe la faena de novillos para el abasto del interior (decreto 331/976), c) se fijan nuevamente precios de haciendas y se establece que los fletes son de cargo del remitente (decreto 605/976, setiembre de 1976), d) entra en vigencia un nuevo sistema de tipificación de carnes (INACUR), e) se fijan nuevamente los precios de las haciendas y se establecen las bases para un proceso de liberalización del mercado ganadero. Como una primera etapa, se establecen precios máximos y mínimos (decreto 723/976, noviembre de 1976), f) se modifican nuevamente las normas de abasto de Montevideo y Canelones (90% vacas y 10% novillos) y en el resto del país se vuelve al sistema de las cuotas de las intendencias, manteniéndose la prohibición de faena de novillos (decreto 799/976, diciembre 1976), g) se actualizan los precios de las haciendas y se establece nuevamente un sistema de retenciones para el período 1° de octubre de 1976 al 31 de enero de 1977 para enjugar el déficit del abasto a Montevideo y Canelones originado a partir de junio de 1974 (decreto 66/977, febrero de 1977).

Cuando nos preguntamos por qué el gobierno militar intervino duramente en la política de carnes a partir del 74, un técnico entrevistado el 26 de junio de 2007 nos respondió que: “El mando en el ejército desde el punto de vista etimológico tiene una justificación bastante clara, hay algún reglamento por ahí que dice que el mando en el ejército es paternal y digno [..]. El personal que ingresa a las unidades militares, el personal de tropa, básicamente del interior, de nivel socio-económico bajo, de nivel cultural bajo, se empieza a formar en un grupo orgánico donde parte de su manejo es paternal [..]. A ese criterio de paternalismo, nosotros lo trasladamos a la función pública del ejercicio del gobierno, de ese paternalismo fue que la población pudiera consumir carne, porque es la dieta básica del uruguayo, entonces tenía que consumirla a un precio accesible [...] Hay una cultura de paternalismo dentro de las Fuerzas Armadas que incidió en el gobierno y que no era ni liberal ni de apertura, fue de dar, dar y dar”. Otro de los técnicos en entrevista concedida el 17 de setiembre del mismo año expresó que: “Los militares son lo más populista que hay en el mundo. Los que dieron el golpe, que salvo algún caso eran todos blancos, se supone que dieron un golpe rechazando al batllismo, pero eran lo más batllista del mundo, filosóficamente hablando. Aunque no votaran al Partido Colorado, eran tremendamente populistas. Son la expresión de la clase media rural baja, con todos sus prejuicios”.

Capítulo tercero

El nuevo impulso liberal

3.1 La postura de las gremiales agropecuarias ante la política económica para el subsector y el estancamiento de la actividad ganadera

Los lineamientos de la política económica para el sector agropecuario fueron bien recibidos por las gremiales. Éstas entendieron, al igual que el instituto castrense, que la seguridad y el desarrollo eran dos conceptos indisolubles. La previsión del aumento del área de mejoramiento de las praderas, el desarrollo de forrajes para la óptima utilización del stock ganadero, la protección de la propiedad individual de la tierra, su fiscalización racional, el incentivo a la actividad privada sin la intervención estatal, la reforma de la ley de arrendamientos y desalojos rurales, entre otros, fueron concebidos como una estrategia ambiciosa y eficiente de desarrollo agropecuario; más aun contando con un escenario internacional de precios altos para nuestro principal *commodity*.⁶⁴

A excepción del año 74, durante el cual no se autorizó la realización del congreso de la FRU, los congresos de esta gremial y las exposiciones de la ARU siguieron su curso normal durante la dictadura y fueron utilizados como espacios para expresar las demandas históricas de ambas gremiales. Ambos solían ser muy concurridos ya que se les sumaban otros sectores que no tenían ámbitos de expresión. Los discursos de los dirigentes siempre fueron estrictamente controlados y debían ser conocidos de antemano por las autoridades militares, las que concurrían indefectiblemente a los actos.⁶⁵

La mayoría de los militares influyentes que provenían de medianos y bajos sectores rurales percibía a la clase terrateniente ganadera como una clase propiamente oligarca, y los asimilaba a empresarios vinculados a la corrupción y a la clase política de los años 60.⁶⁶ Una vez instalados en el gobierno el diálogo con las gremiales no fue muy fluido, pero pronto fueron recuperando los antiguos canales de acceso que bien sabían explotar.⁶⁷ Nos referimos a la creciente participación de

⁶⁴ El Ministro de Agricultura y Pesca, Sr. Benito Medero (1972-1974), declaró en su discurso de apertura de la 68ª Exposición Rural del Prado en setiembre de 1973, que los programas elaborados por el gobierno serían llevados a cabo en forma decidida y realista: “Para saber lo que este gobierno hará en el sector agropecuario [...] no se precisa más que releer y examinar todas las afirmaciones hechas y programas elaborados, que son de público conocimiento”. Este Ministro tuvo una activa participación durante su gobierno en el MAP, sobre todo en los preparativos del PDA. Medero, al igual que el Presidente de la República, J. M. Bordaberry (1973-1976), habían estado vinculados a la FRU. También este último fue Ministro del MAP del 4/10/69 al 2/2/72. Ambos eran productores rurales.

⁶⁵ En el año 75 se prohibió en el congreso de la FRU que se mencionara el problema de la carne. El Dr. Eduardo J. Corso, periodista radial vinculado a la gremial, el presidente de la FRU de ese entonces, Cr. Walter Pagés, y el presidente de la Sociedad Agropecuaria de Rocha e integrante del Consejo Directivo, Sr. Ariel Arrarte, fueron privados de su libertad en esa ocasión por *ataque a la fuerza moral de las FF.AA.*

⁶⁶ Los entrevistados también expresaron que los militares tenían mucha desconfianza hacia los empresarios de la industria cárnica por las irregularidades que habían sido descubiertas en los frigoríficos desde la década del 50, y que llegan hasta el 73. En ese año se comprobaron numerosos abusos de su parte. De hecho, en la Editorial de “El Popular” con fecha del 11 de febrero de 1973, las FF.AA. exponían sus objetivos y mencionaban los negociados escandalosos de “la rosca” (banca, frigoríficos, grandes empresas laneras, etc) y de los grandes terratenientes [...] la mitad de la tierra en poder de 600 familias latifundistas, “reestructura” de la banca y la industria frigorífica favoreciendo a empresas monopolistas dependientes de consorcios internacionales [...]. Asimismo, uno de los técnicos entrevistados apuntó que durante su presencia en el gobierno observó a los dirigentes rurales realizando las mismas demandas que los industriales, “cuando necesariamente más que aliados tendrían que ser enemigos. Es un punto interesante ver cómo la percepción de los ganaderos cambió”.

⁶⁷ En el año 73 los ganaderos fueron culpados públicamente por el gobierno de retener las haciendas, a lo que las dos instituciones respondieron con mucha indignación. Los decretos ignoraban totalmente la opinión de los productores y se fundamentaban en el desabastecimiento del abasto interno. En consecuencia, las gremiales alegaron que ello era causa de la política de carnes del gobierno que había preferido inclinarse a la exportación por sobre el abasto interno, decisión que escapaba de las manos de los productores. Es más, declararon que si hubiera habido retención de haciendas, estaba en la racionalidad empresarial del productor hacerlo. Las gremiales expresaron una y otra vez que el Ministro del MAP del momento no recogía sus demandas a pesar de ser recibidos por éste cuando lo consideraban oportuno. Inclusive, encontraron cierto propósito del gobierno de contraponer los intereses del campo con los de la ciudad al inclinar la opinión pública de la capital hacia el enjuiciamiento de esta actitud por parte de los ganaderos.

las gremiales en comisiones sectoriales del gobierno y la consecución de entrevistas con el Presidente de la República, así como con el Ministro de Economía y Finanzas, y de Agricultura y Pesca. La asunción del Ing. Végh Villegas como Ministro incidió mucho en el cambio de percepción de los jefes militares. Al ser entrevistado nos expresó que los militares tenían resquemor sobre él por sus orígenes sociales, por creer que pertenecía a “la rosca” y mantener amistades con grandes empresarios ganaderos. Una vez que vieron su actuación en el Ministerio, fue incuestionado en este sentido por los militares.

Hay que destacar que la relación entre los ganaderos y los militares durante la dictadura no fue difícil de percibir, ya sea porque los ganaderos de la frontera -donde los militares reprimían el contrabando de carne- les suministraban carne en los campamentos o porque, como nos dijo un técnico ya citado: “los oficiales básicamente de caballería, en las unidades donde estaban, en los pueblos, en las zonas de influencia, entre otras cosas, jugaban al polo, y los estancieros de la zona tenían caballo y jugaban al polo también, y se fueron haciendo amigos de los oficiales de caballería. ¿El Goyo qué era? Era oficial de caballería. Desde aquella época en que jugaban al polo y se comían algún asado tenían relación con los ganaderos de la zona”.

En varias oportunidades las gremiales rurales reiteraron sus puntos de vista exigiendo una política de carnes coherente y que respetara los ciclos productivos de la actividad ganadera, así como la fuerte dependencia del sector con la evolución cíclica de los precios internacionales.⁶⁸ Por mucho tiempo demandaron públicamente que: 1) los precios internos fueran regulados por la ley de oferta y demanda, y que el precio internacional se viera reflejado en el precio interno de la carne vacuna; 2) la libre competencia entre las plantas frigoríficas como estímulo a la eficiencia; 3) la participación de todos los frigoríficos en el abasto y la exportación para lograr una racional comercialización de la carne; 4) la eliminación de los impuestos a la comercialización y exportación (detracciones y retenciones); 5) la derogación de las prohibiciones a la exportación de ciertas categorías de ganado y de las cuotas de faena para abasto; 6) la libre exportación de ganado en pie; 7) el aumento de los depósitos de frío y plantas de conserva de la industria frigorífica para aumentar la capacidad de almacenamiento de la carne.

En cuanto a la normativa aplicada, la política de control financiero del BROU sobre la industria frigorífica, que continuó a través del decreto 402/71, favoreció enormemente al productor ganadero. Pues, estableció que los frigoríficos exportadores estuvieran obligados a enviar diariamente al banco administrador las copias de la liquidación de compras de haciendas, las que debían individualizar al vendedor y a las restantes características de la operación. Además, el decreto determinó que el pago de haciendas por parte de los frigoríficos debería hacerse a los 30 días de haberse recibido el ganado. Se evitó de esta manera el retraso en los pagos a los productores, es decir, la creación de los “bolsones” por parte de los frigoríficos. Las gremiales justificaban la intervención del BROU en el régimen de pago de haciendas porque no lo veían como una intervención estatal *per se*, sino como una intervención de carácter administrativo. De hecho, no existía una instrumentación jurídica adecuada que garantizara el pago de las obligaciones de compra por parte de las empresas industriales, ni siquiera existió durante la coyuntura internacional adversa del 74-75.⁶⁹

En 1972 el Estado comienza a intervenir fuertemente en todas las etapas del proceso de comercialización ganadera. Una de las medidas que favoreció a los productores fue la eliminación de la obligatoriedad del pasaje por La Tablada del ganado destinado a los frigoríficos de Montevideo.⁷⁰ A partir de noviembre de 1972 se decretó la fijación de precios para carne vacuna en segunda balanza. Ello propició un aumento de las transacciones directas de los frigoríficos con los productores y los consignatarios, lo que se tradujo en aumento de los precios reales al productor ya

⁶⁸ A lo que se llama el ciclo biológico y el ciclo ganadero. Por más información véase Alonso, Pereyra, Pérez: *La economía de la carne vacuna y política neoliberal*, Editorial Hemisferio Sur, 1983.

⁶⁹ Desde 1972 a 1976 bajo el gobierno del Sr. Juan María Bordaberry estuvo el Sr. Jorge Seré del Campo a cargo de la presidencia del BROU. De 1976 a 1978, bajo el gobierno del Dr. Aparicio Méndez, estuvo el General Abdón Raimúndez a cargo de la institución.

⁷⁰ Véase decreto del 19/12/74 en Anexo II, apartado a.

que por esta vía se lograba la disminución de los márgenes de comercialización. La gradual liberalización del abasto de Montevideo también les permitió verse favorecidos con el aumento del precio al productor. Pues, al ser más eficientes estas plantas de faena y disminuir la participación de sus costos en el precio, tenían una mayor participación en el precio final.⁷¹

Tras la política de sostén de los precios del ganado aplicada luego del cierre de los mercados de la CEE se produjo, en opinión de las gremiales, un fuerte traspaso de ingresos del sector pecuario hacia el sector frigorífico industrial.⁷² El gobierno les había prometido que hacia 1976, cuando se incrementara el mercado mundial de carnes, los mayores ingresos que se produjeran por variaciones del mercado internacional o en la tasa de cambio se trasladarían íntegramente a la producción agropecuaria. Comenzaría a funcionar, a su vez, una política racional de precios que consistiría en la división del precio de exportación entre el sector pecuario y la industria. Sin embargo, las gremiales reclamaron que las retenciones a la carne se continuaron haciendo hasta 1976 porque aún quedaban decretos vigentes, y afirmaron que primeramente el sector tendría que salir de la crisis para aplicar tal política de precios.

Hacia 1975, un integrante del Consejo Directivo de la FRU, Ing. Amadeo Arosteguy, declaraba que: “Hay estancamiento porque es baja la productividad, no hay productividad porque no hay inversión ni tecnificación, no hay inversión ni tecnificación porque no hay rentabilidad, no hay rentabilidad porque hay extracción desmedida a la producción y así sigue el círculo infernal”.

En conclusión, luego de la crisis del petróleo y del cierre comercial de la CEE las demandas de las gremiales se volcaron hacia: el grado de endeudamiento del sector, el tipo de cambio sobrevaluado, la presión tributaria, la asignación de los recursos nacionales, el aumento del valor de los insumos agropecuarios y las pérdidas del productor como consecuencia del exceso de oferta de ganado bovino ante la inminente mortandad del invierno.⁷³

Con respecto al abasto de carnes las gremiales fueron expositivas ante la necesidad de existencia de dos mercados perfectamente separados, el exportador y el interno. Ello se apoyaba en la permanencia de una mínima defensa para el productor frente al monopolio de precios de la industria frigorífica, así como en la protección al consumidor para evitar que los mayores costos de la industria, por las rigurosas exigencias de los compradores del exterior, se trasladaran a la población. Si bien mantuvieron el principio de libertad de venta y faena de todas las categorías de haciendas, reconocían las situaciones de excepción a esa libertad. También demandaban que el abasto interno se programara de acuerdo a las condiciones de los mercados externos. Reclamaron un aumento en los precios de las haciendas luego de las desavenencias del 74, exigiendo al Estado que administrara los precios de la carne como era de costumbre. No obstante, consideraban a la tarifa política para el abasto de Montevideo y Canelones como un obstáculo para que el valor internacional de la carne se trasladara al sector de la producción.⁷⁴

⁷¹ El precio en segunda balanza se fija sobre la res caliente luego del dressing de exportación que elimina los excesos de grasa y machucones de la res.

⁷² La industria frigorífica exportadora operó a pérdidas en los ejercicios de los años 73, 74 y especialmente en el 75 debido a que los nuevos contratos de exportación comenzaron a firmarse en ese año. Hacia 1976 la situación de esta industria era estable y en mejoría, producto del aumento de las colocaciones de las exportaciones y al aumento de los precios internacionales. En cuanto a la industria frigorífica abastecedora, el abasto a Montevideo y Canelones fue realizado del 74 al 76 a tarifas fijadas por debajo de los costos de la industria frigorífica a su cargo. Las pérdidas del abasto, que estuvieron bajo la financiación del BROU a través del decreto 402/71, ascendieron enormemente hacia 1976. Luego, a partir de diversos decretos que contemplaron los costos operativos de las plantas abastecedoras, los déficits del abasto habrían sido liquidados.

⁷³ Debido la sobreoferta de ganado vacuno producto de una política de estímulo a la cría desarrollada desde el Poder Ejecutivo, se formó una Comisión Sectorial ante la iniciativa de exportar ganado en pie elaborada por el Consejo Económico y Social presentada por el Ministro de Economía y Finanzas, Ing. Végh Villegas y por el Ministro de Agricultura y Pesca, el Sr. Julio Aznárez. No se accedió a la petición de las gremiales porque el criterio mayoritario de dicha Comisión no lo permitió. Sí se aprobó el “Operativo Conserva” con un tope de cien mil cabezas de ganado con ese destino (Véanse en Anexo II, decretos del 8/5/75, 30/5/75 y 13/11/75 con respecto a la regulación del mercado de haciendas en estos años específicos).

⁷⁴ Desde que se eliminaron las detracciones se habían operado cuatro mini-devaluaciones que acumulaban un 8.77%, algo insuficiente para compensar la pérdida promedial del subsector desde el 74. Las autoridades militares calificaron

En referencia a la industria frigorífica propiciaban una labor coordinada entre los sectores productivos y ésta, a los efectos de lograr una mayor eficiencia en la producción. Por otro lado, condenaban el sostenimiento artificial de plantas industriales ineficientes con el solo objetivo de mantener las fuentes de trabajo. “Cuando INAC habla de un costo promedio para la industria, establece que este promedio es un 15% más bajo para las plantas más eficientes y un 15% más alto para las menos eficientes. Estas enormes diferencias llevan a que cuando se fija el precio de la materia prima, para lograr la subsistencia de las plantas poco eficientes, se establezca en consecuencia ganancias importantes para las más eficientes”.⁷⁵

La postura en relación al sector industrial siempre fue muy crítica, y se trató de denunciar los beneficios que el Estado le concedía a este sector en comparación con el agropecuario. Reclamaban un tratamiento igual ante la política de precios. Pues, el sector industrial se veía beneficiado por una política de reintegros que al entender de las gremiales entorpecía las posibilidades de desarrollo de su sector. Inclusive, reclamaban que la industria frigorífica revelara sus costos tal como lo hacían los productores rurales, como forma de comparar los niveles de eficiencia y determinar el beneficio que recibía la industria a través del precio internacional, ya que el productor no recibía por su ganado el valor adecuado.⁷⁶

En el 58° Congreso anual de la FRU realizado en mayo de 1975, el presidente de la gremial, Cr. Walter Hugo Pagés, expresaba el malestar de la gremial con respecto a la política económica aplicada luego de la crisis del comercio exterior. El sector se descapitalizaba por falta de liquidez y denunciaba el aumento de las inversiones extranjeras en la actividad: “Todo el esquema es cerrado, desde los ingresos con precios congelados prácticamente en todos los renglones de la producción hasta su estructura de costos, incluyendo salarios, aportes sociales, semillas, fertilizantes, impuestos, etc, con montos y precios fijados por leyes o decretos”. Trataba de comprender por qué no se realizaban esfuerzos similares a otros sectores económicos para defender la producción pecuaria, la que ha sido tradicionalmente la fuente más importante de ingreso de divisas para el país. Alegaban que las autoridades militares no habían tomado medidas con adecuada prontitud, y que poseían informes sobre la situación del sector agropecuario que no eran de público conocimiento.

En el 59° Congreso Anual de la FRU en 1976, el mencionado presidente destacaba los márgenes de ganancia de los frigoríficos privados que operaban a costos inferiores. Los ganaderos participaban cada vez menos en el precio final, y reclamaban una más justa distribución entre el industrial y el productor. A saber, el BROU, para financiar el déficit adquirido por la industria frigorífica y evitar así bajar el precio del ganado a niveles que se consideraban insuficientes para el desarrollo de la producción, creó un sistema que consistía en destinar una parte de cierto gravamen a la exportación de carne para disminuir el déficit de la industria y la otra parte la trasladó al productor.⁷⁷

En una información suministrada por la ARU al gobierno en el año 77, se establecía que “los precios de la carne tradicionalmente han estado deprimidos en nuestro país si los comparamos con los precios internacionales. Esto se ha debido fundamentalmente a la fijación de precios políticos a la carne de consumo interno, a la fijación de detracciones a la exportación del producto y a los elevados costos de la industrialización de carnes en nuestro país [...] Las causas de ello las debemos

de “exceso” al pedido de la FRU por el ajuste de precios de las haciendas. Véase la variabilidad del precio del novillo en Anexo I, cuadro N°12.

⁷⁵ Federural, Memoria Anual 1976-77, pág. 11.

⁷⁶ El Ing. Végh Villegas nos expresó que los tipos de cambio diferenciales –a los que eliminó como Ministro– subsidiaban a la industria frigorífica, hacían que fuera una rémora e influían negativamente en la idea de liberalizar los mercados. Por otro lado agregaba: “Le mentiría si le dijera que en algún momento tuve una idea clara sobre los frigoríficos, es una caja negra, los números nunca me cerraron, y eso que fui Secretario del Ministerio de Industria con Gestido. Yo ponía esfuerzo, pero era difícil entender el problema de los frigoríficos”.

⁷⁷ El gravamen funcionaba como una detracción. Para el productor tendría un efecto de aumento del precio de la hacienda.

buscar en las políticas de proteccionismo industrial que encarecen todos estos insumos imprescindibles para la aplicación de nuevas tecnologías”.⁷⁸

A partir de julio del 77, se implementó un sistema de participación de todos los frigoríficos en el abasto (decreto 415/77) según el cual debían volcar con destino al consumo interno un determinado porcentaje de su faena directamente relacionado con los volúmenes que exportaran: un tercio para el abasto y dos tercios para la exportación. Se trataba de un sistema que impedía la formación de los tradicionales déficits originados por el abasto y sus tarifas. “Pero el sistema no ha funcionado, se pretende cubrir o superar ajustando o modificando la participación de los frigoríficos en el abasto. En los últimos tiempos se ha enfrentado un mercado exterior irregular, el aumento de la tarifa de la carne para el abasto en realidad responde al objetivo de mejorar la ecuación económica de los frigoríficos. Al trabajar en un abasto interno que da pérdidas, los frigoríficos dicen que no pueden trabajar o deben bajar el precio del ganado”.⁷⁹

Al liberar el abasto de Montevideo y Canelones, como consecuencia de los mayores costos de estos frigoríficos, el gobierno subió sucesivamente el precio de la carne para el abasto, y a la vez, mantuvo bajo el precio de la hacienda.⁸⁰ Las gremiales advirtieron que los aumentos en la tarifa no tenían como propósito retirar gradualmente las transferencias de ingresos del sector agropecuario hacia otros sectores de la economía tal como el Poder Ejecutivo establecía en los considerandos de los decretos. El objetivo del gobierno fue hacer menos perjudicial la ecuación económica de los frigoríficos que participaban en el abasto interno.

En ese mes, la ARU y la FRU se reunieron con el presidente de INAC, Cr. José María Roca Sienra, su Vicepresidente Eduardo Peile, y el resto de los integrantes de esta institución, para tratar el “tema carne”. En la reunión no participó el representante del Poder Ejecutivo ni el Ministro del MAP. Las gremiales concluyeron en un documento posterior “que si el productor debe cargar en última instancia con los déficits que se generan en la industria abastecedora, los precios políticos de las tarifas de la carne para Montevideo y Canelones, conspiran seriamente contra el principio enunciado por el Poder Ejecutivo de traspasar el valor internacional al productor”. Por otro lado la FRU agrega, “que los precios pagados a los ganaderos por los ganados gordos, fijados oficialmente, apenas alcanzan [...] el 50% de los valores internacionales de la carne. Cada minidevaluación presenta una nueva y sensible disminución de precios que no se ajusta a ninguna realidad, y se comprueba que, políticas reiteradamente confirmadas asegurando el traslado de los precios internacionales a la producción, no se cumplen”.⁸¹

En la entrevista que nos otorgó el Ing. Végh Villegas reconoció que para dialogar con él y con el presidente, fuera el Sr. Bordaberry, el Gral. Gregorio Álvarez o el Dr. Aparicio Méndez, tenían mejor acceso al gobierno las gremiales agropecuarias que los frigoríficos. Añadió que los frigoríficos estaban alineados en torno a INAC, y tenían una tradición a su favor de intervencionismo entre las cuales estaba la prohibición de exportar ganado en pie. En efecto, y tras los reclamos de las gremiales, por resolución del Poder Ejecutivo del 10 de marzo del 76, se fijaron nuevos precios para las haciendas vacunas faenadas en los frigoríficos habilitados para exportación (nuevos precios por kilogramo de carne caliente en segunda balanza). Estos nuevos valores representaron un incremento del 10% en relación con los anteriores. El decreto se fundamentó en la mejora operada en los niveles de precios de exportación de la carne vacuna y en el propósito del Poder Ejecutivo de trasladar al sector pecuario los mayores ingresos de la exportación de carne. Asimismo, como resultado de múltiples gestiones ante los Ministerios, los bancos privados otorgaron a los criadores de ganado bovino nuevas refinanciaciones y disminuyeron la tasa de interés anual.

⁷⁸ Revista de la ARU, 1977, p.13.

⁷⁹ Revista de la ARU, 1979, p. 18.

⁸⁰ En febrero de 1977 y en abril del 1978 se aumentó la tarifa del abasto interno en un 20% respectivamente.

⁸¹ Chiarino Milans, Federural, 1977, p.6. Desde 1972 el tipo de cambio fue dividido en un tipo de cambio controlado en el mercado comercial y un tipo de cambio libre en el mercado financiero. Las minidevaluaciones fueron reemplazadas en el 82 por el anuncio anticipado del tipo de cambio.

La relación entre las gremiales agropecuarias y el Secretario de Estado Ing. Julio Aznárez fue muy armónica, pero no sucedió lo mismo con el siguiente Ministro Estanislao Valdés Otero. Este último tenía una clara inclinación hacia la continuación de la intervención estatal sobre el agro: “La liberalización de los procesos económicos en el agro traería directa e inmediatamente, un enfrentamiento de la producción con el consumo [...]” No obstante más adelante le transmitió a las gremiales que “[...] la política del Ministerio [...] consistirá en un tránsito gradual, prudente, cuidadoso de las consecuencias, y no interrumpido, del intervencionismo al sistema de mercado”. Con todo, apenas asumida su cartera adoptó ciertas medidas de comercialización de haciendas a través de las cuales topeó el precio de los novillos de dentición completa tras denunciar públicamente a los ganaderos por retener sus haciendas. Las gremiales rurales veían cada vez más lejana la idea de una próxima liberalización del sector agropecuario, y ante todo, daban a conocer indicadores de la actividad ganadera que reflejaban la situación económica del subsector.⁸²

Utilizaron sus espacios de expresión para demandar una liberalización en el sector agropecuario de la misma forma como se había producido en el sector lanero en el 74. El Cr. Valentín Arismendi como subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, junto al Ministro de esa cartera, Ing. Alejandro Végh Villegas, y la fuerte presencia del Ministro de Agricultura y Pesca Ing. Julio Aznárez habían elaborado las medidas de liberalización del sector lanero. Ahora bien, la lana es una materia prima que tradicionalmente se exporta en su 90% y tiene un consumo interno del 5 % aproximadamente. Como vimos, lo contrario ocurre con la carne, y por lo tanto su liberalización podría tener un fuerte impacto sobre el consumo interno. Un ex presidente de la FRU en entrevista realizada el 25 de junio de 2007, agregó que la presión venía siendo fuerte en los últimos años a través de documentos que se habían creado en el seno de la FRU: “Esos documentos que picotearon distintos temas, van presionando hacia esa filosofía de liberalizar las cosas”. Se refiere a suplementos especiales editados por la gremial en el año 74 que abarcan temas como lanas, impuestos, carnes y cereales.⁸³

Producido el alejamiento del Dr. Estanislao Valdés Otero de la cartera ministerial, el COSENA, en sesión del 14 de abril del 78, resolvió aconsejar al Poder Ejecutivo la adopción de diversas medidas para asegurar la comercialización de carne para abasto y exportación, y que el Director de SEPLACODI, el Brigadier José D. Cardozo, mantuviera entrevistas con las organizaciones rurales y la industria frigorífica. De todas maneras, la Oficina de Prensa de las Fuerzas Conjuntas había remitido al Consejo de Estado en noviembre de 1977 un proyecto de ley propiciando la creación de un impuesto a gravar a los propietarios que retuvieran novillos de más de tres años al 31 de julio del 78.

A la ARU le sorprendió que el gobierno tomara esa decisión a la vez que anunciaba que habría un tránsito gradual del intervencionismo a una economía de mercado. Al igual que la FRU, negaron la existencia de retención de haciendas, y alegaron que la política del Poder Ejecutivo de fijar los precios de las haciendas había arrojado como respuesta la acentuación de la zafralidad. A lo que adhirieron que ese impuesto era una nueva detracción al sector que actuaría en contra de la inversión en la actividad pecuaria. Esta categoría que tenía el precio congelado en ese momento era la que más aceptación tenía en el mercado externo. Previamente a las medidas de liberalización del 78, esta intervención fue considerada como una de las más audaces. Un técnico del gobierno en

⁸² Ello se expresó en el Comunicado de Prensa de las Fuerzas Conjuntas N° 1.371, se calificó al subsector ganadero de especulador, de no colaborar con la Nación y de ir contra los intereses de los consumidores locales. La respuesta de la FRU se hizo a través de una nota que el Comandante en Jefe del Ejército, Teniente General Julio Vadora, no permitió que fuera publicada. El objetivo de la medida fue aumentar la tasa de extracción, algo que las gremiales consideraron irreal ya que no existía capacidad de matanza suficiente para faenar la existencia de ganado de dentición completa en el lapso establecido. Obsérvense ciertos indicadores del mal desempeño de la actividad ganadera en Anexo I cuadros N° 6 y N°7.

⁸³ El Ing. Végh Villegas nos comentó que “en la lana fue diferente, sus detracciones eran un fuerte ingreso para el Estado pero no existió una presión política”. Las medidas para el sector lanero consistieron en la libre exportación e importación de cualquier tipo de lana, la reducción de sus retenciones al mínimo legal del 2%, y la liberalización de su precio. EL Cr. Arismendi y el Ing. Aznárez trabajaron conjuntamente para liberalizar el sector ya que no estaba en los objetivos de la política económica de la primera etapa del Ministerio de Végh Villegas liberalizar el comercio.

entrevista otorgada el 16 de agosto de 2007 se refirió a ello como “todo una locura, porque si un animal va a crecer a una tasa mayor que el capital que vos tenés en el animal, a nadie se le ocurre matar al animal de forma prematura”.

El 28 de junio del 77, el Poder Ejecutivo adoptó unas medidas sobre la liberalización de precios de los novillos de dentición incompleta, y el 28 de setiembre del mismo año se liberalizó el precio de las vacas. Las instituciones rurales apoyaron las medidas esperando que se hiciera lo mismo con el resto de las categorías que todavía tenían precio fijo. El presidente de la FRU, Jorge León Otero, se expresaba de esta manera con respecto al escaso criterio de la política de precios: “En este momento son variadas y contradictorias las normas existentes sobre comercialización de haciendas: los novillos de dentición incompleta tienen precio libre, los de dentición completa tienen precio fijo, las vacas tipo abasto tienen precio libre, pero la entrega de las mismas al consumo (el precio de la carne al consumo) está tarifado, las vacas tipo conserva y manufactura tienen precio libre, y todo esto dentro del contexto del decreto que obliga a los frigoríficos a entregar un porcentaje de su volumen de faena al abasto tarifado. A este panorama hay que agregarle ahora un nuevo sistema de precios por el cual se paga más por el novillo no tarifado para compensar el precio fijo del novillo tarifado. Todo esto contribuye a aumentar la confusión existente entre los productores”.⁸⁴

Contrariamente a lo previsto por el PDA a inicios de los 70, la producción de carne vacuna en pie disminuyó en el período 75-77. “Los valores registrados son de 549 mil y 597 mil toneladas para los años 76-77 lo cual representa una disminución del 26% con respecto a los niveles de 1975. Esto fue consecuencia de los bajos entores realizados en el período 1974-76, y a una evolución decreciente de las superficies mejoradas a partir de 1972-73. En efecto, si se analiza la evolución de la superficie de pasturas mejoradas se observa -véase en Anexo I, el cuadro N°8- un máximo de 320 mil hectáreas en el año 1972, con un descenso en el período siguiente hasta alcanzar un mínimo de 80 mil hectáreas en el año 1977”.⁸⁵

Así, se evidencia una disminución marcada en todos los tipos de mejoramiento de pasturas, salvo los repuntes de fertilización del año 76 como consecuencia de los subsidios a los fertilizantes otorgados a través del Plan Agropecuario.⁸⁶ Hasta el año 74 se observó una relación insumo-producto favorable debido a que el consumo de fertilizantes acompañó al incremento del área mejorada. A partir del año 75, la situación se torna preocupante. Disminuyó abruptamente el consumo de fertilizantes fosfatados en términos absolutos y por hectárea, lo que hizo disminuir considerablemente los niveles de producción de forraje obtenidos anteriormente. La producción de carne vacuna disminuyó con respecto al precio del fertilizante fosfatado debido al descenso de superficies destinadas a pasturas mejoradas. Por otro lado, los insumos necesarios para el desarrollo de la actividad ganadera, también intervenidos, presentaban costos elevadísimos tal como se puede observar en los cuadros N°9, N°10, y N°11 del Anexo I.

El precio de la tierra cayó notoriamente en todo el período como consecuencia de que los empresarios rurales enfrentan una oferta muy inelástica de la tierra, vale decir, si aumenta la demanda de recursos (ganado, etc) el precio de ésta aumenta y viceversa (Véase en Anexo I, gráficos N°5 y N°6 cómo covaría el precio de la tierra y el del ganado). En referencia, un técnico entrevistado el 17 de setiembre de 2007 concluía: “Desconfía de un país que se dice ser agropecuario y el precio de la tierra es muy bajo, porque en definitiva el precio de la tierra es el valor presente de los futuros rendimientos”.⁸⁷

Lo mencionado no tuvo otras consecuencias que ineficiencia para el sector pecuario, razón por la cual las características del stock vacuno no pudieron ser alteradas en el período como lo había

⁸⁴ *Federural*, junio de 1977, p.15

⁸⁵ *Cónclave 1977*, 28 de noviembre - 7 de diciembre. Tomo 1, ROU, Solís, 29 de noviembre de 1977, p. III. A.5.

⁸⁶ Los subsidios a los fertilizantes fosfatados por parte del Plan Agropecuario habían finalizado en el 75.

⁸⁷ Por otro, según el Ing. Agr. Joaquín Secco (2007), el componente de los costos ganaderos que más aumenta es la renta. Cuando hay cambios en los precios relativos de los componentes del costo de producción, se generan estímulos para cambiar la tecnología, sustituyendo los componentes que se encarecen por otros de menor costo, a fin de mantener la rentabilidad. Ésta, justamente no fue la actitud de los ganaderos en el período.

previsto el gobierno. Hacia el año 77, el subsector ganadero presentaba una baja proporción de vacas y vaquillonas entoradas en relación con stock total: “Históricamente la proporción osciló entre el 35% y 40% del stock, ahora se observa una disminución a niveles inferiores al 30% a partir de 1975 cuando se incrementa el stock total con un exceso de carga con respecto al forraje disponible. En situación de precios relativos favorables al ganado gordo, el productor destinó a faena una proporción alta de vientres, lo cual explica la disminución registrada en estas categorías frente a un incremento del stock total.”⁸⁸

Inclusive, la existencia de categorías de novillos de más de 3 años no mostró una tendencia a disminuir en el período 61/77, lo que determinó una baja tasa de extracción que registró niveles por debajo del 20% y evidenció aún más la ineficiencia productiva del sector. Por lo tanto la composición deficitaria del stock vacuno redundó en tasas de procreo bajas con niveles del orden del 55% en el período 73-77, y como consecuencia, bajas tasas de producción del rodeo nacional. A su vez, se observa que las vaquillonas son entoradas a una edad avanzada por causa del bajo nivel nutritivo disponible. La producción cárnica por animal en pie registró valores del orden de los 75 kilogramos lo cual significó la necesidad de 13 animales en el campo para obtener una tonelada de carne en pie.⁸⁹

3.2 Las medidas de liberalización del sector agropecuario en agosto de 1978

Estudios oficiales arrojaron que entre el 76 y el 77 se había producido un descenso del 1.9% del producto bruto agropecuario.⁹⁰ La situación económica fue evidenciada en datos elaborados por técnicos en la órbita de SEPLACODI y del MAP, especialmente de DINACOSE y de OPYPA. El Poder Ejecutivo reconoció a través de los datos oficiales que el subsector ganadero había desempeñado su actividad a pérdida del 74 al 76.⁹¹ Por su parte, las gremiales continuaron denunciando los altos costos de la industria y el subsidio a la carne para el abasto de Montevideo y Canelones, las fronteras aduaneras, el régimen impositivo y el tipo de cambio sobrevaluado. El sistema conducía a un fuerte traslado de ingresos del sector pecuario al sector de la industria frigorífica, ya que esta fuera eficiente o no, tenía el precio de su materia prima fijada oficialmente.

DINACOSE fue creada en 1972 en dependencia del MAP, y desde sus inicios demostró principalmente una fuerte preocupación por la presión tributaria que aquejaba al sector en el período. Publicó dos libros de gran valor informativo y estadístico en el período de estudio: *Investigaciones sobre la problemática agropecuaria actual* (1976), y *La ganadería en cifras* (1977). Sus investigaciones constaban de total objetividad y propugnaba los tributos directos para el agro, ya que los cuasitributos como el tipo de cambio diferencial, las prohibiciones al comercio exterior y la fijación oficial de precios producían una traslación de ingresos en beneficio de otros sectores. Por su parte, OPYPA fue creada durante el Ministerio de Wilson Ferreira Aldunate bajo el esfuerzo de la Comisión Interministerial de Desarrollo Económico dirigida por el Cr. Enrique Iglesias. Desde sus primeras etapas le dio sustento técnico a las decisiones de políticas públicas en el sector agropecuario, y divulgó datos sobre su situación socio-económica a través de la edición de los dos tomos de *Estadísticas básicas del sector agropecuario* durante los años 78-79.

En abril de 1977, en el Cónclave de Solís como apreciamos, se establecieron las bases para la gradual liberalización del sector agropecuario. Los objetivos fundamentales fueron la mejora de la eficiencia productiva (acortamiento de los ciclos de producción y aumento de la tasa de extracción), la regularización del flujo de haciendas destinadas a faena en busca de mejorar las

⁸⁸ *Cónclave 1977*, 28 de noviembre – 7 de diciembre: Tomo 1, ROU, Solís, 29 de noviembre de 1977, p. III. A. 6.

⁸⁹ Este indicador se mantiene sin variaciones en el período 61-74, y se observa una disminución del 30% en el período 75-76.

⁹⁰ Véase en gráfico N°7 la evolución del PBI agropecuario.

⁹¹ DINACOSE concluía que “la carga fiscal es sin lugar a dudas excesiva en cuanto oscila entre un mínimo de 30% del ingreso neto y un máximo de 121%”. En relación, la ARU declaraba que la escala de tasas del IMPROME era de una progresividad inaceptable que no coincidía con los criterios que en materia impositiva la actual conducción económica estaba aplicando en otros sectores productivos.

condiciones de colocación de la producción nacional en el mercado externo, y la continuidad del abasto para consumo doméstico a precios compatibles con la política de ingresos. La estrategia del desarrollo pecuario se basaba ahora, en el aumento de los ingresos reales del sector a efectos de incrementar la reinversión en el marco de un proceso gradual de liberalización del mercado.

De acuerdo con las medidas tomadas en el Cónclave, el inicio de este proceso se dio en junio de 1977, cuando se liberalizó el precio de distintas categorías de haciendas de rodeo vacunos (novillos de dentición incompleta calidad INAC, terneros NA, toros NA/UR, y los torunos de dentición incompleta NA) según decreto 367/977. Todas las demás categorías mantuvieron los niveles de precios fijado según el decreto 66/977. Posteriormente por decreto 436/977, se fijó un plazo de pago de 15 días de las haciendas bovinas como una medida de apoyo al proceso de acortamiento del ciclo productivo y reposición de haciendas.⁹² En setiembre se liberalizó el precio de todas las vacas faenadas en frigoríficos considerando que debía existir competencia en la adquisición de las haciendas de abasto (decreto 544/977). Finalmente, en noviembre se ajustó el precio de aquellas categorías no liberadas anteriormente y se establecieron medidas complementarias tendientes a desestimular la tenencia de estas categorías (novillos de dentición completa).

Simultáneamente, y dentro de los lineamientos de aumento la tasa de extracción, en el Cónclave se resolvió dictar normas para asegurar el abasto de carne de Montevideo y Canelones a precios compatibles con la política general de precios (decreto 415/977). Se estableció un mecanismo de compensación de los déficits de abasto sobre la base de beneficios de exportación. Los frigoríficos debían entregar a CADA volúmenes de carne tipo abasto no menores al 50% de los volúmenes exportados. Se estableció que CADA podría constituir un fondo regulador para el abasto de consumo en la postzafra. Los precios al consumo serían fijados por el Poder Ejecutivo y el abasto sería administrado conjuntamente por INAC y CADA. Debe mencionarse que con anterioridad (junio de 1977), se había fijado una retención por tonelada de carne exportada de novillo para compensar el déficit de abasto (decreto 368/77) generado por la política de sostén de precios de hacienda implementada a partir de junio de 1974.

Un técnico del gobierno agregó en una entrevista ya citada que: “se llegó a hacer pactos informales con la industria frigorífica para el mantenimiento del precio de la carne, a la cual se oponía la ARU y la FRU, porque ellos querían que el precio del novillo siguiera subiendo, como nosotros tratamos de regular el precio del abasto interno, para regular el poder adquisitivo de la población, existían esos pactos. Y ahí tenés una nueva corporación de frigoríficos que era la CIF y los mataderos que estaban agrupados informalmente, con los cuales se empieza a soltar la regulación para el mantenimiento del precio de la carne al público”.

La importante influencia que en el plano ideológico ejerció el enfoque monetario de la balanza de pagos junto con un cambio en el equipo económico de gobierno en el 76, determinó un giro en la política económica hacia una orientación más liberal y monetarista. Filosofía liberal que se apoyó en una economía de mercado aprobada en el Cónclave de San Miguel en 1973. Dentro de nuestra historiografía, es común encontrar dos modelos al interior del proceso económico de la dictadura. El segundo de ellos, que se inicia en el 78 y recorre hasta el año 82, se caracteriza por un claro viraje en la política económica. Las medidas de liberalización del sector agropecuario de agosto del 78, han sido identificadas con el sentido más liberal que al comercio le quiso impregnar el equipo económico.

El 3 de agosto de 1978, el Ministro de Economía y Finanzas, Cr. Valentín Arismendi, convocó a la FRU y a la ARU, en presencia del Director de SEPLACODI, Brigadier José Cardozo, Ministro Interino de Agricultura y Pesca, Ing. Luis H. Meyer, y del Comandante en Jefe del Ejército, Teniente General Gregorio Álvarez, para informarles la orientación y lineamiento de las nuevas medidas económicas que se aplicarían en el sector. Los Consejos Directivos de la ARU y la FRU analizaron la política económica anunciada en una filosofía de libre mercado y la apoyaron sin

⁹² Este plazo había sido prolongado a 60 días anteriormente, medida que provocó la reacción de las gremiales.

hesitar. Las medidas se elaboraron en el seno del Poder Ejecutivo y fueron votadas unánimemente por los Consejeros de Estado.⁹³

Las “medidas de agosto” del 78 pusieron fin a los principales obstáculos legales que impedían la liberalización del subsector. Su carácter de ley se explica por la derogación de la ley que le adjudicaba el monopolio del abasto al FN.⁹⁴ A través de cuatro artículos se eliminó lo siguiente:

1) la competencia municipal en el abasto de carne, que se transfiere a la competencia nacional. La comercialización interna de carnes, es decir, el abasto interno, pasa a ser regulado por el Poder Ejecutivo en un régimen de abasto nacional sin fronteras internas. Se deroga por lo tanto el art. 35 de la ley 9.515 del 29 de octubre de 1935 donde le competía a las autoridades municipales el control del abasto bajo su jurisdicción.

2) el monopolio de faena para el abasto de Montevideo por parte del Frigorífico Nacional. Se deroga el artículo 2° de la ley del 6 de setiembre de 1928 por el cual se crea el monopolio, y toda otra disposición que atribuya facultades y cometidos al Frigorífico Nacional en materia de faenas y abasto de carnes rojas.

3) las disposiciones antagónicas a la libertad de mercado contenidas en las leyes 12.120 y 12.541 sobre comercio ilícito de la carne, con excepción de lo dispuesto en el artículo 8° de la ley 12.120 sobre delito de faena clandestina.

En balance, se dispuso que el abasto fuese libre desde el punto de vista de los precios y que cualquier agente pudiese intervenir en él. A partir de las medidas, el precio sería fijado por el libre juego de la oferta y la demanda, se finaliza de esta manera con las fronteras internas y el contrabando de carne de un departamento a otro. Se estableció la libertad para instalar nuevas plantas frigoríficas y carnicerías, siempre y cuando cumpliesen con las condiciones higiénico-sanitarias, se suprimieron de esta manera las cuotas de faena o de venta, salvo las limitaciones que se enunciaron para las zonas de la frontera. A su vez, se prohibió la venta de carne fuera de carnicerías.

Se establecieron exoneraciones de impuestos y recargos para los insumos agropecuarios, se permitió la importación de tractores armados con desgravación total, excepto un recargo del 10% y se permitió la importación de kits sin recargo alguno. Las medidas se complementaron con otras disposiciones como una ley que sancionó el nuevo estatuto del trabajador rural, a través de la cual se exoneró de contribuciones a la seguridad social y se benefició a las construcciones en el medio rural por intermedio de una política de créditos. Posteriormente, se aprobó una reforma tributaria para el sector agropecuario que condujo a una fiscalización más finalista: comenzó a gravar la renta total y no el ingreso bruto alentado al productor a la mejora productiva por hectárea, nos referimos a la aprobación del IMAGRO finalmente en 1980.⁹⁵

Las medidas tuvieron como objetivo el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Se trató, a través de esta política de corto y mediano plazo, estimular al productor en la aplicación de tecnología para mejorar la fertilidad del suelo con miras a incrementar la capacidad forrajera o mejorar los rendimientos de los cultivos. Todo ello quedó enmarcado dentro de la estrategia económica que desde un principio tuvo la política económica para el subsector, la de impulsar la disponibilidad de materia prima para ser transformadas por el sector secundario, ahora a precios que reflejaban el nivel internacional. El Estado a su vez, se reservaba la posibilidad de actuar en defensa del consumo para evitar distorsiones en los precios, ese cometido lo tendría CADA a través del stock regulador. Una vez más observamos cómo el Estado velaba por el suministro de carne a la población.⁹⁶

⁹³ Si bien el Consejo de Estado no hacía oposición a los proyectos de ley que provenían del Poder Ejecutivo.

⁹⁴ Ver en Anexo II la ley 14.810 del 11 de agosto de 1978 (inicialmente le correspondió el decreto 458/978). El Poder Ejecutivo a su vez reglamentó las normas sobre plantas de faena y abasto en los decretos subsiguientes.

⁹⁵ Para la aprobación de la reforma tributaria las gremiales fueron consultadas recurrentemente e integraron comisiones de trabajo.

⁹⁶ Para una mejor apreciación de las consecuencias de las medidas de liberalización en el ámbito estatal véase el esquema conceptual en Anexo I.

3.3 El rol de la ARU y la FRU en torno a “las medidas del 78”: del activismo al oficialismo

La ARU y la FRU, en convenio con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), conformaron un Comité Económico Conjunto (CEC) con el objetivo de estudiar la situación económica del subsector pecuario. El CEC comenzó sus actividades en forma oficial el 19 de diciembre de 1977, luego de suscribirse un contrato entre ese organismo de origen estadounidense y las instituciones rurales. En el marco de dicho convenio, se estipulaba la creación de una unidad técnica financiada por las instituciones con el objetivo de seguir la evolución de algunas variables claves para el sector agropecuario, y elaborar documentos analíticos sobre distintos aspectos de la actividad agrícola-ganadera del país.⁹⁷

“Formaron un Comité Económico Conjunto entre las dos gremiales con el cual yo discutía directamente. En esos años se trabajó muy bien, y eso ayudó mucho, no había casi rivalidad entre las instituciones. Pero el impulso, la presión fuerte para abrir la economía en la agricultura y en el mercado de carne no vino de las instituciones [...]. Las instituciones simpatizaban con eso, sobre todo la ARU, y la que cambió un poco, que evolucionó hacia una postura más liberal fue la FRU. Y encontraron dentro del gobierno algunos simpatizantes con estas ideas, yo era un entusiasta de la liberalización, pero había gente del gobierno que no participaba de mis ideas”.⁹⁸

Entre los documentos técnicos elaborados por el CEC, se destaca el que evidenció las transferencias netas de ingresos del sector pecuario hacia el resto de la economía, a través del cual se demostró que el sector pecuario transfirió en el ejercicio 76-77 casi 139 millones de dólares de ese entonces. Con relación al mercado de la carne, las gremiales establecieron que el fuerte dirigismo aplicado no creaba condiciones estables para la producción: “El productor permanece a la expectativa de cada nueva medida que frecuentemente provoca cambios sustanciales de su esquema de producción. El hecho de establecer las condiciones para que exista un mercado libre, elimina el factor distorsionante que provoca la permanente expectativa y vincula de manera definitiva al productor con los altibajos reales de la oferta y la demanda”.⁹⁹ Las conclusiones extraídas de este documento fueron reflejadas en un memorando que elevaron al Cónclave de Solís.

Los costos de los insumos pecuarios fueron tratados por especialistas argentinos en un acto organizado por la AID, la FRU y la ARU en junio de 1978. Las conclusiones que se extrajeron de los documentos elaborados en esa oportunidad, arrojaron que el alto precio relativo de los insumos desincentivó su uso, y que la baja rentabilidad de la actividad pecuaria nacional se debió principalmente al bajo precio de las haciendas. Por otro lado, la errónea política de carnes del Poder Ejecutivo condujo a que la composición del stock vacuno se modificara. Quedó integrado en su mayor parte por vacunos de dentición completa, ello evidenció la baja tasa de extracción del ganado.¹⁰⁰

Acto seguido reclamaron que se respetaran las decisiones tomadas en INAC en cuanto a la política de carnes y a su integración, pues, si bien las gremiales estaban representadas, el instituto no funcionaba de acuerdo con sus cometidos: “Entonces de qué nos vale tratar de estar representados en organismos, tratar de pelear por ellos, tratar de que nuestra opinión llegue a través

⁹⁷ El CEC estaba conformado por dos integrantes de la ARU, el Cr. Enrique Braga y Jaime Cardozo – éste fue sustituido en setiembre de 1978 por el Dr. Pablo Fossati-; dos de la FRU, el Cr. Flavio Piccioli y el Ing. Agr. Federico García Brum más un equipo de entre los cuales se encontraba el Dr. Lucio Reca, el Ing. Agr. Marcelo Regúnaga y el Ec. Carlos Sténeri. Este último brindó apoyo técnico en el congreso de la FRU celebrado en el 78, y participó en las comisiones de trabajo que a nivel de la DINACOPRIN se formaron para analizar las consecuencias que tuvieron las “medidas de agosto” sobre el sector agropecuario, entre otras actividades.

⁹⁸ Palabras de Végh Villegas, extraídas de una entrevista otorgada el 25/06/07.

⁹⁹ Federural, Suplemento Especial Carnes, p. 40.

¹⁰⁰ Durante la crisis del 75, en opinión de las gremiales, se mataban vacas preñadas y terneros al nacer para el consumo porque su valor de venta era muy bajo. Tampoco existió en invierno, debido a la marcada postzafra, un sobreprecio para los ganados gordos, lo que incentivó a que los productores no incurrieran en costos de pasturas para el mejoramiento de los animales porque sabían que los venderían al mismo precio durante todo el año.

de ellos al Poder Público, si cuando las cosas hacen crisis los organismos son olvidados, relegados o ignorados”.¹⁰¹

Un ex presidente de la FRU, entrevistado el 20 de agosto de 2007, expresaba: “Se hizo un congreso muy fundamentado en el colegio alemán, que fue muy concurrido con personas de mucho nivel en conocimiento [*se refiere al congreso previo a las medidas, en el mes de mayo*]¹⁰². Eso ayudó al sector que lideraba Álvarez, que era proclive a aceptar ese tipo de cosas. En cambio, había otro sector que lideraba el Gral. Raimúndez, que era el presidente del BROU, que frenaba, no entendía que el dirigismo estatal era tan dañino. Era un hombre que tenía poder, poder dentro de los grupos militares, esa era la diferencia. En este congreso tan bien apoyado, no sólo por la cantidad de sus expositores sino por la cantidad de público, y una situación en la que el agro ya estaba en una ecuación negativa, ahí se hizo que de pronto el gobierno aceptara eso. Los jefes del gobierno fueron al congreso, escucharon, y se llevaron la documentación”.

El 10 de agosto de 1978 las gremiales rurales fueron convocadas por la Comisión de Agricultura y Pesca integrada con la de Economía y Finanzas del Consejo de Estado para que expresaran sus opiniones en referencia a las medidas tomadas en política de carnes. El Ing. Agr. Jorge Seré del Campo y el Ing. Alejandro Végh Villegas presidían respectivamente las comisiones. La FRU estuvo representada por los consejeros Carlos A. Arocena, Jorge León Otero, Ing. Agr. Federico García Brum, Q. F. Raúl Bianchi y el presidente de la gremial Ing. Agr. Horacio Artagaveytia. La ARU por su presidente Dr. Irureta Goyena, el Vicepresidente Ing. Armand Ugón, el Cr. Enrique Braga y el Dr. Pablo Fossati.

El presidente de la ARU, el Dr. Irureta Goyena, expresó en el acto de apertura de la 73ª Exposición Nacional de Ganadería en el Prado en 1978: “Gobernantes y productores coinciden hoy en cuanto a las ventajas de incorporar la producción agropecuaria a la política de economía de mercado, y no vacilo en calificar este hecho, por la magnitud de sus repercusiones nacionales, como el más importante de la historia reciente del agro”. Por su parte, un año más tarde, en el 62º Congreso Anual de la FRU, el presidente de la gremial, el Ing Agr. Horacio Artagaveytia, expresaba que “las llamadas “medidas de agosto” han efectuado un viraje de 180 grados en la errónea dirección económica-agropecuaria vigente hasta la fecha. El nuevo marco económico hace cruzar estructuras surgidas en respuesta a muy distintas políticas económicas. Pero, pese al escaso tiempo transcurrido ya son visibles sus primeros efectos productivos”. Mattos Moglia, presidente de la ARU del 78 al 80, expresaba en el acto inaugural de una exposición: “Queremos transmitir nuestro convencimiento que sólo dentro de los lineamientos determinados por el gobierno en agosto de 1978 estaremos en el correcto camino que permitirá la recuperación de nuestra economía, que es la agropecuaria”.¹⁰³

Luego de una afección de ocho meses en el MAP,¹⁰⁴ Jorge León Otero, quien había sido presidente de la FRU desde el 77 al 78, fue designado Ministro de Agricultura y Pesca tras aceptar el planteo por parte del Presidente Dr. A. Méndez, el Comandante en Jefe del Ejército Gral. Gregorio Álvarez, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Gral. Raúl Bendaham y el Brig. Cardozo. León Otero era un gremialista referente en el departamento de Río Negro, y desde su presidencia en la FRU había mantenido una buena relación con el Ing. Végh Villegas.

No fue el único dirigente de las cámaras rurales que ocupó la cartera ministerial del MAP. También lo hizo el Ing. Agr. Zubillaga en el año 81, quien había sido dirigente de la ARU durante

¹⁰¹ Palabras del presidente de la FRU, Jorge León Otero, en el 61º Congreso Anual. Con respecto a INAC, según el decreto 730/73, se integraba con tres delegados del Poder Ejecutivo, de los cuales uno era el presidente y otro representaba al FN, 1 delegado de la industria frigorífica privada, y un delegado de las agremiaciones rurales.

¹⁰² Uno de los expositores más destacados fue el Ing. García Brum, fuerte impulsor de las medidas, aunque no participó de su redacción.

¹⁰³ Discurso inaugural de la 31ª Exposición Nacional de Reproductores Bovinos y Ovinos organizada por la ARU en Tacuarembó.

¹⁰⁴ El Mto. Interino, Ing. Meyer, a juzgar por sus palabras, no se comprometió mucho con los intereses del MAP durante su interinato. En el 61º Congreso de la FRU del año 78, aclaró que no haría uso de la palabra porque no estaba en el tema del comercio de la carne por ser interino, pero que transmitiría a las autoridades correspondientes lo mencionado por los miembros del consejo directivo.

el período 76-78. Mattos Moglia lo sucedió hasta el 85, quien fuera presidente de la ARU del 78 al 80.¹⁰⁵ Al parecer, el gobierno cívico-militar optó por designar a aquellas personas que estuvieron muy vinculadas a los objetivos que en política de carnes propugnaban las gremiales. Un ex dirigente de la FRU afirmó en una entrevista brindada el 30 de junio de 2007 que: “Otro sistema que utilizaban los militares cuando molestabas mucho era: o te metían preso, o te metían para adentro del gobierno”.¹⁰⁶

3.4 El rol de los expertos en torno a “las medidas del 78”: ¿la hora tecnocrática?

Podemos afirmar que existieron dos centros de decisión dentro de la estructura organizativa militar: el Estado Mayor Conjunto (ESMACO) y el Ministerio de Economía y Finanzas. De acuerdo con Lanzaro (1986:79), en el cuerpo militar se produjo también un proceso de concentración que pasó por la colegialización del comando superior. No faltaron allí los conflictos, el juego de jerarquías cruzadas y de predominios, las “líneas” diferentes, en los borrosos matices de “duros” y “blandos”.

La Junta de Comandantes en Jefe, órgano institucionalizado el 16 de diciembre de 1971 a través del decreto 672/971, fue asesora del Poder Ejecutivo para el empleo conjunto de las FFAA, integrada por comandantes en jefe del ejército, de la armada y la fuerza aérea. Este decreto también creó al Estado Mayor Conjunto como “órgano de estudio, asesoramiento, coordinación y planificación de que dispone la Junta de Comandantes en Jefe”.¹⁰⁷

En un reportaje publicado en la revista Posdata, el 26 de enero de 1996, el Gral. Ballestrino afirmó: “A veces se dice el gobierno cívico-militar. Está mal. Aquí había una dictadura militar gobernada por los generales”. La Junta de Oficiales Generales (JOOGG), se constituyó en el órgano que formulaba y actualizaba la política nacional de las FFAA. Además de ser el órgano que elegía a los consejeros de Estado. La Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) fue el máximo organismo de conducción y ejecución de la política nacional de las FFAA, ya fuera actuando como integrante del COSENA, como integrante del Consejo Económico y Social (CES)¹⁰⁸ o como supremo organismo del mando militar según el caso. El ESMACO, integrado operativamente con la OPP y la ONSC, constituyó el máximo organismo de asesoramiento, planificación, evaluación y contralor en lo que respecta a seguridad, desarrollo, presupuestación y administración pública en beneficio del gobierno nacional, COSENA, CES, JOOGG y JCJ.

En junio de 1976 se produjo una reestructura en el Poder Ejecutivo. En setiembre fue designado como presidente el Dr. Aparicio Méndez y fue institucionalizado el Consejo de la Nación, entidad que combinaba al Consejo de Estado –que actuó desde junio del 73 como Asamblea General- con el colegiado militar, la JOOGG. El Ing. Végh Villegas renunció al Ministerio en ese año, y asumió en su lugar el Cr. Valentín Arismendi. En febrero del 78 y hasta febrero del 79, asumió como Comandante en Jefe del Ejército el Tte. Gral. Gregorio Álvarez, quien había sido Jefe de la División de Ejército IV en Lavalleja, con sede en Minas, desde febrero de 1974.

La presencia de los técnicos en el gobierno militar representa para Biglaiser (2000) y Robledo (2002), uno de los factores que ayuda a interpretar la elaboración de las políticas públicas

¹⁰⁵ Por otro lado, el Ing. Aznárez, quien fue Ministro del MAP del 75 al 76, era un ganadero reconocido, fue Presidente del Plan Agropecuario y además siempre estuvo vinculado a los dirigentes de la FRU. El Dr. Estanislao Valdés Otero, quien fue Ministro del 77 al 78, fue tesorero de la ARU del 74 al 76. Véanse los Ministros designados por el régimen dictatorial y la integración de las cámaras rurales y demás instituciones pertinentes para el estudio en el Anexo III.

¹⁰⁶ Al decir de Caetano y Rilla (1998:158) sobre las “camarillas civiles”: actores no marginales –aunque tampoco decisivos- del proceso dictatorial fueron los civiles que, aislados o congregados, prestaron sus pericias para las tareas del proceso. Su incorporación al bloque de poder no se vio librada de tensiones en tanto provenían de diversos ámbitos, no todos ellos asimilables fácilmente a la institución castrense.

¹⁰⁷ Su jefatura estará constituida por un jefe del grado de general, contralmirante o brigadier, y por tres subjefes del grado de coronel o capitán de navío, uno por cada fuerza, debiendo actuar como primer subjefe el más antiguo de éstos, siempre que pertenezca a una fuerza distinta a la del jefe del Estado Mayor Conjunto.

¹⁰⁸ El CES fue creado el 27/6/74 con carácter asesor del Poder Ejecutivo.

y la elección de éstas. La manera cómo se organizó la institución militar para gobernar fue, al decir de Lanzaro (1986:79), una “suerte de democracia interna”. Para el caso uruguayo, el colegiado en el ejecutivo condicionó fuertemente el margen de maniobra de los “hacedores de políticas”.¹⁰⁹

Según nos expresó el Cr. Arismendi, uno de los canales para la aprobación de políticas era discutir directamente con el Presidente. Decisiones más importantes como las medidas de liberalización de agosto hubo que discutir las en el COSENA, integrado por el Ministro del Interior, de Economía en este caso, de Defensa Nacional, el Presidente, el secretario del Presidente, y los tres comandantes. Ese podía ser el filtro para la propuesta de una medida de mayor trascendencia. Si era así, la Junta de Oficiales Generales –integrada por los tres comandantes y todos los generales, almirantes o brigadieres- llamaba al Ministro para que diera explicaciones. “A partir de ahí lo que más me costó pactar, siempre apoyado, me costó en el sentido de la gente que manejaba el conjunto del gobierno, fue tocar el agro. ¿Por qué? Porque se traducían en un aumento de la carne si se liberalizaba, porque siempre estuvo apretado: para la exportación era un precio, para el consumo era otro. Insistí, hasta que en el año 78 se liberalizó toda la política, con satisfacción por supuesto del sector agropecuario [...] Lo que yo hice no estaba en ningún Plan de Desarrollo anterior a mí, ni en Végh estaba. Hasta ese momento nadie había hablado de liberalizar”.

El Ing. Végh Villegas agregó en una entrevista ya mencionada: “En el 78 hacía dos años que había dejado de ser Ministro, pero quedé en el Consejo de Estado luego del Ministerio [...] Dejé pero acepté conversaciones con mi principal amigo militar que era el General Gregorio Álvarez, acepté seguir un tiempo en el Consejo de Estado, hasta el 81 creo. En el Consejo de Estado presidía la Comisión de Economía y ayudaba un poco al Cr. Arismendi que había sido mi secretario y quedó los cinco años en el Ministerio con Aparicio Méndez. Algo colaboraba, pero no llevaba las riendas de la cosa [...]. Eso en términos generales, pero sobre el caso de las medidas del sector cárnico, en agosto del 78, mi participación fue muy activa, porque el Gral. Álvarez, que ese año era Comandante en Jefe del Ejército [...] en esa oportunidad me llamó: “Mire, yo quiero apurar las cosas, aunque no es mi rol como Comandante del Ejército”. Él era muy amigo de Peile, que estaba en INAC, y del posterior Ministro de Agricultura Jorge León Otero [...]”.

Inmediatamente expresó que “en el año 78 [...] empezamos a hacer reuniones una o dos veces por semana allá por el mes de mayo, en la oficina del Comandante del Ejército con la presencia del Cr. Arismendi [...] era un tema políticamente difícil y por eso el Goyo quería que yo interviniera. Hacíamos reuniones en la oficina del Gral. Álvarez donde estaban León Otero, Arismendi, Julio Aznárez, Eduardo Peile y otros funcionarios”.

La intención del Ing. Végh Villegas de eliminar todas las restricciones de las cuales adolecía el comercio ganadero encontró asidero en los principales técnicos del equipo económico: “León Otero trabajó muy bien, Arismendi ayudó, con Peile nos llevamos bien pero quizá, el ambiente era muy cordial, pero hubo alguna discusión, y creo que ese era el propósito del Goyo de llevarme, yo era el más liberal de todos, el que quería llevar al más extremo la libertad de mercado. Y en algunas cosas fui derrotado, y por eso las observaciones que hice, apoyé pero marqué las discrepancias”.

El ingeniero expresó como informante de la Comisión en el Consejo de Estado que las nuevas medidas económicas, a pesar de ser “una de las cosas más importantes y más coherentes que se han hecho en este período de gobierno, contienen algunas imperfecciones”. Encontró tres de ellas: una de índole teórica y dos de índole práctica. La teórica consistió en no permitir la libre exportación de ganado en pie, pues violaba el principio general de libertad de mercado y se

¹⁰⁹ Un técnico del gobierno al ser entrevistado el 22/06/07 aclaraba: “En Chile era Pinochet y punto. Tenía sus asesores, pero eran todos Master de la Facultad de Chicago, hasta el Ministro de Salud Pública. Pero si vos tenés un presidente en un gobierno de facto, que puede mandar mientras pueda, y al lado hay 24 personas que son las que hacen todos los vericuetos y hay que convencer; y además esas 24 personas están a su vez asesoradas por civiles, que puede ser que sean técnicos o no, productores o no... eran unos tironeos, y uno tenía ciertos límites para poder hacer lo que quería [...]Entonces ahí había de todo tipo de gente, algunos muy conservadores, había gente que acompañaba lo liberal, había gente que era medio liberal y había influencia de gente que oía que decían tal cosa y tal otra y las exponían allí, y uno tenía que defender lo que proponía”.

contradecía con el sentido liberal de las medidas al interrumpir una comunicación más fluida entre el mercado externo y el interno.

Las imperfecciones prácticas se tradujeron por un lado, en la supervivencia del decreto 402/71, pues, “es un verdadero recinto que aprisiona a las plantas exportadoras y que las obliga a actuar bajo la supervisión del Banco de la República, en forma tal, que no se puede decir que trabajen como empresas privadas, sino prácticamente como empresas a *façon* para el Estado”. Por otro, la imperfección se debió a la condición suspensiva en la privatización de los frigoríficos que estaban a la fecha intervenidos por el Estado: “Recién con la libertad de nuevos ofertantes puede decirse que los ofertantes que están en el mercado en un momento no son oligopolistas y por consiguiente, titulares de un privilegio”. Finalmente, agregó que su preocupación también fue la del Poder Ejecutivo: “[...] me consta que el Ministro de Economía y Finanzas trató de incluir en el paquete de medidas la libre exportación de ganado en pie y su tesis no triunfó”.¹¹⁰

Tras no permitirse la libre exportación de ganado en pie, los ganaderos adujeron que podrían verse forzados a vender a un precio monopólico u oligopólico por parte de los frigoríficos. A pesar de que se concibió como una imperfección, sería muy difícil que numerosos mataderos y frigoríficos se pusieran de acuerdo en cuanto a la fijación del precio de la carne. La nueva industria aceptó privatizar las viejas plantas frigoríficas, era de su conveniencia entrar al mercado interno. Sin embargo, la libre exportación de ganado en pie se transformó en una piedra en el zapato para la industria, una parte importante no concordaba con la idea de exportar ganado en pie y la defensa del consumo interno se convirtió en su principal caballito de batalla.

Con respecto a la permanencia del 402/71, el rol del presidente del BROU, Gral. Raimúndez fue clave para vetar la decisión de su derogación. El Ing. Végh Villegas expresó: “Raimúndez no iba a estas reuniones de las “medidas de agosto” del 78, y sospecho que después fue evolucionando más [*hacia la idea de su derogación*]. Terminamos bastante amigos años después, pero tuve una relación conflictiva con él. No recuerdo verlo en las reuniones, y eso que era muy amigo del Goyo, pero con respecto a la relación personal que tenía con el Goyo pienso que si lo quiso llevar, éste se negó”.

Un industrial de la época nos expresó en una entrevista realizada el 23 de mayo de 2007 que: “Los productores en todo ese período de la época militar no tuvieron un estímulo, aunque tenían la seguridad de que todos cobraban un precio que estaba tarifado. Se iba haciendo el ajuste en función de la inflación, pero fueron precios bajos, creo que fue un método equivocado, era el sector más intervenido. Raimúndez era un hombre que aparentemente había estudiado economía, sostenía que el agro todo pasaba por la industria frigorífica, entonces controlando a la industria frigorífica y lo que podía pagar, el precio, se tenía controlado todo el agro, y los productores podían pagarle los préstamos al BROU, toda una cadena de intervención”.

El BROU intervino en la industria frigorífica para poder obtener un control estricto sobre la financiación de la nueva industria. De esta manera se devolvían los créditos para los cuales el Estado había salido de garantía. Una de los factores por los cuales no se permitía la entrada de más plantas frigoríficas al mercado, las plantas autorizadas eran solamente once: “Cualquiera fueran las utilidades de la industria no eran de la industria, quedaban en el BROU. Entonces el banco cobraba las exportaciones en dólares y las pagaba en pesos, le daba a los frigoríficos para pagar sus cuentas, algo así como el 80% iba para el pago de la materia prima al productor, el resto, 20%, era para pagar salarios y para pagar las amortizaciones de las inversiones. Raimúndez evitó que las empresas se fundieran pero también que se enriquecieran, hizo una justicia distributiva de toda esa masa de dinero que tenía de las exportaciones”.¹¹¹

Un técnico de OPYPA en entrevista otorgada el 8 de agosto de 2007 agregó que: “El Comité Económico Conjunto fue un avance importante para investigar las transferencias que la ganadería le

¹¹⁰ El Presidente de la República Dr. Méndez concebía un horror pensar en la exportación en pie por el daño posible a la industria nacional y al sector trabajador.

¹¹¹ Palabras de un industrial de la época citado anteriormente. No está demás agregar que los directores de los frigoríficos no podían establecer su salario, ello también le competía al BROU.

hacía al resto de la sociedad a través de las políticas: detracciones, precios fijos, cambios múltiples, etc, cuánto le costaban al sector, cuánto le quedaba y cuánto se iba de sus ingresos. Había un equipo técnico dentro del Ministerio que estaba trabajando en esa dirección y un equipo técnico de SEPLACODI. Acá estaba el economista Carlos Sténeri, la contadora Rosario Medero, el economista Jorge Caumont. En los temas agropecuarios siempre intervenían ellos. Por el lado del MAP me tocaba a mí, trabajábamos en conjunto, en coordinación porque [...] el MAP fue el único Ministerio que mantuvo una oficina de programación que es OPYPA”.

A continuación agregó: “Yo había venido de hacer un posgrado en economía agrícola en Wisconsin, con un enfoque distinto de cómo mirar el proceso, con capacidad de mirar por fuera del sector. No recuerdo haber tenido presiones de parte de las gremiales. Las reivindicaciones gremiales las mantenían, ahora, con una base técnica, y de ahí lo que surgía era lo objetivo, el tema eran las transferencias. Sí hubo una sintonía entre el sector ganadero y la nueva industria frigorífica, dismantelar la vieja industria le permitía a la nueva su expansión, le permitía entrar en el abastecimiento de Montevideo que era el más importante [...]. Era absurdo pensar que una industria hacia la exportación se iba a desarrollar sin mirar para adentro, es difícil proyectarse hacia fuera sin la plataforma del mercado interno. [...] no se partía de ninguna ideología, no se pensaba que el mercado era bueno por sí mismo, eso vino después, sino que había que liberalizarlo porque era inviable en la forma en que estaba”.

Un técnico de SEPLACODI entrevistado el 16 de agosto de 2007 expresó que: “Se fue gestando, dentro del grupo de economistas que había un desperdicio muy importante de recursos. Eso de alguna manera empezó a ser explosión porque hubo toda una generación de profesionales, economistas, economistas agrícolas que empezaron a estudiar en el exterior, y empezamos a darnos cuenta de que el modelo de sustitución de importaciones tenía fallas, y de que había pruebas de que el sector agropecuario en otras partes del mundo respondía a los precios. Si el sector agropecuario recibía mejores precios iba a aumentar la oferta [...] Nosotros en SEPLACODI teníamos a Cardozo y a Cicalese [*quien era prosecretario*]. Nunca nos llamaban y nos decían lo que teníamos que hacer, nosotros les informábamos y ellos resolvían. En materia económica éramos todos civiles, salvo el Gral. Raimúndez [...] había absoluta libertad de opinar lo que fuera, y muchas cosas de las que vos decías sabías que estaban en contra de lo que opinaban militares importantes”. La misma libertad para realizar estudios del sector agropecuario fue percibida por los técnicos entrevistados de DINACOSE y de OPYPA.¹¹²

En el *Plan de Desarrollo Agropecuario* de la CIDE expresaba que la falta de atención a la innovación para el desarrollo agropecuario había traído aparejado la carencia de profesionales que estudiaran los problemas del agro donde se requería investigación: “El Estado no constituyó un factor de demanda por profesionales en las diversas especialidades”.¹¹³ Los técnicos entrevistados aludieron a la ausencia de información sobre cómo los empresarios ganaderos respondían a los precios debido a la influencia de los estudios de la CEPAL a través de los cuales se remarcaba que el problema estructural del agro era el tamaño y tenencia de la tierra. Además, existía la tendencia de asimilar el control de precios con el control de la inflación. Asimismo, el cálculo de la protección efectiva fue reaprendido en el exterior, y se comenzaron a observar ciertas fallas en la protección del sector: “La protección que recibía el sector agropecuario era negativa, porque tenía un precio final para algunos productos que era igual al internacional o menor, y pagaba por los insumos un arancel”.

En opinión de los técnicos entrevistados, las medidas se implementaron rápidamente porque se dieron dentro del contexto político-institucional del proceso cívico-militar. Pues, a pesar de que

¹¹² Un técnico de DINACOSE aclaraba: “[...] todos los trabajos que hacíamos eran con absoluta libertad, jamás nos dijo nada [*se refiere al Director Cnel. Severo*] se los dábamos a él, él los repartía a los generales, inclusive a veces tenía algún problema”. A su vez, un técnico de OPYPA expresaba: “Tanto trabajábamos de manera coordinada [*con SEPLACODI*] que en agosto del 78 no teníamos Ministro de Agricultura”. Otro técnico de SEPLACODI agregaba: “Había libertad y uno podía hacer lo que quisiera, mientras le pusieras arriba “año de la orientalidad”.

¹¹³ *Plan de desarrollo agropecuario*: Oficina de programación y política agropecuaria del MGA, CIDE, Sector Agropecuario, Montevideo, 1966, Tomo 1, p. 16.

existía el Consejo de Estado, éste no implicó ningún obstáculo y jugó a favor de la redacción de las medidas. Muchos intereses económicos estaban en la mesa, y si bien la liberalización adoleció de imperfecciones, los aspectos del mercado que se liberalizaron se incluyeron en un “paquete” como se le llamó posteriormente. La ausencia de un Ministro efectivo del MAP incidió favorablemente en la formalización de las medidas. Como vimos, el Ministro Ing. Meyer mantuvo una actitud distante y poco comprometida con los problemas del agro, lo que permitía que otras instituciones oficiales suplieran el vacío técnico que devino de la cabeza ministerial durante cuatro meses.

El Ing. Meyer expresaba en la 73^o Exposición Nacional de Campeonatos de Ganadería de la ARU en setiembre del 78: “Esta reorientación que en su mayor parte, ha sido preconizada en muchas oportunidades por los propios productores, se encuentra fundamentada en un pormenorizado estudio, muy objetivo, efectuado con el apoyo de todos los sectores involucrados, pero realizado con total independencia técnica, que ha llegado a cuantificar las razones y fundamentos de las medidas a encarar”.¹¹⁴ La objetividad de los datos fue muy importante para formar una masa crítica de técnicos que procuraban un mismo objetivo: demostrar la transferencia de recursos del sector agropecuario hacia otros sectores de la economía. Se produce un convencimiento gradual por parte de los jerarcas militares de la necesidad de un cambio en la política económica aplicada en el sector. Los técnicos fueron los grandes legitimantes de esos datos, y si bien su rol no es la variable explicativa de la hipótesis que presentamos en este estudio, fueron los responsables de hacer una determinada reforma en la política pública, y no otra.

El Ministro León Otero, en el 62^o Congreso anual de la FRU en 1979 expresó que: “[...] con la derogación del Decreto 402/71 que tenía a la industria frigorífica encorsetada en un determinado dirigismo [...] estamos dando hoy el paso fundamental de liberar la intervención de los frigoríficos que antes el Estado tenía en sus manos”. La derogación de este decreto se produjo en mayo de 1979 y significó un nuevo triunfo para las gremiales rurales (Véase decreto 281/979 en Anexo II, apartado c). En el año 83 fue preciso al expresar a la prensa quiénes habían participado en la hechura de la política: “Muchos intervinieron en su gestión, entre los que destaco al Dr. Irureta Goyena, al Ing. Végh Villegas y al actual Presidente de la República Teniente Gral. Gregorio Álvarez, cuya participación fue decisiva”.¹¹⁵

Nos podríamos preguntar por qué el gobierno cívico-militar esperó dos años desde el cambio del equipo económico para implementar las “medidas de agosto”. Es claro que el Estado trató de arbitrar entre los diferentes intereses de la industria frigorífica y el subsector ganadero. Y que su objetivo principal fue macroeconómico: controlar la inflación. La importancia de la industria como fuente de mano de obra, más aún en la industria frigorífica tradicional, que poseía una gran masa de asalariados, fue un factor relevante para postergar esta reforma que encuentra sus raíces en las medidas de liberalización del Ministro Azzini en el 59.

El discurso y la práctica del gobierno cívico-militar representaron dos momentos diferentes. No podemos buscar una explicación teórica dentro de la corriente neoliberal para las medidas del 78, buscarle una base científica desde el lado de la economía puede parecer incompleta. La crisis del sector agropecuario y la gama de estudios técnicos sobre el estancamiento ganadero signaron el rumbo de las decisiones del sector, es cierto, pero la presencia de los técnicos como “analistas simbólicos” y de figuras destacadas dentro del orden militar marcaron los tiempos políticos y esa particular hechura de la política.

Por otra, el grueso del consumo interno que se ubica en la capital, en fin, la “opinión pública”, jugó un papel clave. No olvidemos que pronto se realizaría la primera contienda electoral en el año 82 –elecciones internas de los partidos políticos admitidos- luego de muchos años de prohibiciones electorales. La población cotidianamente vivía en un contexto de escasez de su alimento básico, escasez de petróleo, escasez de pan por problemas con el trigo, etc. Ello, unido a la matriz batllista de las FFAA, provocó un fuerte proteccionismo en el consumo interno de la carne o cierta “demagogia” por parte de quienes detentaban el poder.

¹¹⁴ Diario “La mañana”, 14/08/78, p. 12.

¹¹⁵ Diario “El País”: *Panorama Agropecuario*, 30/07/83, p. 13.

Capítulo 4

El gradualismo reformador

4.1. Las medidas correctivas: marchas y contramarchas de una liberalización

La formación del precio del ganado luego de las medidas se determinó residualmente a partir del precio internacional afectado por la tasa de cambio de nuestro país y por la política tributaria, es decir por los subsidios o detracciones que recibía la exportación de materia prima. El productor al conocer los precios transados en las distintas operaciones de compra-venta en todo el país, y con el seguimiento de la evolución del mercado internacional de carnes, mejoró su capacidad de predicción, y por lo tanto, pudo ajustar su estrategia productiva de acuerdo a los ciclos del mercado. Las medidas crearon una confianza extrema en las señales de éste, algo desconocido anteriormente por el productor. Surgió pues, un *boom* de expectativas debido al alto precio de la hacienda. Los empresarios ganaderos –y también no ganaderos- comenzaron a especular con los precios del ganadero. La especulación fue de tal grado que prontamente se pasó de un ganado principalmente de stock a uno de flujo, es decir, se acentuó la compra y venta de ganado con el objetivo de obtener beneficios posteriores a la venta.¹¹⁶

Las medidas coincidieron con la llegada del turismo en el verano 78-79, lo que impulsó el aumento del precio de la carne. Con los precios mundiales también en suba, los ganaderos comenzaron a retener sus haciendas para lograr una mejor venta en el futuro. Frente a la escasez de ganado, el Estado determinó la prohibición de exportar carne y ganado en pie e importó carne de Argentina.¹¹⁷ El alza de los precios del ganado perjudicó a los empresarios de la industria frigorífica, ya que los precios internacionales de la carne no se incrementaron en la misma proporción, el aumento del costo de la materia prima disminuyó los niveles de rentabilidad del sector.

Los temores enunciados por el Ing. Végh Villegas y Dr. Viana Reyes en la sesión del Consejo de Estado en referencia a que el Poder Ejecutivo -a través del artículo primero- quedaría facultado para suprimir la libertad de mercado y de volver nuevamente al dirigismo se concretaban. Así, lo había expresado el Dr. Viana Reyes en aquel momento: “Pienso, además, que al amparo de este texto legal, un gobierno inspirado en una filosofía dirigista podrá establecer precios políticos y fronteras para la carne dentro del territorio de la República”. A su vez, el Poder Ejecutivo trató de implementar un fondo de estabilización para controlar los fuertes ciclos de los precios internacionales. Las gremiales rurales se opusieron a la creación de esta institución y fue motivo de controversia con el gobierno por un buen tiempo.¹¹⁸

Quizás la liberalización en el sector cárnico encuentre su paralelo en la liberalización del sector lanero del 74. La liberalización de este sector no fue consecuencia de un cambio de orientación económica sino que fue la alternativa a una crisis en el sector lanero por la necesidad de recomponer el stock ovino fuertemente disminuido por la liquidación de haciendas del 70-72. Al igual que la liberalización de la carne, se realizó en un momento en que los precios internacionales

¹¹⁶ El sentido que le damos a la palabra especulación carece de algún tipo de connotación. Nos referimos a la toma de decisiones a futuro en base al desempeño de las variables económicas actuales. Lo que acontece es que estas decisiones tienen consecuencias directas en el ámbito comercial y financiero.

¹¹⁷ León Otero nos comentó sobre su discrepancia con esa medida correctiva, que fue la primera de todas, pero que había que sacrificar algunas cosas por otras, y en ese momento él estaba más entusiasmado con el sector lechero. Por otro lado, Arrarte, Pereyra y Alonso (1983) comentan que en las primaveras del 78 y 79, conjuntamente con la prohibición de faena para exportación, se destinaron carnes en cámara -que eran originalmente para exportación- al consumo interno.

¹¹⁸ Las argumentaciones para crear dicho fondo se asentaban en un trabajo elaborado por Lovell Jarvis con el auspicio del BM, donde se afirmaba que las oscilaciones cíclicas de la faena y de los precios al productor eran producidas por la variación de los precios internacionales del producto. Por más información, véase: *Un plan de estabilización para amortiguar el impacto de las fluctuaciones del precio internacional de la carne en la economía uruguaya*, Plan Agropecuario, MAP y Universidad de California, Montevideo, 1977.

estaban en alza. Sin embargo, el comercio de la lana no presencié distorsiones por parte de la política para el sector, a diferencia de la política de carnes posterior a agosto del 78.

El Ministro de Economía y Finanzas, Cr. Arismendi, en entrevista ya citada, nos comentó que: “Entre el 78 y 81 empezó a subir el precio del ganado, y el precio del ganado es el precio de la carne al consumo. Ya estaba medio pesadito, y yo sabía con qué [...] tenía que lidiar, me refiero al gobierno. Se quería defender al consumidor, por lo cual hubo que hacer un equilibrio [...] un día lamentablemente, ya con presión, no del agro sino del gobierno, volví a fijar el precio del consumo. De ahí que a veces digan lo de la marcha y la contramarcha”. Existió una gran precaución por parte del Poder Ejecutivo para que la inflación no aumentara más de lo previsto, y por lo tanto, ante el primer indicio de aumento del precio de la carne se lanzaron estas medidas correctivas.

“El gobierno cortó con una política, cortó con un precio y desvirtuó los cálculos sensatos y normales que todos habían hecho. Fue una intervención directa del Estado que además [...] cerró las exportaciones, dispuso normas sobre el abasto de Montevideo y prohibió la intervención bancaria luego de haberla propiciado [*con el propósito de detener el incremento en los precios relativos de las haciendas*], todo por no saber cómo buscar soluciones para el consumo interno [...] se colocaba dinero liberalmente, a plazos cortos, sin mayores seguridades, ya que los bancos creían que el sector era una inversión segura. Pero aunque en desacuerdo, no pude concebir que de golpe se haya cambiado esta política bancaria que le ha costado y seguirá costando la crisis de los varios bancos, además de la de los productores”.¹¹⁹

Para Frick Davie (1984:233) el motivo de la subida de los precios del ganado no se debió a la especulación de los productores pecuarios, pues fue un pequeño porcentaje de hacendados quienes llegaron a pagar altos precios por ganados; si no que fue el intervencionismo del Estado tan contrario a la teoría liberal que venía propugnando, que se constituyó en uno de los factores más negativos tanto para la colocación de carnes como para sus precios. Lo que condujo a una dramática situación económica del subsector pecuario dominada por un grave endeudamiento. Como muchos críticos lo afirmaron, el libre juego de la oferta y la demanda para determinar los precios de las haciendas se veía opacado por el tipo de cambio fijo producto de la tablita.

Las gremiales protestaron fuertemente tras la prohibición de faena por seis meses para exportación, ya que por el decreto 125/79 de febrero del 79 se había permitido la importación de carne de Argentina para proteger el precio de la carne de factores monopólicos u oligopólicos. Estas medidas suscitaron una gran interrogante por parte de las instituciones.¹²⁰ Según las gremiales se pagó por esa carne un precio mayor que el de plaza, y las condiciones de la operación no fueron dadas a conocer públicamente. El decreto del 3 de agosto de 1979, que prohibió la interferencia del BROU en las ferias, perjudicó al productor porque hubo ausencia de garantías en la venta de ganados. La falta de creencia en el sistema por parte del Poder Ejecutivo se hizo más notoria con la prohibición de faena para los departamentos de Montevideo y Canelones en el mes de octubre de 1979: “aquellos que incurrieron en mayores costos, encontraron injusta y sorpresivamente las puertas cerradas, en el momento que legítimamente debían recoger el fruto de su trabajo”. Todas estas medidas correctivas distorsionaron nuevamente el mercado y provocaron escepticismo en la estabilidad de las medidas por parte de las gremiales.¹²¹

¹¹⁹ Palabras del ex Ministro Jorge León Otero en el diario “El País”, suplemento Panorama Agropecuario, 30 de julio de 1983, p. 13.

¹²⁰ Pues, la importación de carne a Argentina a precios superiores que los del mercado interno se realizó en momentos en que, a opinión de las gremiales, había existencia de carne en stock congelada y posibilidades de adquisición de ganados preparados.

¹²¹ Luego de las “medidas de agosto” el gobierno estableció una nota complementaria de que la exportación de ganado en pie solamente se haría cuando el stock ganadero excediera la capacidad de faena de las plantas frigoríficas y de los mataderos. El Mto. Otero prohibió por un mes la exportación de faena debido a que temía que no se cumpliera con todos los compromisos en el exterior. La prohibición de exportar por 6 meses se debió a una decisión de los Comandantes en Jefe a nivel del Poder Ejecutivo. La decisión fue tomada a los días de asumir el Ing. Cassou luego de la renuncia de Jorge L. Otero el 27/06/79. La medida se fundamentó en que en ese momento había muy poco ganado y el gobierno decidió que el abasto era prioritario

En una conferencia de prensa ampliamente difundida de la FRU y realizada el 20 de diciembre de 1979, su presidente declaró que: “Los productores de carne que salían de una crisis de cuatro años, de rentabilidad negativa se prepararon con entusiasmo para jugar un partido donde las leyes de juego que definió el gobierno eran claras. Pero en pleno partido estas fueron cambiadas. Es como si a un jugador en el momento que tira al arco se lo cambian de lugar [...] Al tratar este tema de políticas de carne no podemos dejar de mencionar la incidencia altamente negativa que tiene para el productor la política cambiaria que ha adoptado nuestro país hace un tiempo y ratificado y prolongado [...]”¹²² Las gremiales rurales se preocuparon por la elevada tasa de interés, el aumento de la inflación, el deterioro de la relación entre los costos internos de producción y las ventas a precios internacionales, pues el aumento de los precios relativos no se veía reflejado en el tipo de cambio fijo debido al atraso cambiario.

El presidente de la ARU Conrado Ferber Arocena, destacaba en “El Día” que “lo que también es lamentable es que la medida que hemos venido solicitando como medio de tener competencia de nuestra plaza de haciendas, como sería la exportación de ganado en pie, se vea frenada en el apoyo que se le brinda a alrededor de 15 firmas que forman un embudo por el que tiene pasar la totalidad de la ganadería nacional”.¹²³

4.2 De las “medidas históricas” al *boom* especulativo: la breve vida del optimismo ganadero

En octubre de 1978, a menos de dos meses de la liberalización del sector agropecuario, se comenzó con la aplicación de un tipo de cambio fijo conocido como el método de “la tablita”. Consistió en que el Banco Central fijaba el tipo de cambio con seis meses de anticipación. Al decir de Bucheli (1984:100), el objetivo central de la política pasó a ser la estabilización de precios como forma de controlar la expansión de la inflación. El modelo establecido procuraba actuar sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo tanto, se elevó la tasa de interés para que el sector privado proveyera de liquidez, y de esta manera se controlaba la oferta monetaria. Ello condujo a una política monetaria pasiva o neutra. La reducción de la liquidez monetaria tuvo como efecto directo la suba de la tasa de interés doméstica, que hasta 1975 había sido negativa. Esto propició la afluencia de capitales extranjeros hacia nuestro país y por ende, el endeudamiento de los nacionales en el exterior. El sector privado fue el que proveyó de liquidez a la cuenta corriente a través del aumento de las divisas,

“El desfasaje que se produjo en las tasas de interés domésticas con relación a las tasas de mercado internacional se manifestó también en los precios de los bienes comerciales. Los precios internos crecieron a una tasa superior a la tasa teórica prevista por el modelo, que suponía un crecimiento de precios interno igual al precio internacional ponderado por la devaluación. Precios internos y costos internos crecieron a tasas más elevadas que la tasa de devaluación cambiaria. Este desfasaje, entre costos internos y tipos de cambio estimuló las importaciones y gravó las exportaciones”¹²⁴

Incluso, en nuestro país, no se daban completamente las condiciones para la aplicación de una política de este tipo. Por más que desde el 74 se venía corroborando una progresiva liberalización financiera, “el mercado financiero era poco profundo y esencialmente incompleto. Además, la apertura comercial amplia, que un modelo de este tipo requiere, no había sido llevada adelante. Gracias a la abundante liquidez internacional que permitía acceso fácil y barato a recursos externos, así como al dinamismo de la economía Argentina, la “etapa fácil” del modelo se cumplió”.¹²⁵

¹²² Federural, Memoria 1979-1980, mayo de 1980, p.16.

¹²³ “El Día”, 20/3/81, Federural, Endeudamiento, 1981.

¹²⁴ Mario Bucheli: *Comentarios y conclusiones del ciclo sobre la evolución de la economía uruguaya*; en: *Contribución a la historia económica del Uruguay*; VVAA; Academia Nacional de Economía; Montevideo, 1984; p. 102.

¹²⁵ Gabriel Oddone: *El largo declive económico del Uruguay durante el siglo XX*, Universitat de Barcelona, programa de Doctorado de Historia Económica, 2005, p. 149.

Hubo un ingreso de capitales del exterior a corto plazo muy fuerte. En la actividad ganadera esta diferencia de precios relativos reprimió los precios de exportación de los sectores industriales, y alentó una burbuja de especulación también en el sector de la construcción. Muchos empresarios del subsector ganadero comenzaron a endeudarse al comprar ganado en un momento en que estaban los precios al alza. Creyendo que la tendencia se iba a mantener en el tiempo, pidieron créditos al BROU y a la banca privada para luego venderlos a un precio mayor. De modo que se puede apreciar una gran inconsistencia entre la política macroeconómica y la política sectorial. El optimismo era moneda corriente, entre 1978 y 1980 el PBI per cápita creció a una tasa promedio anual del 5%, a pesar de ello, el sector agropecuario aún después del 78 fue el de menor crecimiento relativo, la evolución de sus precios determinó su caída en la participación del PBI.¹²⁶

Los efectos de la política cambiaria sobre el subsector ganadero fueron estudiados por DINACOSE, el Plan Agropecuario y el CEC. Afirmaron que el subsector pecuario había iniciado un proceso de endeudamiento en el 74-75 que no pudo superar en los años siguientes, por lo tanto incrementó paulatinamente su endeudamiento. Asimismo, las tasas de interés fueron ascendentes hasta que el gobierno les puso un tope. Los altos precios internacionales del 78-79 fueron absorbidos, en gran parte, por el servicio de intereses de este endeudamiento. Dados los buenos precios internacionales, el productor ganadero se vio estimulado a renovar operaciones de crédito que no pudo cancelar con motivo de invertir en el campo. “El productor, ante los buenos precios, y el anuncio de una nueva política de falso liberalismo, cuyos alcances no comprendió en un primer momento, se lanzó a invertir, a restaurar sus praderas, y en 1979 se gastó más fertilizante que en toda la historia, y se importaron 3025 tractores frente a un promedio de 648 en los cuatro años anteriores, según datos de OPYPA”¹²⁷.

Según Cancela y Melgar (1986:53), el intento de estabilización perseguido por la fuerte contracción monetaria y el enlentecimiento progresivo del ritmo de devaluación, dio resultados positivos más efímeros que el crecimiento logrado en el período de siete años que finaliza en 1980. De hecho, la FRU en el 64° Congreso Anual de junio de 1981, insistió sobre estos puntos y evidenció la situación de crisis del agro de modo que retiró su confianza al equipo económico del gobierno. La FRU comenzó a tener un rol más contestatario para con el gobierno que la ARU.

En un principio, el congreso se iba a realizar en Montevideo pero fue negado por el intendente interventor Gral. Trinidad para evitar desórdenes. La ARU exhortó a los productores a concurrir a dicho congreso para demostrar la unidad gremial. El Dr. Eduardo J. Corso lo calificó de “un congreso para la historia” en “El indicador” del día 10 de junio de 1981. A lo que agregó: “Durazno marca un hito para el ruralismo. Miles de productores se dieron cita el pasado sábado ante la convocatoria de la Federación Rural para analizar la peor crisis de que tengan recuerdo los sobrevivientes uruguayos. La presencia del Ministro de Agricultura y Pesca [*Ing. Agr. Félix Zubillaga*] fue singular. Leyó una página -manuscrita por más datos- y se retiró”. Por otro lado, la editorial de “El Día”, publicaba el 13 de junio de dicho año expuso: “[...] las consecuencias inmediatas del congreso se manifestaron, las reuniones de la Junta de Comandantes, los integrantes del equipo económico y las entrevistas con los presidentes de las seis entidades bancarias, pusieron de relieve la particular inquietud por hallar las soluciones a la intrincada situación, empero haber señalado el Tte. Gral. Queirolo que esas reuniones de trabajo no fueron motivadas para atender a ningún sector en particular”¹²⁸.

La fijación del tipo de cambio continuó controlando los precios de comercialización de la carne, ya que fijaba los ingresos de los frigoríficos exportadores. Las gremiales no impusieron resistencia al tipo de cambio fijo sino hasta el segundo semestre de 1979 y durante 1980, pues los

¹²⁶ Era de tal grado el optimismo, que el BROU premiaba a los mejores rematadores con el martillo de oro, producto de una producción fenomenal y una expectativa gigantesca. Los precios de los ganados, como era previsible, comenzaron a bajar alrededor de un 30% a los pocos meses.

¹²⁷ Pte. de la FRU Cr. Walter Hugo Pagés: “*Situación económica y financiera del sector agropecuario*”, Federural, 64° Congreso Anual, junio de 1981, p. 48.

¹²⁸ El ex Presidente de la FRU, el Cr. Pagés adquirió una actitud muy combativa en detrimento del tipo de cambio fijo. Lo que le costó la relación con el Mto. Arismendi quien había sido compañero de estudios por mucho tiempo.

altos precios internacionales escondían el atraso cambiario que se estaba produciendo.¹²⁹ Cuando los precios internacionales comenzaron a bajar, las demandas de las gremiales contra el tipo de cambio se hizo más fuerte. La caída de los precios provocó superpoblación de los campos, reducción de la faena y dificultades para colocar el producto en el exterior.

Es paradójico que el gobierno cívico-militar se hubiera permitido confiar plenamente de nuevo en el mercado externo cuando había experimentado una crisis internacional que barrió con todas las esperanzas puestas en el sector agropecuario. Convertir al país en una plaza financiera fue el propósito del equipo económico que requería de la disposición de divisas internacionales para mantener controlado su tipo de cambio. Sin embargo, los pronósticos fallaron nuevamente y el país comenzó a mostrar signos de recesión económica dentro de un escenario internacional que también mostraba un bajo crecimiento del producto.

El déficit fiscal empezó a crecer en 1979 y en el segundo semestre de 1981 duplicaba el nivel de 1978, alcanzando 6% del PBI. El déficit comercial producto de la caída del precio de las exportaciones afectó a la balanza de pagos dado un contexto de deuda interna y externa en alza. En el segundo semestre de 1981 Argentina devaluó su moneda y rompió con su plan de estabilización acarreando consecuencias para nuestro país.¹³⁰ En noviembre de 1982 se produjo un ajuste mediante una fuerte devaluación cambiaria con la finalidad de recuperar la capacidad de competencia que había perdido el sector privado. La pérdida de divisas de la autoridad monetaria hacía poco viable el mantenimiento del tipo de cambio. El Banco Central anunció su retiro del mercado de cambios. La devaluación de la moneda fue de 153% en sólo un día. La ruptura de “la tablita” provocó un aumento del endeudamiento del subsector pecuario debido a la incapacidad de los agentes a cumplir con las obligaciones adquiridas producto de la burbuja especulativa.¹³¹

Finch (1985) expresa que la liberalización del sector agropecuario y la posterior crisis de la tablita plantean interrogantes sobre el real intento político del régimen en la adopción de las medidas del 78, y sobre la naturaleza y dinámica del sector agropecuario. Para el autor, las medidas significaron apostar a un sector dentro de un contexto de alza de los precios internacionales. Quizás no estaban dadas las condiciones para hacerlo. Por ejemplo, la FRU había reclamado que no se podría dar una liberalización en la situación económica en que se encontraba el agro en ese momento. Tal vez, como opina Macadar (1982), el sector no pudo responder de manera adecuada a las variables internacionales de la nueva coyuntura. Fue el primer sector que manifestó incapacidad de pago de las deudas bancarias. El costo real creciente de los créditos pedidos no se pudo afrontar cuando los precios del ganado comenzaron a caer. A través de una mirada de largo plazo, podríamos agregar que no es sorprendente que las cámaras empresariales rurales no hayan podido contar con políticas económicas sustentables en el tiempo, ya que a pesar de intentarlo no hayan podido acceder al Estado de la misma forma en que lo hicieron hasta mediados del siglo XX.

4.3. Entre ayer y hoy: la vigencia de las “medidas de agosto”

Como expresáramos, las medidas de liberalización de agosto del 78 produjeron cambios de estructura dentro del complejo cárnico de nuestro país y dividieron aguas dentro del *modus vivendi* de la política económica para el sector. La retirada del Estado en las distintas etapas de comercialización del producto tanto dentro como fuera de fronteras ha conducido a que las fuerzas del mercado asignen libremente los recursos relativos de cada sector. El juego de suma cero entre el subsector ganadero y el sector frigorífico industrial se ha convertido en un juego de gana-gana, aunque no en su óptimo, se le aproxima. Es decir, las relaciones entre unos como detentadores de los medios de producción y de los otros como generadores de fuente de trabajo y de entrada de

¹²⁹ Antes del 78 los ganaderos se veían beneficiados con los aumentos del tipo de cambio que existía. Aunque siempre fue una de sus demandas principales por la sobrevaluación, nunca adquirió el tono de este período.

¹³⁰ Las relaciones económicas regionales con Argentina y Brasil se habían agudizado con las firmas de los tratados comerciales del CAUCE y PEC respectivamente.

¹³¹ Semanas antes el Presidente Álvarez había afirmado que: “Sólo un marciano puede pensar que va a haber una devaluación”.

divisas han colocado al Estado en el rol de intentar no perjudicar sus intereses, no estancar la acumulación de capital y proteger el consumo interno. La constante puja de intereses entre productores, intermediarios (consignatarios, rematadores, operadores de venta al por mayor), industriales, consumidores y carniceros es un dato de las relaciones entre las fases de la cadena cárnica. El logro del equilibrio de intereses es el objetivo de la intervención estatal en este sentido.

Antes bien, una excesiva intervención estatal y de largo plazo en el complejo cárnico produce interferencias en el mercado y cambios de conducta en los agentes que se desenvuelven en él. Es sabido que una vez que se establece una prohibición en un mercado determinado los agentes que intervienen van a crear un mercado paralelo u otra vía para obtener lo que se prohíbe. Lo que acarrea mayores costos de transacción, mayores ineficiencias en la distribución de los excedentes y como colofón, se desvirtúan los objetivos primarios. Más aún cuando lo que se está prohibiendo es el consumo del principal producto de la canasta básica.

Actualmente nos podríamos preguntar cuánta vigencia han perdido las medidas de liberalización del 78, a lo que podríamos responder que ninguna. Como nos afirmó un técnico de OPYPA en una entrevista ya citada: “Muchos aspectos de los cambios introducidos por el gobierno militar se mantienen en nuestros días, al menos en esencia [...]. En el sector agropecuario podemos afirmar lo mismo, las “medidas de agosto” del 78 produjeron un cambio de rumbo sustancial para el sector agropecuario, y si bien fueron progresivamente aplicadas, las políticas públicas del sector en la década del 90 determinaron la otra etapa de desregulación que comenzaron los militares”.

Piñeiro (1996) identifica cuatro tendencias en la política agraria posterior a 1978. En primer lugar, un retiro gradual del Estado en los mercados de productos, financiero, de tierras y de fuerza de trabajo. En segundo lugar, el impulso a las exportaciones agrarias no tradicionales en las últimas tres décadas. En la tercera menciona a la privatización de las funciones estatales especialmente en la investigación agropecuaria. Por último, se refiere a los paulatinos cambios producidos en materia impositiva durante las décadas del 70 y 80.

El precio de exportación y el precio que percibe el productor por sus haciendas está inversamente relacionado con los costos de comercialización. Por lo tanto, cuanto más eficientes sean las industrias procesadoras de carne y cuanto menos costos de intermediación existan, más participación tendrán los productores en el precio final.¹³² Una vez que el Estado le cedió espacio a la esfera privada en la implantación de plantas de faena, contribuyó a que ambos sectores apostasen a aumentar las ganancias para lograr una mejor captura de excedentes. Ello no significa que se abstengan de presionar. Por el contrario, sus respectivas gremiales detentan un fuerte peso dentro de las negociaciones para la elaboración de políticas públicas

INAC ha incidido enormemente desde la década del 80 en la política de carnes en vías de lograr una mayor eficiencia en la industria frigorífica. El Estado se ha retirado en asegurarle a las industrias frigoríficas una cuota específica para exportación, vale decir, son los frigoríficos los que actualmente promocionan sus productos de exportación al exterior y negocian directamente con los compradores, siempre bajo la égida del contralor estatal (autorización previa de INAC para exportar). Con ello queremos decir que las negociaciones comerciales de Estado a Estado, a pesar de seguir operando, no representan la modalidad más común de concertar una negociación.

Luego de las medidas, el margen de maniobra que poseían los frigoríficos sobre los ganaderos ha menguado, ya que la postzafra es menos aguda y el precio percibido por el productor es un indicador anticipado de la futura rentabilidad del stock ganadero. Inclusive, las industrias están sometidas a una rigurosa competencia entre ellas.¹³³ Por otro lado, la segmentación de la producción industrial entre el mercado interno y el exportador ha sido menos perceptible desde entonces, pero de todas maneras continúa estando presente. El consumo interno actualmente llega a casi el 50% de la faena total. Evidencia del peso que aún tiene el consumo de carne en la población

¹³² En los gráficos N°8 y N°9 en Anexo I se puede observar el desempeño de la industria frigorífica de exportación en la década del 90.

¹³³ Que incluye un mayor control de la evasión fiscal, controles técnicos en plantas de faena, etc.

y las dificultades que posee el país para lograr una inserción internacional estable y competitiva del sector.¹³⁴

Asimismo, DINACOSE (hoy DICOSE) se convirtió tempranamente en un ejemplo latinoamericano como sistema de concentración de la documentación e información agropecuaria. Ha permitido la implementación de un sistema nacional de trazabilidad del rodeo nacional que empuja hacia una mayor transparencia en la calidad y precio de las reses.¹³⁵ Por otro lado, la implementación de las medidas, en complementariedad con las sucesivas modificaciones como la mencionada, ha arrojado que el consumidor posea un nuevo rol tras conocer el origen, calidad y precio de la carne que consume.

En cuanto a la ganadería, durante la década del 90 se presentan indicios de una mayor tasa de extracción como consecuencia de la no intervención del Estado y una composición del sector productivo que es reflejo de las exigencias de los mercados compradores y del precio internacional. Vimos que la intervención en el subsector no rompió con las características productivas históricas de la ganadería, sino que muchas de ellas se vieron acentuadas: alta edad de faena de novillos (entre cuatro y cinco años), bajo porcentaje de destete, baja proporción de hembras entoradas a los dos y tres años y una mortandad general del rodeo relativamente alta, debido a carencias nutricionales del invierno y a las inclemencias del tiempo. A inicios de la década del 90 se eliminó el stock regulador y se permitió la libre exportación de ganado en pie.¹³⁶ La existencia del primero desalentaba la inversión ya que el precio en postzafra no era lo suficientemente atractivo para aumentar la oferta de animales. De este modo se marcaba aún más la estacionalidad en la oferta, determinada por la disponibilidad forrajera del campo natural. La eliminación del segundo le puso un piso al precio interno de las haciendas que es la paridad de exportación regional de ganado.¹³⁷

En conclusión, y al decir del Ing. Agr. Vázquez Platero (2006),¹³⁸ desde principios de los años 90 el panorama cambió radicalmente. Entre 1991 y 2005 se duplicó la producción y las exportaciones se multiplicaron por cuatro tanto en volumen como en valor. Según el técnico, las bases del crecimiento fueron dadas por la eliminación de las distorsiones generadas por las políticas públicas, el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados, la inversión pública y privada, y la diferenciación de productos con arreglo a las oportunidades del mercado.¹³⁹ Con respecto a la política arancelaria, argumenta que las detracciones fueron eliminadas totalmente y que actualmente existe un régimen de devolución de impuestos indirectos.

¹³⁴ En los últimos años se ha incrementado la inversión de capitales extranjeros en la industria frigorífica, fruto del buen desempeño de la industria en el exterior. A pesar de ello, el valor agregado de productos de exportación no es elevado si no intermedio.

¹³⁵ En un momento nos preguntamos si la creación de DINACOSE pudo haber sido un mecanismo de mayor contralor del gobierno cívico-militar sobre los ganaderos. No fue ese el propósito de creación, su *leiv motiv* fue controlar el contrabando de ganado. Surgió en democracia, y si bien las gremiales se quejaron del sistema alegando muchas veces que los trataban como ladrones y que insumía enormes costos burocráticos, se entiende que requirió de un proceso de ajuste y de adaptación como toda nueva institución implantada requiere.

¹³⁶ La exportación de ganado en pie es de poca magnitud y se realiza usualmente hacia la Argentina. Ello evidenció que los temores de la industria frigorífica para retener la materia prima no tenían razón de ser, ya que al tener el productor una mayor participación en el precio final del ganado y al ser éste elevado no es necesaria la venta de ganado en pie. Otras medidas que completaron el proceso de liberalización comenzado en el 78 fueron las siguientes: la eliminación de la prohibición de *façon* para exportación y la obligación del circuito cerrado para poder exportar.

¹³⁷ Véase la creciente evolución de los mejoramientos forrajeros en Anexo I, gráfico N°10.

¹³⁸ Fue Presidente de INAC bajo la presidencia del Dr. Batlle (2000-2005).

¹³⁹ Esta última característica ha hecho pensar a muchos en que el término *commodity* ya no es apropiado para la carne de exportación por los distintos cortes de reses requeridos en mercados específicos, pues rompe con la homogeneidad del bien exportado.

Consideraciones finales

En la presente investigación tratamos de estudiar el proceso de toma de decisiones para la formalización de una de las reformas económicas del sector agropecuario de mayor trascendencia en los últimos tiempos. A la luz del rol activo de tres actores: militares, técnicos y gremiales rurales, intentamos desentrañar la hechura de la política para comprender la correlación de fuerzas que se dio dentro del marco institucional de una política sectorial, sin perder de vista la estructura general política, social y económica. De esta manera, se puede concluir que los diferentes recursos teóricos que utilizamos para guiar el desarrollo del análisis han aportado, desde sus diferentes ópticas, distintos ingredientes que colaboraron para la mejor identificación de los instrumentos, instituciones, actores e intereses que se generaron alrededor la política de carnes en el período 73-78.

Podríamos decir que el análisis socio-céntrico aportó el marco para estudiar e identificar los distintos grupos de interés dominantes, sus redes y su peso relativo sobre el Estado. El enfoque estado-céntrico arrojó luz sobre el carácter autónomo del Estado a la hora de elaborar políticas públicas, su rol arbitrario ante los conflictos de los distintos grupos de interés que intervinieron en la acumulación del capital del sector. Es decir, la capacidad del Estado para impulsar políticas sectoriales con total independencia de las clases capitalistas, permitiéndoles la acumulación del capital pero asignando los recursos de acuerdo a qué sector consideraba coyunturalmente necesario apostar.

El análisis neoinstitucional nos dio la oportunidad de observar las diferentes instituciones en un sentido general, para comprender por qué se habían producido esos arreglos institucionales y no otros en el período. A través de la concepción del *path dependence* de las políticas públicas visualizamos cómo la herencia del intervencionismo en el sector no pudo ser eliminada y de qué manera los grupos sociales intentaron mantener la vigencia del *establishment*. Por otro lado, tomamos de la teoría de redes su análisis sectorial y supra-sectorial para dar cuenta del espacio donde se dirimieron los intereses, preferencias y recursos económicos de los distintos actores dentro de una determinada arena política. Finalmente, los antecedentes teóricos sobre la relación entre los técnicos y los militares sirvieron para orientar el estudio hacia la identificación de coaliciones entre actores que compartieron los mismos objetivos económicos, políticos e ideológicos en vías de influir en la política económica. El rol de los políticos ha sido marginado en nuestro análisis, ello deriva de la escasa o nula participación que tuvieron durante el proceso desicional.

Las “medidas de agosto” del 78 significaron para las gremiales rurales y para el gobierno, después de mucho tiempo, que un proyecto nacional con miras a superar la crisis del sector sería impensable sin el apoyo de las primeras. El régimen cívico-militar había dejado en claro tiempo atrás que el sector favorecido no sería el agropecuario -excepto por algunas concesiones al inicio como las del tipo de cambio- y que a pesar de no haber desarticulado sus agremiaciones no accedería a los reclamos de éstas.

Al igual que el gobierno precedente, el cual había fijado las pautas de intervención en la cadena cárnica para elevar la producción de manufacturas, intervino fuertemente sobre la actividad frigorífica y ganadera para acumular divisas con el propósito de enjugar los déficits de la balanza comercial. A su vez, parecería que dentro de la lógica empresarial anti-estadista que deseó implementar, intentó recortar el margen de espacio de las gremiales. El control sobre el subsector ganadero puede observarse como un instrumento para contener el poder que detenta éste en tiempos de crisis económica. Los militares no estaban dispuestos a que las presiones gremiales interfirieran en la política económica del sector.

La actitud empresarial que buscó por parte de los ganaderos se desplomó ante el cambio de coyuntura externa que obligó al equipo económico a adaptar a cada sector de acuerdo al nuevo escenario internacional. Los objetivos del plan quinquenal para el sector agropecuario quedarían relegados a favor de la promoción del sector industrial y financiero. Para asombro de los ganaderos

las reglas de juego habían cambiado, ésto los obligó a buscar nuevos mecanismos para acceder al gobierno y transmitir las demandas del sector.

Encontramos tres etapas diferenciadas dentro del período de estudio: una primera etapa que experimentó la crisis externa del 74 y obligó a que las metas económicas para el sector agropecuario fueran ignoradas por el gobierno, a la vez que se intervino severamente en aquel. Una segunda etapa donde se apreció el aumento de los precios internacionales y se liberalizó al sector como forma de apostar a su desempeño en el exterior. Una tercera etapa en la cual el gobierno, ante el elevado nivel de inflación, generó medidas correctivas para paliar los efectos de la liberalización. En forma paralela, nuevamente el contexto internacional mostró signos de deterioro y la crisis financiera condujo a una crisis general del sector.

Como afirmamos en una de nuestras hipótesis, la presencia del Gral. Gregorio Álvarez en la presidencia de la Comandancia en Jefe del Ejército fue decisiva para la formulación de las medidas. Su relación con los dirigentes de las gremiales rurales, con el Ing. Végh Villegas, su carácter de ganadero, y el gran poder que detentó entre los generales dominantes, fueron elementos que explican gran parte de la formalización de las medidas de liberalización en el sector agropecuario. Dentro de la postura conservadora de los generales de la JOOGG, se destacó la del Gral. Raimúndez, amigo personal del Gral. Álvarez y uno de los más influyentes junto a éste dentro de la jerarquía de la institución castrense.

Podríamos agregar que detrás del Gral. Álvarez se alinearon aquellos cuya ideología era predominantemente liberal y que estaban convencidos de la necesidad de la liberalizar el mercado. Por otro, detrás del Gral. Raimúndez se alinearon los militares cuya mentalidad era totalmente la opuesta y evidenciaban una arraigada vocación dirigista. La gran intervención que ejerció el BROU sobre el sector frigorífico y sobre el subsector ganadero determinó que fuera difícil desmontar una estructura normativa de un momento a otro. Las ausencias que apreciamos dentro del paquete de medidas –la no derogación del 402/71, la prohibición de exportar ganado en pie, etc- encuentran su explicación en la capacidad de veto del BROU y en las demandas de una parte de la industria frigorífica.

Si bien la industria frigorífica fue un actor secundario para nuestro estudio, en el ámbito del proceso decisional admitimos que no fue así. El presidente de INAC de la época postuló que la gremial de los frigoríficos presionó para que ciertas medidas no perjudicaran sus intereses, antes y después de la liberalización. Queda pendiente, como expresáramos, un estudio desde el rol de la gremial frigorífica. Deberíamos reconocer cuánta participación le podemos adjudicar al sector frigorífico en cuanto a su capacidad de presionar, y cuánto merece adjudicarle a la importancia que el gobierno cívico-militar le otorgó al consumo interno. Ya vimos que observar los conflictos dentro de la cadena cárnica como antinomias, no permite visualizar en esencia la compleja articulación de intereses que se entrecruzan dentro del complejo.

Por otro lado, la relación entre los dirigentes de las gremiales, preferentemente a través del CEC, y los técnicos del régimen fue más que directa, así lo enunciamos en nuestra primera hipótesis. Los mecanismos de “llegada” al gobierno no pudieron ser bloqueados. Si bien al inicio del proceso pudo haberse endurecido la relación con los militares, la relación con los técnicos del MEF y del MAP, con sus altibajos, nunca fue interrumpida: como expresara el Ing. Végh Villegas, “no era presión, era una cuestión más bien personal”. El MEF, conjuntamente con la JOOGG y el Poder Ejecutivo, se transformaron en las instituciones claves para explicar el ámbito decisional a través del cual se expresaron las medidas.

Las instituciones del gobierno dedicadas a elaborar estudios económicos para el sector agropecuario jugaron un papel de suma importancia para las gremiales. Los técnicos y sus investigaciones sobre el sector, al parecer, alineados con las gremiales en cuanto a una exigencia de cambio de política económica representaron “aquella verdad” que por años trataron de transmitir éstas al gobierno. No hay dudas de que la formalización de las medidas se apreció como un logro para las gremiales, fortaleció la unidad de las instituciones rurales y les sirvió de experiencia para conformar una base técnica de reivindicación de ahí en adelante. Es decir, su modo de presionar sufrió un cambio cualitativo durante el período de estudio. La conformación del CEC, con

participación de ambas instituciones, es un claro ejemplo de ello. La insistente construcción de datos sobre la situación económica del sector agropecuario y la fuerte presencia de técnicos y dirigentes de ambas gremiales, coadyuvó a que el gobierno cívico-militar pudiera ser permeado por sus demandas. Empero, no osamos a afirmar que las gremiales hayan presionado en un sentido lato.

Vale resaltar que la idea de liberalizar el sector no fue sólo una demanda extra-institucional al gobierno sino que también dentro de sus propias instituciones se pronosticaba la necesidad de alterar el rumbo de la política del sector. Que la liberalización se haya realizado en el 78 y no en otro momento explica la conjugación de intereses que se dieron en una coyuntura específica de precios altos. ¿Se podría haber producido en otro momento? Creemos que la respuesta se debe buscar en la forma gradual en que los militares realizaron las reformas económicas durante la dictadura. En este caso el gradualismo fue dictado principalmente por la protección al consumo interno y por la gran masa asalariada de las vejas industrias frigoríficas. ¿Fiel reflejo de la herencia redistribucionista de las políticas pasadas? Tal vez no exista un ejemplo tan visible de la matriz batllista que conservó la organización castrense, aún más proteccionista que esta corriente si de proteger al consumo interno estamos hablando.

Es difícil establecer cierta causalidad entre el paradigma ideológico dominante en la región - vale decir liberalismo- y las decisiones tomadas en el área económica en nuestro país. Ello se puede observar claramente en el sector agropecuario, visto que es testigo de múltiples des/incentivos económicos que se refieren más a su rol dentro de una estrategia de desarrollo tomada por el gobierno, que a ser respuesta directa de las ideas económicas dominantes en la región. Si bien el gobierno cívico-militar estaba comprometido con los organismos financieros internacionales y bebía de una corriente liberal dominante en el plano regional, afirmamos que las medidas de liberalización no se explican únicamente por la corriente ideológica del contexto sino por una red de intereses que empujó hacia una determinada reforma en el plano político-económico, es decir, fue producto de la mediatización de la política doméstica en sentido estricto. De hecho, ya lo pudimos observar, no solamente la matriz batllista de los militares indujo a un gradualismo sino que el gobierno -al contrario de lo que esperaba- se vio invadido por las demandas de las gremiales ganaderas y de los empresarios de la industria frigorífica.

Las contradicciones que encontró el Ing. Végh Villegas durante la votación del decreto, las medidas correctivas luego de ser implementado el paquete de liberalización, la designación de Ministros del MAP a figuras relevantes de las gremiales, son ejemplos del grado contraposición de intereses entre los distintos sectores. Obviamente, la pulseada no la ganó el sector ganadero: la ruptura de la tablita puso en evidencia nuevamente el grado de vulnerabilidad del sector, pero también la racionalidad del empresario ganadero ante la especulación alimentada por créditos baratos, accesibles, etc. ¿Mala gestión de los ganaderos?

Habría que preguntarse también si el retraso tecnológico y la desinversión en el subsector pecuario durante las décadas del 70 y 80 pueden ser explicados por los estímulos económicos provenientes del Estado (precios administrados, políticas económicas poco estables para el sector) o si corresponde entender el fracaso del subsector ganadero como un fracaso de estrategia económica que permanece desde la década del 30. Los subsidios del Plan Agropecuario a los fertilizantes habían culminado en el 75, cuando ya estaba presente la idea de que el modelo neocelandés sería difícil de alcanzar con las particularidades del agro uruguayo, una de ellas, la administración de los precios del sector.

Lo destacable aquí, es que el gobierno militar no intentó establecer una alianza con el sector agropecuario ni el industrial, apostó a ellos dentro de una línea económica intervencionista pero gobernó a sus espaldas. Con mucho dogmatismo, pretendió remover la estructura productiva de la economía, pero una vez más, sobre una base productiva agraria que se hizo cada vez más dependiente del exterior. Continuó con la reestructura del sector frigorífico sin alterar su dotación tecnológica. No obstante, redimensionó sus instituciones y dejó la puerta abierta para su posterior desarrollo, buque insignia de la economía nacional actual.

Luego de casi treinta años de ser liberalizado el sector resulta paradójico encontrar ciertas analogías en la manera de cómo responder a las contradicciones entre el consumo interno y la

producción. En un contexto actual de precios internacionales altos, y ante la exigencia de un aumento de los saldos exportables, una vez más el gobierno opta por proteger al consumo interno a través del incentivo al consumo de productos sustitutos o apelando al mantenimiento de un nivel accesible de la carne por parte de aquellos oferentes en el mercado interno. A lo largo de los años y de los distintos gobiernos, la solución desde el ámbito político ha encontrado un lugar común: “el problema de la carne, se arregla con carne”.

Referencias bibliográficas

- ACHE, Eduardo: “Canales de comercialización y formación de precios de la carne”, en *Algunos antecedentes sobre el desarrollo agropecuario y forestal del Uruguay*, FAO, 1986-87.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel A. Porrúa Grupo Editor, México, 1993.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La hechura de las políticas*, Capítulo 3, Miguel A. Porrúa Grupo Editor, México, 1996.
- ALFONSO, Álvaro: *El revés de la trama, la historia secreta de la salida de la dictadura*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2001.
- ALONSO, José María; PÉREZ ARRARTE, Carlos; PEREYRA, Sheila: *La economía de la carne vacuna y política neoliberal*, Editorial Hemisferio sur, Montevideo, 1982.
- ALONSO, José María: *El agro uruguayo: pasado y futuro*. Ediciones de la Banda Oriental, 1984.
- ALONSO, Luis Enrique: “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa” en Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (comp.): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, Síntesis Psicología, 1999.
- ASTORI, Danilo: “La Política Económica de la Dictadura”, en *El Uruguay de la dictadura 1973-1985*, Revista N° 4, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1996.
- ASTORI, Danilo: *La Evolución Tecnológica de la Ganadería Uruguaya 1930– 1977*, Ediciones de la Banda Oriental., Montevideo, 1978
- ASTORI, Danilo; ALONSO, José; COLL, Jorge; PEIXOTO, Carlos: *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1979.
- ASTORI, FAROPPA, MACADAR, WONSEWER: *Cuatro respuestas a la crisis*, Ediciones de la Banda Oriental, 1982.
- BANCO DE DATOS: Política y relaciones internacionales, FCS, Udelar.
- BARBATO de SILVA, Celia: *Circulación y precio del ganado vacuno en Uruguay: su regulación normativa de 1959 a 1975*, Serie Política Económica N°3, CINVE, Montevideo, 1977.
- BARBATO de SILVA, Celia; NOTARO, Jorge: *Notas metodológicas para investigaciones sobre política económica*, Serie Notas Metodológicas, N°4, CINVE, Montevideo, 1978.
- BARBATO de SILVA, Celia; PÉREZ ARRARTE, Carlos: *La ganadería vacuna uruguaya. Caracterización general*. Documento N° 9, CIESU, CINVE, Montevideo, 1980.
- BARBATO de SILVA, Celia: *Política económica y tecnología. Un análisis de la ganadería vacuna uruguaya*, CINVE, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981.
- BARBATO de SILVA, Celia: *Exportaciones y Cambio Técnico en la Agroindustria Uruguaya (1975 – 1985)*, Informes de Investigación N°3, CINVE, Uruguay, 1987.
- BARBATO de SILVA, Celia: *Crecimiento agroindustrial en apertura. Constancias y transformaciones*, Revista Suma N°10, Montevideo, 1991.
- BARRÁN, José Pedro: *Los conservadores uruguayos (1870-1933)*, Ediciones de la Banda Oriente, Montevideo, 2004.
- BERENSON, William: *Group politics in Uruguay: the development of political activity and effectiveness of Uruguayan trade associations*, Nashville, Vanderbilt University, 1975.
- BERNHARD, Guillermo: *Uruguay en el mundo de la carne*, Montevideo, 1967.
- BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; TAJAM, Héctor; YAFFÉ, Jaime: “La larga marcha hacia un frágil resultado”; en *El Uruguay del siglo XX. La economía*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2001.
- BÉRTOLA, Luis: *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961: un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*, CIEDUR, Montevideo, 1991.
- BERTRANOU, Julián: “Estructurando la política. El papel de las instituciones” en *Revista Mexicana de Sociología*, 1995.

- BIGLAISER, Glen: *The determinants of economic liberalization in Latin America*, Department of political science, Bowling Green State University, 2000.
- BIRLE, BRUERA, IMBUSCH, PIÑEIRO, RIELLA, WAGNER: *Dos estudios sobre los Empresarios y la integración regional*, CIESU, 1992.
- BORZEL, Tanja A.: "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness" en *Studying European Governance*, 1997.
- BUXEDAS, Martín: *La industria frigorífica en el Río de la Plata*, Clacso, Montevideo, 1983
- BUXEDAS, Martín: *Comercio internacional y complejo de carne vacuna*, Revista Suma N°3, CINVE, Montevideo, 1987.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José: *Breve historia de la dictadura*, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- CAETANO, Gerardo; ALFARO, Milita: "Historia del Uruguay contemporáneo, materiales para el debate", *Cuadernos de Ciencia Política*, FCU, 1995.
- CAMPODÓNICO, Rossana: *Gremiales rurales, asociación rural, textos auxiliares para el estudio de la Historia*, N°5, FHCE, Montevideo.
- CANCELA, W.; MELGAR, A.: *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya*, CLAEH- EBO, Montevideo, 1985.
- CAPUTTY, Pablo; MURGUÍA, Juan Manuel: "Cambios en la ganadería, ¿el fin de la historia?", en *Modelo ganadero de generaciones superpuestas: una visión de dinámica poblacional para explicar la trayectoria de crecimiento*, Revista Agrociencias, FAGRO, Udelar, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique: *Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina*, en David Collier (comp.): "El nuevo autoritarismo en América latina". Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- CASAUX, Gastón: *El instituto nacional de carnes*. Decreto ley 15.605 de 27 de julio de 1984, Antecedentes y proyección de la política nacional de carnes, FCU, Montevideo, 1987.
- CAVAROZZI, Marcelo: *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*, Revista paraguaya de sociología, año 58, N°80, 1991.
- COLLIER, David (comp.): "Visión general del modelo burocrático autoritario" en *El Nuevo autoritarismo en América latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- CÓNCLAVE 1977: MAP, 28 de noviembre – 7 de diciembre. Introducción, ROU, Solís, 29 de noviembre de 1977.
- CÓNCLAVE 1977: MAP, 28 de noviembre – 7 de diciembre. Tomo 1, ROU, Solís, 29 de noviembre de 1977.
- CONSEJO DE ESTADO: XLII Legislatura, Tercer período, 1978.
- CORSO, Eduardo J: *Entre la espada y la nada*. Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2004.
- Da CUNHA, Nelly: *Empresariado y política*. Unidad Multidisciplinaria, FCS, Documento de trabajo N°15, Montevideo, 1994.
- Da CUNHA, Nelly: *Gremiales empresariales, Federación Rural, textos auxiliares para el estudio de la historia*, N°4, FHCE, Montevideo.
- DAVRIEUX, H.: *Desigualdad y gasto público en los 80*, CINVE-EBO, Montevideo, 1991.
- D'ELÍA, Germán: *El Uruguay neobatllista 1946-1958*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1982.
- DIARIO "LA MAÑANA": Ejemplares de 1978 a 1982.
- DINACOSE: *Investigaciones sobre la problemática agropecuaria actual*, MAP, Hemisferio Sur, Montevideo, 1976.
- FINCH, H.: *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1980.
- FINCH, Henry: "El régimen militar y la clase dominante en Uruguay" en *Uruguay y la democracia* (compilación) tomo 2, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.

FINCH, H.: "La política económica de la dictadura (1973-1985)" en *Economía y sociedad en el Uruguay del siglo XX*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo, 1992.

FINCH, H.: *Uruguay: Towards a new economic model*, University of Liverpool, 1996.

FINCH, Henry: *Towards a new economic model: Uruguay 1973-97*. university of Liverpool, institute of latin American studies, department of economic and social history, research paper 22, 1998.

CANELL y KAHN, Robert: La reunión de datos mediante entrevistas. en FESTINGER, León y KATZ, Daniel (comp.): *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*, Cap.8, Paidós Básica, 1992.

GARCÉ, Adolfo: *Economistas y política en Uruguay 1943-2000*, Departamento de Ciencia Política, FCS, documento de trabajo N°38, 2000.

GARCÉ, Adolfo : *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973) revisando el fracaso de la CIDE*, Trilce, Montevideo, 2002.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo: *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*, FCU, Montevideo, 1993.

HALL, John A.: *El Estado*, Alianza Editorial, 1993.

HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary: *Political science and the three institutionalists* , Harvard University, 1996.

HALL, Peter: *Los paradigmas políticos, el aprendizaje social y el Estado. El ejemplo del desarrollo de políticas económicas en Gran Bretaña*, no constan más datos.

HANDELMAN Howard: *Economic policy and elite pressures in Uruguay*, American universities field staff, 1979.

HERNÁNDEZ, Jorge: *Efectos de las acciones del Estado sobre el precio del ganado para faena en Uruguay (1956-1975): estimación cuantitativa*. Serie Notas Metodológicas N°3, CINVE, Montevideo, 1978.

ILUNDAÍN, Marcelo; LEMA, Juan I.: *Evolución de la ganadería de carne vacuna en el Uruguay en la década del los 90*, OPYPA, Anuario 2001.

INSTITUTO NACIONAL de CARNES: *Marco normativo de la política agropecuaria*, Montevideo, 1979.

JACOB, Raúl: *Uruguay 1928-1938. Depresión ganadera y desarrollo fabril*, Montevideo, FCU, Montevideo, 1981.

JUNTA de COMANDANTES en JEFE: *El proceso político*, Tomo II, FFAA, 1978.

KATO, Junko: *Review article: institutions and rationality in politics, their varieties of neo institutionalists*, Cambridge university press, Great Britain, 1996.

KRUGMAN, P.R.; OBSTFELD, M.: *Economía internacional. Teoría y política*. Pearson Educación S.A., Quinta Edición, Madrid, 2001.

LANZARO, Jorge Luis: *Sindicatos y sistema político, relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*, FCU, Montevideo, 1986.

LINDBLOM, Charles E.: *El proceso de elaboración de políticas públicas; ministerio para las administraciones públicas*, Madrid, 1991.

MANHEIM, Jarol B. y RICH, Richard C.: *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Universidad Textos, 1986.

MARCADAR, Luis: *Uruguay 1974-80: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-EBO, Montevideo, 1982.

MARCADAR, Luis; BARBATO de SILVA, Celia: "Fracasos y expectativas de la economía uruguaya" en CINVE (comp.): *Uruguay y la democracia* tomo 2, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.

MELGAR, Alicia y CANCELA, Walter: *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya, 1955-1985*, Ediciones de la Banda Oriental, CLAEH, 1986.

MEMORIAS ANUALES del BROU, ejemplares desde 1972 a 1982, Banco de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

MENA SEGARRA, Enrique: *Asociación Rural del Uruguay. 125 años de historia*. Diario “El País”, Montevideo, 1996.

MENY, I. y THOENING, J-Claude: *Las políticas públicas*, Editorial Ariel S. A, Barcelona, 1992.

MONTECINOS, Verónica: *Introducción: Ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina*, Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política N° 30, 1997.

MORAES, María Inés: *La política económica para el complejo productor de carne vacuna en Argentina y Uruguay (1930-1959)*. Unidad Multidisciplinaria, FCS, Documento de trabajo N°31, mayo de 1996.

MORAES, María Inés: “El capitalismo pastor. Dinámica tecnológica e institucional de la ganadería uruguaya entre 1870-1930”, en *Revista de agricultura e historia rural N° 29*, Universidad de Murcia, 2003.

MORALES, Juan Antonio; MCMAHON, Gary (editores): *La política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay*, CIEPLAN, 1993.

NOTARO, Jorge: “La batalla que ganó la economía” en *El Uruguay del siglo XX. La economía*. Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Economía, Montevideo, 2001.

NOTARO, Jorge: *La política económica en el Uruguay 1968-1984*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.

NOYA, Nelson; LAENS, Silvia; CASARES, Luis; TERRA, Magdalena: “Política económica: 25 años de fracasos”, en *La crisis uruguaya y el problema nacional*, CINVE, EBO, Montevideo, 1984.

ODDONE, Gabriel: *El largo declive económico del Uruguay durante el siglo XX*, Universidad de Barcelona, Programa de Doctorado en Historia Económica, 2005.

O’DONNELL, Guillermo: “Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur en América Latina” en *Fichas de capacitación*, Serie A, N°57, CLAEH, Montevideo, 1982.

PANIZZA, Francisco: *Poder estructural y hegemonía: Estado y ganaderos en la década del 60*, en *Revista de Ciencias Sociales N°11*, Montevideo, 1988.

PANIZZA, Francisco: *Uruguay, batllismo y después*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1991

PÉREZ ARRARTE, Carlos: *El agro uruguayo y el mercado internacional*. FCU, CINVE, Montevideo, 1981.

PÉREZ ARRARTE, Carlos, ALONSO, José María; PEREYRA, Sheila: *La economía de la carne vacuna y política neoliberal*, Editorial Hemisferio Sur, Montevideo, 1983.

PÉREZ ARRARTE, Carlos: *La industria frigorífica tras la reconversión productiva*. Proyecto interdisciplinario de agroindustrias, Volumen III, Instituto de Economía, FCU, Montevideo, 1993.

PIÑEIRO, Diego: “Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los ganaderos” en *Nuevos y no Tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, Diego Piñeiro comp., Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1991.

PIÑEIRO, Diego: *Cambios y permanencias en el agro uruguayo. Tendencias y coyuntura*, Jornadas Regionales: Agriculturas latinoamericanas y las transformaciones sociales, 1996, tomado de www.rau.edu.uy/agro/ccss/publicaciones, 24/02/08.

PLAN NACIONAL de DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1965-1974, Compendio, CIDE, Montevideo, 1966.

PLAN de DESARROLLO AGROPECUARIO, OPYPA, CIDE, Sector agropecuario, 1966.

II PLAN NACIONAL de DESARROLLO 1973-1977, SEPLACODI, 1972.

PLAN NACIONAL de DESARROLLO 1973-1977: *Aspectos que interesan para la gestión del banco*, Departamento técnico de investigación y planificación para el desarrollo, BROU, Montevideo, 1974.

PLAN de DESARROLLO AGROPECUARIO 1, 1973-1977: *Objetivos y metas del sector agropecuario*, MAP- OPYPA, Montevideo, Uruguay, 1972.

- PLAN de DESARROLLO AGROPECUARIO 2, 1973-1977: *Lineamientos de política agropecuaria*, Cuarto Proyecto de Desarrollo Ganadero, Tomo 2, Versión provisional, MAP, Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, OPYPA, Montevideo, 1971.
- RAMA, Martín: “*El país de los vivos: un enfoque económico*”. Banco Central del Uruguay, Sextas Jornadas Anuales de Economía, Montevideo, 1991.
- RAMA, M.: “Crecimiento y Estancamiento Económico en el Uruguay” en *Economía política en Uruguay*; 2003.
- RAMOS, Joseph: Política económica neoliberal en países del cono sur de América latina, 1974-1983, en *La deuda externa en América Latina*, Andrés Bianchi compilador, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- REAL de AZÚA, Carlos: *El impulso y su freno*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1964.
- REAL de AZÚA, Carlos: *La clase dirigente*, Nuestra Tierra N°34, Montevideo, 1969.
- RESOLUCIONES de los Cónclaves Gubernamentales San Miguel, Colonia Suiza, Montevideo, Solís, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar, División Publicaciones y Ediciones, 1978.
- REVISTA FEDERURAL, ejemplares desde 1972 a 1982, FRU, Montevideo.
- REVISTA de la ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY, ejemplares desde 1972 a 1982, ARU, Montevideo.
- REVISTA DE DINACOSE: ejemplares varios.
- RIVERO ILLA, Martín: *Autonomía estatal y modelos de desarrollo: una aproximación a las estrategias de desarrollo de Chile y Uruguay bajo regímenes burocrático-autoritarios 1973-1983*, Tesis de grado en Ciencia Política, FCS, Montevideo, 1998.
- ROBLEDO, Lara: *Técnicos y Militares en Uruguay. Política Económica: Saber y Deber en conflicto*, Tesis de grado en Ciencia Política, FCS, Montevideo, 2002.
- SÁDER NEFFA, Mayid: *Estimación de los márgenes brutos en actividades agropecuarias*, Informe de coyuntura, Julio de 2007, tomado de www.mgap.gub.uy, 05/08/07.
- SANGUINETTI, Graciela: *El endeudamiento agropecuario en el período 1999-2001. El papel de la Asociación Rural y la Federación Rural en la elaboración de las políticas públicas*. Tesis de grado en Ciencia Política, FCS, Montevideo, 2002.
- THORP, Rosemary: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID-UE, Washington, 1998.
- TROCHÓN, Yvette; VIDAL, Beatriz: *El régimen terrista (1933-1938) Aspectos políticos, económicos y sociales*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1993.
- VALLÉS, Miguel S.: *Técnicas cualitativas de investigación social, reflexión metodológica y práctica profesional*, Síntesis sociología, 1997.
- VV.AA: *Contribución a la historia económica del Uruguay*, Academia Nacional de Economía, Montevideo, 1984.
- VÁZQUEZ PLATERO, Roberto: *El crecimiento del sector ganadero en el Uruguay*, XVII Jornadas de Pergamino, 2006, Estudio ganadero Pergamino, tomado de www.ipcva.com.ar/files/jp.uruguay.pdf; 11/12/07.
- VÉGH VILLEGAS, A.: *Economía política: teoría y acción*, Polo, Montevideo, 1977.
- VIGUERA, Aníbal: “Estado, empresarios y reformas económicas” en *Revista Perfiles latinoamericanos*, 1998.
- XOSE, Carlos Arias: *La formación de la política económica*, Civitas, Vigo, España, 1996.
- ZURBRIGGEN, Cristina: *Empresarios y acción colectiva en la producción bibliográfica nacional*, Documento de trabajo N° 31, Departamento de Ciencia Política, FCS, Montevideo, 1998.
- ZURBRIGGEN, Cristina: *Las organizaciones empresariales en la escena de los noventa*, Documento de trabajo N° 15, Departamento de Ciencia Política, FCS, Montevideo, 1999.

ZURBRIGGEN, Cristina: *El análisis de los “policy networks” y su utilidad para el estudio de las hechuras de políticas*, documento de trabajo N° 31, Departamento de Ciencia Política, FCS, Montevideo, 2002.

ZURBRIGGEN, Cristina: *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas sociales*, Tesis de doctorado, Alemania, 2005.

ZURBRIGGEN, Cristina: *Primeros pasos de las cámaras empresariales en Uruguay*, tomado de www.ciu.com.uy/primeros.html, 12/03/07.

ANEXOS

Anexo I

Cuadro N°1

Producción de carne vacuna

Promedio anual de cada período, en miles de toneladas.

1935-39.....	296
1945-49.....	243
1955-59.....	240
1960-64.....	284
1965-69.....	299
1971-74.....	294

Fuente: Banco Central, tomado de Martín Buxedas: *La industria frigorífica en el Río de la Plata*, Clacso, Montevideo, 1983.

Cuadro N° 2

Relación de términos de intercambio

Años	Índice de precios de las exportaciones	Índice de precios de las importaciones	Relación de términos de intercambio
1950	124.3	85.3	145.7
1951	173.2	102.1	169.6
1952	132.3	105.3	125.6
1953	129.8	98.9	131.2
1954	127.9	93.0	137.5
1955	116.7	101.2	115.3
1956	109.6	106.4	103.0
1957	116.4	109.2	106.6
1958	101.1	107.7	93.9
1959	98.0	102.4	95.7
1960	104.0	96.7	107.5
1961	100.0	100.0	100.0
1962	100.2	95.3	105.1
1963	101.3	99.4	101.9
1964	115.3	98.8	116.7
1965	110.2	98.1	112.3
1966	112.3	96.3	116.3
1967	105.8	95.7	119.8
1968	94.5	98.5	95.9
1969	103.0	98.3	104.8
1970	106.7	100.5	106.2

Fuente: OPP en base a datos del BCU. Tomado de Buxedas: ob. cit.

Cuadro N°3

Evolución del consumo de carne vacuna

Período	Consumo/faena en %	Consumo por habitante (kg/año)
1935-1939	53.9	84.8
1940-1944	52.7	76.0
1945-1949	64.6	74.0
1950-1954	65.3	81.1
1955-1959	79.8	78.6
1960-1964	65.3	70.8
1965-1969	68.3	73.3
1970-1974	61.8	65.4
1975-1979	63.6	72.7
1980-1981	59.8	69.5

Fuente: Elaborado por CIEDUR, basado en información del Banco Central del Uruguay y de la Dirección General de Estadística y Censos. Tomado de Buxedas: ob. cit.

Cuadro N°4

Balance del comercio exterior del sector agropecuario (En millones de dólares)

Concepto	1970 Hipótesis baja	1977 Hipótesis alta
1) Ingreso de divisas		
- Exportaciones netas del sector	193.9	289.4
2) Egreso de divisas ¹		
- Inversiones	15.5	22.9
- Insumos.....	15.3	22.5
- Alimentos y materias primas ²	43.4	44.2
Total.....	74.2	89.6
3) Balance	119.7	181.8
		200.6

Fuente: Oficina de Programación y Política Agropecuaria. Tomado del PDA

¹ Valorado en dólares de 1969.

² Incluye productos forestales.

Cuadro N°5

Cambio proyectado en la composición de las existencias de bovinos de carne (al 31 de diciembre de 1970)

Categorías	1970		1977			
	hipótesis baja		hipótesis alta			
	miles de cabezas	%	miles de cabezas	%	miles de cabezas	%
Toros	174	1.8	193	1.8	201	1.8
Vacas de cría	3.410	35.5	3.851	35.8	4.011	35.6
Terneros machos	928	9.6	1.121	10.4	1.198	10.7
Terneros hembras	958	9.9	1.151	10.7	1.228	10.9
Vaquillonas 1 año	881	9.1	1.002	9.3	1.070	9.5
Vaquillonas 2 años	440	4.6	510	4.7	482	4.3
Novillos 1 año	767	8.0	924	8.6	976	8.7
Novillos 2 años	770	8.0	805	7.5	828	7.4
Novillos 3 años y +	804	8.3	552	5.1	561	5.0
Vacas de refugo	434	4.5	597	5.5	616	5.5
Bueyes	71	0.7	64	0.6	64	0.6
Total	9.637	100.0	10.770	100.0	11.235	100.0

Fuente: Oficina de Programación y Política Agropecuaria y Comisión Honoraria del Plan Agropecuario. Tomado del PDA.

Cuadro N° 6

Evolución porcentual de los precios en feria. Noviembre / 77 índice 100.

	Nov./77	Dic./77	En./78	Feb./78
Novillos de invernada	100	88	70	65
Vacas de invernada	100	98	90	90
Ganado de cría	100	100	83	74
Vaquillonas	100	98	91	80
Terneros	100	105	100	95

Fuente: Revista Federural.

Cuadro N° 7

Evolución de la relación precio de novillo gordo en frigorífico a precio de reposición en feria

Año	Relación kilo gordo a kilo de reposición
1973	1.22
1974	0.82
1975	0.60
1976	0.75
1977	0.91
1978	0.81

Fuente: Revista Federural.

Cuadro N° 8³

Evolución de la superficie total de pasturas mejoradas (en hectáreas)

Año	Financiado Plan Agrop.	Por productor ⁴	Total anual	Total acumulado	Superficie existente ¹	Superficie en prod. ²
1967	80	65	145	636	516	403
1968	150	75	225	861	700	516
1969	120	80	200	1.001	844	700
1970	110	50	160	1.221	936	844
1971	234	36	270	1.491	1.131	936
1972	183	137	320	1.811	1.361	1.131
1973	206	102	308	2.119	1.560	1.361
1974	116	166	282	2.401	1.639 ⁶	1.560
1975	37	64	101	2.502	1.510 ⁶	1.639
1976	43	44	87	2.589	1.333 ⁶	1.510
1977 ⁵	50	30	80	2.669	1.280 ⁶	1.333

Fuente: SERPA (Comisión Honoraria del Plan Agropecuario). Tomado del PDA.

1 Estimado en función de las hectáreas existentes el año anterior mermadas en un 8% y sumadas las realizadas en el año.

2 Se supone igual a las hectáreas existentes el año anterior.

3 Dato de la encuesta pecuaria 1975 (DIEA)

4 Incluye mejoramientos realizados con asistencia técnica del Plan Agropecuario

5 Estimado

6 Cifras estimadas en base a la información de DINACOSE al 30/06/76.

Cuadro N° 9

Toneladas de novillo en pie necesarias para comprar 1 HP de potencia en tractores de 35-50 HP. Costo de la unidad de potencia (1 HP) en términos de carne vacuna.

	1963/66	1973/76
Uruguay	.70	1.09
Argentina	.41	.47
Brasil	.63	.34
EE.UU	.20	.21
Francia	.15	.10

Fuente: elaborado por Frick Davie: *Contribución a la historia económica del Uruguay.*

Cuadro N°10

Toneladas de carne vacuna necesarias para comprar mil litros de gas oil

	1961/64	1969/72	1975/76
Uruguay	.20	.19	.85
Argentina	.30	.18	.31
Brasil	.33	.31	.43
EE.UU	.096	.07	.10
Francia	.08	.07	.10

Fuente: elaborado por Frick Davie: ob. cit.

Cuadro N°11

Relación entre los precios de carne vacuna y fertilizantes fosfatados

Año	Kilos de fertilizantes comprados por cada kilo de carne vendida
1973	7.32
1974	4.62
1975	1.37
1976	1.91
1977	3.07
1978	2.64

Fuente: Revista Federural.

Cuadro N°12

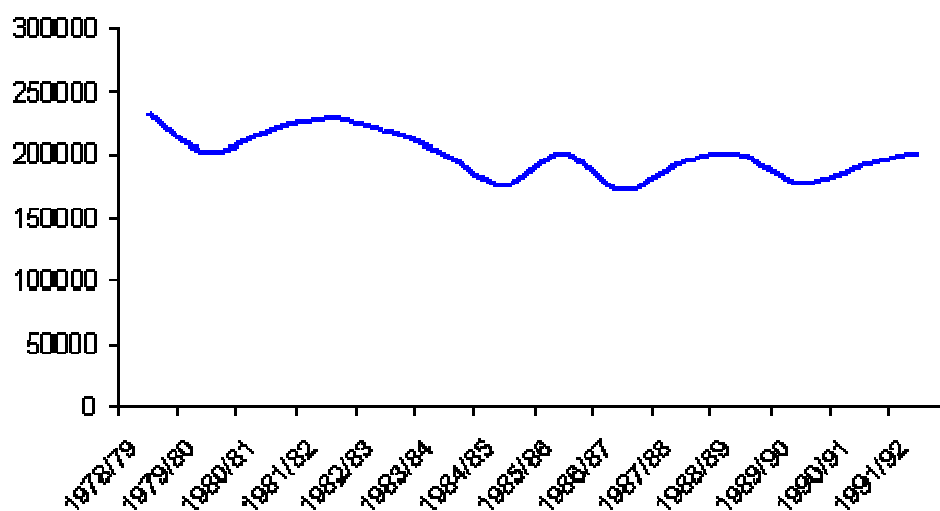
Precios de novillo gordo al productor (centavos de dólar por kilo vivo)

Período	Promedio	Mínimo	Máximo	Coefficiente de variabilidad
1971-1980	37	18	69	47%
1981-1990	52	35	68	20%
1991-2005	73	62	86	11%
1996-2005	75	54	90	15%
Acceso a EEUU	81	74	90	7%

Fuente: Roberto Vázquez Platero, XVII Jornadas Ganaderas de Pergamino, 2006

Gráfico N°1

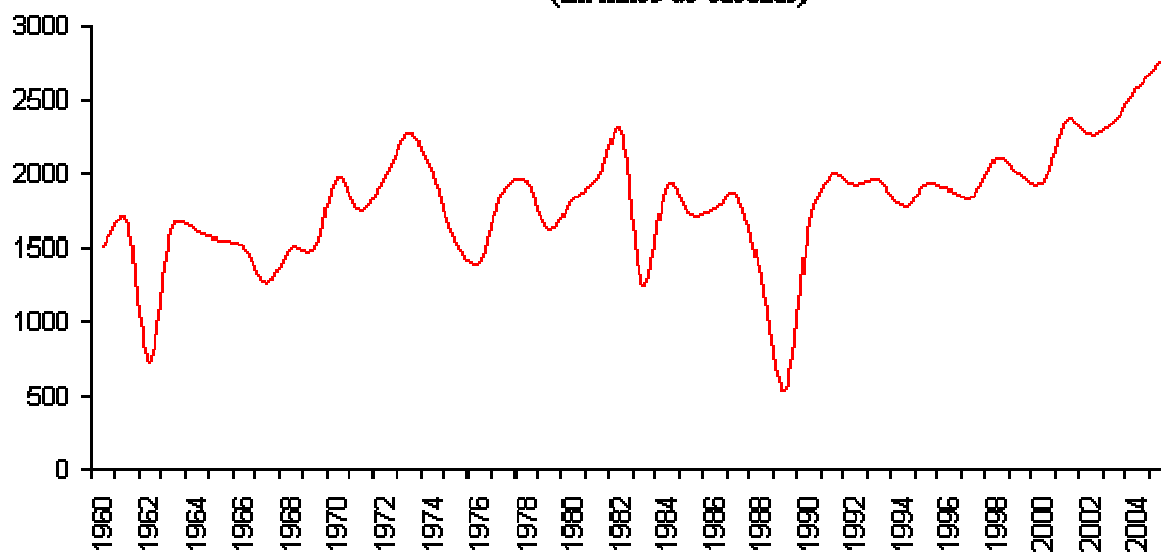
Consumo nacional de carne bovina
(En toneladas de carne en gancho)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA

Gráfico N°2

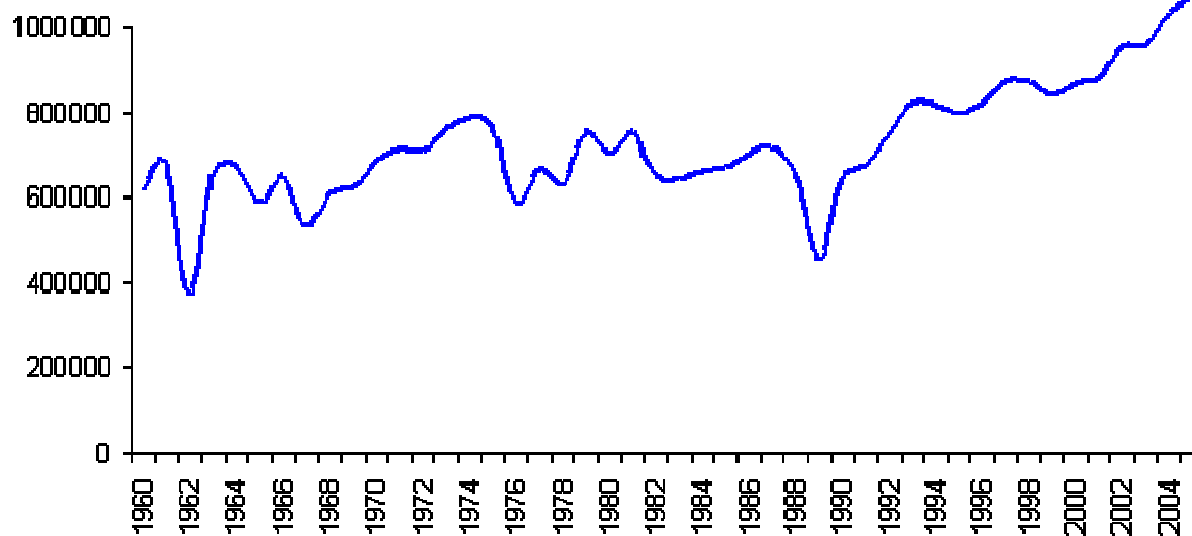
Estimación de la producción de carne vacuna
(En miles de cabezas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA.

Gráfico N°3

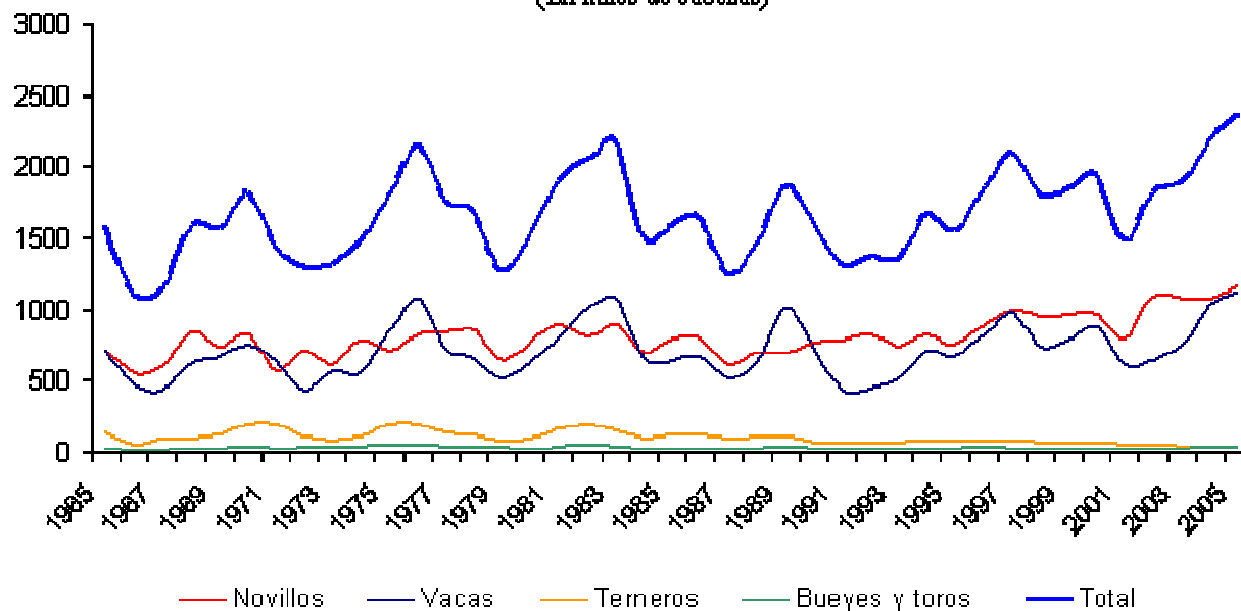
**Estimación de la producción de carne vacuna
(En toneladas en pie)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA

Gráfico N° 4

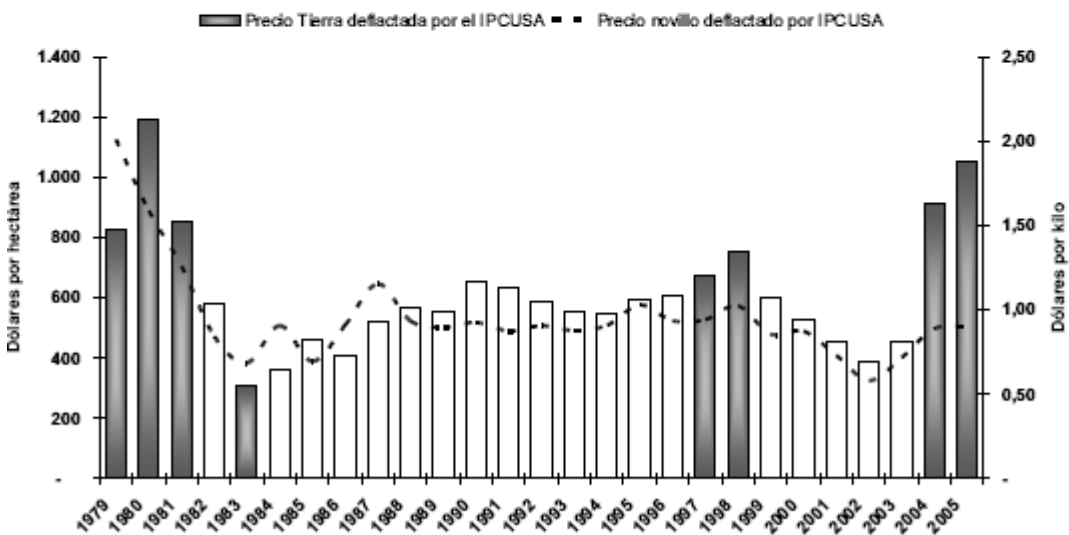
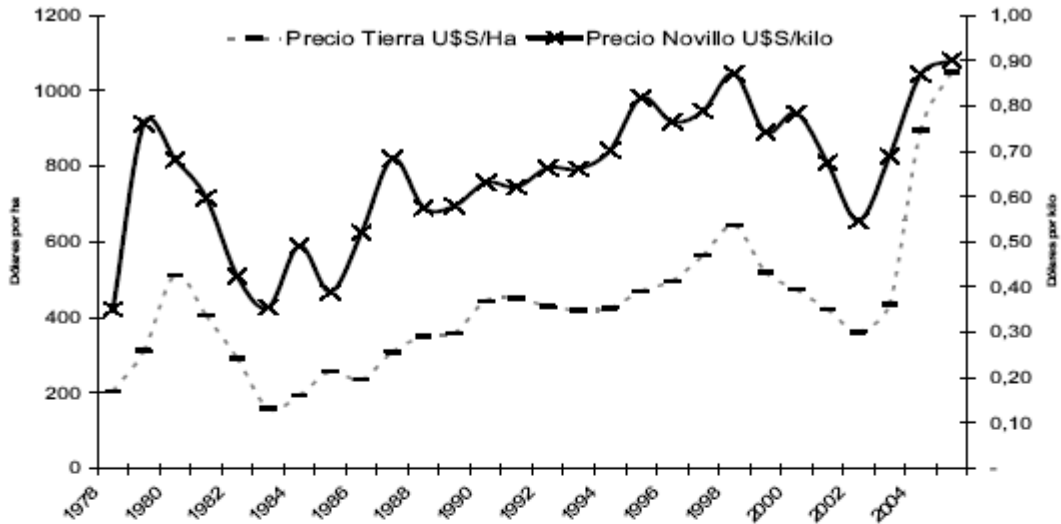
**Faenas de vacunos por categoría
(En miles de cabezas)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA

Gráfico N°5

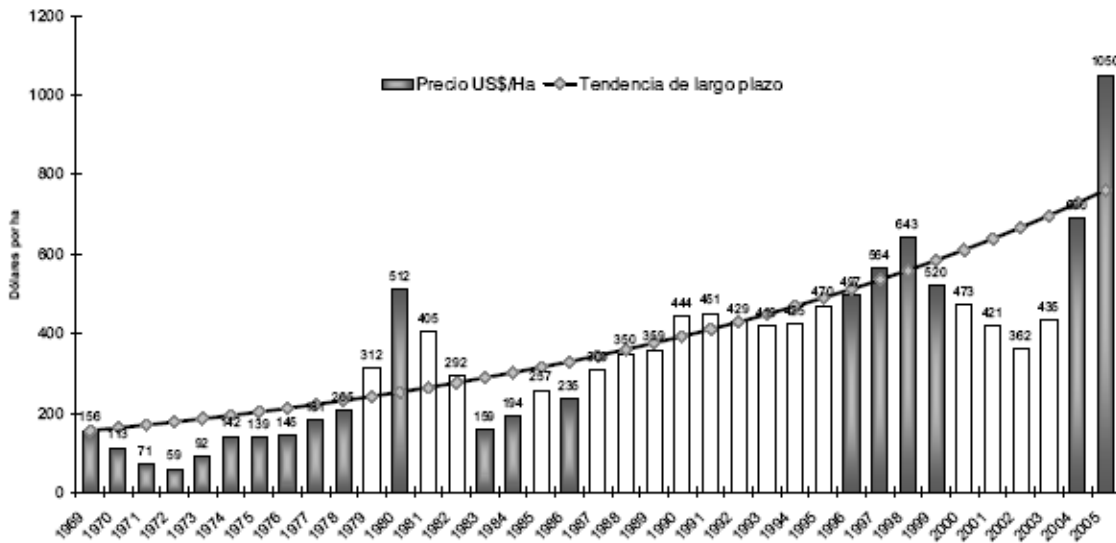
Precio de la hectárea y del novillo en dólares corrientes y constantes



Fuente: OPYP A en base a datos de DIEA y el Bureau of Labor Statistics Data - USA

Gráfico N°6

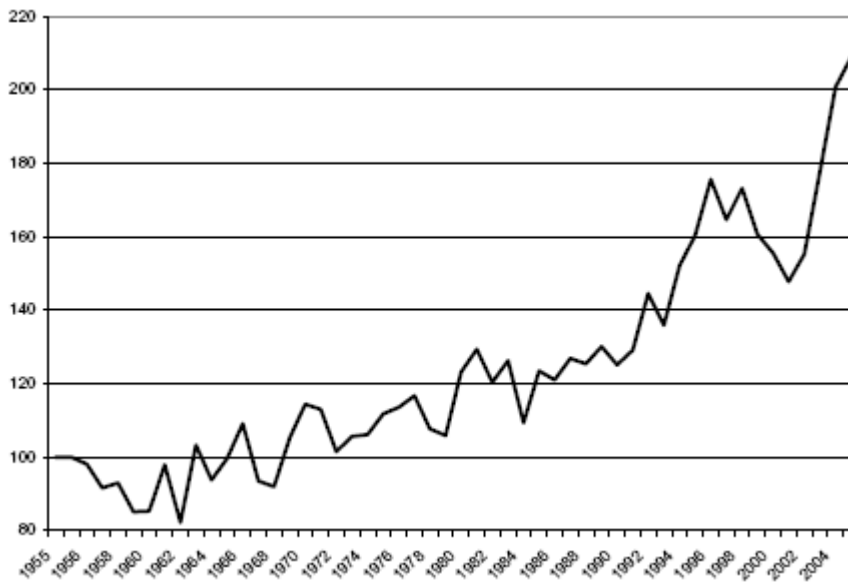
Evolución del precio promedio de la hectárea entre 1969 y 2005



Nota: En 2005, sólo ventas de tierra no forestada.
Fuente: OPYP, DIEA e INC.

Gráfico N° 7

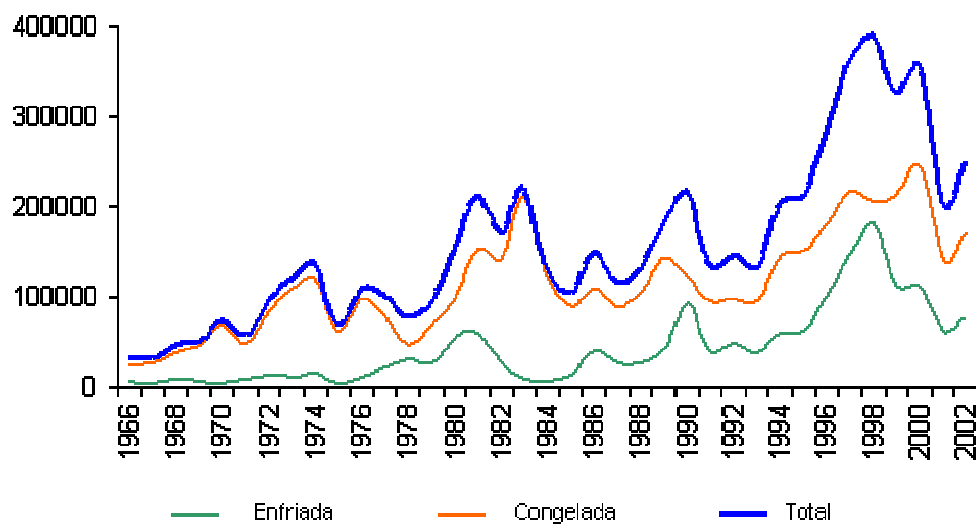
Evolución del PBI agropecuario 1955-2004 (1955=100)



Fuente: Ing. Ar. Alfredo Picerno elaborado en base a BCU.

Gráfico N°8

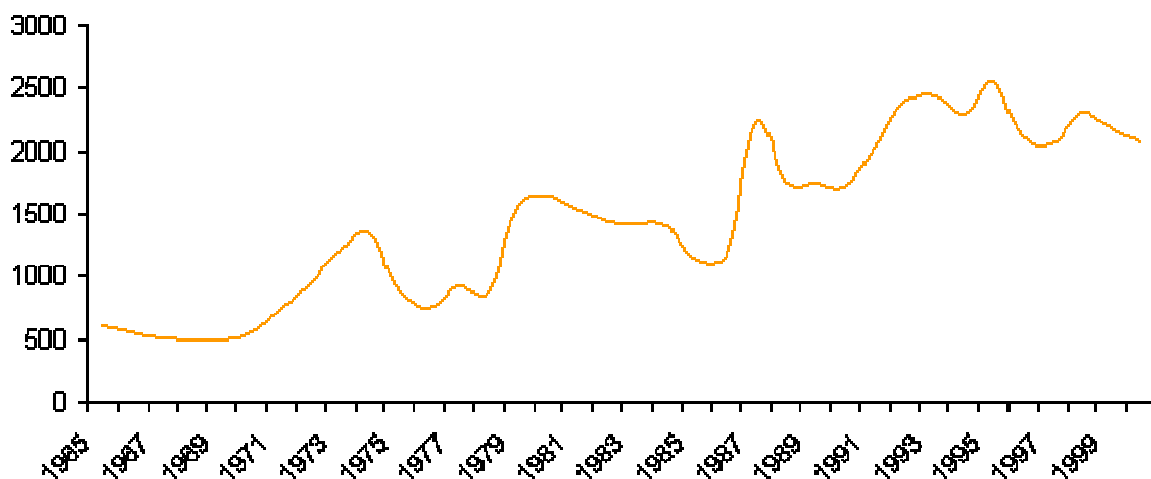
Exportaciones de carne vacuna refrigerada
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA.

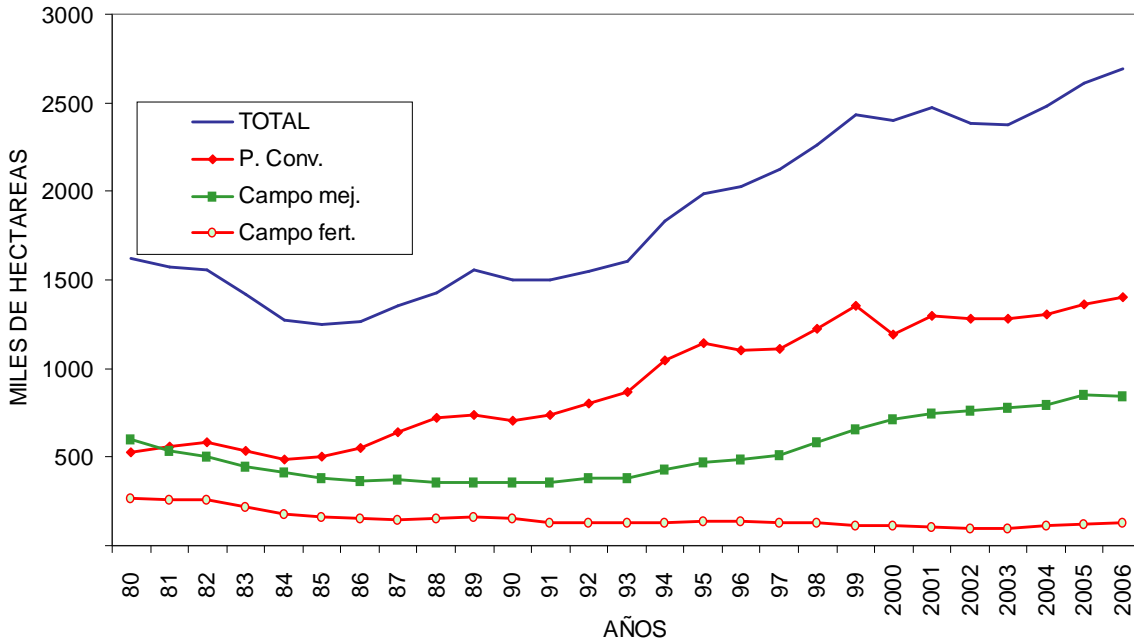
Gráfico N° 9

Exportaciones de carne vacuna refrigerada
(precio promedio por tonelada en U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA.

Gráfico N° 10
Evolución de los mejoramientos forrajeros

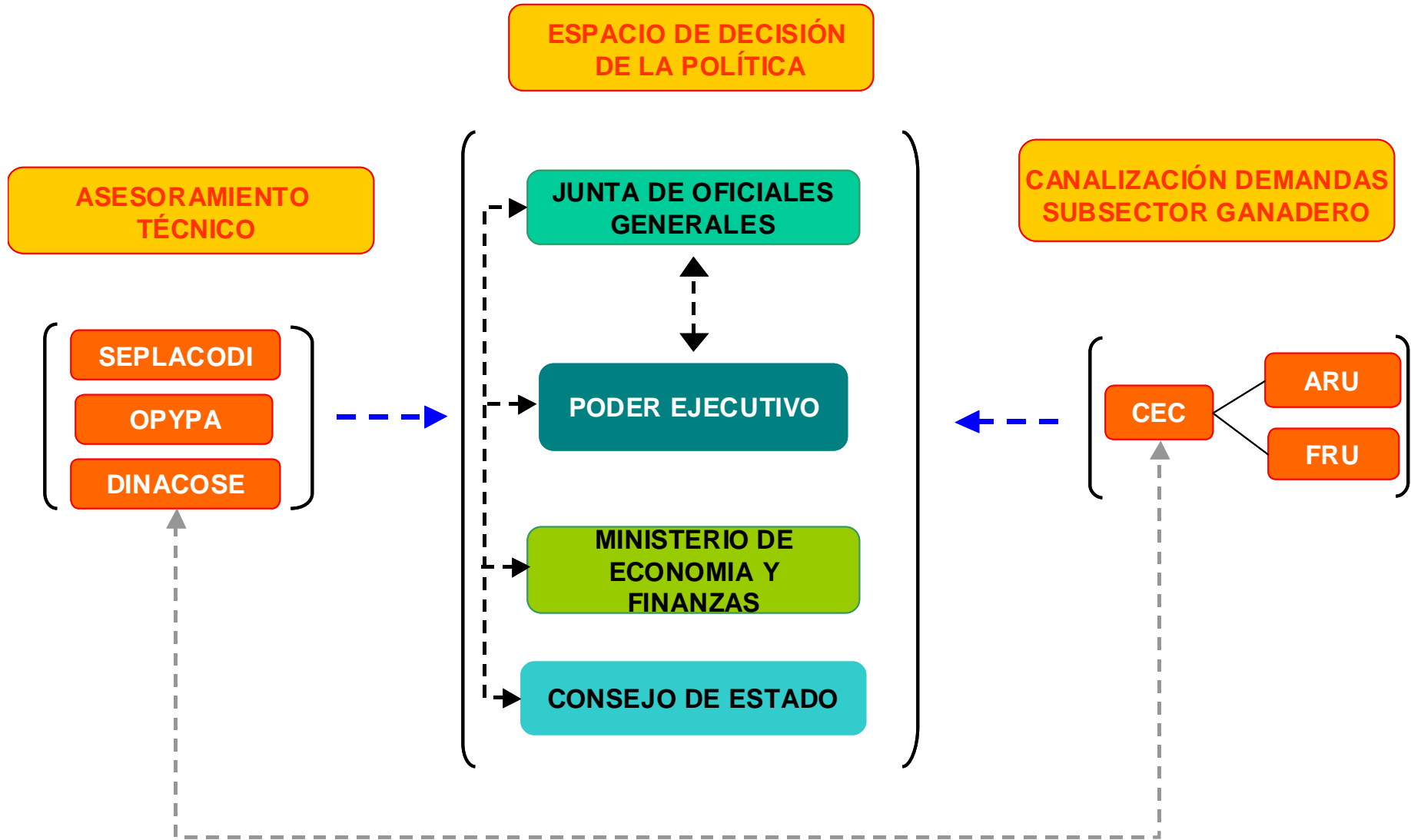


Fuente: Ing. Agr. Julio Preve e Ing. Agr. Juan Peyrou en base a datos de OPYPA y DIEA.

Esquema de cambios en la participación del sector público sobre el complejo cárnico

Antes	Medidas de liberalización del mercado cárnico de agosto de 1978	Después
<ul style="list-style-type: none"> • Precios de hacienda determinados en sus 3 niveles: minorista, mayorista y productor. • Coexistencia de mercado de hacienda con precios variables fijados por el Estado y precios de venta al consumo interno determinados a nivel municipal y fijos. • Deduciones al precio de exportación de carnes. • Prohibición al establecimiento de nuevas plantas de faena exportadoras. • Inclusión del departamento de Canelones junto con Montevideo en la prohibición de venta libre de carne al consumo. • Prohibición de venta de categorías de haciendas. • Financiación bancaria del BROU conforme al 402/71. • Creación de CERCIC, INAC y DINACOSE. • Creación del stock regulador. 	<p>Medidas de liberalización del mercado cárnico de agosto de 1978</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Precio libre de todas las categorías de ganado. • Se acepta la movilidad de los precios de hacienda y carne al consumo. • Se clausuran actividades del Frigorífico Nacional y se privatizan las industrias frigoríficas intervenidas. • Se eliminan las fronteras internas. • Se suprimen cuotas de faena salvo en departamentos fronterizos. • Se limitan créditos que el BROU daba a la industria exportadora. • Derogación del 402/71. • Pago de haciendas al contado o con aval bancario. • Se autoriza la libre participación industrial en la faena para el abasto interno. • Libre exportación de ganado en pie en la década del 90. • Eliminación del stock regulador en la década del 90.

Esquema conceptual del proceso decisional del paquete de medidas de agosto del 78



Anexo II

Selección de normas referidas a la regulación de la industria frigorífica y del abasto interno (1959-1978)

a) Antecedentes de liberalización del abasto interno de Montevideo y Canelones

Decreto del 13-1-59: Reglamenta la ley 12.541 del 16/10/58 que confía al Frigorífico Nacional la represión del comercio ilícito de la carne en el departamento de Montevideo. Reorganiza la Comisión Especial de Represión del Comercio Ilícito de la Carne (decreto del 21/7/54, reglamentando ley 12.120 del 6/7/54. Establece normas y sanciones.

Resolución del 20-01-59: Se observa al Frigorífico Nacional por hacer uso excesivo del derecho de prioridad que le asigna la ley 12.118 del 6/7/54 para la adquisición de ganado en pie con destino al abasto, en el Mercado Nacional de Haciendas, creando problemas a las restantes demandas, especialmente vinculadas con la exportación.

Decreto del 5-06-59: Instituye régimen de abasto libre para Montevideo. Establece que los ganados que entreguen los abastecedores para la faena en el Frigorífico Nacional, deberán despacharse por el Mercado Nacional de Haciendas. Autoriza la intervención de abastecedores, los que pasarán a ser: el Fgo. Nacional, el Gobierno Departamental de Montevideo, las sociedades de preemisarios y las cooperativas de consumo. La adquisición de haciendas será de cuenta de los abastecedores, los que entregarán los animales para su faena de al Frigorífico Nacional. En sus considerandos busca promover la libre concurrencia y reconoce la crisis financiera del Frigorífico Nacional.

Decreto del 9-6-59: Establece que los abastecedores deberán celebrar contratos de carácter previo y revocable con el Frigorífico Nacional antes de entrar a ejercer sus actividades.

Decreto del 16-7-59: Modifica en su redacción decreto del 5/6/59. Las cooperativas de consumo podrán ampararse al régimen previsto en la ley 8.282 del 6/9/28. Deroga decreto del 1/2/34 finalizando el monopolio del abasto del Fgo. Nacional.

Decreto del 7-7-59: Como forma de posibilitar y estimular el mayor aflujo de ganados al Mercado Nacional de Haciendas, deroga el decreto del 14/08/45 que limitó al departamento de Montevideo la faena de vacunos para abasto que se comercializaran en dicho mercado. Expresa que el Mercado Nacional de Haciendas debe ser centro natural de comercialización y principal elemento de orientación para los productores, y que es propósito del Poder Ejecutivo tender a la comercialización de toda la producción agropecuaria mediante el libre juego de la oferta y la demanda.

Decreto del 15-9-60: Ante las dificultades para atender el abasto de Montevideo, se atenúan las normas de represión del comercio ilícito y se autoriza a distintos servicios públicos a abastecerse en mataderos autorizados y controlados sanitariamente fuera del departamento de Montevideo.

Decreto del 16-3-61: Instituye e integra una Comisión para estudiar el régimen legal vigente en relación a la represión del comercio ilícito de la carne (leyes 12.120 y 12.541 y decreto del 15/9/59)

Decreto del 9-1-62: Faculta a los Ministerios de Ganadería y Agricultura y de Relaciones Exteriores para solicitar de las Naciones Unidas a través de sus organismos especializados, el

asesoramiento técnico requerido para planificar la reestructuración de la industria frigorífica. En sus consideraciones se enfatiza en las dificultades para la colocación de los saldos exportables y la necesidad de revisión de los costos de industrialización.

Decreto del 16-5-63: Dispone que entre el 20 de mayo y el 15 de julio, el abasto de carne vacuna, tanto de Montevideo como del interior, se atenderá con por lo menos un 50% de vacas. Además, las carnicerías del interior del país expedirán exclusivamente carne de vaca los días viernes, sábados y domingos. Se fundamenta en la abundancia de ganado gordo y la conveniencia de orientar las exportaciones hacia las carnes que obtienen mejores cotizaciones en el exterior.

Decreto del 2-7-64: Crea una Comisión Técnica Asesora con el cometido de realizar el relevamiento de la industrialización de la carne en el país.

Resolución Municipal del 12-8-64: Por resolución del Gobierno Departamental de Montevideo, cesa la participación de abastecedores en la atención del abasto del departamento de Montevideo. El régimen de “permisarios” fue establecido por decreto del 5/6/59.¹⁴⁰

Decreto del 18-10-65: Prohíbe la venta de carne bovina u ovina para el consumo, en todo el país, los días viernes, sábados y domingos. Las carnicerías y expendios deberán permanecer cerrados y los hoteles, restaurantes, etc. no podrán servir platos elaborados con carnes vacunas u ovinas, excepto conservas, en los días indicados. Se fundamenta en la elevación del precio de la carne para consumo incrementada por factores estacionales de escasez, motivados en el buen estado de las pasturas que incide en la retracción de la oferta. Busca regular el consumo en forma de impedir que la demanda sitúe los precios internos por encima de los que permiten los valores internacionales, y afirma que el incremento de las exportaciones es en última instancia, el único medio eficaz de estabilización.

Decreto del 4-11-65: Modifica y amplía disposiciones del decreto del 18/10/65. Autoriza a los expendios municipales o del Consejo Nacional de Subsistencias y a los locales de venta del Frigorífico Nacional, a vender carne ovina y menudencias vacunas, los días viernes, sábados y domingos. Similar criterio respecto de hoteles, restaurantes, etc.

Decreto del 21-12-66: Suspende hasta el 8 de enero las prohibiciones establecidas por los decretos del 18/10/65 y 4/11/65, para normalizar abasto en períodos de festividades de Navidad, Año Nuevo y Reyes.

Decreto del 21-9-67: Suspende, entre el 2 y el 31 de octubre, la faena de ganado vacuno para el abasto y la comercialización de carnes del mismo tipo para el consumo, en todo el país. Contralor del decreto a cargo del Consejo Nacional de Subsistencias y de la Comisión Especial de Represión del Comercio Ilícito de la Carne; los Ministerios de Defensa Nacional e Interior pondrán a disposición de la citada Comisión los medios necesarios para el eficiente y severo cumplimiento del decreto, de acuerdo a la ley 12.541. Se fundamenta en las adversas condiciones climáticas y la consiguiente escasez de ganados aptos para faena, que ha determinado un incesante y descontrolado aumento y distorsión en los precios, que se traduce en una pesada carga para el consumidor; además el Frigorífico Nacional se encuentra imposibilitado de atender el abasto de Montevideo. Manifiesta el interés general de la economía del país en un mayor consumo de carne ovina, que sustituya la carne vacuna.

Decreto del 27-10-67: Prorroga hasta el 21 de noviembre la prohibición de faena de vacunos con destino al abasto en todo el territorio nacional, en las condiciones establecidas por el decreto del

¹⁴⁰ No consta en el Registro Nacional de Leyes.

21/9/67. Se fundamenta en que es de interés nacional, proceder al reordenamiento de los distintos procesos de industrialización, comercialización, abasto y exportación de carnes y que para tales fines se hace necesario previamente establecer las normas de comercialización externa, las cuales son objeto de estudio actualmente. Se busca que al finalizar el período de veda, puedan entrar en vigencia las medidas de reordenamiento. Además, estima necesario evaluar el ensayo de inclusión de carne ovina dentro del consumo de Montevideo.

Decreto del 27-11-67: Establece normas sobre industrialización, comercialización, abasto y exportación de carnes. Prohíbe la faena de vacunos para el abasto, en todo el territorio nacional, los días jueves a domingo y la venta en las carnicerías y expendios, los días viernes a domingo, a partir del 29 de noviembre. Fija volumen de faena semanal para todo el territorio nacional, en 12.800 reses vacunas y establece distribución por departamentos previendo un margen más amplio para aquellos con mejor afluencia turística (por ejemplo Montevideo: 7.000 reses vacunas semanales). Los Gobiernos Departamentales distribuirán el volumen departamental, fijando cuota para cada matadero autorizado, los cuales podrán reiniciar las faenas de vacunos una vez que el Poder Ejecutivo acuse recibo de la distribución. El Frigorífico Nacional y los Gobiernos Departamentales podrán acordar con los frigoríficos privados que faenan para la exportación, la compra de menudencias de vacunos, con destino al abasto; el Ministerio de Industria y Comercio podrá autorizar, si sobrevienen circunstancias relacionadas con las conveniencias de la exportación o del consumo que lo justifiquen, que se destinen al abasto cuartos delanteros procedentes de los frigoríficos exportadores. Los Ministerios de Industria y Comercio, y de Ganadería y Agricultura podrán coordinar con el Frigorífico Nacional, la entrega de carne vacuna para atender la eventual demanda adicional de las carnicerías ubicadas en las zonas limítrofes de Montevideo y Canelones; para ello el Frigorífico Nacional y el Municipio de Montevideo se hará trozada en cuartos de res, con tarifas diferenciales; dentro del plazo de seis meses. El Frigorífico Nacional entregará gradualmente parte de la carne destinada al abasto en cortes empaquetados, con especificación de origen, peso y calidad.

Establece régimen financiero para el abasto de Montevideo; adelantos en cuenta corriente del Banco de la República al Frigorífico Nacional, por un monto equivalente a una semana de abasto de ganado vacuno según cuota; régimen de cobranzas de los suministros para garantizar reintegros de los adelantos; pago efectivo a los productores a los 30 días de adquisición del ganado por el Frigorífico Nacional.

Establece régimen de bonificaciones y deducciones al precio del ganado respecto a la faena de novillos, tanto para el abasto como para la exportación.

Crea el Fondo de Estabilización y Regularización del Mercado de la Carne; a tales efectos el Frigorífico Nacional depositará \$2 por kilogramo de carne entregada en el abasto.

En los considerandos del conjunto de medidas señala: 1) es de interés nacional trazar una política de carnes que, con el punto de vista puesto en la necesidad preeminente de incrementar los volúmenes de exportación, contemple adecuadamente los intereses de la producción, de la industria y del consumo. 2) la mayor disponibilidad relativa de haciendas, motivada por la prohibición de faena anterior y el clima propicio, permite contemplar necesidades del consumo hasta que se afirmen las perspectivas de exportación; con posterioridad, el régimen a fijar para el consumo de carne vacuna ha de ser más restrictivo, a fin de asegurar mayores volúmenes exportables, complementando el abasto con carne ovina. 3) el abastecimiento de carne vacuna en beneficio del consumo popular, plantea también la necesidad de arbitrar fórmulas que posibiliten destinar al abasto las menudencias y los cuartos delanteros de las faenas que realicen los frigoríficos para la exportación (Medida que se ajusta a las previsiones legales por cuanto la ley 12.118 del 6/7/54, impone la obligación de atender las necesidades imprescindibles del consumo, sin perjuicio de la exportación). 4) que la armonización integral de las necesidades de intensificar exportaciones y del suministro de carne a la población, requerirá de una legislación de fondo; mientras tanto, nada obsta para conciliar esas medidas mediante la legislación vigente, a cuyos efectos bastaría que las Intendencias Municipales y el Frigorífico Nacional acuerden con los frigoríficos exportadores particulares, la adquisición de

menudencias y de cuartos delanteros, que no están comprendidos en negocios de exportación. 5) necesidad de encarar otros aspectos concurrentes al normal funcionamiento del Frigorífico Nacional: posibilidad de cumplir el abasto total de carne a Montevideo, garantizar a los productores rurales el cobro regular de sus ventas y asegurar al Fgo. Nacional el cobro de los créditos por venta de carne.

Decreto del 1-3-68: Dispone que el Frigorífico Nacional proceda de inmediato a reactivar la planta industrial del Frigorífico Anglo. La ocupación y operación del mismo se realizarán de acuerdo a lo dispuesto en el acta suscripta en la fecha entre el Poder Ejecutivo y la compañía propietaria. El Banco de la República podrá otorgar créditos al Frigorífico Nacional para la reactivación de la planta de Fray Bentos.

Decreto 29-3-68: Establece que el Estado se constituye en garantía de los créditos otorgados al Frigorífico Nacional para la reactivación del Frigorífico Anglo, dispuesta por el decreto del 1/3/68.

Decreto del 28-06-68: Autoriza al Ministerio de Ganadería para permitir que los Establecimientos adquirentes de ganado, reciban directamente las reses, sin previo pesaje por la Tablada Nacional. Se fundamenta en la existencia de conflicto planteado pro los funcionarios de la Tablada Nacional.

Decreto del 11-10-68: Establece normas reglamentarias del decreto del 29/3/68, tendientes a asegurar la continuidad de los créditos al Frigorífico Nacional para seguir operando la planta del Frigorífico Anglo de Fray Bentos.

Decreto del 26-12-68: Releva al Frigorífico Nacional de la administración de la planta del Frigorífico Anglo de Fray Bentos e integra en su sustitución un directorio.

Decreto del 26/12/68: Prorroga hasta el 31/3/69, el plazo previsto para la sanción y promulgación de la ley de compra del establecimiento del Anglo.

Decreto del 17-1-69: Amplía disposiciones del decreto del 11/10/68 por el que el Estado se constituye en garantía de los créditos para la reactivación de la planta del Frigorífico Anglo.

Decreto del 12-2-69: Establece la intervención del Frigorífico Nacional, la que tendrá por finalidad: a) adoptar las medidas indispensables para mejorar la eficiencia técnica, administrativa y comercial del organismo; b) reestablecer la normalidad del servicio de abasto de carnes a Montevideo; c) proyectar la reorganización de la empresa. Designa los interventores y fija un plazo de seis meses como duración de su mandato. La intervención se fundamenta: 1) en las crónicas dificultades económico-financieras que se han manifestado en el giro de los negocios del Frigorífico Nacional y en las perturbaciones que ello ocasiona a sus trabajadores; 2) en que el Directorio no ha logrado superar estos inconvenientes; 3) en que el gozar el Fgo. Nacional del monopolio de la faena destinada al abasto de Montevideo, supone su ineludible deber de cumplir con regularidad ese servicio y que el Estado debe velar por la continuidad y eficaz desenvolvimiento de sus funciones ya que de ellas depende el acceso de la población a la carne; 4) en que la crisis del sistema de abasto de carne a la capital pone en peligro las metas que el Gobierno se ha propuesto en materia de precios, ya que provoca una vasta distorsión en la estructura de los precios de los bienes de consumo; 5) que el Poder Ejecutivo entiende que es indispensable devolver a dicho organismo la eficiencia técnica, administrativa y comercial necesarias para cumplir con la función reguladora del mercado nacional de carnes.

Decreto del 21-02-69: Al implantar un nuevo régimen para el abasto de Montevideo, establece que la comercialización de haciendas por parte de los frigoríficos participantes en ese régimen, se

efectuará en el Mercado Nacional de Haciendas, hasta tanto se reglamenten las disposiciones de la ley 13.737.

Decreto del 3-11-69: Todos los frigoríficos habilitados quedan autorizados para intervenir en la compra y faena de ganado vacuno y ovino con destino al abasto de los departamentos de Montevideo y Canelones, estableciendo nuevo régimen de abasto de carácter provisional y precario. Distribuye cuotas. Asimismo, adopta medidas en relación a los mataderos existentes en el departamento de Canelones.

Decreto 7-5-70: Actualiza régimen de cuota de abasto para Montevideo y Canelones, entre los frigoríficos habilitados, establecidos por el decreto del 3/11/69: Fgo. Nacional 30%, restantes frigoríficos habilitados 70%. Este último porcentaje se distribuirá anualmente en función de los volúmenes exportados; la revisión de cuotas se hará los 1° de febrero de cada año. Establece sanciones al incumplimiento de las cuotas. Modifica integración y destino del Fondo Especial de Abasto, creado por decreto del 3/11/6: la Comisión de Abasto retendrá \$1 por kilogramo, del precio de la carne entregada al abasto de Montevideo y Canelones.

Decreto del 14-7-70: Suspende hasta el 3/8/70, la faena de vacunos con destino a la exportación o al abasto de Montevideo y Canelones; la Comisión de Abasto atenderá razonablemente el consumo, empleando el stock de reserva a su disposición. Se fundamenta en la distorsión existente en el precio del ganado en pie, que compromete atención regular de exportación y abasto, eleva artificialmente el precio del ganado de cría y dificulta efecto de las medidas del decreto del 2/4/70 relativas a la post-zafra.

Decreto del 28-1-71: Establece mecanismos para la distribución de cuotas de abasto para Montevideo y Canelones, entre los frigoríficos habilitados y centraliza la distribución de carne y menudencias en la Comisión Administradora de Abasto.

Decreto del 8-7-71: Establece que las existencias de carne y menudencias vacunas en cámaras, serán destinadas exclusivamente al consumo de Montevideo y Canelones. Toda exportación requerirá previa autorización en la Comisión de Abasto.

Decreto del 13-7-71: Establece que los funcionarios policiales y militares, en su jurisdicción, podrán incautarse del ganado, así como de la carne y sub-productos, sospechosos de su negociación o faena con violación de las disposiciones vigentes, en particular, las destinadas a controlar el abastecimiento de carne a la población de Montevideo, Canelones y San José.

Decreto del 9-03-72: Prohíbe la comercialización en ferias, remates, locales ferias y similares, de novillos gordos en pie. Comete al contralor a las Direcciones de Industria Animal y de Sanidad Animal; el Consejo Nacional de Subsistencias fijará las sanciones. Se fundamenta en la irregular situación en la comercialización de novillos gordos y considerando las dificultades de contralor en el régimen de libre comercialización habitual por medio de remates en locales ferias y la obligación del Poder Ejecutivo de defender las exportaciones y el abasto.

Decreto del 23-03-72: Prohíbe hasta el 15/11/72, la faena de novillos en todo el territorio nacional, a excepción de los efectuados por los frigoríficos con destino a la exportación. Entre el 15/7/72 y el 15/11/72, prohíbe faenar ganado bovino en todo el territorio nacional, a excepción de las faenas para la exportación, y prohíbe asimismo, la venta de carne vacuna con destino al abasto o a consumidores. El Poder Ejecutivo podrá autorizar al Frigorífico Nacional a faenar para la atención de servicios esenciales y la venta al abasto de cortes de difícil colocación en el mercado externo. Declara artículo de primera necesidad al ganado bovino de todo tipo. La violación del decreto se penará de acuerdo a la ley 10.940 del 19/9/47 (Ley de Subsistencias). Se fundamenta en que es absolutamente necesario agotar los medios para promover la exportación de carne vacuna.

Decreto del 21-12-72: Declara que continúa en vigencia hasta nueva resolución, la norma del decreto del 9/3/72, que prohíbe la comercialización de novillos gordos en pie en ferias, locales ferias y similares.

Decreto del 16-02-73: Prohíbe entre el 15/8/73 y el 15/11/73, la faena de ganado bovino en todo el territorio nacional. Se exceptúan, exclusivamente, las ventas a frigoríficos para su faena con destino a la exportación y siempre que se cumplan en la Tablada Nacional o en las balanzas de los respectivos compradores. Prohíbe asimismo en dicho período, la venta de carne vacuna con destino al abasto o a consumidores. El Poder Ejecutivo podrá autorizar: a) al Frigorífico Nacional y a las Intendencias Municipales para adquirir y faenar haciendas bovinas, excepto novillos, para atender necesidades de servicios esenciales; b) la venta al abasto de cortes de carne vacuna de difícil colocación en el mercado externo; c) la faena de vacunos aptos para chacinería. La violación del decreto se penará de acuerdo con la ley 10.940 del 19/9/47 (Ley de Subsistencias). Se fundamenta en el éxito alcanzado por la veda del año anterior, cuyos resultados superaron todas las previsiones, ya que, por su solo efecto, el país dispuso para la exportación de 36.500 toneladas de carne más que en 1971 y obtuvo un ingreso adicional de 50 millones de dólares sobre el año anterior, de los cuales por lo menos 28 millones de dólares, fueron la consecuencia de la disminución del consumo. Ello motiva la reiteración de la medida.

Decreto del 23-2-73: Amplía las disposiciones del decreto del 16/2/73, estableciendo la prohibición a partir de la fecha y hasta el 14/8/73, estableciendo la prohibición a partir de la fecha hasta el 14/8/73, de faenar novillos en todo el territorio nacional. Se exceptúan las faenas que se efectúen en los frigoríficos exportadores con destino a la exportación o para el consumo de Montevideo y Canelones; este último con destino, solo será autorizado hasta tanto se tenga seguridad de la disponibilidad de vacas para abasto.

Decreto del 5-7-73: Autoriza a mataderos industriales de Montevideo, Canelones y Maldonado, a faenar para sí y para terceros, reses vacunas tipo industria y conserva (en ningún caso novillos) durante el período de veda de carne vacuna. Similar autorización se extiende a un matadero por departamento del interior del país. Establece trámites y requisitos sanitarios.

Decreto del 16-8-73: Ajusta normas para combatir la transgresión de disposiciones dictadas durante los períodos de veda. La venta de ganado, su faena o cualquier intervención en la comercialización de los productos o subproductos derivados del mismo, en contravención a las normas vigentes en períodos de veda, determinará incautación de ganado, productos de faena, vehículos y equipos utilizados, así como su posterior remate. Comete a las Jefaturas de Policía la vigilancia y contralor de las normas y su aplicación.

Decreto del 13-9-73: Incluye a la Comisión Especial de Represión del Comercio Ilícito de la Carne (CERCIC) entre los organismos encargados de la vigilancia y contralor de las normas establecidas por el decreto del 16/8/73 para el período de veda.

Decreto del 15-11-73: Establece que a partir de la finalización del período de veda, el abasto de los departamentos de Montevideo y Canelones será cumplido exclusivamente por los Frigoríficos: Nacional, EFCSA, Fray Bentos, Comargen S.A. y Melilla, los que participarán en las proporciones que determine la Comisión Administradora de Abasto, manteniendo la proporción asignada en su oportunidad al Frigorífico Nacional. La Comisión Administradora de Abasto, manteniendo la proporción asignada en su oportunidad al Frigorífico Nacional. La Comisión de Abasto podrá requerir de los frigoríficos exportadores la entrega de los excedentes de exportación. Para los restantes departamentos del interior del país, fija cuotas de faena semanales máximas de bovinos para abasto e industria del chacinado estableciendo que se atenderá exclusivamente con vacas y

menudencias. Faculta al Instituto Nacional de Carnes para incorporar al departamento de San José al régimen de abasto previsto para Montevideo y Canelones. Se fundamenta en que la capacidad de los frigoríficos actualmente intervenidos por el Estado se estima suficiente para atender las necesidades del abasto de Montevideo y departamentos limítrofes y en que la armonización integral de las necesidades de la exportación al consumo y la industria exige el establecimiento de una racional distribución cuali y cuantitativa de las reses disponibles.

Decreto del 25-7-74: Establece que los organizadores de remates-ferias y liquidaciones de ganado están obligados a solicitar previamente autorización para realizarlos, ante la Dirección de Sanidad Animal.

Decreto del 29-10-74: Suspende transitoriamente hasta el 14/11/74, la aplicación del decreto del 9/3/72, que prohibió la comercialización en ferias, remates y similares, de novillos gordos en pie. Se fundamenta en que las necesidades actuales de haciendas para consumo en el interior del país son elevadas en relación con la disponibilidad de vacas para dicho destino, lo que origina distorsiones en los precios de comercialización y que las disponibilidades de novillos en relación con las necesidades que surgen de la exportación son suficientes para asegurar un flujo normal de dicha categoría de hacienda a los frigoríficos exportadores.

Decreto del 14-11-74: Prorroga hasta el 30/11/74, la vigencia de las disposiciones contenidas en el decreto del 29/10/74.

Decreto del 19-12-74: Dispone el cese del funcionamiento, a partir del 10/1/75, de la Tablada Nacional (Tablada Norte). El Ministerio de Agricultura y Pesca reglamentará la prestación de los servicios de ordenamiento y supervisión de las operaciones de compraventa en las plantas industriales de faenas de ganados. Declara habilitadas las balanzas para el pesaje de haciendas instaladas, o que se instalen, de conformidad con la ley, en los frigoríficos y plantas industriales. Se fundamenta en que a la fecha se ha dado cumplimiento a las disposiciones de la ley 13.737 del 9/1/69.

Decreto del 8-5-75: Establece que se podrán comercializarse libremente en ferias, locales ferias, etc., todo tipo de novillos, sin limitación alguna. Se fundamenta en las actuales condiciones de comercialización de haciendas y en el volumen de haciendas aptas para faena y la proximidad del período invernal, que señalan la conveniencia de dejar libre la venta de novillos y atender con los mismos el abasto de los departamentos del interior.

Decreto del 30-5-75. Establece que los frigoríficos amparados al decreto del 30/6/71, sólo podrán recibir novillos y vacas gordas de marca liquidada del establecimiento remitente o en su defecto de productores que acrediten mediante la guía de propiedad y tránsito, no menos de 120 días de propiedad sobre las haciendas remitidas. Los frigoríficos darán preferencia en sus adquisiciones a los novillos y vacas gordos remitidos por los titulares de explotaciones agropecuarias de extensión menos a las 300 hectáreas; éstos deberán probar tal condición, pudiendo para ello inscribirse en las agremiaciones o cooperativas agropecuarias, las que remitirán al Instituto Nacional de Carnes los listados correspondientes. En sus vistos señala la situación creada a la ganadería con motivo de las dificultades para la colocación de carnes al exterior. Se fundamenta en que la abundancia de oferta de ganado al desbordar las posibilidades de faena de los frigoríficos puede originar negocios de intermediación de los que resulten ganancias excesivas en perjuicio de los productores, en particular, de los más modestos.

Decreto del 30-5-75: Establece que los frigoríficos que intervengan en el plan de elaboración de conserva deberán dar prioridad en el ingreso de las haciendas a los productores inscriptos de conformidad con el llamado formulado por el Instituto Nacional de Carnes. Los ganados destinados

al referido operativo deberán ser de marca líquida del establecimiento remitente o en su defecto de productores que acrediten mediante la guía de propiedad y tránsito no menos de 120 días de propiedad sobre las haciendas remitidas.

Decreto del 13-11-75: Deja en suspenso la aplicación de las disposiciones contenidas en los decretos del 30/5/75, que imponían la limitación a los frigoríficos de sólo recibir novillos o vacas gordos o haciendas o haciendas destinadas al plan de elaboración de conservas, que fueran de marca líquida del establecimiento remitente o que en su defecto de productores acreditaran mediante la guía respectiva no menos de 120 días de propiedad. Se fundamenta en la actual limitación en la oferta de ganado y en las posibilidades de preparación de los mismos en praderas y pasturas artificiales en plazos inferiores al referido de 120 días.

Decreto 415/1977 del 22/7/77: establece que los frigoríficos exportadores participarán en el abasto de carne para los departamentos de Montevideo y Canelones, con un volumen de carne bovina equivalente a no menos del 50% de las exportaciones que realicen. El abasto pasa a ser administrado en forma conjunta por la Comisión Administradora del Abasto (CADA) y el Instituto Nacional de Carnes (INAC). Obs: Permite que los frigoríficos exportadores participen en el abasto de carne para los departamentos de Montevideo y Canelones

b) Creación de instituciones de contralor del abasto interno y de la industria frigorífica

Decreto del 15-9-59: Crea la Comisión Especial de Represión del Comercio Ilícito de la Carne, dando relevancia a la ley 12.120 del 6/7/54, la que pasa a depender jerárquicamente de la Comisión de Subsistencias y Contralor de Precios y es reestructurada en su conformación. Establece normas y fija sanciones.

Decreto del 28/04/60: La Comisión Especial de Represión del Comercio Ilícito de la Carne pasa a depender jerárquicamente del Ministerio de Industria y Trabajo.

Decreto 26-10-66/Ley 13.552: Crea la Caja de Compensaciones por Desocupación de la Industria Frigorífica del Interior. En su art. 14 establece que la exportación de carnes y derivados sólo se autorizará a los frigoríficos acreditados, a cuyos efectos se creará en la Dirección de Sanidad e Industria Animal, el Registro de Exportaciones de Carnes, en el cual se precisarán todas las circunstancias del proceso de industrialización y comercialización, previos a la exportación.

Decreto 26-10-66/ Ley 13.564: Establece el Fondo Especial de Estabilización de Carnes. El Ministerio de Ganadería podrá fijar precios mínimos de exportación y, para asegurar su cumplimiento, exigir a los exportadores la formulación de sus ofertas en forma conjunta o por intermedio, así como distribuir en dichos casos la participación de cada empresa en la operación. Autoriza al Poder Ejecutivo a utilizar los recursos del Fondo para establecer compensaciones a exportaciones de carnes, en función de las diferencias efectivas de costos producidas entre las empresas exportadoras como consecuencia exclusivamente del cumplimiento regular del régimen laboral de carácter legal aplicable, vigente a la fecha. El excedente anual, podrá ser utilizado para estimular las exportaciones de carne, compensando los precios de exportación de acuerdo con las necesidades competitivas en el mercado internacional.

Decreto del 27-11-67: Crea el Fondo de Estabilización y Regularización del Mercado de la Carne. (Ver decreto completo en apartado a)

Decreto del 2-4-70: Reglamenta la instalación y financiamiento de mataderos en todo el territorio nacional, fijando competencia conjunta de los Ministerios de Industria y Comercio y de Ganadería y Agricultura. Las autorizaciones de funcionamiento y las cuotas de faena vigentes, deberán ser sometidas a ratificación. Se fundamenta en la necesidad de adecuarlos a las disposiciones higiénico-sanitarias vigentes y de racionalizar la faena de ganado.

Decreto del 19-11-70: Crea la Unidad Profrigos, que actuará en la órbita del Ministerio de Industria y Comercio, la que tendrá a su cargo la coordinación, centralización y control de la ejecución del Programa de instalación y modernización de la industria frigorífica. Se fundamenta en la necesidad de coordinar el análisis de los proyectos que integran el Programa de instalación y modernización de la industria frigorífica, cuyo financiamiento se obtendrá con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Decreto del 16-12-71: Establece la organización y funcionamiento de la Comisión Administradora de Abasto. Podrá adquirir carne y menudencias excedentes de exportación, de los frigoríficos exportadores a los precios vigentes de abasto. Modifica integración y destino del Fondo Especial de Abasto.

Ley 14.165 del 7-3-74: Declara Ley de la Nación el decreto del 23/8/73, que estableció régimen de inscripción de existencias de animales y de utilización de guías de propiedad y tránsito.

Decreto del 15-8-74: Dispone que la CADA asuma todas las funciones y atribuciones que las disposiciones vigentes asignan a la CERCIC. La CADA ejercerá esas funciones en todo el territorio nacional y los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional le prestarán la colaboración necesaria. Se fundamenta en el propósito del Poder Ejecutivo de centralizar en un solo organismo, todos los aspectos relativos al abasto de carne a la población en todo el territorio nacional.

c) Régimen financiero de la nueva industria frigorífica

Decreto del 9-11-66: Establece normas financieras a efectos de normalizar las entradas en los mercados de haciendas. Los mismos consisten en asistencia crediticia del Estado a las empresas frigoríficas que mantengan deudas por adquisiciones de ganado con destino a exportación, generadas entre el 1° de enero y el 31 de agosto.

Decreto del 14-12-66: Modifica decreto del 9-11-66, ampliando un plazo.

Decreto del 17-5-67: Prorroga decretos del 9-11-66 y 14-12-66, por 180 días.

Decreto del 27-11-67: Establece normas sobre industrialización, comercialización, abasto y exportación de carnes. Establece régimen financiero para la adquisición de ganado por las empresas frigoríficas, diferenciando destino ulterior: exportaciones y abasto a Montevideo. Obligación para las empresas frigoríficas de documentar las compras de ganado y de utilizar las líneas de créditos previstas en el régimen.

Decreto del 26-5-70: Aumenta el apoyo financiero al Frigorífico Nacional a \$240 millones, el que lo destinará exclusivamente para el pago del personal que por razones de reorganización de servicios, sea trasladado a otras dependencias estatales. El decreto hace referencia a otros dos anteriores, de fechas 3/11/69 y 29/1/70, por los cuales se había otorgado apoyo financiero por \$ 120 millones durante enero, febrero y marzo de 1970.

Decreto del 16-6-71: Crea el Fondo Especial de Desarrollo previsto en los contratos de préstamo, celebrados entre el Banco de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con destino a la industria frigorífica. En dicha cuenta, se acreditará el 3% incluido en la tasa de interés que pagarán los beneficiarios; el Fondo se destinará a financiar proyectos que requieran financiamiento externo complementario.

Decreto 402/71 del 30-06-71: Se establece un régimen financiero para la exportación y para el consumo interno.

Visto: la permanente necesidad de ir adecuando las normas que rigen el comercio exterior y mercado de producción y venta de las haciendas destinadas a la exportación y consumo interno;

Considerando: I) Que existen dificultades prácticas en el funcionamiento del actual sistema de prefinanciación de las exportaciones carnes, lo cual lleva a crear un sistema que permita una razonable autonomía basada en un adecuado y finalista manejo del sistema de crédito nacional;

II) Que ese sistema debe cubrir un adecuado grado de seguridad para que el productor agropecuario cobre sus productos sin estar sujeto a contingencias que perturben su normal desenvolvimiento;

III) Que los aportes de la actividad exportadora en materia tributaria deben también alcanzar el margen de seguridad razonable para que los entes recaudadores puedan contar con el pago puntual de los tributos correspondientes;

IV) Que es igualmente necesario que las empresas habilitadas para exportar carne y atender el consumo interno, cuenten con el mínimo necesario para atender el pago regular de sus salarios e insumos corrientes;

V) Que es preciso coordinar el régimen de ordenamiento financiero del comercio exterior de carnes con el correspondiente mercado de consumo interno;

VI) Que el régimen de financiación que se establece por el presente decreto, permitirá, además, ejercer un razonable y necesario control sobre la actividad de la industria frigorífica, con evaluaciones periódicas sobre su funcionamiento y resultados, debiendo tenerse presente que su aplicación se inicia en post-zafra, lo cual, si bien es conveniente desde el punto de vista del volumen de las operaciones, que decrecen en el período, registra por esa razón una mayor incidencia de los gastos fijos;

VII) Que es necesario sanear en la medida de lo posible la situación financiera de los frigoríficos habilitados para exportar con medidas que atiendan la compleja situación actual, dentro de plazos que permitan su desenvolvimiento con normalidad;

VIII) Que como contrapartida indispensable cabe realizar un esfuerzo compartido, estableciendo las garantías del caso y una serie de obligaciones tendientes a capitalizar el sector industrial e imponer ciertas limitaciones en su manejo financiero, así como los debidos contralores tendientes a verificar el cumplimiento de las mismas;

IX) Que es necesario que las exportaciones de carnes alcancen en el segundo semestre del año en curso un monto mínimo compatible con al evolución prevista dentro del sector externo;

El Presidente de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Régimen financiero para la exportación

Artículo 1º. Para las empresas que hagan uso de la opción prevista en el artículo 25, el contravalor en pesos al cambio oficial de las divisas producidas por la exportación de carnes, y menudencias y subproductos tanto vacunas como ovinas y equinas, y una vez deducidas las detracciones en los casos que así corresponda, será retenido y puesto a disposición del Banco o Bancos que determine el Banco Central del Uruguay. Dicho contravalor se irá acreditando en la forma que se determina en los artículos siguientes en el acto de disponer del cumplimiento aduanero.

Las exportaciones afectadas a la fecha del presente decreto por prefinanciaciones, anticipos o preanticipos, se ajustarán a la reglamentación que dictara el Banco Central del Uruguay.

Los frigoríficos habilitados para exportar podrán registrar el contrato y negociar el crédito por intermedio de un Banco su elección.

En todos los casos el contravalor en pesos será depositado en la entidad que se determine de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 2º. La administración del sistema será organizada y puesta en funcionamiento de acuerdo con las normas que indique el Banco Central del Uruguay.

Artículo 3º. Con el contravalor en pesos a que alude el artículo 1º del presente decreto, se abrirá una cuenta para cada frigorífico habilitado a exportar, con destino al pago de los productores, en la cual se irá acreditando el setenta por ciento (70%) del producido de cada exportación.

Artículo 4º. Cada frigorífico habilitado para exportar está obligado a enviar diariamente a la entidad que se determine según lo dispuesto en el artículo 2º el certificado guía y dos copias de la liquidación de compras de haciendas con todas las especificaciones necesarias, así como las que adicionalmente puedan exigirse, tendientes a individualizar perfectamente el vendedor y demás características de la operación.

A los treinta (30) días de haber recibido el frigorífico la hacienda respectiva en su establecimiento, la entidad encargada de la ejecución del sistema, pagará directamente al productor o consignatario el importe líquido que le corresponda, debitando dicho importe en la cuenta establecida por el artículo anterior.

Artículo 5º. Con el diez por ciento (10%) del producido de cada exportación se abrirá una segunda cuenta por cada frigorífico habilitado a exportar con destino al pago de los tributos nacionales incluido el impuesto único a la actividad bancaria y municipales y aportes sociales que por las disposiciones vigentes les corresponda abonar a dichas empresas, ya sea en forma directa o actuando como agentes de retención, que se vayan devengando mensualmente.

Artículo 6º. Dentro de los diez primeros días de cada mes, cada frigorífico habilitado para exportar deberá presentar por triplicado una declaración jurada de lo que adeuda y debe pagar por los conceptos comprendidos en el artículo anterior.

Se retendrá el original y las demás vías restantes, debidamente intervenidas, se destinarán al ente recaudador y al frigorífico surtiendo todos los efectos de pago puntual. Dentro del término de los diez días subsiguientes a la presentación de las declaraciones juradas respectivas, la entidad encargada de la ejecución del sistema, pagará directamente a cada entidad recaudadora los importes que correspondan a cada entidad recaudadora los importes que correspondan, debitando tales sumas en la cuenta establecida por el artículo anterior. La empresa que no presente la declaración jurada en

tiempo y forma, será penada con una multa equivalente el uno y medio por mil por cada día de atraso, calculado sobre el monto de la deuda que ha dejado de declarar, cuyo importe deberá abonar en efectivo al momento de presentarla.

Artículo 7°. A las empresas que se ampararon a lo dispuesto en la Circular n° 232 del Banco Central del Uruguay, se les continuará reteniendo el tres por ciento (3%) y cuatro por ciento (4%) según corresponda, con el destino previsto en la misma.

Artículo 8°. El diecisiete por ciento (17%) o dieciséis por ciento (16%) restante, se acreditará en una tercera cuenta abierta a cada frigorífico habilitado para exportar.

Dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, la entidad encargada de la ejecución del sistema adelantará el importe correspondiente al mes a cada frigorífico, debilitándolo en la cuenta respectiva.

Para determinar tal adelanto se tomará en cuenta el promedio de los valores de exportación de cada frigorífico en el trimestre anterior.

El adelanto, más el importe que le corresponda percibir por aplicación del artículo 11, así como de los ingresos referidos en el artículo 26, se destinarán, en primer lugar, al pago de sueldos y jornales y demás importes a que tenga derecho el personal, atendiendo con la suma restante los demás egresos corrientes y cancelación de otros pasivos exigibles.

Demostrada que fuera por la empresa la necesidad de aumentar el adelanto mensual a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, el cálculo del aludido adelanto se efectuará sobre el promedio de los valores exportados en el semestre anterior, siempre que de ello resulte un promedio mayor, que el resultante de aplicar el párrafo tercero, estableciéndose en este caso un tope máximo para el adelanto que la entidad ejecutora del sistema determinará. Si, en cambio, resultara un promedio menor, tomará el promedio del trimestre anterior aplicando sobre el mismo un dieciocho (18%) o diecisiete por ciento (17%), según sea el caso.

En cualquier caso y una vez que se compruebe que han sido abonados los sueldos y jornales y demás importes a que tiene derecho el personal, antes de decidir cualquier aumento en el adelanto, se exigirán todas las informaciones y recaudos que sean necesarios e incluso podrán realizarse inspecciones de toda índole y deberán tenerse muy especialmente en cuenta los ingresos previstos en los artículos 11 y 26.

CAPÍTULO II

Régimen financiero para el consumo interno

Artículo 9°. La Comisión de Abasto centralizará el cobro directo conjuntamente con el o los representantes del Banco o Bancos que designe el Banco Central del Uruguay de todas las carnes y menudencias tanto vacunos como ovinos, que los frigoríficos autorizados para atender el consumo interno comercialicen para los Departamentos de Canelones y Montevideo. La totalidad de los importes recaudados deberá ser depositada diariamente en la entidad que se determina según lo dispuesto en el artículo 2°, la cual procederá a acreditarlos en las cuentas referidas en los artículos 3° y 5° por un ochenta por ciento (80%) y once por ciento (11%) respectivamente, acreditando el remanente en la cuenta prevista en el artículo 8°.

Artículo 10°. A esos efectos y con el destino allí previsto, cada uno de los frigoríficos deberá dar cumplimiento a las mismas obligaciones impuestas por los artículos 4° y 6° del presente decreto, ahora referidas al abasto, debiendo la entidad encargada de la ejecución del sistema proceder en los mismos términos establecidos en los artículos antes referidos y con sus mismos efectos y procedimientos, respecto a los productores y entes recaudadores.

Artículo 11°. Dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, la entidad encargada de la ejecución del sistema, adelantará el importe correspondiente al mes a cada frigorífico autorizado

debitando dicho importe en la cuenta respectiva. Para determinar tal adelanto, se tomará en cuenta el promedio de los valores entregados por cada uno de ellos para el abasto de Montevideo y Canelones, hasta el límite de la cuota vigente en el trimestre anterior.

CAPÍTULO III

Balance, cancelación de cuentas e intereses

Artículo 12°. Cada ciento veinte (120) días se balancearán las cuentas respectivas para cada una de las empresas comprendidas en este decreto. Con los saldos que arrojen cada una de ellas, se establecerá la situación final al cierre determinando el saldo deudor o acreedor de cada empresa.

Artículo 13°. Para el caso de resultar con saldo deudor, se deberá proceder a su cancelación en el término de cinco (5) días, salvo que demuestre fehacientemente su imposibilidad de hacerlo y que cuente en su activo corriente con disponibilidades, exigibilidades y bienes de pronta realización, que cubran satisfactoriamente su saldo a pagar y permitan extender el plazo de cancelación hasta un límite no mayor de sesenta (60) días. Según sean los resultados de los estudios que se hagan podrá exigirse una cancelación parcial inmediata y sólo otorgar plazo para el remanente. En todo caso, deberá justificarse a entera satisfacción las razones que pudieran haber motivado un aumento exagerado en las existencias de carnes o en las compras de ganado, pudiéndose no acceder por tal circunstancia a la concesión de plazo alguno.

Artículo 14°. Si el saldo resultara acreedor y una vez que hubieran sido cancelados eventuales descubiertos anteriores, se procederá a liberar el excedente a favor del titular de la cuenta, una vez atendidas las deudas exigibles con el Banco de la República del Uruguay y el sistema bancario privado.

Artículo 15°. Todas las cuentas abiertas por las disposiciones anteriores devengarán un interés anual que fijará el Banco Central del Uruguay.

Vencida que fuera la fecha para cancelar los saldos deudores, una vez cubierto el plazo de cinco (5) días a que alude el artículo 13, sin que hubiera solicitado u otorgado plazo alguno, así como en el caso de que habiéndose otorgado algún plazo éste se venciera sin haberse hecho efectiva la cancelación, se devengará un interés punitivo que fijará el Banco Central del Uruguay, acumulable a una multa del diez por ciento (10%) del importe adeudado por cada mes de atraso del pago.

CAPÍTULO IV

Atención financiera, capitalización, obligaciones, contralores

Artículo 16°. Las deudas que tengan las empresas comprendidas en el presente decreto a la fecha de su entrada en vigencia por compras de ganado vacuno y ovino y que hayan hecho uso de la opción a que se refiere el artículo 25, solamente en los casos en que dichas empresas justifiquen debidamente no estar en condiciones de atender por sí dichas obligaciones, serán abonadas directamente a los acreedores antes del 31 de julio de 1971, por la entidad que se determine según lo dispuesto en el artículo 2°.

Artículo 17°. Las empresas comprendidas en el artículo 16 presentarán en la entidad que se determine según lo dispuesto en el artículo 2° antes del 10 de julio de 1971, una declaración jurada en la que conste la nómina de productores o consignatarios, fecha de compra y monto adeudado por las adquisiciones de haciendas vacunas y ovinas comprendidas en el artículo anterior.

Deberán adjuntar, además a cada documento de adeudo una declaración jurada con los siguientes datos: nombre y dirección del productor agropecuario o consignatario; tipo de ganado adquirido; fecha e importe de la compra.

Artículo 18°. El reembolso se realizará de acuerdo con los plazos y condiciones que determine el Banco Central del Uruguay. El capital adeudado se reajustará semestralmente conforme a las normas que determinen el Banco Central del Uruguay y el Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo de treinta (30) días.

Artículo 19°. Para hacer uso de lo dispuesto en el artículo 16 se prestará garantía de las propias empresas frigoríficas así como la personal y solidaria de todos sus propietarios y directores. El Banco Central del Uruguay podrá exigir además la prenda del cincuenta y uno por ciento (51%) de las acciones.

Artículo 20°. Las empresas comprendidas en el presente decreto deberán aumentar su capital integrado o societario con un aporte en efectivo equivalente a por lo menos el veinte por ciento (20%) del importe correspondiente a sus deudas por haciendas comprendidas en el artículo 16°, más el importe del cupo que utilicen de los fondos previstos en el artículo 22. Se dispondrá de un plazo de noventa (90) días contados a partir del 1° de julio de 1971 para presentar al Banco Central del Uruguay un programa de integración de capital donde se establezca monto y fechas en que se hará efectivo. El aumento del capital integrado o societario deberá cumplirse en un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir del 1° de julio de 1971 y deberá ser destinado al abatimiento del pasivo bancario.

No existiendo observaciones por parte del Banco Central del Uruguay, éste comunicará el Ministerio de Economía y Finanzas los programas presentados en todos sus detalles.

Artículo 21°. Durante el plazo de reembolso a que se refieren los artículos 18 y 24, las empresas que hagan uso de lo dispuesto en los artículos 16 y 22 no podrán:

- a) Realizar ninguna nueva inversión que no cuente con la aprobación de la Unidad Profrigos creada por decreto 589/970 de 19 de noviembre de 1970;
- b) Presentar ninguna denuncia de importación de bienes destinados a activo fijo sin que vaya acompañada de una certificación aprobatoria de la Unidad Profrigos;
- c) Distribuir dividendos o utilidades;
- d) Aumentar las remuneraciones de directores, síndicos, gestores y asesores, sin previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas;
- e) Efectuar retiros de fondos por parte de directores, gerentes, accionistas, síndicos, gestores y asesores;
- f) Efectuar compras de ganado en actividades impropias de acuerdo con su capacidad de faena ni abonar precios por encima de los normales del mercado;
- g) Permitir la formación de existencias anormales.

La entidad que se determine según lo dispuesto en el artículo 2° hará las verificaciones e inspecciones del caso para controlar el fiel cumplimiento de los aumentos de capital a que se refiere el artículo anterior, así como de las condiciones fijadas en el presente artículo durante el plazo de reembolso, sin perjuicio de las que pueda ordenar el Ministerio de Economía y Finanzas.

El no cumplimiento del programa de aumento de capital ya sea en forma total o parcial así como de cualquiera de las condiciones previstas en el presente artículo, será motivo para impedirle recibir también en forma total o parcial los adelantos previstos en los artículos 8° y 11°, así como la totalidad del saldo referido en el artículo 14 o ser eliminado del sistema instituido por el presente decreto, cancelando previamente todas sus cuentas, sin perjuicio de las retenciones que sobre todas sus exportaciones e ingresos por abasto le efectúe la entidad que se determine según lo dispuesto en

el artículo 2º, con la finalidad de reembolsar la totalidad de lo adeudado, así como toda otra sanción que sea aplicable de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Artículo 22º. Con la misma finalidad y condiciones establecidas en el artículo 16 se destinará un fondo al pago de las deudas que las empresas comprendidas en este decreto y que hayan hecho uso de la opción a que se refiere el artículo 25, tengan con proveedores de insumos corrientes a la fecha del presente decreto solamente en aquellos casos en que dichas empresas justifiquen debidamente no estar en condiciones de atender por sí dichas obligaciones, serán abonadas directamente a los acreedores dentro de treinta (30) días siguientes a la verificación de los adeudos, de conformidad con el procedimiento que se establece en el artículo siguiente.

Artículo 23º. A esos efectos, las empresas presentarán en la entidad referida en el artículo 2º, antes del 10 de julio de 1971, una declaración del proveedor; tipo de insumo adquirido, fecha de compra; importe de la misma, documento de adeudo, así como cualquier otra información complementaria que el declarante estime necesario o le sea solicitada.

Artículo 24º. Para la cancelación de las obligaciones que las empresas contraigan por el artículo 22, serán aplicables los artículos 18 y 19.

CAPÍTULO V

Disposiciones generales

Artículo 25º. El régimen establecido en el presente decreto es optativo y las empresas comprendidas en el mismo no podrán hacer opciones parciales. Contarán con un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia para hacer manifestación expresa de si optan o no por incorporarse al, presentándose por escrito y con las formalidades que las disposiciones vigentes exigen, ante el Banco Central del Uruguay quien lo comunicará de inmediato a los Ministerios de Economía y Finanzas, Industria y Comercio y Ganadería y Agricultura. La no presentación en tiempo y forma se considerará como negativa al uso de la opción antes prevista.

Artículo 26º. Respecto de los subproductos y cueros que se comercialicen internamente, las empresas comprendidas en este decreto proporcionarán dentro de los quince (15) primeros días de cada mes una relación de sus ingresos por venta de los mismos en el mes anterior de forma tal que permita individualizar las operaciones, sin perjuicio de los datos adicionales que se les solicite respecto a las mismas, quedando sujetas a las verificaciones o inspecciones que realice la entidad que se determine según lo dispuesto en el artículo 2º o las que pueda ordenar el Ministerio de Economía y Finanzas. Con la información obtenida en la forma establecida precedentemente el Banco Central del Uruguay fijará a las empresas el régimen de pago de sus pasivos bancarios mediante la aplicación de una tasa sobre lo producido mensual de dichos ingresos, cuyo importe se debilitará de la cuenta prevista en el artículo 8.

Artículo 27º. Una vez que se haya optado por la incorporación al régimen establecido por el presente decreto, sólo se podrá dejar sin efecto tal decisión comunicándolo por escrito dentro del mismo procedimiento y cumpliendo las mismas formalidades que las utilizadas para hacer uso de la opción y con una anticipación no menor de noventa (90) días antes aludido o con posterioridad al mismo, no sólo a efectos de cancelar las referidas cuentas sino también los reembolsos a que aluden los artículos 18 y 25.

Artículo 28º. El Banco Central del Uruguay determinará el costo por la prestación del servicio dentro de este sistema, el que será distribuido en forma equitativa.

Artículo 29°. El Banco Central del Uruguay o por intermedio de quien éste determine, podrá realizar todos los contralores que estime conveniente en los movimientos financieros de las empresas, sin perjuicio de los que pueda ordenar el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 30°. Los frigoríficos intervenidos por el Estado, hasta tanto se proceda a su reestructuración, podrán registrarse por el sistema establecido en el presente decreto, en forma total o parcial, mediante resolución de los Ministerios de Industria y Comercio, Economía y Finanzas y Ganadería y Agricultura, a su solicitud.

Artículo 31°. El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en dos diarios de la capital.

Artículo 32°. Dese cuenta a la Asamblea General.

Artículo 33°. Comuníquese, publíquese, etc.

Decreto del 11-11-71: Establece que el contralor financiero sobre las empresas frigoríficas dispuesto por el decreto del 30/6/71, alcanza a todo el movimiento financiero de las mismas.

Decreto del 10-2-72: Amplía el plazo de apoyo financiero del Estado al Frigorífico Nacional hasta el 31/12/72 y lo fija en \$63 millones mensuales, destinados al pago del personal que cumple funciones en otras dependencias estatales.

Decreto del 26-1-72: Establece que la totalidad de las utilidades de los frigoríficos exportadores, acogidos al decreto del 30/6/71, quedarán afectadas a los siguientes destinos: a) 50% al pago de amortizaciones e intereses de los pasivos pendientes de pago con el Banco de la República, al 15/2/72 y en moneda nacional; éste consolidará esos pasivos incluyendo los saldos negativos resultantes de la operación del decreto del 30/06/71; b) 50% al pago de intereses y amortizaciones de pasivos existentes no consolidados y que en el futuro contraigan por inversiones debidamente autorizadas. El Banco de la República otorgará a las empresas mencionadas créditos suficientes para cancelar el endeudamiento en moneda nacional con la banca privada existentes al 31/12/71 y contraído antes del 15/8/71. Crea una Comisión Técnica para intervenir la totalidad de las contabilidades de los frigoríficos exportadores, disponer normas uniformes de balances, contabilización y costos e intervenir y aprobar los balances, estados de situación y cuentas de resultados de las empresas. En aquellos casos en que al 30/6/71, por acumulación de pérdidas, la responsabilidad patrimonial neta resulte negativa, el Ministerio de Industria y Comercio podrá decretar la intervención administrativa de la empresa afectada.

Decreto del 5-4-73: Mantiene la vigencia del apoyo financiero del Estado al Frigorífico Nacional, en los términos establecidos en el decreto del 10/2/72

d) Paquete de medidas de agosto del 78

Ley 14.810 del 11 de agosto de 1978

Se establecen normas sobre la comercialización de carnes en el mercado interno.

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley y en todo el territorio de la República será de competencia privativa del Poder Ejecutivo, la reglamentación de:

- 1) Lo concerniente a plantas de faena;
- 2) El abasto de carnes a la población;

- 3) La habilitación de establecimientos expendedores de carne al público, sin perjuicio de la autorización municipal de su ubicación, desde el punto de vista urbanístico

Artículo 2°. Suprímese el Frigorífico Nacional creado por la ley 8.282, de 6 de Setiembre de 1928. El Poder Ejecutivo designará una Dirección General Interventora y Liquidadora de las actividades atribuidas a dicho organismo, con las consiguientes facultades de dirección y administración, a los solos fines de:

- a) Disponer del cese inmediato de la faena en la planta Puntas de Sayago;
- b) Proceder a la venta de sus activos mediante licitación a grupos de productores nacionales como primera prioridad y si no hubiese ofertas aceptables, en licitación abierta;
- c) Continuar la explotación de la Planta Puntas de Sayago, exclusivamente en los giros de cámaras de frío, envasado de frutas, verduras y otros alimentos, industrialización de conservas y comidas preparadas en base a carnes, hasta tanto se haga efectiva la entrega de los activos a los adjudicatarios de la licitación;
- d) Continuar la explotación del Establecimiento Casa Blanca en sus actuales giros hasta tanto se cumplan los procedimientos necesarios para su privatización;
- e) Proceder por vía administrativa a la liquidación del patrimonio del Frigorífico Nacional, dentro del plazo que fije el Poder Ejecutivo, a cuyos fines tendrá las facultades de administración y disposición y las competencias a que se refiere el artículo 3° de la ley 14.774 del 27 de abril de 1978, en cuanto fuere aplicable.

Artículo 3°. Deróganse las siguientes disposiciones:

- 1) El artículo 2° de la ley 8.282 de 6 de Setiembre de 1928, y todo otro precepto que atribuya facultades y cometidos al Frigorífico Nacional en materia de faena y abasto de carnes;
- 2) El artículo 35 de la ley 9.515, de 29 de octubre de 1935, en lo pertinente;
- 3) Las leyes 12.120, de 6 de julio de 1954, 12.541, de 16 de octubre de 1958 y demás disposiciones vigentes sobre consumo ilícito de la carne, con excepción de lo dispuesto en el artículo 8° de la ley 12.120, de 6 de julio de 1954 (Delito de faena clandestina)

Artículo 4°. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en dos diarios de la capital.

Artículo 5°. Comuníquese, etc.

Decreto 458/978 de 11 de agosto de 1978

Se fijan normas sobre abasto interno de carnes en todo el territorio de la República

Visto: la situación del mercado interno de carnes.

Considerando: I) Es propósito del Poder Ejecutivo impulsar la política de liberalización de precios de ganado a efectos de incrementar la productividad en el subsector pecuario a través de la ampliación de la inversión y su rentabilidad, mejorando el perfil de existencias y favoreciendo el acortamiento del período de producción por la aplicación de tecnología mejorada;

II) Coherentemente con la política económica que el Poder Ejecutivo ha instrumentado en los diversos sectores de la actividad económica nacional se estima que las actuales condiciones son propicias a la apertura del mercado interno de carnes rojas, eliminando –por una parte- las fronteras internas del abasto con las excepciones que impone la prevención del contrabando de carnes y permitiendo –en lo sustancial- el libre juego de las leyes del mercado;

III) La decisión del Poder Ejecutivo en el sentido de privatizar los frigoríficos intervenidos, trasladándolos, en principio, a grupos de productores nacionales, ha de significar una real protección al productor como consecuencia de la actividad reguladora del precio de las haciendas que cumplirán dichas plantas, a lo que es propósito agregar las necesarias garantías de seguridad en la percepción del precio exigiendo su pago al contado o la garantía bancaria en casos de financiación;

- IV) El Estado, asimismo, se reserva la posibilidad de actuar en defensa del consumo para evitar distorsiones en los precios mediante su intervención como abastecedor circunstancial, o recurriendo a la creación de stocks reguladores para el consumo, expropiación de carnes o sustitutivos por aplicación de la Ley de Subsistencias, importación de ganado, carne o sustitutivos, etc.;
- V) La apertura del mercado de carnes rojas permitirá, además a los productores sustitutivos, hacer previsiones oportunas y competir en el mercado consumidor en condiciones sustancialmente mejores que las actuales.

Atento: a lo dispuesto por la ley 14.810 de 11 de agosto de 1978.

El presidente de la República
DECRETA:

Artículo 1º. A partir de la vigencia del presente decreto, el abasto de carnes será libre en todo el territorio nacional, salvo limitaciones establecidas a texto expreso.

El precio de la carne y subproductos se determinará, en todas las etapas de su comercialización, libremente en función de la oferta y la demanda.

Podrán intervenir en el abasto nacional, en régimen de libre competencia, todas las plantas de faena que cuenten con habilitación del Ministerio de Agricultura y Pesca.

Artículo 2º. Deróganse todas las prohibiciones de faena por categoría de animales, así como las cuotas de faena para abasto e industria en ambos casos vigentes a la fecha del presente decreto.

En lo sucesivo se cuotificará por el Ministerio de Agricultura y Pesca, la faena a realizarse en las plantas ubicadas en la zona aduanera de frontera delimitada por el decreto 763/971, de 23 de noviembre de 1971.¹⁴¹

Artículo 3º. Queda prohibida la introducción, en la zona aduanera de frontera referida en el artículo anterior, para consumo o industrialización dentro de la misma, de carne bovina y sus menudencias, así como la tenencia no justificada dentro de dicha zona, de carne o menudencias de la citada especie que no procedan de faenas de establecimientos ubicados dentro de la misma, en ambos casos cualquiera fuere su volumen.

Artículo 4º. Las plantas de faena de propiedad municipal podrán ser explotadas directamente por las intendencias e intervenir únicamente en el abasto nacional en régimen de libre competencia con las plantas privadas, siempre que la administración municipal no fuese deficitaria y la planta de faena fuese autosuficiente desde el punto de vista económico y financiero.

Las Intendencias Municipales podrán ceder a particulares en régimen de concesión, la explotación de las plantas de faena de su propiedad, con iguales condiciones y limitaciones.

Artículo 5º. A partir de la vigencia del presente decreto, el precio de los ganados de todas las especies y categorías, cualquiera fuere su destino, será determinado libremente en función de la oferta y la demanda en todas las etapas de su comercialización.

El pago de las haciendas que se adquieran para su faena con destino al abasto, se hará en todos los casos al contado, salvo que el comprador obtenga garantía bancaria en respaldo de la financiación. Las plantas de faena serán responsables del cumplimiento de esta disposición aún en aquellos casos en que las haciendas que faenen para el abasto hubieran sido adquiridas por terceros. La violación

¹⁴¹ Este artículo fue sustituido por el art. 1º del Decreto 176/979 de 21 de marzo de 1979.

de lo dispuesto en el presente artículo, en relación al sistema de pago de las haciendas con destino al abasto, será sancionada con la clausura inmediata de la planta de faena.¹⁴²

Artículo 6. Coméntese a CADA la responsabilidad de tomar las previsiones necesarias para asegurar la existencia de productos cárnicos en los períodos de baja oferta, por la constitución de stocks reguladores para el consumo, importación directa de ganado en pie o sustitutivos cárnicos.¹⁴³

Artículo 7º. CADA habilitará los locales de venta al público que reúnan las condiciones locativas y sanitarias que exija la reglamentación respectiva y conjuntamente con las autoridades departamentales, efectuará el control respectivo.

Artículo 8º. El transporte de carne será libre para el consumidor final. El transporte comercial de carne deberá cumplir con las disposiciones que imponga la respectiva reglamentación.

Artículo 9º. El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en dos diarios de la capital.

Artículo 10º. Comuníquese.

Decreto 459/978 del 11 de agosto de 1978

Se permite la libre instalación de plantas de faena e industrialización de carnes.

Visto: la necesidad de instrumentar una política general en materia de plantas de faena e industrialización de carnes.

Considerando: I) La liberalización del abasto de carnes a nivel nacional debe ser complementada con la libre instalación y funcionamiento de las plantas de faena y de procesamiento de carnes, en al medida que se cumplan las condiciones higiénico-sanitarias y tecnológicas exigibles y se garantice adecuadamente la efectividad de la inversión, sin perjuicio de las limitaciones relativas a la prevención del contrabando de carne en la zona de frontera terrestre.

II) Es propósito del Poder Ejecutivo, asimismo, completar rápidamente la privatización de los frigoríficos exportadores actualmente intervenidos por el Estado;

III) La libre instalación de plantas de faena como su posible intervención en la exportación de carnes está supeditada a la privatización antes mencionada.

IV) La libre instalación de carnicerías y la derogación de las cuotificaciones de venta actualmente vigentes, contribuirán a facilitar la apertura del mercado lo que constituye el objeto fundamental del régimen de abasto libre instrumentado por el Poder Ejecutivo.

Atento: a lo dispuesto por el artículo 9º de la ley 8.606, de 13 de abril de 1910 en el texto dado por el artículo 90 de la ley 13.892, de 19 de octubre de 1970.

El Presidente de la República DECRETA:

Artículo 1º: A partir de la vigencia del presente decreto será libre la instalación de plantas de faena e industrialización de carnes en todo el territorio nacional, salvo limitaciones establecidas a texto expreso, debiendo cumplirse en todos los casos las normas, requisitos y procedimientos nacionales exigibles, desde el punto de vista higiénico-sanitario y tecnológico.

¹⁴² Este artículo fue modificado por el art.1º del Decreto 80/979 de 7 de febrero de 1979 y por el art. 11 del Decreto 281/979 de 23 de mayo de 1979.

¹⁴³ Mediante diversas resoluciones el Ministerio de Agricultura y Pesca dispuso medidas tendientes a la constitución del stock regulador para el consumo correspondiente a la post-zafra 1979.

La ubicación de los establecimientos será libre debiendo ser aceptable desde el punto de vista urbanístico de conformidad a las normas aplicables.

Artículo 2º. Establecedse las siguientes condiciones para casos específicos:

- a) No se autorizará la instalación de industrias de exportación en el sector cárnico, ubicadas en la zona aduanera de frontera delimitada por el decreto 763/971, de 26 de noviembre de 1971.
- b) La instalación de nuevas plantas de faena se autorizará una vez culminados los procedimientos inherentes a la privatización y el cese de la intervención de los establecimientos frigoríficos exportadores actualmente intervenidos a cuyos efectos el Poder Ejecutivo determinará la fecha a partir de la cual se hará efectiva esta disposición;¹⁴⁴
- c) A partir de la misma fecha se autorizará la faena para exportación de carnes y subproductos comestibles a todas aquellas plantas que se adecuen a las condiciones técnicas exigibles reglamentariamente, entrando en vigencia, desde ese momento, la derogación del artículo 14 de la ley 13.552, de 26 de octubre de 1966.

Artículo 3º Créase el Registro Nacional de Plantas de Faena que funcionará en la órbita del Ministerio de Agricultura y Pesca, en el que deberán inscribirse todos los establecimientos habilitados para la faena de las especies bovina, ovina, porcina, equina, de ave, conejo o animales de caza menor, las que deberán ajustar su actividad a las reglamentaciones que establezca dicho Ministerio.

La inscripción se verificará mediante declaración jurada que contendrá los datos y especificaciones que se determinen.

Artículo 4º. Los organismos públicos no financiarán ni avalarán, en el futuro, inversiones destinadas al sector cárnico, excepto las relacionadas con préstamos que suscriba el Estado con Organismos de Crédito Internacionales cuando lo entienda conveniente el Poder Ejecutivo.

A estos efectos, se considera inversión, todo proyecto de construcción, reconstrucción, ampliación, remodelación o reforma de establecimientos de faena e industrialización de carnes.

En todo proyecto en el sector cárnico el Ministerios de Agricultura y Pesca exigirá al inversor garantía bancaria suficiente que avale el efectivo cumplimiento del proyecto o prueba fehaciente de su capacidad de inversión por el total del proyecto a desarrollar. A esos fines podrá requerir el asesoramiento de la Banca Oficial.

Artículo 5º. A partir de la vigencia del presente decreto será libre la instalación de carnicerías en todo el territorio nacional, cumpliéndose con las exigencias constructivas e higiénico-sanitarias reglamentarias aplicables.

La habilitación y control será ejercido por el Ministerio de Agricultura y Pesca de acuerdo a las normas establecidas en la reglamentación pertinente, previa justificación de la aceptabilidad de su ubicación desde el punto de vista urbanístico.

Suprímese, a partir de la fecha de vigencia del presente decreto, las cuotas de venta establecidas por autoridades administrativas a las carnicerías.

¹⁴⁴ El Poder Ejecutivo ha dictado una serie de disposiciones a través de las cuales ha ido concretando el proceso de privatización de los establecimientos frigoríficos exportadores intervenidos. Corresponde destacar en tal sentido al resolución de 9 de febrero de 1979, aprobando el pliego de condiciones para el llamado a licitación a interesados en la adquisición de los bienes que componen el Frigorífico Fray Bentos; la resolución 1485/979 de 4 de julio de 1979, disponiendo que la Comisión Interventora de los Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A. convoque a la Asamblea de Accionistas para elegir representantes que actuarán en los procedimientos de cancelación de deudas con organismos públicos y la resolución 1873/979 de 18 de agosto de 1979, dejando sin efecto la intervención administrativa contra el Frigorífico y Matadero Comargen S.A. y Verdún S.A. y firmas colaterales French S.A., Cordana S.A., Fibanco S.A. y Ramyso S.A.

Artículo 6°. Déjase sin efecto la resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca de 3 de setiembre de 1974, referente a habilitaciones de mataderos para abasto e industria y fábrica de chacinado.

Las habilitaciones concedidas hasta la fecha por autoridades administrativas a establecimientos de faena o procesamiento de carnes o subproductos, en todo el territorio nacional, serán consideradas de carácter provisional y deberán ratificarse ante el Ministerio de Agricultura y Pesca en los plazos y con las formalidades que él mismo establezca adecuándose a las condiciones higiénico-sanitarias y tecnológicas reglamentarias exigibles en los plazos que se le fijen por el Ministerio de Agricultura y Pesca al efecto.

Artículo 7°. El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en dos diarios de la capital.

Artículo 8°. Comuníquese, etc

Decreto 460/978 del 11 de agosto de 1978.

Se adopta un sistema de control para las exportaciones de carnes de todas las especies.

Visto: las medidas programadas por el Poder Ejecutivo tendientes a la liberación del comercio exterior de carnes.

Considerando: I) La necesidad de promover un flujo continuo en la colocación externa de carnes, subproductos y productos cárnicos en base a la optimización de su calidad comercial acorde con las exigencias de los mercados compradores;

II) La previsible expansión que ha de registrar el sector exportador, aconseja la adopción de un sistema de control técnico oficial que asegure el mantenimiento y promueva el mejoramiento del nivel de calidad comercial que ha acreditado tradicionalmente a las exportaciones cárnicas en el mercado externo.

**El Presidente de la República
DECRETA:**

Artículo 1°. Las exportaciones de carne de todas las especies, subproductos y productos cárnicos, estarán sujetas al previo control oficial de calidad comercial a cargo del Instituto Nacional de Carnes.

Artículo 2°. El control oficial deberá:

- a) Fijar normas de calidad y especificaciones técnicas, a fin de orientar las exportaciones hacia niveles mínimos de calidad comercial aceptables, en base a las normas internacionales de general aplicación.
- b) Verificar, para cada exportación, que el producto final se adecue a los niveles mínimos referidos y a las especificaciones comerciales propias de cada negocio concertado, mediante la aplicación de una metodología basada en el control estadístico y controles complementarios de apoyo en las diversas etapas del proceso de producción y comercialización.

Artículo 3°. Previamente a la producción o a los embarques en caso de exportarse productos en existencia, el exportador complementará la declaración jurada de registro de negocios de exportación ante el Instituto Nacional de Carnes, adjuntando copia de la carta de crédito, contrato de venta o pedido del comprador del exterior, según los casos. Si el producto fuere elaborado por terceros, la planta productora refrendará la declaración jurada en lo relativo a su intervención en el proceso industrial.

Cumplido el control de calidad, el Instituto Nacional de Carnes expedirá constancia previa a cada embarque de que se ha dado cumplimiento al control oficial de calidad comercial, a los efectos de su presentación ante las autoridades competentes. Las partidas que no fueren aceptables, a juicio del control oficial, serán excluidas de la exportación,

Artículo 4. El control oficial de calidad comercial acredita la aceptabilidad del producto, desde el punto de vista de su aptitud, conforme a niveles mínimos de calidad, a los solos efectos de habilitar su exportación.

Sin perjuicio de ello, los exportadores podrán convenir, con el Instituto Nacional de Carnes, regímenes específicos de control y certificación de calidad para determinados negocios, tomando a su cargo el costo correspondiente.

Artículo 5°. No estará comprendido en el presente decreto, el contralor de las condiciones higiénico-sanitarias a cargo de la Dirección de Industria Animal del Ministerio de Agricultura y Pesca, el que se seguirá rigiendo por las disposiciones de vigencia.

Artículo 6°. Comuníquese, etc.

Breve descripción de otros decretos o leyes concernientes al mercado de carnes incluidos en las medidas de agosto.

Decreto 461/978 del 11 de agosto de 1978: Se fija una cuota máxima de faena semanal de bovinos para los departamentos con jurisdicción sobre zona aduanera de frontera.

Decreto 482/978 del 18 de agosto de 1978: Se aprueba la reglamentación para habilitación y funcionamiento de carnicerías.

Ley 14.816 de 30 de agosto de 1978: Se autoriza la venta de la Planta Casa Blanca por intermedio del Banco de la República Oriental del Uruguay.

d) Derogación del decreto 402/71

Decreto 281/979 del 23 de mayo de 1979:

Visto: el decreto 402/71 de 30 de junio de 1971, sus modificativos y concordantes, que establecieron un régimen de financiación para la industria frigorífica.

Resultando: que la difícil situación económico financiera que diera origen entre otras a la adopción de las medidas referidas ha sido superada.

Considerando: I) Que se han adoptado por otras vías los recursos que permitan ejercer un adecuado y razonable control sobre la actividad de la industria frigorífica;

II) Que es conveniente establecer al mismo tiempo los medios que ofrezcan el necesario margen de seguridad para que el productor cobre sus productos;

III) Que el régimen de financiamiento a aplicarse a la industria frigorífica debe encuadrarse dentro de los actuales lineamientos de la política económica y en particular las medidas adoptadas en el sector agropecuario y monetario;

IV) Que es necesario prever la forma y condiciones en que se procederá a la suspensión del régimen de financiación referido.

Atento: a lo expuesto, el Presidente de la República decreta:

Artículo 1º: Deróganse los decretos 402/71 de 30 de junio de 1971 y 734/973 de 10 de setiembre de 1973, sus modificativos y concordantes, que establecieron un régimen de asistencia financiera y de contralor de exportaciones para la industria frigorífica.

Artículo 2º: El Banco República Oriental del Uruguay acreditará en las cuentas del decreto 402/971, abiertas a las empresas frigoríficas los importes liquidados por el Instituto Nacional de Carnes, conforme a lo dispuesto por los artículos 9º y 11 del decreto 211/978 de 15 de abril de 1978, los intereses devengados por los citados créditos y los especificados en el artículo 4º del decreto 755/976 de 17 de noviembre de 1976.

Artículo 3º: El saldo de los fondos generados por las retenciones establecidas por los decretos 66/97 de 1º de febrero de 1977 y 368/977 de 28 de junio de 1977, se destinará a pagar las empresas frigoríficas las diferencias de precios y los intereses a que se refiere el artículo precedente. De resultar insuficientes dichos fondos, los Ministerios de Economía y Finanzas y Agricultura y Pesca y el Banco Central del Uruguay, arbitrarán los recursos necesarios a esos efectos.

Artículo 4º: El Banco República Oriental del Uruguay, previo informe de la Comisión Administradora de Abasto, realizará la compensación prevista en el decreto 97/978 de 20 de febrero de 1978 en las cuentas de las empresas frigoríficas. Dicha compensación se realizará en función del porcentaje de entregas efectivas al abasto y exportación para toda la industria según lo dispuesto por el decreto 415/977 de 22 de julio de 1977 y hasta la fecha de vigencia del decreto 211/978 de 15 de abril de 1978.

Artículo 5º: El Banco de la República Oriental del Uruguay cerrará primariamente las cuentas de decreto 402/971 abiertas a las empresas frigoríficas, a la fecha de vigencia del presente y entregará dentro de los treinta días de la misma, a cada una de ellas, estados de las cuentas respectivas.

Dentro de los ciento veinte días a partir de la fecha de vigencia del presente, el Banco de la República Oriental del Uruguay entregará a las empresas frigoríficas, los estados definitivos de las cuentas cerradas.

El Banco de la República Oriental del Uruguay y las empresas frigoríficas deberán conciliar sus cuentas en plazo no superior a los ciento cincuenta días a contar de la fecha de vigencia del presente decreto.

Las eventuales diferencias deberán ser sometidas a la opinión del Instituto Nacional de Carnes, el que dispondrá de treinta días para expedirse.

Con los informes y dictámenes producidos, los Ministerios de Industria y Energía, Economía y Finanzas y de Agricultura y Pesca dispondrán de un plazo de 60 días para dictar resolución, sin perjuicio de las competencias específicas del Banco de la República Oriental del Uruguay en materia de gestión bancaria.

Artículo 6º: Las empresas frigoríficas amparadas al régimen del decreto 402/971 que se deroga, tendrán plazo de hasta noventa días a partir de la fecha de vigencia del presente decreto, para cancelar los saldos deudores que resulten de los estados de cuentas primarios entregados por el Banco de la República Oriental del Uruguay o para acordar con éste fórmulas de pago.

En caso de discrepancia con los saldos que resulten de los estados primarios, las empresas frigoríficas deberán pagar el saldo a favor del Banco de la República Oriental del Uruguay que resulte de sus libros de contabilidad llevados conforme a derecho.

En igual plazo, el Banco de la República Oriental del Uruguay, deberá liberar los saldos a favor de las citadas empresas y las garantías correspondientes, en cuanto no continúen afianzando alguna obligación. El mismo procedimiento se seguirá en lo pertinente, una vez conciliadas las cuentas definitivas, conforme al inciso tercero del artículo 5º del presente.

Artículo 7º: Los Ministerios de Economía y Finanzas y de Agricultura y Pesca y el Banco Central del Uruguay, arbitrarán los recursos necesarios a efectos de cubrir al Banco de la República Oriental del Uruguay, los saldos deudores de las empresas frigoríficas intervenidas por resoluciones dictadas antes del 31 de diciembre de 1972, una vez efectuados los créditos por los conceptos especificados en los artículos 2º y 4º del presente decreto.

Artículo 8º: Las retenciones a que se refiere el artículo 4º del decreto 734/973 de 10 de Setiembre de 1973, se harán efectivas hasta la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, debiéndose tener en cuenta a tales efectos, la fecha de entrega de las divisas al Banco Central del Uruguay.

Los fondos en moneda extranjera acumulados en el Banco de la República Oriental del Uruguay, por el concepto establecido en este artículo serán vendidos al Banco Central del Uruguay a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, siendo de libre disponibilidad de las empresas frigoríficas, el contravalor en moneda nacional resultante, una vez que se haya dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 6º del presente decreto.

Artículo 9º: El Banco Central del Uruguay, previo informe del Instituto Nacional de Carnes, y con destino a atender el servicio de deuda de los documentos redescontados según el régimen de las circulares número 232 y 352, determinará el porcentaje de retención en moneda extranjera, sobre el producido bruto de las exportaciones que efectúen las empresas frigoríficas deudoras del citado régimen, pudiendo exigir asimismo, la constitución de garantías suficientes.

Artículo 10º: La Comisión Administradora de Abasto deberá conciliar cuentas con las empresas frigoríficas acreedoras, en plazo máximo de sesenta días a contar de la fecha de vigencia del presente y cancelará los saldos que resulten a su cargo dentro de los noventa días a partir de la misma fecha.

Las liquidaciones deberán practicarse con intereses, a las mismas tasas y períodos de capitalización aplicados por el Banco de la República Oriental del Uruguay para las cuentas del decreto 402/971. En caso de existir discrepancias los Ministerios de Industria y Energía, Economía y Finanzas y Agricultura y Pesca, dispondrán de 60 días para dictar resolución.

De no disponer la Comisión Administradora de Abasto de fondos suficientes a los efectos establecidos, los Ministros de Economía y Finanzas y de Agricultura y Pesca y el Banco Central del Uruguay, arbitrarán los recursos necesarios.

Artículo 11º: Modifícase el inciso segundo del artículo 5º del decreto 458/978 de 11 de agosto de 1978, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“El pago de las haciendas que se adquieran para su faena, se hará en todos los casos al contado salvo que el comprador obtenga garantía bancaria en respaldo a la financiación. Las plantas de faena serán responsables del cumplimiento de esta disposición, aún en aquellos casos en que las haciendas que faenan hubieren sido adquiridos por terceros.

La violación de lo dispuesto en este artículo, en relación al sistema de pago de las haciendas, será sancionado con la clausura inmediata de la planta de faena”.

Anexo III

1) Instituciones e integrantes de interés para el objeto de estudio

1.1 Secretaria de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI)*

1978-1981

Secretario: Brig. José D. Cardozo
Prosecretario: Cnel. Luis W. Cicalese

Técnicos Área Política Agropecuaria:
Ec. Carlos Steneri
Ec. Jorge Caumont
Cra. Rosario Medero

1.2 Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

1978-1979

Presidente: Gral. Abdón Raimúndez Arca (hasta el 4/5/78)
Cr. Moisés Cohen Berro (desde el 4/5/78)
Vicepresidente: Cr. Moisés Cohen Berro
Coronel José M. Siquiera Focco
Vocal: Cr. Raúl Ferraro Valeri
Secretario General: Dr. Oscar Goldie Arenas
Gerente General: Sr. Ruben A. Pascale
Inspector General: Sr. Américo C. Lyonnet
Secretario: Sr. Marcelino F. Gorlero

Primer Subgerentes Generales
Sr. Jorge E. Devicenzi
Dr. Delmar Rodríguez Martins
Sr. José V. Menéndez Peña
Sr. Juan J. Landinelli

Subgerentes Generales
Sr. Orlando R. Pisani
Sr. Juan J. Landinelli
Sr. Ambrosio Calcagno
Sr. Pascual D'Imperio
Sr. Ernesto Machado
Sr. Juan Carlos Trengone
Sr. Arístides Calloia
Sr. Luis A. Más Evia
Sr. Carlos A. Morales
Cr. Raúl Giordano

Contador General: Cr. Luis A. García Suárez

- Esta información está sujeta a “errores y omisiones” debido a que no se cuenta con su registro. La fuente de la integración técnica es oral.

1.3 Ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca designados por régimen dictatorial

(junio de 1973 a febrero de 1985)

Ministro	Período de gobierno
Sr. Benito Medero Sorthout	1/3/72 al 3/12/74
Ing. Héctor E. Albuquerque	3/12/74 al 6/6/75
Ing. Julio E. Aznárez Bechtold	26/6/75 al 6/12/76
Dr. Estanislao Valdéz Otero	2/2/77 al 14/4/78
Sr. Jorge León Otero	29/12/78 a junio/79
Ing. Agr. Juan C. Cassou	29/6/79 al 12/1/81
Ing. Agr. Félix E. Zubillaga Goldaraz	13/1/81 al 17/7/81
Sr. Carlos Mattos Moglia	1/9/81 al 28/2/85

1.4 Ministerio de Agricultura y Pesca. Dirección Nacional de Contralor de Semovientes, Frutos del País, Marcas y Señales (DINACOSE)

1977-1978

Director: Cnel. José S. Severo

Cuerpo de redacción y técnico:

Dr. José M. Gimeno Sanz

Ing. Agr. Carlos Pérez Arrarte

Ing. Agr. Rodolfo M. Irigoyen

Ing. Agr. Alfredo Traversa

1.5 Oficina de Política y Programación Agropecuaria (OPYPA)

1978-1979

Director: Ing. Agr. Alberto Fossati Introzzi

Sub director: Ing. Agr. Carlos Peixoto

Técnicos:

Ing. Agr. Miguel Carriquiry

Ing. Agr. Martín Dabezies

Ing. Agr. Laura Durán

Ing. Agr. Eduardo Errea

Ing. Agr. Luis F. Gil

Ec. Susana Guarneiro

Ing. Agr. John Jones

Ing. Agr. Gonzalo Juambeltz

Cra. Ana M Monteverde

Ec. Graciela Nozar

Ing. Agr. Walter Oyhantcabal

Ing. Agr. Javier Paseyro
Ing. Agr. Juan Peyrou
Ing. Agr. Carlos Salgado
Cra. María Sisto
Cra. Bibiana Troncoso
Ec. Ana M. Vila

1.6 Instituto Nacional de Carnes (INAC)

1977-1978

Presidente: Sr. Eduardo Peile (del 16/03/78 al 5/09/78)
Delegado Poder Ejecutivo /Representante FN: Sr. Juan Carlos Paullier Arrosa
Delegado por industria: Cr. Rodolfo Presno
Delegado por productores rurales: Sr. Carlos Eduardo Perera

2) Integrantes de las cámaras empresariales rurales

2.1 Junta Directiva ARU

1976-1978

Presidente: Dr. Ignacio Irureta Goyena
Primer Vicepresidente: Sr. Ángel Walter Romay Salvo
Segundo Vicepresidente: Sr. José V. Zerbino Cavajani
Secretario: Ing. Víctor J. Armand Ugón
Secretario: Sr. Juan Bonasso
Tesorero: Sr. Juan A. García Vidal
Contador: Cr. Jaime Cardozo Cuenca
Director de Registros Genealógicos: Sr. Julio E. Bonomi
Director de Exposiciones: Sr. Alberto Salvo Méndez
Director de Revista: Sr. Conrado Herber Arocena
Director de Melilla: Sr. Jorge Muñoz

Vocales:

Cr. Enrique Braga Silva
Sr. Aníbal Cassarino
Escr. José F. Jaso Anchorena
Sr. Héctor Payseé Turena
Sr. Carlos Eduardo Perera
Dr. Pablo Yamandú Valdés
Ing. Félix Zubillaga

Comisión Consultiva:
Dr. Julio Arocena Folle
Dr. Carlos Frick Davie
Sr. Osorio Martirena
Dr. Alberto C. Gallinal Heber

2.2 Consejo Directivo de la Federación Rural

1978-1979

Presidente: Ing. Agr. Horacio Artagaveytia
Vicepresidente: Sr. Carlos A. Arocena
Vicepresidente: Ing. Agr. Alejandro Victorica
Secretario: Cr. Flavio Piccioli
Secretario: Sr. Joaquín Marqués Solari
Tesorero: Cr. Tyko Tammi Bia
Contador: Sr. Fernando de Posadas

Vocales:

Sr. Jorge León Otero
Sr. Humberto Da Fonseca
Sr. Luis Améndola
Sr. Nicasio Ameixeiras
Dr. Julio C. Delfino
Sr. Oscar Amaro
Sr. Abel Charbonnier
Dr. Juan C. Quadrelli
Sr. Reynaldo Gonçalves
Esc. Jorge Goñi
Sr. Jorge Lladó
Sr. Enrique Bachino
Ing. Agr. Federico García Brum
Dr. Gonzalo Chiarino Milans
Q. F. Raúl Bianchi
Dr. Jorge Rachetti Píriz
Dr. Ignacio Zorrilla de San Martín
Sr. Alfredo Stirling
Sr. Domingo Ginella
Sr. Horacio Lavista
Sr. Roberto Griffin
Sr. Gonzalo Piana
Dr. Néstor Azambuya

2.3 Integrantes del Comité Económico Conjunto

Por ARU: Cr. Enrique Braga y Jaime Cardozo – éste fue sustituido en setiembre de 1978 por el Dr. Pablo Fossati.

Por FRU: Cr. Flavio Piccioli y el Ing. Agr. Federico García Brum.

Equipo técnico: Dr. Lucio Reca, el Ing. Agr. Marcelo Regúnaga y el Ec. Carlos Sténeri.

Anexo IV

Entrevistas realizadas por orden cronológico

Ing. Agr. Ruben Severino
Ec. Jorge Notaro
Dr. Eduardo J. Corso
Ing. Agr. Carlos Pérez Arrarte
Dr. Joaquín Olaso
Dr. Ignacio Irureta Goyena
Ing. Agr. Rodolfo Irigoyen
Sr. Carlos Mattos Moglia
Cr. Valentín Arismendi
Ing. Agr. Joaquín Secco
Ing. Agr. Félix Zubillaga
Cr. Walter Hugo Pagés
Ing. Alejandro Végh Villegas
Capitán Armando Méndez
Sr. Enrique Bachino Beltrame
Ing. Agr. Carlos Paolino
Ing. Agr. Miguel Carriquiry
Ec. Carlos Sténeri
Ing. Agr. Julio Preve
Sr. Jorge León Otero
Sr. Eduardo Peile
Cra. Rosario Medero
Sr. José Gil Díaz