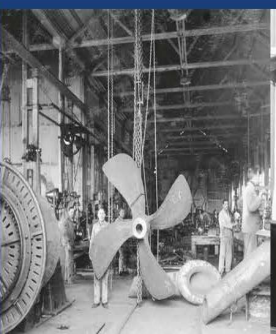
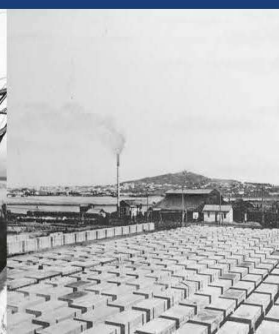
HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS (1916 - 2016)

Antecedentes, creación y desarrollo a través de un siglo

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS
República Oriental del Uruguay





HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS (1916 - 2016)

Antecedentes, creación y desarrollo a través de un siglo

Magdalena Broquetas y Ana María Rodríguez Ayçaguer
(Coordinadoras)
Fernando Adrover, Pablo Langone, Juan Rivera, Lucía Rodríguez Arrillaga, Florencia Thul

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS
República Oriental del Uruguay

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS
República Oriental del Uruguay

Realización gráfica

Administración Nacional de Puertos
División Comunicación y Marketing
Jefe de División – Sr. Luis Ortiz
Sub jefa – Sra. Graciela Castro
Edición y coordinación – Lic. Isabel Gonçalves
Edición de fotografía – Lic. Stella Infante
Corrección – Supervisor Unidad Comunicación Lic. Gabriel Popovits
Supervisión de datos – Gonzalo Tagliaferro
Agradecemos a todos los colaboradores con los que hemos contado para la realización de este trabajo, desde los inicios de la investigación histórica que dio origen a esta publicación hasta la fecha.
Diseño y diagramación – IMPO
Tipografía utilizada – DIN Pro
Impresión – Tradinco. Montevideo, Uruguay, 2018
ISBN – 978-9974-677-98-2
Depósito legal - 374.832
Todo el material contenido en esta publicación, excepto los especialmente mencionados, son propiedad de la Administración Nacional de Puertos y pueden ser reproducidos citando su fuente.
La versión electrónica de este libro se podrá encontrar en www.anp.com.uy

Detalle del mural en homenaje al trabajo portuario pintado en 1966 por el funcionario de ANP y artista plástico Miguel Zelayeta. Fotografía: Autor s/d. ANP.

PRÓLOGO

No somos los dueños del pasado, pero tampoco somos ajenos al mismo, somos sus herederos. Leer las páginas de esta *Historia de la Administración Nacional de Puertos* entre el año 1916 y el 2016, es recorrer el camino laborioso de transformaciones de un país que han construido mujeres y hombres con un objetivo fundamental: el crecimiento de nuestra nación.

El desarrollo productivo del Uruguay ha pasado en gran medida por sus puertos, y estos han sido administrados por esta empresa pública forjada con el objetivo fundamental de conectarlo con el mundo. En estas páginas se despliega su historia ligada siempre al país al que sirve desde hace un siglo. Quedan explicitados los esfuerzos de la población uruguaya que en muchos aspectos ha sido y es ejemplo en el mundo.

Las naciones son construcciones históricas y como tales podrán tener un gran pasado y no lo negamos, pero siempre han de tener más futuro que pasado. Un país es una construcción permanente, somos optimistas en su presente, pero aún más cuando pensamos en su futuro, que sin dudas requiere trabajo, confianza y solidaridad, condiciones que sí tienen nuestros ciudadanos. Están presentes estas condiciones en las trabajadoras y trabajadores de esta empresa pública, que ya transita por su segundo centenario al servicio del país e incluso de la región, colaborando con nuestros países hermanos con quienes tanto en común tenemos.

El compromiso con la gestión de nuestro Estado no está exento de dificultades, de desafíos, pero también de expectativas y posibilidades. Es nuestra obligación desarrollar planes estratégicos hacia ese futuro que nos espera, golpeándonos la puerta del presente. Humildemente, los felicito y les pido, a quienes hoy hacen a la Administración Nacional de Puertos, que continuemos trabajando todos juntos para avanzar hacia el país de nuestros sueños: justo, solidario, fraterno y con dignidad de vida para todos sus habitantes.

Dr. Tabaré Vázquez

Presidente de la República Oriental del Uruguay

PRÓLOGO

No es muy frecuente que cuando alguien ve obras o analiza actos administrativos del pasado de una institución, tenga en cuenta el contexto que imperaba en ese momento y la secuencia temporal de los mismos. Así parte de la historia se va escribiendo con hechos aislados, hitos del momento, que luego adquieren o no trascendencia según múltiples factores.

La historia no es propiedad de quien la cuente mejor, ni de quién decide contarla, por eso en la Administración definimos en el año 2014 que era oportuno que se estudiara desde el punto de vista académico, el proceso que tuvo la Administración Nacional de Puertos en los más de 100 años desde su creación en 1916 y para ello realizamos un convenio con la Universidad de la República.

El objetivo del proyecto se logró, decidimos difundirlo en el objeto libro que Ud. tiene en sus manos o quizás lo lea en la versión de libro electrónico que por primera vez la ANP publica.

Creo que su contenido permite comprender porque esta empresa pública portuaria tuvo un rol importante en el desarrollo del país, porque lo tiene en este momento y en un futuro no escrito aún, tiene esbozados en sus planes directores perspectivas y previsiones para muchos ejercicios.

Otra consideración importante que destaco en esta historia portuaria es que los numerosos protagonistas que trabajaron por la empresa, siempre lo hicieron con el hilo conductor de la política portuaria nacional que surgía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en cada etapa de la vida del país.

Los acontecimientos reflejados, algunos muy trascendentes para el presente y para el futuro de la actividad portuaria nacional, permiten revivir el pasado. La recopilación de la memoria transmite a las nuevas generaciones información importante, recuerda lo que se hizo con trabajo, dedicación y compromiso, muchas veces anónimos.

Creo firmemente que este libro será un insumo para seguir trazando objetivos y plantearse nuevos desafíos para el futuro.

Ing. Nav. Alberto Díaz Acosta

Presidente del Directorio de ANP

INTRODUCCIÓN

El presente libro da cuenta de los resultados del proyecto de investigación desarrollado por un equipo conformado en el Departamento de Historia del Uruguay de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), en el marco del convenio firmado en enero de 2016 por la Administración Nacional de Puertos (ANP) y la Universidad de la República.

Ese convenio se originó en la solicitud formulada por la ANP al Departamento de Historia del Uruguay de la FHCE, a mediados de 2015. En esa oportunidad se nos planteó el interés de las autoridades de la Administración en que nuestro Departamento elaborara una historia de esta empresa pública, con motivo de celebrarse en el año 2016 el centenario de su creación.

El decano de la FHCE, Dr. Álvaro Rico, y la entonces directora del Departamento de Historia del Uruguay, Prof. Ana Frega, valoraron positivamente dicha solicitud y realizaron las gestiones correspondientes para que se arribara a un convenio entre ambas instituciones, siguiendo así las directivas de nuestra Universidad en relación con la apertura a las demandas de asesoramiento y producción de conocimiento, generadas desde la sociedad y los ámbitos estatales.

Desde el inicio fuimos conscientes del gran desafío que suponía realizar una investigación y elaborar un trabajo que diera cuenta de los 100 años de historia de una repartición estatal de singular importancia en la evolución del país como la ANP, todo ello en el exiguo plazo de un año. También comprendimos, teniendo en cuenta el amplio marco cronológico y el plazo con el que contábamos, que esta instancia tendría el carácter de una primera aproximación, destinada a señalar los principales hitos de esa historia.

Para enfrentar ese reto, y apelando a la bibliografía existente, se preparó un primer plan de trabajo, determinando grandes etapas pasibles de futuros ajustes y una selección primaria de las fuentes a consultar. Se conformó un equipo de investigación de siete integrantes, seis de ellos docentes del Instituto de Ciencias

Históricas -los ayudantes Fernando Adrover y Pablo Langone, las asistentes Lucía Rodríguez Arrillaga y Florencia Thul, la profesora adjunta Magdalena Broquetas y la profesora agregada, Ana María Rodríguez Ayçaguer- y el estudiante avanzado de la Licenciatura en Historia, Juan Rivera. La dirección general y coordinación del proyecto quedó a cargo de Magdalena Broquetas y Ana María Rodríguez Ayçaguer.

El abordaje de un período tan extenso fue determinante a la hora de elegir las fuentes a relevar, priorizándose la consulta de leyes, decretos, resoluciones ministeriales y actas del Directorio de la ANP, para reconstruir el marco normativo y las políticas que guiaron el desarrollo del ente. También se relevaron las memorias de la ANP, cuya serie completa no fue posible consultar para algunos tramos, por no estar disponibles en el acervo documental del ente ni en la Biblioteca Nacional o la del Poder Legislativo. En algunos casos, y para decisiones puntuales, se apeló a la consulta de los Diarios de Sesiones del Poder Legislativo. Para el estudio de la fundamental Ley de Puertos de 1992 se recurrió también al Archivo de Comisiones del Poder Legislativo, para analizar las reuniones y planteos formulados en el seno de la Comisión de Empresas Públicas formada con el objeto de considerar aquella iniciativa.

Para las etapas más recientes se obtuvo información de los materiales de difusión producidos por el ente, así como de la consulta puntual realizada por integrantes del equipo a diferentes divisiones de la ANP.

El trabajo recoge un importante esfuerzo de documentación gráfica (fotos, planos, mapas) y de material estadístico (cuadros, gráficos). También da cuenta de información relevada en entrevistas realizadas a antiguos funcionarios, autoridades y dirigentes sindicales.

Los resultados de la investigación han sido ordenados en seis capítulos, siguiendo una periodización que atiende a aspectos centrales de los procesos políticos y económicos del país así como a las políticas públicas en relación con el desarrollo portuario.

El capítulo 1 (1883-1916), que se ocupa de los antecedentes, destaca el complejo proceso transitado para la construcción del

puerto de Montevideo, detalla las principales decisiones adoptadas para el desarrollo del mismo, así como la nacionalización de sus servicios y la creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo en 1916, como parte del empuje estatista promovido por el batllismo.

El capítulo 2 (1916-1933), analiza el afianzamiento institucional del nuevo servicio estatal, en el marco de una compleja situación económica mundial signada por el conflicto bélico, la crisis de posguerra y la Crisis de 1929, culminando con la ruptura institucional de marzo de 1933 y la decisión tomada por el gobierno de Gabriel Terra ese mismo año de transformar a la ANPM en la Administración Nacional de Puertos.

El capítulo 3 (1933-1945), estudia cómo la antes mencionada ampliación de los cometidos de la ANP debió implementarse en el marco de una pérdida del grado de autonomía funcional del instituto portuario respecto del Poder Ejecutivo, dispuesta por la Constitución de 1934. Esta dificultad se sumó a los obstáculos creados por la Segunda Guerra Mundial que afectaron de diferentes formas la operativa portuaria.

El capítulo 4 (1945-1973), señala cómo al finalizar el conflicto se verifica un período de recuperación de la actividad portuaria, circunstancia en la que, desde la ANP, se advirtió al Poder Ejecutivo sobre la insuficiencia de la infraestructura en relación con los requerimientos que experimentaba el puerto. Sin embargo, las dificultades que enfrentaba la gestión colegiada y luego el inicio y posterior profundización de la crisis económica, impidieron la concreción de muchos proyectos gestados en esta época de crecimiento relativo.

El capítulo 5 (1973-1992), que analiza la política portuaria durante la dictadura civil-militar y la reapertura democrática, señala la continuación del proceso de estancamiento de la infraestructura portuaria, agravado por el gran cambio tecnológico que supuso la utilización del contenedor para el transporte de carga a nivel mundial. El capítulo se cierra con la aprobación, en el marco de un empuje privatizador, de la Ley de Puertos, elaborada con el propósito de cambiar esta situación.

El capítulo 6 (1992-2016), sigue la evolución del organismo en el nuevo escenario creado por la mencionada ley y el inicio del proceso de inserción regional, así como por la ampliación de sus atribuciones sobre otros puertos del país, merced a decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo.

En relación con los contenidos, cabe agregar que uno de los objetivos centrales de este proyecto apuntó a inscribir la temática específica del desarrollo institucional de la ANP en el contexto político, económico y social de los diferentes períodos analizados, y a ello responde la inclusión, al inicio de cada capítulo, de un apartado titulado “Introducción al período”. Los restantes apartados, que se repiten en cada capítulo de modo de asegurar una continuidad en las temáticas analizadas, refieren a la política portuaria, la infraestructura y el movimiento de mercaderías y pasajeros en el puerto de Montevideo. Y a partir de 1933, cuando la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM) creada en 1916, se transformó en la Administración Nacional de Puertos (ANP), la información refleja, en la medida de lo posible, la política seguida en relación con los restantes puertos uruguayos cuya administración fue siendo asignada, por sucesivas resoluciones, a la ANP.

Cada capítulo contiene otros dos apartados: en uno de ellos se ofrece una cronología básica de los hechos y resoluciones relacionados con el desarrollo de la ANP en el período. En el otro se presenta una tabla que sintetiza la información relevada en torno a un tema central para el desarrollo del ente y del país en general: la política en materia de empresas públicas. Por último, se incluye un listado de la bibliografía y fuentes consultadas para la elaboración del capítulo y se ofrece una breve síntesis de los aspectos fundamentales de la evolución de la ANP en el período.

Creemos necesario enfatizar la importancia de proyectos de este tipo. Ellos permiten que las empresas públicas examinen su trayectoria y tengan una visión de larga duración. En relación con el medio académico, convenios de esta clase permiten la financiación de equipos en los que jóvenes investigadores adquieren experiencia de trabajo colectivo junto a docentes ya formados. La experiencia,

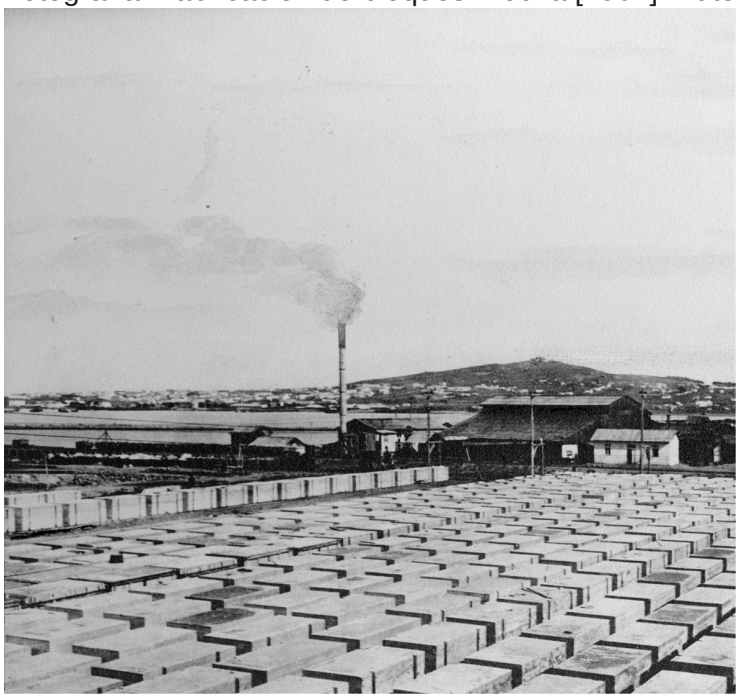
en este caso concreto, deja como saldo una contribución al conocimiento del desarrollo portuario del país, así como de la empresa pública que condujo ese desarrollo en un área de vital importancia para la economía y el relacionamiento externo del Uruguay. Deseamos destacar la decisión adoptada por el Directorio de la ANP al buscar conmemorar los 100 años de su creación con la realización de una investigación sobre su primer centenario.

Por último, es importante señalar que el resultado que aquí se presenta como libro no es una “historia oficial” o “institucional”, ya que no es esa la función del historiador, que va en busca de la verdad explorando el pasado con el objetivo último de contribuir a la comprensión del presente. Confiamos en que el trabajo que presentamos, aun con las limitaciones ya señaladas, contribuya a la comprensión de la realidad actual de la Administración Nacional de Puertos y la política portuaria del Uruguay.

Magdalena Broquetas - Ana María Rodríguez Ayçaguer

CAPÍTULO 1: Antecedentes (1883-1916)

Fotografía: Fabricación de bloques. Fecha:[1907]. Autor:s/d/ANP. (UY-ANP-AF)



1. Introducción al período

Modernización capitalista y fortalecimiento del Estado (1880-1890)

En el segundo cuarto del siglo XIX asistimos a una expansión de las economías europeas, que llevaron a la imposición del sistema capitalista a escala planetaria. La génesis de esta situación puede ser encontrada en la segunda revolución industrial, que generó la infraestructura para una verdadera economía mundial. Esta etapa coincide con la revolución de los transportes, liderada por el ferrocarril y la navegación a vapor.

Como han señalado Bertino y otros, en el tercer volumen de la *Historia económica del Uruguay,* durante estos años se incrementaron a gran escala los movimientos de capital y de trabajo, y el intercambio comercial entre dos polos: las naciones

industrializadas y los países periféricos, cada uno con su especialización productiva. Las primeras, se afianzaron como productoras y exportadoras de productos industrializados; mientras que los segundos, se especializaron en la producción y exportación de materias primas.

En el período de modernización capitalista, que se inició en la década del 70, las economías latinoamericanas se estructuraron en torno a la producción de bienes primarios destinados a satisfacer las demandas de las economías industrializadas. La conformación de esta oferta se correspondió, a una preeminencia de la demanda externa como destino de esa producción primaria.

El desarrollo de la economía exportadora de base primaria impulsó la expansión de actividades y servicios conexos como la expansión ferroviaria y vial, el establecimiento de infraestructura portuaria, el montaje de sistemas financieros, la urbanización, entre otros.

Al iniciarse la década de 1880 Uruguay atravesaba lo que se conoce como etapa “militarista”, que comienza con el ascenso al poder del coronel Lorenzo Latorre en 1876 y llega a su fin en 1886 con la renuncia de su sucesor, el Gral. Máximo Santos, iniciándose con el Gral. Máximo Tajes la transición al “civilismo oligárquico” (1886-1890).

El Uruguay de la modernización

Dentro de pocos días podremos solemnizar el aniversario de la paz de 1851: nos separan solo cuarenta años de aquel acto memorable. La guerra sin tregua había durado quince años, teníamos apenas 132.000 habitantes, estaba destruida la mayor parte de nuestros pueblos, abandonados casi completamente los trabajos agrícolas, inmenso número de ganados habían vuelto al estado salvaje de los tiempos coloniales; el país, fuera de las costas, era casi un desierto…Recuerdo de niño haber viajado con mi familia de Montevideo a la frontera con un séquito de hombres armados y necesitando muchas veces pernoctar en una cuchilla porque no se divisaba en el horizonte ni el humo ni la silueta de una vivienda humana. Pues bien: si ahora renaciesen los combatientes de aquella época, ¿Podrían reconocer el teatro desolado de sus luchas troyas en esta bella capital de 150.000 habitantes? ¿Reconocerían aquel desierto de los entreveros sangrientos, en esta campaña cruzada por los telégrafos y los

ferrocarriles, con todas las propiedades deslindadas y cercadas, con centenares de escuelas, con oasis de agricultura esparcidos en todos los ámbitos del país?

Palabras pronunciadas por el Dr. Carlos María Ramírez (1848-1898) en la Cámara de Senadores, el 30 de setiembre del año 1891.

La caracterización del período como “militarista” ha sido aceptada con reparos por algunos historiadores, entre ellos Carlos Real de Azúa en su clásico ensayo de 1969, *Ejército y política.* En realidad, como han señalado José Pedro Barrán y Benjamín Nahum en el primer tomo de su *Historia rural del Uruguay* moderno, en medio de una aguda crisis económico-financiera y de una profunda crisis política, las “fuerzas vivas” habían buscado en el ejército el brazo ejecutor de sus designios. Latorre llegó al poder con el respaldo del alto comercio, de los banqueros y saladeristas, de los estancieros nucleados en la recién creada Asociación Rural del Uruguay (1871), de los tenedores de la deuda pública (orientales y extranjeros), y de los intereses ferroviarios británicos.

El ejército fue el eslabón más débil de aquella constelación de poder. Todos clamaban por orden y estabilidad política y Latorre dio pasos firmes en ese sentido, fortaleciendo el principio de autoridad y creando un estado moderno y centralizado, base imprescindible para la modernización del medio rural. Ello favoreció el respeto y delimitación de la propiedad privada rural (cercamiento de los campos, policías rurales, Código Rural), consolidando el proceso ya iniciado de implantación del lanar, así como la mestización del ganado bovino que le siguió.

Influencia inglesa, ferrocarriles y consolidación del Estado.

La mejora de las comunicaciones era vital y el gobierno de Santos, muy sensible a la influencia británica, favoreció una fuerte expansión de los ferrocarriles construidos con capitales de ese origen. Para ello fue clave la aprobación el 27 de agosto de 1884 de la

Ley de Ferrocarriles 1.751 cuyo artículo 12 establecía *“La Nación garante el siete por ciento sobre la cantidad correspondiente al valor que se fije por cada kilómetro de longitud de vía pronta y abierta al servicio público en los distintos casos”.*

La expansión ferroviaria, sumada al telégrafo, contribuyó al fortalecimiento del Estado: en 1879 el ferrocarril había cruzado el Río Yí y en 1887, cruzaría el Río Negro. Ahora el gobierno podría llegar con sus fuerzas con mayor rapidez para aplastar las rebeliones internas, superando los accidentes geográficos que con anterioridad habían sido obstáculos casi infranqueables.

También cumplió con una de las aspiraciones más sentidas del alto comercio exportador e importador montevideano que deseaba mantener su condición privilegiada como monopolizador del crédito, obtenida merced al manejo de la moneda oro: eliminó el curso forzoso de los billetes, implantó el patrón oro y reanudó el pago de las deudas interna y externa (suspendido durante la crisis financiera que precedió al ascenso de Latorre). Durante su gobierno, restableció las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña (interrumpidas en 1871, durante la Presidencia de Lorenzo Batlle por un incidente en parte atribuible a la permanente inestabilidad política), al tiempo que autorizó nuevas concesiones a los ferrocarriles británicos.

El régimen militar también adoptó una amplia gama de medidas para la tecnificación del Estado y el fortalecimiento de la capacidad administradora, que fueron desde la aprobación de la reforma escolar impulsada por José Pedro Varela (1877) hasta la creación del Registro Civil (1879), reservando así al Estado las funciones sobre el control de la información demográfica hasta entonces desempeñadas por la Iglesia católica, pasando por otra importante novedad a nivel educativo: la creación de la Facultad de Medicina (1876), que marcó la apertura de la Universidad a las ciencias naturales y exactas, favorecida por el avance del positivismo filosófico.

Años más tarde, bajo la administración de Máximo Santos, se daría la creación de una nueva facultad de singular importancia para el tema abordado en este trabajo: en 1885 se creaba la Facultad de

Matemáticas y Ramas Anexas, cuyo plan de estudios contemplaba las carreras de arquitectura, ingeniería y agrimensura. Entre sus autoridades iniciales y las primeras generaciones de egresados se encontrarían algunos de los más destacados protagonistas de los proyectos y las políticas de desarrollo portuario de nuestro país.

Durante la administración de Máximo Santos (1880-1886) continuó el esfuerzo por fortalecer el Estado central, al que no fue ajena la gran expansión ferroviaria, favorecida por el desarrollo de la industria y las finanzas británicas, así como por las facilidades otorgadas a las empresas por el gobierno militar uruguayo.

La política secularizadora tuvo nuevas manifestaciones (no ajenas al peso de la masonería en el elenco gubernamental); entre ellas cabe destacar la aprobación en 1885 de una la ley disponiendo que el matrimonio civil debiera ser obligatorio y previo al religioso.

En esta etapa se afianza el esfuerzo de construcción de un sentimiento nacional, al que también había contribuido la administración Latorre. Se apagaban las voces de quienes habían sostenido las ventajas de un Uruguay integrado a las provincias argentinas o al Brasil. Mientas los países vecinos procesaban, no sin dificultades, la unidad nacional, Uruguay también debía abrirse camino solo, afianzando la organización estatal, el dominio del territorio y, un factor no menor, fortaleciendo la conciencia nacional. La necesidad de construir un “relato de los orígenes” que amalgamase y dotase de una conciencia “nacional” a una población que crecía rápidamente merced a un importante flujo inmigratorio, explica en gran medida los esfuerzos por rescatar la figura de Artigas como héroe máximo. Se inicia así el largo camino “de la leyenda negra al culto artiguista”, como analizara Juan E. Pivel Devoto: en 1883 se aprobó la ley que disponía la erección de un monumento a Artigas en la Plaza Independencia, cuya inauguración debería esperar hasta el último día de febrero de 1923.

El esfuerzo por construir un Estado central y una unidad nacional se daba también en los países vecinos y eso se traduciría en una pérdida de influencia del puerto de Montevideo en la región. En efecto, si bien el trazado radial de las líneas férreas -como los dedos de una mano- hará que todas confluyan en Montevideo, algo similar

ocurriría en la República Argentina con las líneas hacia Buenos Aires. Esto sumado al apego del alto comercio montevideano por las transacciones en metálico, habría de afectar el comercio de tránsito, su principal fuente de ingresos.

En efecto, Montevideo era el puerto de entrada y boca de salida de productos y mercaderías para un vasto hinterland que incluía no solo el territorio uruguayo sino también el litoral argentino, Paraguay y el sur del Brasil. Esta actividad económica -una línea de larga duración en la historia uruguaya- se vio favorecida por las bondades del puerto de Montevideo, más profundo y protegido que los puertos competidores más próximos, en especial el de Buenos Aires.

Crisis económica y cuestionamiento del modelo (1890-1903)

El período militarista había presenciado un fuerte impulso exportador y una disminución de importaciones, generando un ahorro importante. Al fin de esta etapa, con la caída de Santos, el nuevo ánimo que esto generó favoreció la aparición de múltiples emprendimientos económicos, alimentados en gran medida por la expansión de los negocios y la fiebre especulativa desatada en la República Argentina. Desde la vecina orilla llegaron capitales y algunos financistas, entre ellos uno de origen catalán y de trayectoria rutilante aunque efímera: Emilio Reus. A él estuvieron asociados varios de los emprendimientos inmobiliarios más destacados de ese momento, algunos pensados para las clases altas (como el Gran Hotel Nacional construido sobre la bahía, al que la crisis impidió cumplir con su cometido original) y otros para obreros inmigrantes y sectores de la clase media (como los barrios Reus al Norte y Reus al Sur). Pero su emprendimiento sin duda más importante fue la creación del Banco Nacional. Para este proyecto contó con el apoyo gubernamental, lo que no es extraño si pensamos en la necesidad, tantas veces planteada, de un banco

que tuviera alcance nacional cuando los más importantes bancos de la época (Banco Comercial y Banco de Londres y Río de la Plata) solo operaban en la capital, no tenían una política de crédito que apoyase a la producción y a la industria naciente, y eran muy reticentes en lo que tenía que ver con abrirle líneas de crédito al gobierno.

José Batlle y Ordóñez y su crítica al capital extranjero

Tenemos un país en que la luz es extranjera y privilegiada en forma de Compañía de Gas; en que el agua se halla en las mismas condiciones, en forma de Empresa de Aguas Corrientes; en que la locomoción representada por tranvías, ferrocarriles, vapores, es también extranjera, etc. ¿A qué continuar? Todo es extranjero y privilegiado o tiende a serlo. Y de esa manera, si en el régimen político hemos destruido el sistema colonial, no lo hemos destruido en la industria, en el comercio… El hecho es que una inmensa parte de las riquezas del país se van… los productores de esas riquezas trabajan en el país, pero no para el país ni para los habitantes del país. Sus industrias son como esas pesquerías que se establecen en las costas de las islas desiertas. Cargan todo lo que pueden y levan anclas.

Diario El Día, 9 de diciembre de 1891: "*El oro ajeno*".

Economistas e historiadores han intentado explicar las causas de la gran crisis de 1890 y no siempre han coincidido. Parece haber una mayoría de opiniones en el sentido de que buena parte de la responsabilidad es atribuible al comportamiento especulativo, en el que participaron en forma primordial los capitales británicos. No debe olvidarse, sin embargo, los factores relacionados con el déficit de la balanza comercial ya que, si bien el volumen de las exportaciones no disminuyó, sí lo hicieron los precios de nuestros productos de exportación, a lo que se sumó un aumento significativo de nuestras importaciones, explicable en gran medida por la expansión de la construcción promovida por la fiebre inmobiliaria y los consumos suntuarios.

Esta situación deficitaria fue disimulada por la sucesión de empréstitos negociados con la city londinense. Baring Brothers, los banqueros del Estado uruguayo en ese momento, experimentaron

dificultades financieras en Europa, lo que repercutió de inmediato en el Río de la Plata, generándose una situación de gran nerviosismo, corridas sobre los bancos y problemas de liquidez. En ese marco, el 7 de julio de 1890, el Banco Nacional tuvo que suspender la conversión de billetes, iniciando así un proceso de lenta pero irreversible agonía.

La contracción de la economía fue muy fuerte, hubo paralización de la industria de la construcción, desocupación y emigración de muchos habitantes -orientales y extranjeros- hacia otras zonas de la región o el regreso a su patria de origen. El presidente Julio Herrera y Obes, a quien le tocó encabezar el gobierno en este difícil período, priorizó la atención de los compromisos financieros internacionales, justificando los sacrificios impuestos en aras del prestigio exterior del país.

La crisis económico-financiera potenció las críticas que algunas voces aisladas habían venido haciendo al modelo de desarrollo que había caracterizado esta acelerada inserción del Uruguay en el mercado internacional. El modelo de un Uruguay mono productor, con una explotación ganadera basada en gran medida en el latifundio, con escaso o nulo desarrollo industrial, fue duramente criticado. Recuerda José Pedro Barrán en su trabajo sobre la Ley de Aduanas de 1888, que la comisión de hacienda de la Cámara de Representantes en octubre de 1887 informó favorablemente la propuesta de aplicar un aumento del 3 por ciento en los derechos de importación y un aumento en el aforo de las mercaderías extranjeras, medidas que constituían una protección para la industria nacional. En dicho informe se sostenía que:

[...] mientras no tengamos más que materias primas como producción nacional para adquirir con ellas los productos manufacturados que se nos traiga, seremos, por el hecho, una especie de factoría extranjera. La constitución de una nacionalidad y de una independencia económica está en el poder industrial propio [...]

El enjuiciamiento también alcanzó al papel de los capitales extranjeros, destacándose en dicha postura el futuro presidente, José Batlle y Ordóñez.

Eduardo Acevedo explica la decadencia del comercio de tránsito montevideano (1895)

Es notorio ya que los puertos de Buenos Aires y La Plata han arrancado al de Montevideo una parte considerable del comercio de tránsito con el litoral argentino, el Paraguay y Río Grande [...y ello se debe a.] la facilidad de embarque y desembarque que ofrecen las dársenas argentinas. Los grandes buques de ultramar atracan a los muelles y suprimen entonces los gastos, riesgos y pérdida de tiempo que ocasiona el lanchaje en el puerto de Montevideo. [...] El comercio del litoral argentino corre grandes riesgos en Montevideo. Supongamos que pide una remesa de mercadería cuando está el metálico a 350% y que recibe los bultos estando el oro a 400%. Por mucho que se esfuerce no conseguirá levantar los precios de la mercadería hasta compensar la depreciación producida en el billete bancario que le entregarán sus marchantes. Encuentra entonces más ventajoso surtirse en Buenos Aires, donde los contratos hácense a papel y no a oro como aquí.

***El Siglo,* Montevideo, 19 de noviembre de 1995: *"El comercio exterior y el puerto de Montevideo",* artículo de Eduardo Acevedo. Transcrito en: J.P. Barrán y B. Nahum, en *Historia rural del Uruguay moderno,* Tomo 2, pp. 313-314.**

Señalan J.P. Barrán y B. Nahum que la generación de 1890 elaboró dos conceptos para responder al desafío de la crisis: para afianzar la independencia política, se requería independencia económica y ella solo se lograría diversificando la producción (crítica al latifundio, temor a población rural pauperizada), e impidiendo que el capital extranjero se llevara sus ganancias para el exterior.

La maduración de algunas de estas opiniones explica la aparición en este período de algunos ejemplos de estatismo, que muestran que la política seguida en este sentido durante el reformismo batllista, tenía sus antecedentes. Los más notorios fueron la estatización de la empresa de generación de energía eléctrica: la compañía privada que había instalado la primera usina eléctrica había pasado, por los avatares de la crisis de 1890, a manos de la Junta Económico Administrativa de Montevideo, que se hizo cargo de su explotación y designó para dirigirla un Consejo de Administración, de exitosa gestión. Su ejemplo sería esgrimido

reiteradamente a la hora en que el Estado intentara asumir nuevas funciones en la esfera industrial y económica, para rebatir la opinión de aquellos que lo consideraban un mal administrador, que no debía interferir con la actividad privada en el terreno empresarial.

Otra esfera de la actividad económica en la que pudo constatarse un incremento de la presencia del Estado fue en el de la explotación ferroviaria: la Ley de Ferrocarriles de 1888 contemplaba, entre los nuevos trazados propuestos, algunas líneas a ser construidas y explotadas por el Estado. La discusión parlamentaria de dicha norma mostró la existencia de opiniones críticas sobre el accionar del capital extranjero al tiempo que se defendieron las bondades de la intervención estatal. Cabe acotar, que la preocupación por controlar el accionar de las compañías extranjeras no fue ajena a la creación, en 1892, del Departamento Nacional de Ingenieros, al que cabría un relevante papel en relación con los proyectos portuarios.

Pero, sin lugar a dudas, el ejemplo más importante de este "estatismo pre-batllista" fue la creación del Banco de la República Oriental del Uruguay en 1896, durante la presidencia de Juan Idiarte Borda (1894-1897). La trascendencia de esta medida -destinada a dar un vuelco sustancial en la política de manejo del crédito y el fomento a la producción- y las resistencias que generó, justifican la forma en que los historiadores Barrán y Nahum denominaron el proceso que condujo a su creación: "el asalto a la ciudadela orista". El que dicho "asalto" hubiese tenido éxito es una evidencia más de la crisis por la que atravesaba el alto comercio, asociada a la decadencia del comercio de tránsito.

Sin embargo, a pesar de este hecho relevante para la historia económica del Uruguay, la presidencia de Juan Idiarte Borda ha quedado marcada por las fuertes tensiones en la vida política que condujeron a la guerra civil de 1897, encabezada por el caudillo blanco Aparicio Saravia. ¿Cómo interpretar la reiteración de los levantamientos armados en el campo uruguayo cuando supuestamente el poder central se había fortalecido sustancialmente?

Históricamente se han manejado dos circunstancias que contribuyen a explicar este levantamiento y el que le siguió, en

1904: por un lado, las deficiencias del sistema de representación política y la falta de garantías electorales[1]; y por otro, la miseria rural consecuencia del proceso de cercamiento de los campos y la desocupación tecnológica que generó, que hizo de la “patriada” una opción aceptable para los desposeídos del medio rural, que no tenían nada que perder. Un problema social que producía inquietud en los propietarios rurales. Ambas razones fueron esgrimidas por los contemporáneos para explicar estos fenómenos y han sido retomadas por la historiografía. Ayer como hoy, hubo quienes optaron por una u otra interpretación, y algunos por una mezcla de ambas[2].

La guerra civil de 1897, que se extendió entre marzo y setiembre, retrotrajo al país a épocas que se creían superadas, de destrucción de la riqueza ganadera y falta de garantías a la propiedad privada. Los sectores más poderosos de la economía (estancieros, comerciantes, inversionistas extranjeros) clamaban por la paz. El presidente Idiarte Borda se mostró como un obstáculo para una salida negociada, y la durísima campaña de la prensa en su contra culminó con su asesinato el 25 de agosto de 1897, a la salida del Te Deum en la Iglesia Matriz. Lindolfo Cuestas, presidente del Senado asumió la presidencia y rápidamente encaminó las negociaciones de paz. Las mismas se plasmaron en un acuerdo por el
que los revolucionarios blancos deponían las armas a cambio de un reparto del poder (se aumentaba de cuatro a seis el número de Jefaturas Políticas en manos del Partido Nacional) y la promesa de garantías electorales.

Mientras tanto en las ciudades -fundamentalmente en Montevideo-, otro fenómeno provocaba preocupación a los sectores propietarios y a la dirigencia política: la creciente organización y movilización sindical. Los historiadores Carlos Zubillaga y Jorge Balbis, en su *Historia del movimiento sindical uruguayo,* han hecho un prolijo relevamiento del movimiento sindical hasta 1905, que registra la aparición de las organizaciones obreras, sus órganos de expresión y las movilizaciones de diverso tipo e intensidad organizadas por las “sociedades de resistencia”, como se las llamó en la época,

levantando una serie de reivindicaciones entre las que se destacaban los reclamos por reducción de la jornada de trabajo y las mejoras salariales.

Comunicado de la Sociedad Trabajadores de la Bahía que denuncia el endurecimiento de las condiciones de trabajo (1896)

De 10 años acá, sea por la competencia entre lanchoneros y las agencias u otra casa [sic], se ha mermado la tripulación que daba a las lanchas en un 30% y al salario por consiguiente. Hoy no hay descanso, ni horas de refrigerio; se duerme despierto y sin cama y se come cuando hay suerte de poder comer. Una embarcación de 100 toneladas se tripulaba entonces por 5 hombres, los que ganaban 53 pesos el patrón y 48 los compañeros, sin obligación de salir de ella, y con una changa de 0,50 en caso de verificarlo. Hoy se tripula con 2 o 3 hombres, se les paga con 30 o 35. Con este sistema implantado por los lanchoneros, se ocupa la mitad del personal que debiera; se cercena el descanso necesario y se explota con exceso el brazo del trabajador.

Transcrito en el diario *La Razón,* Montevideo, 17 de enero de 1896: *"La huelga del puerto".* Citado en Oscar Mourat, *La crisis comercial en la cuenca del Plata (1880-1920),* Montevideo, E.B.O, 1973, p. 46

El 1º de mayo de 1896, con una manifestación por 18 de Julio reclamando las 8 horas, se había conmemorado por primera vez en el país el Día Internacional de los Trabajadores. Ese año una huelga de los trabajadores lanchoneros afectó el funcionamiento del puerto. José Batlle y Ordóñez, que se dedicaba por entonces a reorganizar el Partido Colorado, sostuvo una postura de simpatía hacia las luchas obreras.

En 1901 dos huelgas habían conmovido a la ciudad: la de los empleados tranviarios y la de los obreros picapedreros que trabajaban en las canteras de La Teja, extrayendo piedra para las obras del puerto. De esta última, durante la cual se produjeron choques con las fuerzas policiales, ha quedado un vívido relato que recogió el periódico anarquista *Tribuna Libertaria,* el 18 de agosto de 1901, y que transcriben Zubillaga y Balbis en su obra ya mencionada, del que surge la dureza del trabajo, los salarios

irrisorios abonados a los trabajadores por la empresa Allard, así como la prohibición para reunirse que la policía impuso a los obreros. Al año siguiente en Argentina se aprobaría la Ley de Residencia, que facultaba al Poder Ejecutivo a expulsar a todo extranjero que estuviese involucrado en tareas de “agitación”.

El diario de J. Batlle y Ordóñez opina sobre las huelgas obreras (1896)

Simpatizamos con las huelgas. Cuando una se produce, y se produce bien, de una manera reflexiva, con probabilidades de éxito, con elementos de resistencia que ponen verdaderamente en jaque a los patrones, nos decimos: he ahí los débiles que se hacen fuertes y que, después de haber implorado justicia, la exigen.

***El Día,* Montevideo, 3 de enero de 1896.**

En esa época, la actitud del Estado hacia el movimiento obrero había tenido como norma la represión: persecución de los dirigentes sindicales, obstáculos para el funcionamiento de las sociedades de resistencia, en pocas palabras, las fuerzas de seguridad al servicio de la patronal. Esto habría de cambiar con la llegada a la presidencia de José Batlle y Ordóñez en marzo de 1903.

El “primer impulso” reformista (1903-1916)

El período que abordamos en este apartado es uno de los más importantes en la historia del siglo XX uruguayo, por la cantidad y calidad de las transformaciones y medidas que en él se implementaron, cuyas consecuencias se prolongan hasta nuestros días, como lo testimonia la propia creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo en 1916.

El historiador Raúl Jacob ha distinguido dos impulsos dentro del reformismo batllista: ubica el “primer impulso” en el período que estamos analizando, al que pondría fin la derrota reformista en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente realizadas el

30 de julio de 1916. El “segundo impulso” refiere a la ofensiva reformista que el batllismo impulsaría a fines de la década de 1920, y que llegaría a su fin con el golpe de estado liderado por el presidente Gabriel Terra el 31 de marzo de 1933.

El “país modelo”

Nuestra condición de pueblo nuevo nos permite realizar ideales de gobierno y organización social, que en otros países de vieja organización no podrían hacerse efectivos sin vencer enormes y tenaces resistencias.

José Batlle y Ordóñez: pasaje del mensaje que acompañaba su primer proyecto de limitación de la jornada laboral, 21 de diciembre de 1906.

El proyecto de Banco de Seguros del Estado y el freno “imperial”

[...] el proyecto de ley que proponía el monopolio estatal de seguros del 26 de abril de 1911, estalló “como una bomba” en los medios comerciales, diplomáticos y políticos de Montevideo. La prensa conservadora (El Siglo, The Montevideo Times), se desató en su contra y dio cabida en sus editoriales a las opiniones de las compañías privadas de seguros, que a cambio cubrían sus páginas de avisos comerciales bien pagos. Como la mayoría de las compañías de seguros eran inglesas, ellas se dirigieron en busca de amparo a la Legación de Inglaterra en Uruguay, [...] cuyo titular era el ministro Robert J. Kennedy. Este era un tenaz enemigo del presidente Batlle, a quien tildaba de “socialista”, “ateo” y “enemigo del capital extranjero”. Las casas centrales de esas compañías, por su parte, con sede en Londres, se dirigieron al [...] Foreign Office, en procura de una intervención protectora de la diplomacia británica.

Ambos grupos interesados [...] lograron su objetivo. La Legación británica en Montevideo presentó una protesta diplomática, primero privada, el 17 de agosto; luego oficial, el 11 de setiembre de 1911. [...] La diplomacia de Francia, y sus grupos internos de intereses económicos dieron pasos similares a los británicos. La postura contraria de las mayores potencias de la época tenía que decidir negativamente la suerte del proyecto uruguayo. En efecto, el propio ministro de Hacienda José Serrato pidió a la Cámara de Representante la modificación del Art. 8 del proyecto de ley, con el fin de autorizar al Banco del Estado a establecerse “antes” de que se decretara el monopolio de algunas clases de seguros. Es decir que el Estado no se obligaba a implantar el monopolio en el momento de la fundación del Banco, sino cuando lo considerara

“oportuno” [...] esto significaba la postergación indefinida del monopolio para eludir la compensación y quietar su base a la inminente reclamación diplomática [...].

Benjamín Nahum, *La creación del Banco de Seguros del Estado.* Montevideo, Ed. Banda Oriental, pp. 9-12.

El período que aquí analizamos, el del “primer impulso”, incluye las dos presidencias de José

Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915), con el interregno de la del Dr. Claudio Williman (1907 a 1911), así como el inicio del mandato de Feliciano Viera (1915-1919).

Como ya hemos señalado, el modelo reformista impulsado por el batllismo hunde sus raíces en el siglo XIX. Ya vimos como la gran Crisis de 1890 había despertado críticas al modelo de desarrollo implementado. Como han señalado Barrán y Nahum en su gran investigación sobre *Batlle, los estancieros y el imperio británico,* la propuesta reformista parte de un diagnóstico de los males que aquejan al país: las guerras civiles, la miseria del pobrerío rural, la despoblación, la mono producción ganadera basada en el latifundio, la expoliación de los capitales extranjeros y la “cuestión de las huelgas”, originada por la miseria y la explotación de los trabajadores. Y se propone actuar para cambiar esa realidad, creyendo que era posible hacer del Uruguay un pequeño “país modelo”.

Las propuestas reformistas abarcan un amplio espectro de iniciativas inspiradas por una concepción de la realidad y la vida social, que podríamos caracterizar esquemáticamente de la siguiente forma: un nacionalismo económico, que busca impedir que las empresas extranjeras con intereses en el Uruguay saquen sus ganancias para el exterior; para lograrlo propone que el Estado se haga cargo de algunos servicios públicos en manos de extranjeros, de modo de garantizar su continuidad y permitir que sus ganancias queden en el país y puedan ser empleadas en beneficios de la sociedad.

En el área económica y fiscal, se propone una reforma rural, impulsando la diversificación de la producción, en especial el desarrollo agrícola; así como la promoción de la industria (medidas proteccionistas).

En el área social, el reformismo batllista legislará sobre el tema obrero pero su propuesta tendrá un acento muy especial en la difusión de la educación: ampliación notable del número de escuelas, en particular en el medio rural, creación de liceos departamentales, gratuidad de los estudios secundarios y universitarios (eliminando matrículas y costos de exámenes), creación de la enseñanza media femenina.

Como han señalado los historiadores Milton Vanger, José Pedro Barrán y Benjamín Nahum en sus ya clásicas investigaciones sobre el primer batllismo, la simpatía del reformismo por las reivindicaciones obreras tenía como sustento una preocupación por la situación de los más débiles y desposeídos de la sociedad o, en palabras del estrecho colaborador de Batlle y Ordóñez, Domingo Arena, “los oprimidos del taller y del hogar”. En efecto, no solo se plantea mejorar las condiciones de vida y trabajo de los obreros, sino que hay una preocupación por mejorar la situación de la mujer a través de la educación y de la aprobación de las leyes de divorcio (1907, 1912), así como proteger a los hijos ilegítimos –un alto porcentaje en el Uruguay del novecientos-, permitiéndoles acceder al derecho de herencia.

El reformismo promoverá una amplia legislación social y, como ya señalamos, mirará con simpatía las movilizaciones obreras, mientras éstas se mantengan dentro de la ley. Cabe señalar aquí una distinción entre las presidencias de Batlle y Ordóñez y la de Claudio Williman, esta última de tono más conservador y proclive a favorecer los intereses patronales. Así, el primer proyecto de limitación de la jornada laboral enviado por Batlle al parlamento en diciembre de 1906, permaneció sin aprobación durante toda la presidencia de Williman. En mayo de 1908 Domingo Arena escribía a Batlle, por entonces en Europa, informándole con amargura sobre esta situación, a lo que Batlle respondió: *“Si Williman está en contra, nada podrá Ud. hacer [...] se trata de cuestiones que no acaloran en*

el país más que a Ud., a mí y a alguno que otro más [...]". El apoyo de Williman a los reclamos patronales se tradujo en 1908 en una dura represión contra la huelga ferroviaria, que acabaría con la disolución del sindicato. Williman también fue más tolerante y respetuoso que Batlle en relación con los intereses británicos.

Sin embargo, la destacada labor de administración que llevó adelante el presidente Williman tuvo más puntos de contacto que de discrepancia con su antecesor: en especial, continuó la política secularizadora (en 1909 se suprimió la enseñanza religiosa de las escuelas públicas) y el apoyo a la educación pública (creó 150 escuelas rurales de una sola vez), impulsó una reforma de la contribución inmobiliaria rural para estimular la explotación agrícola, entre otras cosas. En relación con la ampliación de la esfera de acción del Estado, cabe destacar dos medidas de importancia: La Ley de Asistencia Pública (1910) y la nacionalización de los servicios del puerto de Montevideo (1909). También cabe señalar, por lo que hace a su repercusión en la operativa portuaria, el impulso a la Armada Nacional, a través de la creación de la Escuela Naval (1907), merced a un proyecto presentado por el presidente Batlle en el último mes de su primera presidencia, y la adquisición de buques, en especial el *Crucero Uruguay,* mandado construir en los astilleros "Vulcan" de Alemania, que arribó al puerto de Montevideo el 20 de agosto de 1910. Dicha política, que ya había sido anunciada por Williman en su discurso de asunción del mando, se vería impulsada por nuevas urgencias surgidas del duro conflicto que enfrentó a Uruguay con Argentina por la jurisdicción del Río de la Plata (1907-1910), el que se solucionaría momentáneamente por la firma del Protocolo Ramírez-Sáenz Peña en enero de 1910. La preocupación por los temas de la defensa del país -que incluyeron consultas para la fortificación del puerto de Montevideo, con asesoramiento de un militar alemán representante de la firma Krupp- no puede atribuirse únicamente a la situación de tensión con el país vecino. La siempre amenazante posibilidad de un nuevo levantamiento del sector de los "blancos radicales", que se concretaría a fines de 1910 con un movimiento destinado a impedir el ascenso de Batlle a la segunda presidencia, el que fue

rápidamente derrotado, también fue determinante a la hora de pensar en la compra de armas y buques de guerra.

Al regreso de Batlle a la presidencia, el impulso reformista se aceleró. Ya en los primeros meses de gestión el presidente envió al parlamento dos proyectos de ley de gran significación: el de creación de un monopolio estatal de los seguros (24 de abril de 1911) y el de limitación de la jornada laboral a ocho horas (26 de junio de 1911). La ampliación de la intervención estatal en empresas y servicios públicos fue considerable, como puede apreciarse en el cuadro que ofrecemos en el penúltimo apartado de este capítulo.

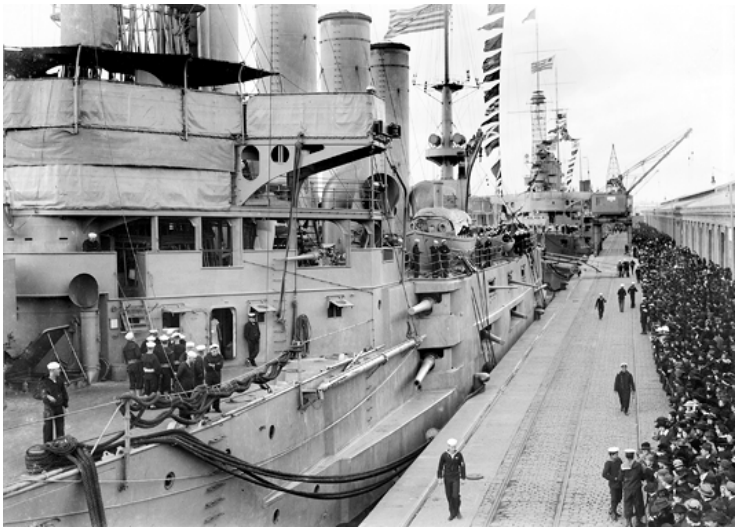
Barrán y Nahum han señalado que el reformismo batllista encontró en esta etapa tres frenos que enlentecieron o anularon varias de sus más importantes iniciativas: el freno "imperial", el freno económico y el freno político. El freno "imperial" estuvo representado por el enfrentamiento con Gran Bretaña por el proyecto de creación de un monopolio estatal de los seguros, que determinó la modificación del proyecto originalmente enviado al parlamento. El freno económico, fue causado por la crisis financiera europea de 1913, que pronto golpeó a nuestro país a través de la baja del precio de nuestras exportaciones y las dificultades para obtener crédito en el extranjero, crisis que se acentuaría a partir de agosto de 1914 con el inicio de la Primera Guerra Mundial.

Las consecuencias del conflicto sobre la economía uruguaya han sido motivo de controversia en la historiografía uruguaya. Así, Benjamín Nahum ha analizado -en su obra *Cuando fuimos ricos...*- cómo nuestro principal producto de exportación, la carne, se valorizó mucho merced a la demanda de los países aliados, a los que Uruguay concedió generosos créditos, pasando así de la habitual situación de deudor a la de acreedor. Si bien esto es cierto, también lo es -como ha señalado Luis Bértola en su trabajo *"¿Cuán ricos fuimos cuando fuimos ricos?"*- que la escasez de fletes y el encarecimiento de los seguros puso dificultades significativas para el intercambio comercial, al que se sumarían luego los riesgos de la guerra submarina irrestricta declarada por Alemania, al tiempo que la naciente industria local, dependiente en gran medida de los insumos importados, tuvo dificultades insalvables para obtenerlos al

redireccionarse la producción fabril europea hacia la industria de guerra. La consecuencia fue el cierre de fábricas, con la consiguiente desocupación, además de un encarecimiento de algunos productos de la canasta básica, entre ellos un alimento clave para la cocina de los uruguayos: la carne. La situación tuvo su correlato en la disminución de los ingresos fiscales por una menor recaudación aduanera, explicable por la contracción del intercambio comercial y la disminución del número de los buques que entraban al puerto de Montevideo. En este marco el reformismo radicalizó algunas de sus propuestas y acentuó la política fiscal, generando fuertes reacciones de los sectores afectados, en particular de los propietarios rurales, que en 1915 fundarían la Federación Rural del Uruguay, gremial destinada a liderar la oposición a la política reformista del batllismo.

La propuesta reformista a nivel político, más concretamente, el proyecto de Batlle y Ordóñez de reformar la constitución instaurando un poder ejecutivo colegiado, desató una fuerte oposición dentro de su propio partido: en 1913 un grupo de senadores del Partido Colorado, encabezados por Pedro Manini Ríos, protagonizaría una ruptura con Batlle y su grupo más cercano, de la que surgiría un nuevo sector político, el Partido Colorado Fructuoso Rivera, más conocido como riverismo, de orientación conservadora en lo económico y social. A pesar de la escisión, Batlle y su grupo continuaron impulsando la propuesta de reforma constitucional, que debía transitar por la elección de una Asamblea Nacional Constituyente.

Uruguay y la primera guerra mundial



Imágenes 1.1 y 1.2- Al iniciarse la Primera Guerra Mundial en agosto de 1914, el gobierno uruguayo declaró la neutralidad del país. Dicha neutralidad, sin embargo, estuvo teñida de una clara aliadofilia -explicable por los fuertes vínculos culturales, económicos y demográficos que nos unían a algunos de los países beligerantes, -en especial a Francia, Gran Bretaña e Italia- la que se acentuaría con la entrada en guerra de Estados Unidos, en abril de 1917. Poco después, Uruguay declararía “no beligerantes” a los países americanos involucrados en el conflicto, permitiendo así la entrada a puerto -sin las restricciones impuestas por las normas internacionales sobre neutralidad- de los buques de guerra de Estados Unidos, y en octubre de 1917, daría un nuevo paso en la misma línea, rompiendo relaciones diplomáticas con Alemania. Esta última decisión permitió la incautación de los ocho buques mercantes alemanes que se habían refugiado en el puerto de Montevideo al iniciarse el conflicto, los que fueron renombrados y arrendados a la *Emergency Fleet Corporation* de Estados Unidos, para ser destinados, en forma preferente, al traslado de exportaciones e importaciones uruguayas. Las imágenes muestran la recepción ofrecida en el puerto de Montevideo a los buques de la flota de los Estados Unidos que patrullaban las costas atlánticas de América del Sur, comandada por el almirante Caperton, en julio de 1917. El historiador James Knarr, citando el informe elevado por Caperton a sus

superiores, habla de las abrumadoras demostraciones de simpatía de que fueron objeto los marinos estadounidenses durante esa visita.

Fotografías: Centro Municipal de Fotografía (CdF), Intendencia de Montevideo (IM). Recibimiento de la escuadra del Almirante William Caperton. Puerto de Montevideo. Julio de 1917. (Foto:01555FMHGE.CDF.IMO.UY - Autor: S.d./IMO). Recibimiento a la escuadra del Almirante William Caperton. Puerto de Montevideo. Julio de 1917. (Foto:01600FMHGE.CDF.IMO.UY - Autor: S.d./IMO).

La culminación de este proceso tendría lugar durante la presidencia del también colorado Feliciano Viera, que sucedió a Batlle y Ordóñez el 1º de marzo de 1915. Las elecciones para la Asamblea Constituyente fueron fijadas para el 30 de julio de 1916 y la campaña electoral que la precedió tuvo un alto nivel de enfrentamiento. El acto electoral estaba destinado a dirimir no solo quienes ocuparían las bancas de la Asamblea Constituyente sino también el juicio sobre la política reformista. En él se enfrentaron por un lado, colegialistas y reformistas (batllistas y socialistas) contra anticolegialistas y opositores a las reformas económico-sociales del batllismo (blancos, colorados anticolegialistas y católicos). El reformismo fue derrotado. Es importante destacar por qué el 30 de julio de 1916 es una fecha clave en la construcción de la democracia política uruguaya: porque es la primera vez en que hubo voto secreto; también por primera vez hubo voto universal masculino (eliminando para estas elecciones las restricciones impuestas por la Constitución de 1830); porque hubo también, como señala Barrán en su trabajo *La democracia política y el Uruguay batllista: "representación proporcional cercana a la integral, lo que garantizaba el acceso de todos los partidos a la Convención Constituyente"*; y porque el Partido Colorado -en ejercicio interrumpido del poder desde hacía cincuenta y un años- fue derrotado y aceptó dicha derrota, dando así un paso clave, junto con el dado en 1913 por el Partido Nacional al abandonar la abstención, para demostrar que era posible dirimir las cuestiones políticas a través de las elecciones.

Esta derrota y sus consecuencias más inmediatas -el famoso "Alto de Viera"[3]- constituyeron el freno político al impulso reformista. A

partir de ese momento se abre una nueva etapa en la historia del siglo XX uruguayo, que el historiador Gerardo Caetano ha denominado “República Conservadora”. En su investigación sobre el período Caetano ha mostrado cómo los grupos de presión empresariales aumentaron su protagonismo dentro de los partidos tradicionales y también dentro del Estado, llamados algunos de sus dirigentes más importantes a ocupar responsabilidades de primer orden en el elenco gobernante. Mientras tanto, la Asamblea Constituyente aprobó un nuevo proyecto de Constitución, que será la segunda carta magna de nuestro país. En ella había definiciones importantes en relación con el dominio empresarial e industrial del estado construido por el reformismo. Cabe recordar que pocos días antes de esas emblemáticas elecciones, el parlamento uruguayo había aprobado la creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo. La historia del organismo se iniciaba en este nuevo clima de relaciones entre el Estado y los sectores empresariales.

2. La política portuaria: proyectos, normativa y organización institucional

Un nuevo puerto para Montevideo: los primeros pasos (1883-1894)

Los proyectos para la construcción de un puerto en la bahía de Montevideo se remontan a mediados del siglo XIX. Varias propuestas fueron recibidas por el Poder Ejecutivo, siendo algunas de ellas pasadas a estudio del Poder Legislativo. Como señala Fernández Saldaña en el libro *Historia del Puerto de Montevideo,* entre 1872 y 1874 el Poder Ejecutivo recibió varios proyectos y dispuso el envío para su estudio a la Dirección de Obras Públicas, que contaba con una comisión especial para evaluar las iniciativas portuarias. En mayo de 1874, los seis proyectos presentados fueron rechazados por la Cámara de Representantes.

En 1882 el parlamento argentino discutía las iniciativas para construir un puerto en Buenos Aires, siendo las más importantes las presentadas por Eduardo Madero y por el Ing. Luis Huergo. Se debatió en el parlamento y en la prensa, ¿El puerto debía estar sobre la ciudad de Buenos Aires? ¿Debía ser construido por el Estado? ¿Cómo debía financiarse? No es aventurado pensar que dichos debates fueron seguidos con mucha atención desde esta orilla del Río de la Plata y resulta por demás ilustrativo -en relación con las instancias similares vividas en Uruguay, que se referirán más adelante- el repaso de los momentos más importantes en el proceso de concretar esta gran obra pública llevada a cabo en el país vecino. En octubre de 1882 se aprobaba la ley autorizando al Poder Ejecutivo a contratar con don Eduardo Madero: *“[...] la construcción en la ribera de la ciudad de Buenos Aires, comprendida entre la Usina del Gas al Norte y Boca del Riachuelo al Sur, de diques y almacenes de depósito para la importación y exportación de mercaderías, con los canales de entradas necesarias [...]”.* Madero negociaría luego en Londres la financiación con Baring Brothers, y, como paso previo esencial para conseguir dicho

financiamiento, apelaría a la tecnología y a las empresas inglesas. Los trabajos preliminares comenzaron en marzo de 1887 y en enero de 1889, en una ceremonia encabezada por el doctor Carlos Pellegrini y celebrada a bordo del mayor buque de la Armada argentina, el acorazado *Almirante Brown,* quedaba inaugurada la primera sección del puerto, que comprendía la Dársena Sud y el canal de entrada. En los siguientes tres años fueron librados al público las dos secciones siguientes. Luego de un enlentecimiento sensible de las obras como consecuencia de la grave crisis económica financiera que afectó a ambos países del Plata a comienzos de la década de 1890, la tensión en las relaciones con Chile aceleró la obra, construyéndose dos grandes diques de carena que necesitaba con urgencia la Armada argentina, inaugurados en 1896. Las obras proyectadas por Madero se darían por finalizadas en marzo de 1897.

Como ya señalamos, el alto comercio montevideano se sintió amenazado y presionó por medidas que mantuvieran la competitividad del puerto de Montevideo. La situación de los comerciantes -el grupo más fuerte en la constelación de poder durante la mayor parte del siglo XIX uruguayo- era cada vez más delicada. La mejora del puerto fue, naturalmente, un reclamo permanente y poderoso para tratar de revertir lo que veían algunos protagonistas como una crisis irreversible.

En el año 1880, el proyecto presentado por el ingeniero inglés Tusson, rechazado años atrás, volvió a ser discutido tras varias modificaciones. El Poder Legislativo autorizó la concesión, mientras que el Ejecutivo vetó esta resolución. La Asamblea General levantó el veto, pero el proyecto no prosperó ya que el concesionario no cumplió con los plazos legales para ejecutar las obras.

El 28 de abril de 1883 fue aprobada la ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a construir un puerto en la bahía de Montevideo, iniciativa enviada al parlamento por el presidente Máximo Santos. El texto instalaba además la necesidad de *“[...] hacer estudios y levantar los planos necesarios para el nuevo Puerto”.* El decreto reglamentario dispuso el llamado a licitación entre empresas interesadas en llevar a cabo la obra, resultando seleccionada la propuesta de la empresa

inglesa Cutbill Son and de Lungo, con la que el gobierno -representado por el encargado de negocios de Uruguay en el Reino Unido, Amado Carve- firmó los contratos en Londres en abril de 1884.

Las condiciones del puerto de Montevideo a finales del siglo XIX

Los grandes transatlánticos y cargueros deben fondear en la rada exterior de Montevideo, entre dos y dos millas y media de la punta San José, en mar abierto expuesto “a las iras del Plata”. La carga y descarga de mercaderías se realiza en condiciones de extrema precariedad, ya que el menor viento frío dificulta e impide las operaciones de trasbordo a las lanchas de 10 a 200 toneladas movidas por remolcadores, a las que las olas lanzan como proyectiles sobre los transatlánticos o las alejan inoportunamente, convirtiendo la descarga en una verdadera operación de tiro al blanco y cuyo resultado es un buen porcentaje de mercadería averiada o lisa y llanamente perdida.

Oscar Mourat, *La crisis comercial en la cuenca del Plata (1880-1920),* Montevideo, EBO, 1973, p. 42.

El debate parlamentario respecto a la contratación de la firma inglesa enfrentó a dos posturas contrarias: la del Ing. Juan Alberto Capurro, que rechazó enérgicamente el contrato firmado, y la de la mayoría del Senado que aprobó lo actuado por el Ejecutivo, autorizando la contratación en setiembre de 1884 (Ley N° 1756).

Como ha analizado Fernando Aparicio en su obra *La construcción del Puerto de Montevideo,* la polémica suscitada por los contratos firmados en Londres -que alcanzó a la opinión pública y se hizo sentir en la prensa capitalina con acusaciones de corrupción incluidas- culminó cuando en marzo de 1887 una comisión de abogados a la que se le había encargado el estudio del tema, dictaminó que algunas de sus disposiciones eran inconstitucionales, por lo que debía declararse la nulidad de los mismos. El parlamento así lo hizo en setiembre del mismo año, aceptando pagar una indemnización a la empresa inglesa, aclarando que consideraban que al país no le correspondía hacerlo, pero que se procedería así para *“eliminar toda nueva discusión sobre este asunto”.*

En enero de 1889 se realizó un nuevo llamado a la presentación de proyectos para las obras del puerto. Se presentaron 24 propuestas y el Consejo de Obras Públicas (que había sido creado por decreto de julio de 1887) falló a favor de un proyecto presentado por Guillermo Rigoni. El Ing. Juan A. Capurro, quien desde 1891 actuaba como ministro de Fomento, presentó un memorándum criticando el proyecto, en especial por no contar con estudios previos de la bahía de Montevideo. Capurro elevó un nuevo proyecto, que junto con el de Rigoni y un tercero, fue estudiado por una comisión de ingenieros nacionales. Esta falló en 1892 a favor de la propuesta de Rigoni, lo que provocó una nueva crítica de Capurro. El gobierno de Julio Herrera y Obes, tomando las ideas de Capurro, presentó un proyecto de ley que fue aprobado por las cámaras en julio de 1894. En su primer artículo, se autorizaba al Poder Ejecutivo a

[...] proceder al estudio definitivo del Puerto de Montevideo, por intermedio de una Comisión Especial, compuesta por el Departamento Nacional de Ingenieros[4]*, integrada con uno o dos ingenieros extranjeros de notoria competencia en cuestiones hidráulicas y que hayan realizado obras de puerto.*

El *Informe* de la Comisión de Fomento del Senado que estudió el tema, daba cuenta de la urgencia de la realización de estudios antes de aprobar un proyecto para la construcción de las obras, ya que, según señalaba:

El examen de la cuestión del Puerto de Montevideo, aun haciéndolo en resumen, obligaría a escribir un libro cuyas conclusiones serían probablemente las de la filosofía socrática, sólo sabemos que no sabemos nada.[5]

Estudios de la bahía y proyecto definitivo (1894-1901)

Apenas aprobada la ley que autorizaba los estudios previos, Juan José Castro, entonces ministro de Fomento, se dispuso a integrar la

Comisión de Estudios con dos ingenieros extranjeros. Para esto, se iniciaron gestiones con los representantes diplomáticos de Uruguay en Inglaterra, Francia y Alemania. Por recomendación del gobierno de Berlín, fueron contratados los ingenieros alemanes Ernesto Kummer y Juan Tolkmitt (que asesoró a la Comisión de Estudios entre octubre de 1895 y julio de 1896); y el ingeniero francés Adolfo Gérard, a pesar de no haber ocupado el primer lugar entre los candidatos recomendados por el gobierno francés.

Imágenes 1.3- Los ingenieros Ernesto Kummer y Adolfo Guérard.

Fotografía: Fernández Saldaña, J.M y García de Zúñiga, E. en *Historia del puerto de Montevideo Tomo I,* 1ª edición, Montevideo, ANP, 1937, p. 44.

Una ley de setiembre de 1895 dispuso que los trabajos se dividieran en dos partes: la primera sería el estudio de los antecedentes que permitieran conocer el régimen de la bahía; y la segunda, comprendería la discusión y confección del proyecto definitivo. Para abordar dichos estudios fue aceptada la propuesta de la casa alemana de *G. Luther,* constructora de obras hidráulicas, por decreto del 22 de abril de 1895.

En diciembre del mismo año la casa Luther presentó un anteproyecto de las obras del puerto a la Comisión de Estudios. La subcomisión nombrada para estudiarlo, integrada por Kummer y Guérard, lo aceptó aunque con algunas modificaciones técnicas. En febrero 1896 se designó al ingeniero francés para continuar con sus tareas y realizar el proyecto definitivo de las obras del puerto, que en setiembre de ese año remitió desde Francia.

Luego de ser avalado por la Comisión de Estudios y por el Poder Ejecutivo, el proyecto debía ser aprobado por el parlamento, pero el estallido de la primera de las revoluciones saravistas, en marzo de 1897, enlenteció el trámite parlamentario.

Discusión parlamentaria del proyecto del ingeniero A. Guérard, setiembre de 1899

Fragmento del discurso del diputado Alberto Palomeque: *Yo soy de los que no creen, señor Presidente, en la absoluta necesidad de la construcción del Puerto, por el momento. Considero que el Puerto es una resultante de todos los progresos y de las fuerzas productoras de la Nación: creo si en la absoluta necesidad de la construcción de carreteras y caminos que hagan posible entonces que los elementos de la producción den fuerza y vitalidad al país; y más tarde, cuando estos progresos se hayan operado de una manera definitiva en la Nación, y hayamos salido de la atonía porque hemos pasado y que recién empezamos a sacudir nuestras alas, entonces, cuando se haya visto nuestro honestidad y nuestra fuerza productora, el puerto que hoy es un desideratum, será entonces una verdadera realidad, porque entonces se impondrá- como se impone al organismo- la necesidad de buscar las fuerzas, de marchar cuando se han adquirido las fuerzas necesarias para ello.*

Fragmento del discurso del diputado José Espalter: *Nosotros no regateamos ni discutimos la conveniencia de hacer puerto. Actualmente se construye un puerto en el Sauce, se hallan a estudio de las Comisiones de esta Cámara las construcciones de los puertos de la Coronilla y La Paloma; hemos aprobado ya la construcción de muchos embarcaderos [...] pero todos estos puertos importarían la décima parte de lo que costará el Puerto de Montevideo. Lo que nosotros contrariamos, es la conveniencia de hacer este puerto colosal, este puerto onerosísimo que, para mí, ha de ser la resultante del progreso económico del país, como fue la resultante el puerto Madero, del inmenso y colosal progreso argentino [...] entiendo que este asunto debería todavía dormir largo sueño en sus carpetas.*

Fragmento del discurso del diputado José Serrato: *Yo considero que la construcción del Puerto en la bahía de Montevideo es completamente necesaria. Para ello, me fundo en que nuestro comercio exterior tiene gran importancia con relación a nuestra población [...] Si se recorre la historia de todos los puertos construidos en el*

mundo, se verá que inmediatamente de construidos, su movimiento comercial e industrial ha progresado [...] Con la construcción de un puerto en la bahía de Montevideo, queremos también evitar que el puerto de Buenos Aires llegue a ser o sea lo que es en la actualidad, que casi la quinta o sexta parte de nuestros productos, todo lo que se produce en la costa del Uruguay, todo pasa al puerto argentino para exportarse a Europa.

Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, sesión del día 21 de setiembre de 1899.

Miembros de la Primera Comisión Financiera de las Obras del Puerto, constituida en 1899

Jacobo Varela (Presidente), José Saavedra (Vicepresidente), Augusto Hoffmann (Tesorero), Augusto Morales (Contador) y Eduardo Acevedo (Secretario). En marzo de 1900, ante la muerte de Jacobo Varela, fue elegido Eduardo Acevedo como presidente. Como secretario fue nombrado Pablo de María, quien renunció al poco tiempo, tomando su lugar Francisco Soca. La oficina Técnica-Administrativa estuvo a cargo del ingeniero alemán E. Kummer hasta fines de 1905. Cuando éste renunció, y después de un corto interinato del ingeniero Juan Storm, ocupó el puesto el ingeniero Guérard.

Recién dos años después, en 1899, Carlos María de Pena, ministro de Fomento del gobierno de Lindolfo Cuestas, envió al parlamento el proyecto correspondiente, acompañado de un mensaje cargado de entusiasmo y optimismo, en el que decía:

La obra del puerto es el principio de la pacificación duradera de los espíritus, la jornada inicial de una regeneración económica y política y el coronamiento de esta era de paz y libertad que vamos consolidando.[6]

La discusión parlamentaria del proyecto, hizo foco en la pertinencia de realizar las obras del puerto y en los mecanismos de financiamiento. Las opiniones no eran todas favorables: el diputado blanco Alberto Palomeque, argumentó en contra del proyecto porque consideraba más urgente la inversión en caminos o carreteras y el representante del Partido Colorado, José Espalter, votó en contra del proyecto por considerarlo inoportuno. El miembro

informante de la comisión que estudió el tema, el ingeniero José Serrato, defendió el proyecto destacando la importancia del comercio para la economía uruguaya y la necesidad de acompasarse a los grandes progresos que Buenos Aires estaba realizando en su puerto desde hacía ya algunos años.

El 7 de noviembre de 1899 se aprobó el proyecto definitivo de Adolfo Guérard (Ley N° 2608); mientras que el mismo día, mediante otra ley, se establecían los recursos financieros para la ejecución de las obras.

La segunda de estas leyes, dispuso la creación de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto y de una Oficina Técnica-Administrativa. Las obras serían financiadas con las llamadas Patentes Adicionales, del 3% a la importación y el 1% a la exportación. Se autorizaba al Poder Ejecutivo a contratar, dentro o fuera del país, un empréstito cuyo monto sería de $7.050.000, representados por títulos al portador que devengarían 6% de interés anual y 1% de amortización anual y acumulativa sobre el monto emitido.

A comienzos de 1901, y tras un llamado a concurso en el que se presentaron seis propuestas, fue seleccionada como constructora de las obras del puerto la empresa *Allard, Coiseau, Couvereaux.* Éstas fueron iniciadas oficialmente el 18 de julio de 1901, día en que se colocó la piedra fundamental, con una nutrida concurrencia del elenco gobernante y un *“inmenso concurso del pueblo”,* según se señalaba en el álbum publicado en ocasión de la inauguración de las obras. En dicha publicación se transcribió el discurso del entonces presidente, Juan Lindolfo Cuestas, quien destacó el aporte de los capitales estatales en la realización de las obras:

Las opiniones respecto a su realización han sido diversas en el tiempo transcurrido. La generalidad opinaba que debería buscarse en el capital extranjero la solución del problema, para hacer efectiva la obra. El actual Gobierno, conociendo las fuerzas del país, pensó que el capital propio debería tomar la iniciativa; y en efecto, consecuente con esas ideas, ha obtenido, con la concurrencia de la

Honorable Asamblea General Legislativa, fundar la base de la construcción del puerto, esto es, el capital propio del país.[7]

Acto de colocación de la piedra fundamental de las obras del puerto, 18 de julio de 1901

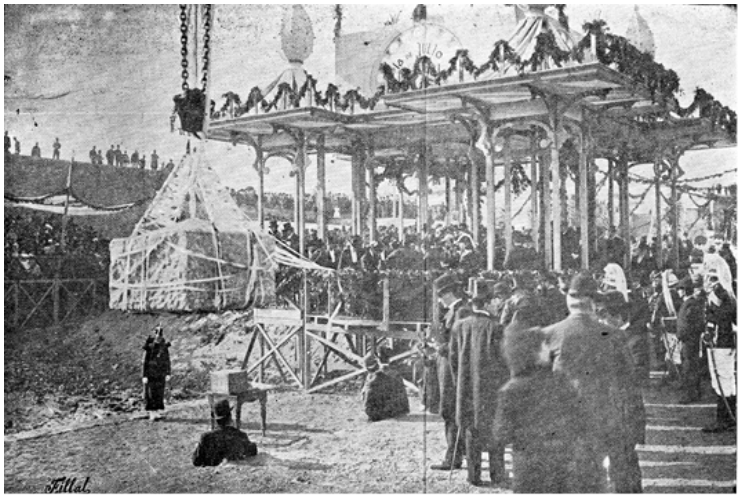


Imagen 1. 4 - El acto fue encabezado por el presidente Juan Lindolfo Cuestas y su elenco gubernamental. Debajo de la piedra fundamental se colocó una caja sellada con varios documentos: un ejemplar de cada uno de los diarios y revistas que se publicaban en Montevideo; un ejemplar del plano general del puerto proyectado por el ingeniero Guérard y otro del mismo con las reformas que se le hicieron; un ejemplar de las leyes y antecedentes de la licitación y contrato de las obras del puerto; un número especial editado por Rojo y Blanco el 25 de agosto de 1900; un ejemplar del número único titulado *Souvenir del Puerto de Montevideo;* un billete inutilizado de $500 del Banco de la República, otro de 100, otro de 50, tres de 10, uno de 5, uno de 1, uno de 0,50, un peso plata moneda nacional, dos monedas de 0,50, cinco de 0,20, diez de 0,10, cuarenta centésimos en monedas de cuatro centésimos de cobre, 0,20 en monedas de dos centésimos y 0,10 en monedas de un centésimo; un boleto del tranvía Oriental puesto en circulación por esta empresa como recuerdo de la iniciación de los trabajos del puerto; una medalla de bronce conmemorativa con la fecha del día; tres medallas de la Fiesta de los Árboles celebrada el año anterior; y por último, una medalla también de bronce grabada en los talleres de Gotuzzo y Cia. de Buenos Aires. Esta medalla ostenta en el anverso el busto del ingeniero Juan José Castro y en anverso esta inscripción: “Gratitud a la memoria de Juan José Castro -Ministro de Fomento, 1894-97-, que organizó los estudios y presentó el proyecto del Puerto de Montevideo, 18 de julio de 1901”

Fotografía: Acto del 18 de julio de 1901. Ceremonia inaugural de las obras del puerto de Montevideo. Colocación de la piedra fundamental. Autor: Fillat. Fecha: 18 de julio de 1901. Extraída de: *Ceremonia inaugural de las obras del Puerto de Montevideo efectada por el Excmo. Señor Presidente de la República Juan Lindolfo Cuestas.* Montevideo: 1901.

Hacia la nacionalización de los servicios del puerto (1901-1909)

Luego de inauguradas oficialmente las obras, la empresa constructora inició sus trabajos. Más adelante analizaremos la marcha de éstos, los cambios respecto al proyecto original y la inauguración de la primera etapa en 1909. Pero antes debemos dar cuenta de los cambios institucionales que tuvieron lugar mientras se desarrollaban las obras. Cabe recordar que la primera institucionalidad del nuevo puerto de Montevideo -la Comisión Financiera de las Obras del Puerto- estuvo ligada precisamente a la ejecución del proyecto. Luego, a medida que los trabajos avanzaban, se fue tornando acuciante la necesidad de crear una institucionalidad para llevar adelante la explotación del nuevo puerto. En octubre de 1907 el presidente Williman nombró una Comisión Honoraria encargada de estudiar y proponer el sistema más conveniente para su explotación. Esa comisión, presidida por Joaquín C. Márquez, presentó en 1908 un informe favorable a la nacionalización de los servicios portuarios, señalando que:

El mejor régimen es el de la explotación directa por el Estado mediante una comisión administradora de funcionarios y comerciantes competentes, con el monopolio de los servicios de tierra, quedando los remolques y los trabajos en las dársenas, y en el antepuerto librados a empresas particulares.[8]

El Poder Ejecutivo hizo suya la propuesta y envió al parlamento un proyecto de ley en ese sentido, que fue aprobado el 4 de enero de 1909. La ley estableció que el puerto comercial de Montevideo sería administrado y explotado directamente por el Estado. La dirección superior de la administración y explotación del puerto estaría a cargo de un Consejo Honorario de Administración, dependiente del

Ministerio de Hacienda y las funciones ejecutivas de los servicios del puerto, estarían a cargo de una Oficina de Tráfico y Conservación. El consejo estaba compuesto por nueve miembros: un representante de la Cámara Nacional de Comercio, un representante del Consejo Nacional de Higiene, el comandante general de Marina, el director general de Aduanas, el director de la Oficina del Tráfico y Conservación y cuatro miembros más que designaría el Poder Ejecutivo.

La creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM 1909-1916)

Asociado a los impulsos de nacionalización de empresas y servicios del llamado “primer impulso” reformista, al que ya nos referimos, desde 1911 la administración de las obras del puerto, ya bajo dirección estatal, sufriría un nuevo cambio institucional: una ley de marzo de 1911 dispuso la creación del Ministerio de Obras Públicas, ubicándose dentro de este organismo una Dirección del Puerto de Montevideo, cuyos cometidos se establecieron en setiembre del mismo año. Las obras y la conservación del puerto pasaban a depender de este nuevo organismo, al tiempo que se suprimía el Consejo de Administración creado dos años antes. Un decreto de abril de 1911 ya había declarado innecesaria la Oficina Técnica-administrativa creada en 1899.

El principal problema en la operativa del puerto en este período -además de las carencias financieras provocadas por el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914- era que seguía utilizándose el servicio de lanchas para la carga y descarga de los buques, que continuaba siendo privado. Las autoridades del puerto y distintos miembros del gobierno, denunciaban que a pesar de los esfuerzos realizados para dotar al puerto de muelles, grúas eléctricas y muros, buena parte de los buques aún preferían utilizar el servicio de lanchas. Esto provocaba un considerable atraso en las operaciones

de carga y descarga, al punto que algunos comerciantes denunciaban que *"muchas veces llega antes la mercadería de Europa al puerto de Montevideo que de éste a la casa del importador".*[9]

El Poder Ejecutivo entendió que el escaso atraque de los buques en los muros podía deberse a la tarifa que se cobraba por este servicio y resolvió, por decreto del 30 de abril de 1913, disponer la franquicia total por tal concepto, llegándose hasta efectuar los remolques por cuenta de la Administración del Puerto.

Esta medida tuvo la virtud de atraer a gran parte de los buques, logrando que atracaran para efectuar la descarga directa desde las bodegas a los hangares. No obstante, como denunciaba el Poder Ejecutivo en Mensaje enviado a la Asamblea General en 1916,[10] todavía en esos años la proporción de las operaciones efectuadas por medio de lanchas era mayor que la representada por la descarga directa: en 1915, de 667 buques llegados al puerto, atracaron a los muros 224 y operaron por medio de lanchas 423.

En 1916 la discusión sobre el servicio de lanchaje en manos de privados llegó al parlamento. Si bien era un tema de debate y preocupación desde hacía tiempo, el Poder Ejecutivo presentó en ese año un proyecto de ley disponiendo la nacionalización del servicio de lanchas, iniciativa vinculada a las nuevas exigencias impuestas por la Ley de 8 horas y a las dificultades de los privados de actuar dentro de esta nueva legislación.

En su mensaje a la Asamblea General el presidente Feliciano Viera y su ministro de Obras Públicas, Santiago Rivas, establecían que el proyecto respondía al propósito de dotar a la Administración del Puerto con los medios necesarios para que pudiera atender a todas las operaciones relativas al movimiento comercial marítimo. El problema suscitado por la Ley de ocho horas era que las empresas de lanchaje solo trabajaban cuatro horas en la mañana y cuatro en la tarde, cumpliendo así las ocho horas. Luego de terminado su horario, ningún buque podía solicitar el servicio de remolque o lanchas hasta el día siguiente.

Como señalan José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, en el tomo 6 de su libro *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico,* las principales empresas de lanchaje eran las de los hermanos Antonio y Manuel Lussich y las de Pascual y Semadén. Durante la discusión parlamentaria de la Ley de 8 horas, rechazaron su aplicación en el puerto y el día después de la puesta en vigencia, resolvieron que solo trabajarían 8 horas diarias, a pesar de que los agentes marítimos se declararon dispuestos a pagar las horas extras que fueran necesarias para implementar otros turnos de trabajo.

Para la prensa montevideana había otro motivo que impulsaba al Ejecutivo a proponer este proyecto de ley: la mayoría de los vapores prefería hacer la descarga mediante lanchas, porque había muy poca mercadería para descargar en Montevideo y no valía la pena atracar en el muelle. Según el diario *El Siglo* -citado por Barrán y Nahum- cuando la carga aumentara, la descarga en muelle se impondría y los propietarios de lanchas saldrían perjudicados. Este habría sido el principal motivo por el cual los dueños de las lanchas forzaron la compra de éstas por parte del Estado.

La propuesta concreta del Ejecutivo era la de efectuar por cuenta del Estado los trabajos que las empresas particulares no podían desempeñar. De esta forma, el Estado se encargaría de todos los servicios del puerto, abaratando su costo. No se pretendía declarar el monopolio en una primera instancia, sino permitir que las compañías privadas de lanchaje y remolque trabajaran en libre concurrencia con la empresa estatal. No obstante, el Poder Ejecutivo señalaba que *“[...] el monopolio de los servicios portuarios debe constituir una aspiración del Estado”* y se llegaría a él de forma progresiva.

En junio del año 1916 el proyecto fue discutido en las cámaras, iniciándose su tratamiento con la consideración del informe de la Comisión de Hacienda. En este texto se destacaba el éxito de las otras experiencias de nacionalización impulsadas en esos años y se defendía el plan de monopolio progresivo impulsado por el Ejecutivo. El informe era favorable al proyecto y en él se argumentaba que:

[...] si se quiere que el puerto de Montevideo sea lo que debe ser; si se quiere que los sacrificios que impuso al país su construcción no signifiquen menos que millones arrojados al mar, se impone, con la evidencia de la fatalidad, el que el Estado, que ya es dueño absoluto de sus obras, ramblas, muelles, grúas, ferrocarriles y hangares, sea también propietario exclusivo de lanchas y remolcadores, no solo para remover la rémora que significaba la existencia de empresas particulares secretamente hostiles, sino, y muy especialmente, para que el servicio de lanchaje, acaso el más importante, esté regulado y sometido como los demás a la superior vigilancia del Estado y alcance la baratura, el orden y la regularidad de los servicios oficiales bien administrados.

Pasajes del mensaje enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General acompañando el proyecto de creación de la ANPM (1916)

Someto a consideración de la V. H un proyecto de ley que responde al propósito de habilitar a la Administración del Puerto con los medios necesarios para atender a todas las operaciones relativas al movimiento comercial marítimo, solucionando así el conflicto que ha suscitado la aplicación de la ley de ocho horas. [...] El Estado no puede mantenerse desarmado de elementos y expuesto a que una cuestión de orden público, tal cual los servicios portuarios, se subordine a la voluntad o a los propósitos de las empresas particulares [...] No cabe vacilar un momento en la elección de camino que debe seguirse ante el conflicto del Puerto. Debemos ir resueltamente a efectuar por cuenta del Estado los trabajos que las empresas particulares declaran no poder desempeñar y que tienen que ser atendidos a toda costa. El P.E puede afirmar, puede garantir a V.H que con elementos del Estado hará todos los servicios del Puerto de Montevideo, sujetándose a la ley de 8 horas; puede asegurar igualmente, que abaratará el costo de todos los servicios; que atenderá y despachará los buques en la condición de los mejores puertos del mundo; que hará los salvatajes en casos de peligros de naufragios, procediendo con el criterio humanitario de un elemental deber que se cumple, sin espíritu de lucro.

Presidente: Feliciano Viera - Ministro de Obras Públicas: Santiago Rivas

Fuente: *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes,* sesiones del 28 de junio y 30 de junio de 1916, Montevideo, *El Siglo Ilustrado,* 1918

Discusión parlamentaria del proyecto que crea la Administración Nacional del Puerto, junio de 1916.

Pasajes del informe de la Comisión de Hacienda: *[...] las mismas necesidades modernas que rectificaron radicalmente el concepto clásico hostil a todos los monopolios, serán en cada caso, en cada localidad y en cada nación, las que determinen cuáles son los servicios públicos que deben caer inevitablemente bajo la organización de los monopolios del Estado. Y bien: esta ley ha tenido exacta aplicación entre nosotros, donde tanto los servicios nacionalizados como los monopolios propiamente dichos, funcionan con éxito indiscutible, en abierta contradicción con aquel otro principio clásico también de que el Estado es mal organizador y pésimo administrador de la industria. Los hechos, en efecto, han sido en todos los casos los que han conducido como de la mano a la implantación de diversos monopolios. Y estas son precisamente las consideraciones aplicables al proyecto de nacionalización de los servicios portuarios. Los conflictos surgidos a raíz de la implantación de la jornada obrera fueron solo una causa ocasional que apresuró el planteamiento y solución del problema.*

Fragmento del discurso del diputado Federico Paullier: *La compra de las lanchas va a ser negocio lucrativo para el Estado, no por el costo del material, no por el material mismo, que puede ser más o menos costoso, sino por los contrabandos que va a reprimir, y los beneficios resultarán no solo para el Estado, sino también para el comercio honesto de nuestro país, que siente lo efectos de esa desigual lucha.*

Fragmento del discurso del diputado Amadeo Almada: *[...] se van a expropiar los elementos de lanchaje porque son absolutamente necesarios para que el pueblo, de cuyos sacrificios han salido los 26 millones que va costando el puerto, sea su único dueño, su único organizador, su único explotador y el único que lo explote en su provecho, y no en provecho de intereses particulares, muy respetables, pero muy pequeños frente a los intereses del país y al porvenir de la más grande y costosa de las obras nacionales.*

Fuente: *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes,* sesiones del 28 de junio y 30 de junio de 1916, Montevideo, *El Siglo Ilustrado,* 1918.

La ley, a pesar de algunas voces contrarias, fue aprobada el 21 de julio de 1916. Dispuso en su primer artículo la creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM), la que estaría a cargo de un directorio de nueve miembros; cuatro de ellos serían permanentes: el capitán general de puertos, el director general de Aduanas, el director del puerto en la parte administrativa o de tráfico y el director del puerto en la parte técnica o de conservación y obras nuevas. El presidente y los cuatro vocales elegibles, serían designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del

senado. Quedaban a su cargo: todos los servicios de embarque o desembarque directo, la remoción y transporte de las mercaderías una vez desembarcadas; los servicios de lanchajes, remolques y otras operaciones de carácter comercial; los servicios de salvamento; la construcción o adquisición de obras; y la concesión de permisos para nuevas empresas de servicios portuarios. El capital de la ANPM estaría constituido por el valor de todos los bienes de que disponía el Consejo de Administración del Puerto; y la suma de dos millones y medio de pesos en títulos de 6% de interés y 1% de amortización acumulativa.

El artículo 15 establecía que el Poder Ejecutivo quedaba facultado para decretar el monopolio de todos o cada uno de los servicios del puerto. Como consecuencia de esto, la ANPM podría adquirir, ya sea voluntariamente o mediante la expropiación, los elementos de las empresas que funcionaban en el puerto. La Administración, tenía además la potestad de fijar las tarifas de los servicios portuarios.

El “disciplinamiento” de los obreros del puerto (1916)

No pueden existir servicios organizados, sobre todo en un Puerto, sino a base de actividad y de disciplina y es fuerza que el suscrito lo declare que ambos actores no predominaban dentro del personal. El paso del obrero del Puerto, por ejemplo, era inconfundible, por lo parsimonioso y su indisciplina se señalaba aún en el momento de cobrar sus salarios [...] Fue necesario atacar el mal con todo vigor, y con las medidas que se han adoptado desde aquella fecha, empezando por suprimir la rotación, y las que con tanto acierto sigue dictando el Directorio en pro del personal, él se va extirpando, a punto de que otra contribución ofrece a los trabajos portuarios, en materia de disciplina y moralidad.

Oficina de Tráfico del Puerto, nota número 500, Montevideo, 28 de julio de 1916; en: Administración Nacional del Puerto, *Memoria del ejercicio 1916-1917,* Montevideo, Barreiro y Ramos, 1917.

La flota de los Hijos de José Pascual, adquirida por la ANPM estaba conformada por ocho vapores, 43 lanchas, queches y patachos, todo el material de salvamento, el material de reparaciones, una estación radiotelegráfica, encerados, planchas de

calafate, botes, chalanas, bucetas. Todo fue tasado en $315.218, estimación que a pesar del reclamo de la casa Pascual por considerarla insuficiente, fue ratificada por el Ejecutivo. En cuanto a la flota de Lussich, fue concretada la transacción el 5 de octubre de 1916. La Memoria agrega que a pesar de las solicitudes fueron desestimadas a causa de que la ANPM ya contaba con elementos suficientes para brindar el servicio. Sin embargo, el Directorio, en informe elevado al ministro de Obras Públicas, coincidía en que *"no parece equitativo que después de adquirida definitivamente la flota de los señores Pascual, y recibida también por la Administración Nacional del Puerto, la flota de los señores Lussich, se dejen librados a sus propios esfuerzos frente a esta Administración, a los propietarios de las flotas de lanchajes cuyos elementos son de menor importancia que aquellos".* No obstante, agregaba que la ANPM estaba cumpliendo las disposiciones de la ley que la creó, y que quien estaba habilitado para decretar el monopolio de los servicios del puerto, era el Poder Ejecutivo.[11]

Primer Directorio de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, 1916

Presidente: Alfredo Labadie
Vice-Presidente: Coronel Ingeniero Guillermo Lyons (Capitán General de Puertos).
Vocales: Dr. Diego Capella y Pons, Luciano M. Potenze, Juan A. Smith, Enrique F. Areco (Director General de Aduanas).
Jefe de la Dirección Puerto: Ingeniero Eduardo García de Zúñiga.
Director de la Oficina de Tráfico: Eduardo Gard y Sanjuan.
Secretario: Alfredo Nebel Ellauri.

Administración Nacional del Puerto, *Memoria del ejercicio 1916-1917,* Montevideo, Barreiro y Ramos.

Imágenes 1. 5 y 1. 6 - El ingeniero Eduardo García de Zúñiga (1867-1951), integró la primera promoción de ingenieros uruguayos (1892). Fue miembro del Departamento Nacional de Ingenieros, de la Inspección General de Ferrocarriles del Norte del Río Negro, director de Vialidad, director de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM) y director de Ferrocarriles. Decano de la Facultad de Ingeniería, cumplió una destacada labor docente en varias cátedras, entre ellas la de Estudios Matemáticos. Su interés por el puerto de Montevideo quedaría evidenciado una vez más, en la ya clásica Historia del Puerto de Montevideo, que escribiera junto a José María Fernández Saldaña.

Fotografías: Ing. Eduardo García de Zúñiga, vocal de la ANPM del 7 de agosto de 1916 al 15 de diciembre de 1931. Álbum de Directores de ANP. Fecha: [1916]. Autor: s/d/ANP(UY-ANP-AF-AD09)
Dr. José M. Fernández Saldaña, vocal de la ANPM del 13 de mayo de 1924 al 7 de agosto de 1924. Álbum de Directores de ANP. Fecha: [1924]. Autor: s/d/ANP(UY-ANP-AF-AD16)

3. Las obras en el puerto de Montevideo (1901-1916)

Como señalan Millot y Bertino, en el primer volumen de su obra *Historia Económica del Uruguay,* la forma tradicional de operar del puerto de Montevideo era el trasbordo de mercancías y personas a buques de menor calado y finalmente a carretas que los depositaban en tierra firme. En la segunda mitad del siglo XIX se construyeron, sobre todo por parte de privados, varios muelles de madera que entraban en la bahía, evitando así el traslado en carretas. Estos muelles de madera se situaban en el contorno de la bahía, entre la Aduana y el Cerro.

Con los avances de la construcción naval y la tecnología portuaria las ventajas naturales del puerto de Montevideo, que le habían dado primacía durante el período colonial frente a otros de la región, contaban cada vez menos. Las inversiones que comenzaban a realizarse en el puerto de Buenos Aires para mejorar la infraestructura, obligaron a las autoridades uruguayas a reaccionar a favor de una adaptación del puerto montevideano a las nuevas condiciones

El proyecto Guérard y el primer tramo de obras (1901-1909)

La ley del 7 de noviembre del año 1899, que aprobó el proyecto de obras del ingeniero Guérard, establecía una serie de trabajos mínimos que debían hacerse con un presupuesto de hasta 12.050.000 pesos oro. Este primer conjunto de obras comprendía: dos rompeolas (el rompeolas este de 940 metros de largo y el oeste de 1000 metros de largo); un dique de cintura del puerto (de unos 2000 metros de largo); una extensión de muros de muelles (comprendiendo unos 500 metros de muelle de madera y 2000 metros de muelles de mampostería) con los terraplenes correspondientes (20 hectáreas); un dique de ribera con su terraplén (de 40 hectáreas); un canal de entrada dragado a 7 m 50 al cero; un antepuerto dragado a 7 m 50 al cero y dos dársenas dragadas a 7 m 50 al cero.

Lo que se perdió con el nuevo puerto

Pasaron para siempre aquellas épocas en las cuales los días de pampero, mientras el viento silbaba sobre los edificios, barría las calles y sacudía las plantas de los jardines patriarcales, centenares de personas acudían a la costa, a contemplar el espectáculo del mar, los navíos enfilados hacia afuera, los masteleros calados, las máquinas prontas para evitar un desastre [...] Los jóvenes advierten que, con aquello, se ha ido un encanto, una poesía que hoy en vano se busca en el hacinamiento de los navíos, en las aguas aprisionadas de las dársenas comerciales.

Juan Carlos Blanco, *El Puerto de Montevideo. Monografía ilustrada,* Montevideo, Barreiro y Ramos, 1912

Los trabajos de la empresa Allard, elegida para ejecutar el proyecto, se iniciaron a finales del año 1901, luego de inauguradas oficialmente las obras del puerto el 18 de julio de ese año.

Como señala Eduardo García de Zúñiga, en el libro *Historia del Puerto de Montevideo,* muchas son las diferencias entre el plano primitivo aprobado por la Comisión de Estudios en 1899 y el plano que sirvió de base al contrato de construcción firmado con la empresa el 18 de enero de 1901. Estas no fueron las únicas alteraciones, sino que durante el transcurso de las obras se introdujeron muchas modificaciones.

Imagen 1. 7 - Puerto de Montevideo, año 1902.

Fotografías: Calle del Cerro (hoy Bartolomé Mitre) desde la azotea de Risso. Fecha: Diciembre de 1902. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-C1-1902)

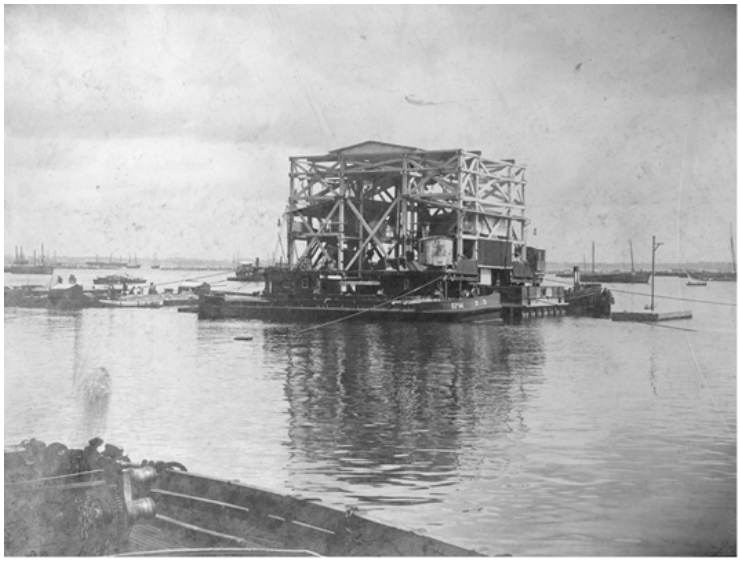


Imagen 1. 8 - El taller flotante “Atlas” trabajando en la construcción del puerto de Montevideo.

Fotografía: Taller flotante "Atlas". Fecha: [1907]. Autor: s/d/ANP.

La empresa instaló sus talleres y abrió una cantera para extraer la piedra en la zona de La Teja, situada en la costa norte de la bahía, a unos 4 kilómetros de distancia de la ubicación de las obras. La cantera tenía una extensión de más de un kilómetro de largo y estaba servida por numerosas vías férreas A lo largo de la cantera, había varios guinches eléctricos y a vapor cuyo trabajo consistía en cargar piedras a los vagones para conducirlas a los rompedores de piedra o a los muelles de embarque. Había además taller mecánico, fundición, aserradero y un varadero, para la reparación de la maquinaria en funcionamiento.

Todos los trabajos de la empresa constructora eran ordenados y supervisados por la Oficina Técnica-Administrativa. Su director, desde que fue contratado para esta función en 1901, era Ernesto Kummer y tenía como colaboradores a los ingenieros Luis Andreoni, Juan Storm y Víctor Benavides. Además, contaba con el asesoramiento desde Europa, del ingeniero Guérard.

El contrato celebrado con la empresa en 1901 disponía que el Estado debiera proveer el material de dragado necesario hasta el límite de 4.900.000 francos. Este material fue adquirido en París, con el asesoramiento del ingeniero Guérard. Toda esta maquinaria fue devuelta al Estado luego de la culminación de los trabajos, tal como estipulaba el contrato.

Las obras no estuvieron exentas de contratiempos. Como ya vimos, en el año 1901 los obreros de los talleres de La Teja se declararon en huelga, provocando el enlentecimiento de los trabajos. Otro suceso, todavía más ruidoso, fue el hundimiento, en 1905, de la grúa *Titán* que realizaba tareas en la zona de la escollera Sarandí. De acuerdo a Eduardo Acevedo, este hecho provocó fuertes críticas a la actuación del ingeniero Kummer, que hicieron dudar del éxito de la construcción del puerto.

Además, apenas iniciados los trabajos, debieron hacerse importantes modificaciones técnicas. En 1903, durante las tareas de dragado, se descubrió un banco de roca ubicado en el antepuerto. Esto obligaba a hacer cambios en la ubicación de las escolleras, lo que fue resuelto por el gobierno por decreto del 2 de diciembre de 1903, luego de solicitar la opinión del ingeniero hidráulico italiano Luis Luiggi, quien se encontraba de paso por Montevideo.[12] El decreto modificó la ubicación del rompeolas Oeste y la dirección del canal de entrada.

Como han señalado Fernández Saldaña y García de Zúñiga en su obra ya citada, contemporáneamente se trató la cuestión de la profundidad del dragado, que en el proyecto inicial había sido fijada en 7,5 metros. La iniciativa de Kummer fue la de llevar el dragado del puerto a 10 metros bajo el cero. Uno de los ingenieros que apoyaba la ampliación de la profundidad del dragado fue el argentino Luis Huergo, de activa participación en la construcción del puerto de Buenos Aires, quién expresó dicha opinión en un Congreso de Ingeniería celebrado en 1901. Una opinión diferente a la de Huergo, sostuvo el Ing. José Serrato, quien consideraba que la profundidad del puerto de Montevideo debía estar supeditada a la que tuviera el de Buenos Aires, y que no era necesario dragar a

mayor profundidad de la que éste tenía. La iniciativa de Kummer llevó a que, en febrero de 1903, un decreto modificara un aspecto técnico central para los trabajos: la profundidad fue llevada a 10 metros al cero, asegurando que este cambio no alteraría el presupuesto ya aprobado.

En el año 1907 fue publicado en Buenos Aires un folleto titulado *Montevideo. Las obras del Puerto,* donde se daba cuenta del avance de las obras hasta ese momento, con un completo material gráfico. De acuerdo a esta publicación, los trabajos se iniciaron con la construcción de las escolleras o rompeolas de abrigo del antepuerto. Para estas obras fue necesario dragar previamente en el lugar de su ubicación, a fin de extraer el lodo acumulado en el fondo. Una vez hecho el dragado, se arrojaban en el pozo practicado cantidades de piedra y arena para reemplazar el barro extraído y formar un suelo artificial sólido para el asiento de las escolleras. Arriba del suelo artificial se construyeron los rompeolas por medio de escolleras de bloques de piedra natural, sobre los cuales se colocaron dos hiladas de bloques artificiales de hormigón de un peso de 30.000 kg cada uno.

Al mismo tiempo que la construcción de los rompeolas, se efectuó el trabajo de dragado del puerto, antepuerto y canal de entrada. Tanto el antepuerto como el puerto comercial fueron dragados a 7,5 metros de profundidad bajo el cero.

Imagen 1. 9 - Cantera en La Teja durante la construcción del puerto.
Fotografía. Canteras La Teja. Fecha: [1907]. Autor:s/d/ANP.

Los muelles estaban formados con pilares de mampostería construidos en seco bajo el nivel del agua por medio de grandes cajones de hierro de 55.000 kilos de peso, sostenidos por el taller flotante *Atlas,* mientras las máquinas del mismo taller, llenaban el cajón con mampostería de piedra y hormigón que constituye propiamente la pila. Después de terminada cada pila se la sobrecargaba con una cantidad de bloques que pesaban más de un millón de kilos, siendo ensayadas en esa forma todas las pilas sucesivamente. El intervalo de ocho metros entre las pilas sucesivas era cubierto por dinteles, o sea grandes losas de cemento armado, y arriba del conjunto se terminaba el muro continuo con el frente a las dársenas de piedra de granito azul y rosado.

En el extremo norte de la calle Maciel, el muelle con frente al antepuerto se hizo de madera dura y era utilizado para el servicio de embarcaciones fluviales. Este muelle de madera tenía 500 metros de longitud. Los demás muelles de mampostería tenían un largo de unos dos mil metros y serían destinados al tráfico de los vapores de ultramar. Todos los muelles fueron construidos de manera de poder dragarse a 10,50 m de profundidad en las dársenas y dar atraque a los mayores buques cuando fuera necesario.

El conjunto de los terrenos ganados sobre la bahía, hasta 1907, era de una superficie de unas 60 hectáreas repartidas a lo largo de la costa, desde la Aduana hasta el Arroyo Seco. Sobre los terraplenes de los muelles se instalaron las vías de servicio del puerto, los galpones, almacenes, depósitos fiscales u otros, las grúas y aparejos para el movimiento de las cargas, las usinas de fuerza motriz y alumbrado, y otros complementos del puerto.

A medida que las obras eran finalizadas, eran habilitadas de forma inmediata para su uso. A mediados de 1905 fondeó en el antepuerto el vapor France, con un calado de 5,80 m. Era el primer transatlántico que podía entrar al antepuerto gracias al dragado realizado. Llevaba pasajeros y 400 toneladas de mercancías que fueron descargadas a poca distancia de los muelles.

Como señala Eduardo Acevedo, en el tomo 5 de sus Anales, la demolición de los antiguos muelles y el terraplenamiento de la zona ganada al mar antes de estar habilitados los nuevos puntos de embarque, causaron grandes entorpecimientos al comercio de la época. Las barracas emplazadas a orillas del Rio de la Plata quedaron aisladas. En 1907, los representantes de las grandes casas de lanchaje (Lussich, Pascual, Pino, Vallaro, Varzi, Amoretti, Hore) se reunieron para promover la construcción inmediata de muelles y depósitos y para protestar contra las condiciones en que debían prestar sus servicios. Aseguraban que mientras que el comercio se había incrementado en los últimos años, la cantidad de muelles había disminuido, lo que les generaba grandes perjuicios económicos y demoras en la carga y descarga de mercaderías.

El 25 de agosto de 1909 tuvo lugar la inauguración oficial de las obras. En la Memoria presentada por la Comisión Financiera de las Obras del Puerto a finales de ese mismo año, se detalla el avance de las mismas. Los muelles A y B, con sus muros, terraplenes y adoquinados correspondientes estaban completamente terminados, así como el muro de rambla de la Dársena II, mientas que el muro de rambla de la Dársena I estaba casi concluido, excepto en un trozo de 60 metros donde faltaba aún realizar algunos trabajos. En mayo de 1909, el Ejecutivo contrató con la empresa Allard una serie de obras complementarias, que fueron entregadas al finalizar el año.

El proyecto del puerto y las obras de saneamiento de Montevideo (1907)

Imagen 1. 10 - Entrada Norte del Colector del saneamiento del puerto de Montevideo, calle Cerro Largo. Este colector atravesaba las calles República, Amézaga, Enriqueta Comte y Riquet (ex Cuñapirú), Aguilar (ex Corrientes), Avda. General Rondeau y la calle Héctor Gutiérrez Ruiz (ex Ibicuy), de norte a sur hasta desembocar en la costa del Río de la Plata. Las obras de saneamiento, si bien formaban parte del proyecto original de Guérard, no fueron contratadas a la empresa Allard en 1901. Luego de extensos debates entre varios ingenieros (Guérard, Otero, Monteverde, Kummer), las obras fueron contratadas en 1902 con la empresa de Vicente Scala. El presupuesto establecido era de 3.852.474 francos y el plazo de ejecución era de 3 años. El ingeniero Ernesto Katzenstein (padre) estuvo a cargo de la dirección técnica de las obra por parte de la empresa. Pese a numerosos contratiempos tales como la descoordinación entre las obras de saneamiento y las del puerto, así como por las dificultades en el uso de explosivos para la realización de los túneles durante la guerra de 1904, la primera etapa del saneamiento finalizó hacia fines de 1907. La fotografía integra el Fondo del ingeniero Ernesto Katzenstein (hijo) que en su mayoría, registra la primera etapa de las obras de saneamiento del puerto de Montevideo realizadas entre 1903 y 1907.

Fotografía y texto: Construcción del colector principal de saneamiento. Calle Cerro Largo. Años 1903-1906. (Foto: 053FPEK.CDF.IMO.UY – Autor: S.d. - Donación: Ernesto Katzenstein [hijo])

Era el momento de dedicarse a la reorganización de los servicios del puerto, a la conservación de sus obras y a la explotación de las mismas. Mediante un decreto del año 1911, el Poder Ejecutivo dio

por terminadas las obras portuarias para cuya realización había sido contratado el ingeniero Guérard. Hasta ese año, la cantidad invertida era de $14.554.094 y lo generado por el cobro de las Patentes Adicionales, ascendía a $14.198.744.

Las obras de “superestructura” y la crisis internacional (1911-1916)

Como detallamos en el apartado anterior, en 1909 fue creada la Oficina de Tráfico y Conservación, dependiente del Consejo de Administración del Puerto. Esta Oficina era dirigida por el ingeniero Eduardo García de Zúñiga y se encargó de preparar el proyecto de las obras de superestructura, que venían a complementar los trabajos hechos hasta 1909.

Señala Eduardo Acevedo que en el transcurso del año 1910, el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea General un amplio plan relativo a obras de superestructura y también trabajos de dragado: construcción de una dársena fluvial, de un muelle de cabotaje, dragado de las dársenas, antepuerto y canal de entrada hasta 10 metros de profundidad y construcción de un dique de carena, con un presupuesto de $13.152.000, que se haría efectiva en el plazo de 6 años. El Mensaje que acompañaba el proyecto de ley establecía que el puerto de Montevideo debía ofrecer a las empresas de navegación una profundidad mayor a la de 7,5 metros, rapidez y comodidad para las operaciones de carga y descarga, sencillez y rapidez en los trámites aduaneros y reducción de los impuestos sobre el movimiento de mercancías en los muelles y depósitos.

75613.png

Veinte años no es nada...

Montevideo está transformado, desconocido [...] Montevideo es hoy una urbe llena de vida, sus calles centrales acusan un gran movimiento y en todas partes se nota gran animación [...] El Montevideo actual es completamente distinto y casi estoy por decir antagónico del de hace 20 años. Pensar que cuando vine a radicarme a Montevideo,

allá por el año 1871, la ciudad no pasaba más afuera de la calle Río Negro. Ese era el límite de las calles empedradas. Después, todos suburbios, extensiones despobladas. La plaza Independencia era entonces el Mercado Viejo. Existía un tranvía, el de la Unión. ¿Y el Puerto? No hay que remontarse mucho para recordar los muelles de madera que lo ocupaban. Todavía cuando abandoné esta capital en 1905 había que embarcarse en la rada abierta a todos los temporales. Recuerdo que había mal tiempo el día que me embarqué de regreso a mi tierra. Y hube de ser trasbordado del remolcador al trasatlántico mediante unos canastos izados por las grúas del vapor.

Testimonio del inglés Hudson, antiguo gerente del Ferrocarril Central, en: Acevedo, E. *Anales históricos del Uruguay,* Tomo 6, Montevideo, 1934, p. 305.

El Ejecutivo calculaba que esta inversión, iba a requerir contar con $2.192.000 al año y que esa suma no podría cubrirse con lo generado por las Patentes Adicionales, pero que éstas podrían hacer frente al servicio de intereses y amortización de un préstamo de los bancos, que podría ser cancelado en diez años.

Cuando este ambicioso proyecto llegó a la Comisión de Fomento de la Cámara de Diputados, ésta resolvió acotarlo solo a las obras de superestructura, las que requerirían una inversión de $9.700.000. Dicho presupuesto fue reducido aún más por la Asamblea General: por ley de 11 de mayo de 1911, se autorizó al Poder Ejecutivo a invertir $3.600.000 en las siguientes obras de superestructura: un edificio para las autoridades del puerto, un pabellón de pasajeros, cuatro galpones-depósitos de alto, dos galpones al este del muelle B, uno o varios hangares al oeste del muelle B, 49 grúas, una grúa flotante, aguas corrientes, energía y alumbrado, vía férreas, verja para la zona aduanera, galpones en la zona de cabotaje, abrigo y galpón provisorio en el muelle A, comunicaciones con la Aduana, conductores subterráneos, instalaciones para el servicio de salubridad, servicio de incendios, galpón de inflamables y un gasto para imprevistos. En su artículo 2, la ley agregaba que podrían invertirse también $100.000 en un muelle de madera para cabotaje y en el dragado del Pantanoso y puente sobre el mismo.

La financiación de estas obras se haría con el remanente de los recursos creados por la ley del 7 de noviembre de 1899 procedentes del impuesto de Patentes Adicionales de importación y exportación. Según la *Memoria* de la Comisión Financiera, hasta el año 1915 ya

se habían ejecutado obras por más de tres millones de pesos. A pesar de la celeridad con que se realizaron las mismas, éstas no estuvieron ajenas a los problemas financieros que enfrentó la referida Comisión a partir del año 1915, cuando comenzó a recibir solamente el 50% de lo generado por las Patentes Adicionales, como consecuencia de la Ley de Deuda Externa de ese año.

A finales de 1912 el Ejecutivo presentó un nuevo proyecto, que aumentaba aún más la cantidad de obras a realizar en el puerto. El presupuesto de las mismas estaba fijado en $28.000.000. Ante una nueva resistencia de la Asamblea General por el elevado monto contemplado, se redujo a $13.200.000 el empréstito a solicitar. Tampoco conformó el nuevo proyecto a las cámaras legislativas, las que terminaron aprobando una ley el 21 de enero de 1913, que ordenaba la profundización del canal de entrada, antepuerto y Dársenas I y II, a 10 metros bajo el cero, así como el dragado a 5 metros de la zona de cabotaje. Los trabajos serían financiados por las Patentes Adicionales y, además, podía disponerse de $500.000 para obtener el material de dragado. Luego de algunas modificaciones, el monto total para realizar las obras fue fijado en $3.200.000. Los problemas financieros provocados por la guerra, atrasarían estos trabajos varios años, siendo retomados recién en 1922.

El cuadro que sigue muestra cómo las finanzas de la Comisión se vieron enormemente afectadas por la crisis económica mundial del año 1913 y por el advenimiento de la Primera Guerra Mundial un año más tarde. En la *Memoria* de la Comisión del año 1914, sus miembros destacaban la ardua tarea que venían cumpliendo, a pesar de los problemas económicos que se presentaban, y planteaban la imposibilidad de suspender los efectos de los contratos con las empresas constructoras, ya que eso *“atentaría contra la tradición de seriedad que ha caracterizado la construcción del puerto desde el comienzo”.* Tampoco veían viable disminuir el salario del personal, ya que sus consecuencias serían escasas desde el punto de vista económico y además, *“agravaría la crisis de elementos de trabajo vinculados desde hace años a las obras del puerto”.*

En la *Memoria* del año siguiente, los problemas continuaban y la Comisión solicitaba poder intervenir en la forma de los contratos, para conocer de antemano cuáles serían las obras a ejecutar y con qué presupuesto contarían para ello.

Recién en la década de 1920 se retomaron las aspiraciones relativas a la ampliación de las obras, que se vieron truncadas en estos años de crisis.

Gráfico 1. 1 - Ingresos por concepto de Patentes Adicionales percibidos por la Comisión Financiera de las Obras del Puerto, 1900-1918.

Fuente: Comisión Financiera de las Obras del Puerto, *Memoria correspondiente al año 1918 presentada al Ministerio de Obras Públicas,* Montevideo, Al Libro Inglés, 1919, p. 21.

4. Movimiento de carga y de pasajeros en el puerto de Montevideo (1880-1916)

Movimiento de buques en el puerto de Montevideo

El gráfico 1. 2 expresa la cantidad de buques entrados y salidos en todos los puertos del país. El período graficado, de 1880 a 1914, muestra un aumento de la cantidad tanto del total de entrados como de salidos. Este gráfico muestra la totalidad de los barcos, sin distinción de su origen o destino; además de incluir tanto veleros como buques a vapor. Luego de la caída del comercio provocada por la crisis de 1890, se percibe una clara recuperación del movimiento portuario. La misma tendría un nuevo punto de crisis con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial.

Gráfico 1. 2 - Total de buques entrados y salidos, en todos los puertos del Uruguay, 1880-1914

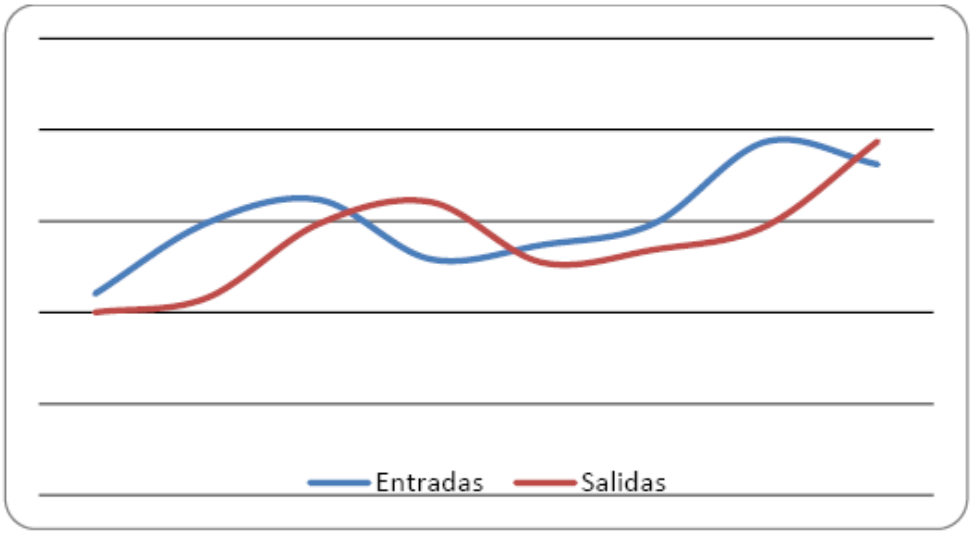
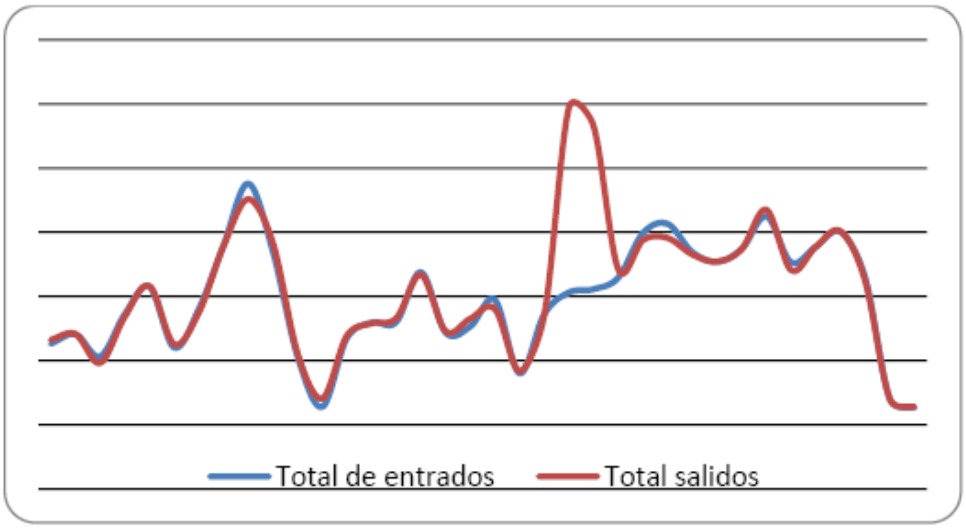


Gráfico 1. 2 - Total de buques entrados y salidos, en todos los puertos del Uruguay, 1880-1914

Fuente: Acevedo, E., Ob. cit., Tomo 5, p. 448.

Si analizamos ahora la entrada y salida de buques solamente al puerto de Montevideo (gráfico 1.3), vemos los puntos de alza y los de caída, con más claridad. El gráfico muestra cómo el movimiento de buques entrados y salidos se mantuvo alineado durante todo el período, excepto durante los años 1902 y 1903, cuando hay un incremento notable de las embarcaciones que salían cargadas desde Montevideo. El notable descenso en 1904 puede atribuirse a los problemas relacionados con la guerra civil que conmocionó al país durante gran parte de ese año. Si estudiamos el porcentaje de buques entrados a Montevideo en relación con los entrados a los demás puertos, veremos que aquel puerto abarcaba, durante todo el período, algo más del 30% del tráfico portuario. Si estudiamos las salidas, se obtiene un porcentaje similar.

Gráfico 1. 3- Total de buques entrados y salidos al Puerto de Montevideo, 1880-1916.



Fuente: *Anuarios Estadísticos,* varios años.

El comercio exterior

Durante el gobierno de Máximo Santos (1882-1886), se vieron las consecuencias de las medidas tomadas durante la dictadura de

Lorenzo Latorre en relación con la modernización rural y la pacificación del país. En el quinquenio 1881-1885 hubo un notable aumento de las exportaciones ganaderas, incluyendo en éstas a la lana, el tasajo, el cuero y las gorduras vacunas. En 1884, por primera vez, la lana superó al cuero como principal producto de exportación. En los últimos años de la década de 1880, ocurrió una notable baja de los precios internacionales, que perjudicó a los principales rubros exportadores del país.

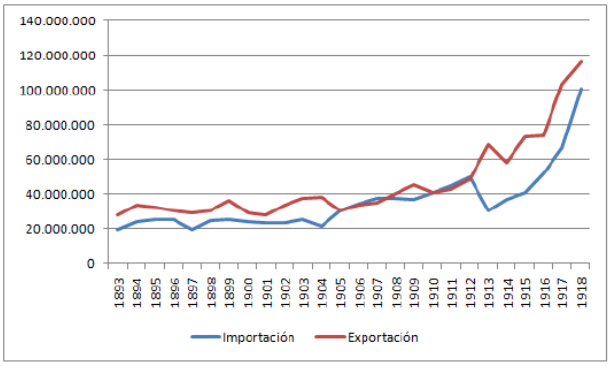
Hacia el año 1895, y superada la crisis de 1890, se revirtió la condición del comercio internacional y los rubros exportables volvieron a elevar su cotización en el mercado mundial. Los principales países a los que se dirigían las exportaciones uruguayas eran Brasil, Francia, Bélgica y Argentina. Las importaciones, cuyos principales rubros eran los alimentos, bebidas, textiles, hierro y acero, también aumentaron una vez superada la crisis. Estos rubros provenían fundamentalmente de Inglaterra y Argentina.

Entre 1895 y 1914 ocurrió un ciclo de prosperidad para el mercado internacional, que provocó una suba constante de los precios de los productos exportables uruguayos. Mientras que se consolidó la producción ovina y la exportación de lana, el tasajo sufrió varias oscilaciones hasta que se produjo su declinación en los primeros años del nuevo siglo. En el año 1905, el mismo año en que empezó a funcionar en forma regular el primer frigorífico, se embarcó en el puerto de Montevideo el primer buque con carne congelada hacia Europa; sería el puntapié inicial de una de las principales transformaciones productivas del país.

Entre 1894 y 1903, el saldo de la balanza comercial, fue positivo; al igual que entre 1905 y 1910. Siguieron luego dos años de déficit moderado, 1911 y 1912, para entrar enseguida en la prosperidad del comercio provocada por un contexto internacional favorable, producto de la Primera Guerra Mundial. Esta prosperidad debe ser explicada por el aumento de los precios internacionales y no por el incremento de las cantidades exportadas.

Gráfico 1. 4- Valor de las exportaciones y las importaciones, expresado en $, 1893-1918.

	Importación	Exportación
1893	19.671.640	27.681.373
1894	23.800.370	33.479.511
1895	25.386.106	32.543.644
1896	25.530.185	30.403.084
1897	19.312.216	29.319.573
1898	24.784.361	30.310.161
1899	25.652.788	36.601.664
1900	23.978.206	29.442.205
1901	23.691.932	27.762.782
1902	23.517.347	33.660.300
1903	25.103.966	37.369.402
1904	21.216.680	38.484.817
1905	30.777.602	30.805.061
1906	34.454.915	33.437.883
1907	37.470.715	34.963.955
1908	37.456.161	40.341.421
1909	36.944.106	45.109.191
1910	40.814.161	40.935.683
1911	44.789.175	42.499.870
1912	49.788.876	48.800.744
1913	30.352.901	68.496.120
1914	37.234.877	58.248.469
1915	40.600.000	73.301.741
1916	52.000.000	73.870.453
1917	66.573.366	103.456.163
1918	100.807.525	116.050.594



Fuente: Acevedo, E, *Anales históricos del Uruguay,* Tomos 4, 5 y 6, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934.

La crisis del comercio de tránsito y los puertos uruguayos

Entre los años 1880 y 1920, Uruguay experimentó una etapa de decline y definitiva crisis de su comercio de tránsito.

La navegación de cabotaje unía los puertos del río Uruguay con Montevideo y estaba vinculada al comercio de tránsito. Este fue posible por el sistema fluvial de la cuenca y subsistió hasta que se estructuraron los Estados Nacionales y se produjo la revolución en los transportes, sobre todo de los ferrocarriles.

Hasta la década de 1870, Uruguay explotó las ventajas que le aportaba el puerto de Montevideo, consolidando su primacía sobre el de Buenos Aires. Los veleros en Buenos Aires tenían que anclar a varias millas de la costa, sometidos a los vientos, mientras que la bahía de Montevideo era más segura. El trasbordo era necesario en

ambos puertos pero la distancia de la costa a que debían quedar los barcos, era mayor en Buenos Aires.

Entre los años 1870 y comienzos de 1890 se invierte la posición favorable a favor de Buenos Aires por sobre Montevideo. Las ventajas naturales del puerto de Montevideo tendieron a ser cuestionadas por el creciente volumen del tráfico de Buenos Aires que daba seguridades de carga a los barcos y reducía los costos portuarios; a lo que se agregaron mejoras en la infraestructura portuaria. Como vimos en los apartados anteriores, pocos eran los avances en el puerto de Montevideo durante la década de 1880, cuyo costo portuario pasó a ser más del doble que el de Buenos Aires.

¿Cómo se explica la declinación del comercio de tránsito para Uruguay? El ferrocarril en Argentina, el control de las fronteras, la preferencia por Puerto Madero y el atraso en el tendido de los ferrocarriles uruguayos y la construcción del puerto de Montevideo, fueron las causas de la decadencia del comercio de tránsito para Uruguay.

Situación desfavorable del puerto de Montevideo frente al de Buenos Aires (1899)

En 1899 una comisión de comerciantes de Montevideo (Félix Ortiz de Taranco, Trabucatti, Potenze, Ramón Rivera y Emilio Pesce) calculó los costos diferentes en uno u otro puerto: "una tonelada de carga trasbordada en Buenos Aires para los ríos paga $2. La misma tonelada en Montevideo paga $1,60 oro, o sea el doble en números redondos. Los fletes por vapor de Buenos Aires para los ríos Paraná y Paraguay, son, por término medio, un 25% más barato, y los vapores ofrecen dos o tres expediciones para los mismos puertos en que Montevideo en el mismo espacio de tiempo, ofrece una sola. Precisando más: el flete medio de Buenos Aires para Asunción son $6 c/legal y de Montevideo $8 Arg. c/legal [...] si el tráfico de reembarco aún existe en Montevideo, es por la fuerza de la costumbre adquirida en tantos años por las plazas tributarias de los ríos de surtirse aquí.

"Reunión de Comerciantes", *El Siglo,* edición de la mañana, Montevideo, 8 de agosto de 1889, p. 1, col 1; en: O. Mourat, *La crisis comercial en la Cuenca del Plata (1880-1920,* Montevideo, EBO, 1973, pp. 42-43).

Oscar Mourat ha analizado cómo la articulación del territorio argentino significó para el comercio uruguayo una desintegración del área tradicional en que se movió su comercio. El comercio de ultramar desde Montevideo pasó también a depender del de Buenos Aires. El crecimiento acelerado de la economía argentina le permitió a Buenos Aires concentrar un mayor número de producción y de consumo. Los depósitos inagotables en Buenos Aires dieron lugar a la concentración de cargas, facilitando la afluencia de buques. A su vez, la abundancia de bodegas contribuyó a bajar los fletes y con esto, a atraer más cargas, reiniciándose así el círculo.

Desde la capital argentina, las bodegas para el comercio exterior eran más baratas que desde Montevideo, por lo que atraían incluso el comercio del litoral uruguayo, ya que a los comerciantes les convenía sacar sus productos por Buenos Aires, porque no había costos por lanchaje y porque era más fácil encontrar buques en situación de carga.

Eduardo Acevedo explica la decadencia del comercio de tránsito montevideano y sus razones (1895)

Es notorio ya que los puertos de Buenos Aires y La Plata han arrancado al de Montevideo una parte considerable del comercio de tránsito con el litoral argentino, el Paraguay y Río Grande [...] y ello se debe a] la facilidad de embarque y desembarque que ofrecen las dársenas argentinas. Los grandes buques de ultramar atracan a los muelles y suprimen entonces los gastos, riesgos y pérdida de tiempo que ocasiona el lanchaje en el puerto de Montevideo. [...] El comercio del litoral argentino corre grandes riesgos en Montevideo. Supongamos que pide una remesa de mercadería cuando está el metálico a 350% y que recibe los bultos estando el oro a 400%. Por mucho que se esfuerce no conseguirá levantar los precios de la mercadería hasta compensar la depreciación producida en el billete bancario que le entregarán sus marchantes. Encuentra entonces más ventajoso surtirse en Buenos Aires, donde los contratos hácense a papel y no a oro como aquí.

***El Siglo,* Montevideo, 19 de noviembre de 1995: "El comercio exterior y el puerto de Montevideo", artículo de Eduardo Acevedo. Transcrito en: J.P. Barrán y B. Nahum, *Historia Rural del Uruguay Moderno,* Tomo 2, pp. 313-314.**

A ello habría que agregarle, tal como plantea Eduardo Acevedo, el efecto contraproducente que tuvo la exigencia de los comerciantes montevideanos de realizar sus transacciones en metálico.

Millot y Bertino plantean que en el quinquenio 1885-1889 los productos europeos importados por Uruguay a través de Argentina eran 1.7 millones de pesos anuales y los productos uruguayos exportados por Argentina 4.4 millones. Esta cifras se incrementaron sustancialmente durante el quinquenio 1895-1899, pasando a 3.8 y 22.7 millones respectivamente.

Varias fueron las medidas impulsadas por los gobiernos uruguayos de todo el período que buscaban subsanar la crisis del comercio de tránsito. Un decreto de 1891 autorizó el reembarco de mercaderías desde Montevideo hasta Paysandú y desde Paysandú hasta Santa Rosa del Cuareim (actual Bella Unión, con su estratégica ubicación sobre el río Uruguay frente a la población argentina de Montecaseros), para continuar luego hacia los países limítrofes. Otro decreto del mismo año autorizó el reembarco desde la Aduana de Montevideo hacia Rivera.

Julio Martínez Lamas opina sobre la crisis del comercio de tránsito (1914)

Como se ve, todo se coaliga contra nuestro comercio de tránsito. Con razón disminuye! Es una derrota completa la que sufrimos, una pérdida de posiciones abandonadas una tras otra en una campaña que parece traernos un golpe decisivo. Itinerarios, tarifas, puertos, líneas de navegación, ferrocarriles, todo se reúne en contra nuestra y hace creer que en un futuro asaz cercano las corrientes del intercambio uruguayo quedarán reducidas a la importación de mercaderías de consumo y a la exportación de los productos y frutos nacionales. Y aún de estos últimos, el consumo de los departamentos del litoral se hará, como ya se hace en buena parte, por el puerto de Buenos Aires, y por éste saldrán también al exterior, como ya sucede, los frutos de su producción rural.

J. Martínez Lamas, "El comercio de tránsito. Evacuando una consulta", 1914; en: Mourat, O; *La crisis comercial en la Cuenca del Plata (1880-1920,* Montevideo, EBO, 1973, p. 91.

El puerto de Montevideo y los flujos migratorios

Desde por lo menos la década de 1840 y hasta la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX, millones de europeos cruzaron el Atlántico. Si bien un número muy importante de estos inmigrantes fue hacia América del Norte, el papel de los países latinoamericanos en este proceso de movilidad internacional, fue muy importante. América Latina fue el destino elegido por millones de inmigrantes y la evolución demográfica de varios países de la región estuvo marcada por la influencia de los flujos migratorios.

En su trabajo *La utopía cosmopolita,* el historiador Carlos Zubillaga define el lapso de tiempo comprendido entre 1870 y 1931 como el período de la inmigración masiva transoceánica en Uruguay. Dicho autor señala que el peso de la inmigración europea en la población del país fue un rasgo constante de la realidad demográfica en el Uruguay moderno. En 1860, el 17,9% de la población de Uruguay era de origen europeo; en 1883 este número ascendió al 23,8% y en 1908 se estancó en un 12,8%. En Montevideo el peso de la inmigración europea era aún mayor: el censo de 1908 demostró que el 26,8% de los habitantes de la capital del país eran europeos.

España e Italia eran los principales países de donde provenían estos inmigrantes durante todo el período analizado. A pesar de las dificultades de contabilización que tienen los procesos migratorios, debido en muchos casos a la escasa confiabilidad de los datos estadísticos o a su difícil interpretación, presentamos a continuación un cuadro que da cuenta del movimiento de pasajeros por el puerto de Montevideo entre 1880 y 1916. El cuadro 1. 1 muestra las entradas y salidas de pasajeros en el puerto de la capital, tanto por vía marítima como por vía fluvial.

Cuadro 1.1 - Movimiento de pasajeros por el puerto de Montevideo, 1880-1916.

	Vía Marítima			Vía Fluvial		
	Entrada	**Salida**	**Saldo**	**Entrada**	**Salida**	**Saldo**

1880	9203	6840	2363	14729	13705	1024
1881	8336	6339	1997	13600	14930	-1330
1882	10116	6179	3937	17382	19762	-2380
1883	11086	6089	4997	15076	17698	-2622
1884	11954	6040	5914	29670	28882	788
1885	15679	6729	8950	31281	30048	1233
1886	12291	6542	5749	23780	29099	-5319
1887	12867	6252	6615	32141	34620	-2479
1888	16581	7601	8980	53366	46474	6892
1889	27349	10658	16691	59545	50742	8803
1890	24117	19852	4265	52284	47103	5181
1891	11916	19809	-7893	35440	30259	5181
1892	11871	8827	3044	33832	38095	-4263
1893	9543	6339	3204	46015	46753	-738
1894	11875	6016	5859	43868	42270	1598
1895	9158	6387	2771	35550	34850	700
1896	10505	5918	4587	53907	54461	-554
1897	9140	6779	2361	49880	49330	550
1898	9467	6411	3056	46756	47204	-448
1899	9006	5830	3176	50972	46957	4015
1900	8892	6705	2187	36824	34029	2795

1901	9620	6664	2956	58711	55299	3412
1902	6883	6941	-58	65135	60456	4679
1903	7268	6247	1021	67008	61919	5089
1904	7008	5901	1107	56701	58040	-1339
1905	7878	6078	1800	82670	74826	7844
1906	9177	6152	3025	92700	84957	7743
1907	8580	6458	2122	103008	91609	11399
1908	8904	5863	3041	103099	91012	12087
1909	9340	7775	1565	106715	94492	12223
1910	11231	8388	2843	111283	100381	10902
1911	13883	8781	5102	127341	115153	12188
1912	17984	9507	8477	127729	116406	11323
1913	16639	12380	4259	146221	131158	15063
1914	10454	11571	-1117	143569	140327	3242
1915	5595	6876	-1281	86256	81402	4854
1916	4694	4962	-268	124361	115961	8400

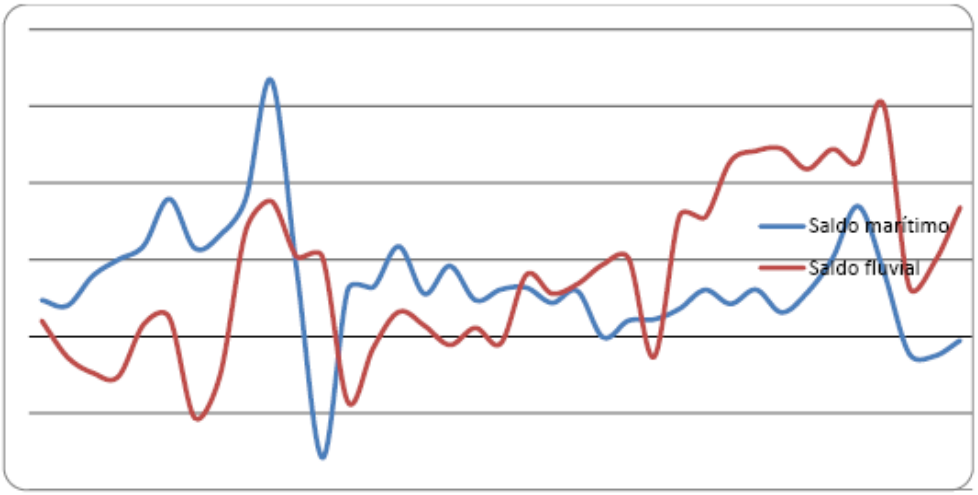
Fuente: Rodríguez Villamil, S y Sapriza, G. La inmigración europea en el Uruguay. Los italianos, Montevideo, EBO, 1982, pp. 46-47.

El registro de pasajeros ingresados de ultramar es el más confiable, de acuerdo a lo que plantean Rodríguez Villamil y Sapriza. Estos pasajeros de ultramar se caracterizan por ser en un altísimo porcentaje extracontinentales. La curva de los saldos de pasajeros de ultramar marca las tres últimas oleadas migratorias entre 1882-1889, 1892-1902 y entre 1905 y 1914. Los saldos negativos denotan los efectos de la crisis económica de 1890, así

como el retorno de los europeos durante los años de la Primera Guerra Mundial.

De acuerdo a las mismas autoras, los saldos por vía fluvial seguramente tengan mayores márgenes de error. El indicador incluye pasajeros tanto uruguayos como argentinos, ya que los registros no permiten su distinción. Los saldos, aunque haya que analizarlos con precaución, muestran algunas tendencias que sin duda existieron: la emigración a la Argentina luego de la crisis de 1890 y la provocada por la revolución blanca de 1904. Se puede plantear a título de hipótesis que los saldos negativos de los años 1896 y 1898 son producto de la inestabilidad política del período (primer pronunciamiento saravista de 1896, revolución saravista de 1897, golpe de estado de Lindolfo Cuestas en 1898). Finalmente, vale destacar el predominio de los saldos por vía fluvial sobre los de ultramar entre 1905 y 1914.

Gráfico 1. 5- Saldo marítimo y fluvial por el puerto de Montevideo, 1880-1916.



Fuente: elaboración propia en base a Rodríguez Villamil, S y Sapriza, G. *La inmigración europea en el Uruguay. Los italianos,* Montevideo, EBO, 1982, pp. 46-47.

Exigencias para los vapores que transportan pasajeros (1912)

Todo vapor de ultramar o de los ríos, que traiga pasajeros para los puertos de la República, o los embarques en ellos con destino a los puertos nacionales o extranjeros, deberá reunir las condiciones de comodidad, seguridad e higiene, que se requieren para el transporte de personas, debiendo tener los alojamientos correspondientes para las mismas, según la categoría de sus boletos de pasajes, y en ningún caso se permitirán que vengan hacinados sobre las cubiertas, aunque se trate de inmigrantes, ni tampoco que persona alguna embarque como pasajero en tales condiciones, pues todos deberán tener albergue en las instalaciones construidas exprofeso para ese objeto [...].

Capitanía General del Puerto, *Reglamento marítimo del Puerto presentado para la aprobación del Poder Ejecutivo,* en: J.C. Blanco, *El Puerto de Montevideo. Monografía ilustrada,* Montevideo, Barreiro y Ramos, 1912

Reglamento de sanidad marítima

Artículo 1: Las medidas de profilaxia consignadas en este Reglamento, tienen por objeto preservar el territorio de la República de la invasión de enfermedades exóticas e infectocontagiosas comunes, que puedan ser importadas por la vía marítima.

Artículo 2: Se consideran enfermedades exóticas: el cólera indiano, la fiebre amarilla, el beri-beri, la peste bubónica [...] e infecto contagiosas comunes, transmisibles e importables y capaces por lo tanto de comprometer la salud pública: el tifus petequial, la viruela, la escarlatina, la difteria y el sarampión [...].

Del tratamiento sanitario de los buques infectados por cólera:

Artículo 36. Los buques infectados por cólera serán sometidos al siguiente tratamiento:

a) Visita médica de rigurosa inspección en el lazareto de la Isla de Flores.

b) Desembarco y observación sanitaria de los pasajeros en aquel establecimiento por el tiempo que establezca el Consejo Nacional de Higiene.

c) Desinfección de equipajes.

d) Pasaporte sanitario para que los pasajeros sean vigilados en tierra durante el tiempo que señale el Consejo Nacional de Higiene.

e) La carga y la correspondencia serán desembarcadas sin restricción alguna, con excepción de las encomiendas postales que se desinfectarán.

f) Los buques harán sus operaciones en el fondeadero que designe la inspección Sanitaria del Puerto [...]"

J.C. Blanco, *El Puerto de Montevideo. Monografía ilustrada,* Montevideo, Barreiro y Ramos, 1912, p. 211-220.

Imagen 1. 11 - Dársena 1 del Puerto de Montevideo, 1916.

Fotografía: Dársena I del puerto de Montevideo. Año 1916. (Foto: 00679FMHGE.CDF.IMO.UY - Autor: S.d./IMO).Centro de Fotografía, Intendencia de Montevideo.

Imagen 1. 12 - Muelle del Puerto de Montevideo, 1916 aprox.

Fotografía: Muelle del puerto de Montevideo. Reproducción de copia fotográfica. Año 1916 (aprox.). (Foto: 00995FMHGE.CDF.IMO.UY - Autor: S.d./IMO).Centro de Fotografía, Intendencia de Montevideo.

5. Síntesis

Durante la mayor parte del siglo XIX, la estratégica posición del puerto de Montevideo y sus ventajas comparativas -más profundo y protegido que sus competidores de la región, en especial el de Buenos Aires- había sido el fundamento de la prosperidad del alto comercio montevideano, dedicado por ello mismo al comercio de tránsito.

El puerto de Montevideo era la puerta de entrada y la vía de salida para los productos y mercaderías que llegaban desde Europa o partían hacia el exterior desde una vasta región que comprendía el actual territorio de Uruguay, el litoral argentino, Paraguay y el sur del Brasil.

Todo ello fue puesto en peligro por el proceso de modernización con el consiguiente fortalecimiento de los estados nacionales: en Argentina, la red de ferrocarriles y la construcción del nuevo puerto de Buenos Aires, hicieron confluir hacia la capital el comercio que antes salía por Montevideo. Algo similar se podría decir en relación con el puerto de Río Grande del Sur en Brasil.

Esta esquemática introducción basta para comprender la urgencia con que los comerciantes presionaron por la construcción del nuevo puerto de Montevideo. No obstante, el largo camino que llevó desde la ley inicial aprobada en 1883, durante el gobierno de Máximo Santos, hasta el inicio de las obras en 1901 y la inauguración de la primera etapa de las obras en 1909, fue un extenso proceso cargado de debates, en el que se sucedieron reclamos, proyectos, leyes, asesoramientos técnicos, discusión de recursos, etc.

El largo proceso al que aludíamos fue paralelo a los significativos cambios ocurridos en la esfera política durante esos años: el fin del período llamado “militarismo”, seguido por el denominado “civilismo oligárquico”, y el inicio de una nueva etapa con el ascenso a la presidencia de la República de José Batlle y Ordóñez el 1º de marzo de 1903. Junto a él y al grupo de políticos del Partido Colorado que lo acompañaron, llegaría una nueva concepción de la relación del Estado con la economía, signada por una preocupación por ampliar la esfera de acción estatal en relación con los servicios de interés

público en manos de particulares, ya fueran extranjeros o nacionales.

Es en este marco que deben inscribirse las resoluciones adoptadas por el presidente Claudio Williman el 4 de enero de 1909, que dispuso que el puerto de Montevideo fuera administrado y explotado directamente por el Estado, y la adoptada el 21 de julio de 1916 durante el gobierno de Feliciano Viera, creando la Administración Nacional del Puerto de Montevideo.

6. Cronología básica (1883-1916)

- **28/4/1883:** se autoriza la construcción del puerto de Montevideo.
- **5/6/1885:** se aprueban los contratos celebrados y firmados en Londres entre el ministro de la República en esa ciudad, Amaro Carve, y la empresa Cutbill Son and De Lungo para la construcción del Puerto de Montevideo.
- **26/9/1887:** se declara nulo el contrato celebrado en 1885 con la empresa Cutbill Son and De Lungo.
- **15/7/1887:** se crea el Consejo General de Obras Públicas.
- **3/9/1892:** se crea el Departamento Nacional de Ingenieros, dependiente del Ministerio de Fomento.
- **14/7/1894:** se autoriza al Poder Ejecutivo para proceder al estudio definitivo del puerto de Montevideo.
- **22/4/1895:** por decreto se aprueba la propuesta de la casa alemana Luther para realizar los estudios previos a las obras del puerto.
- **7/11/1899:** se aprueba por ley el proyecto definitivo para la construcción de las obras del puerto, formulado por el ingeniero Adolfo Guérard.
- **7 de noviembre de 1899:** se crea la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo. Se establecen los recursos para la construcción del puerto.
- **1901:** fundación del Centro Comercial de Importadores y Mayoristas.
- **/1901:** es elegida la empresa Allard, Coiseau, Couvereaux para encargarse de las obras.
- **18/7/1901:** inauguración oficial de las obras del puerto.
- **4/1/1909:** se dispone por ley que el puerto será administrado y explotado directamente por el Estado. Se crea un Consejo de Administración del Puerto y una Oficina de Tráfico y Conservación.
- **25/8/1909:** inauguración de las obras del puerto.
- **4/3/1911:** se crea el Ministerio de Obras Públicas.
- **11/5/1911:** se autoriza al Poder Ejecutivo a invertir 3.600.000 pesos en obras de superestructura del puerto de Montevideo.

- **15/7/1911:** se dispone la organización del Ministerio de Obras Públicas, donde se ubica una Dirección Puerto de Montevideo. Las obras del puerto pasan a depender de ésta.
- **21/7/1916:** creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM).
- **28/7/1916:** constitución del Centro de Navegación Transatlántica.
- **Julio-octubre/1916:** la ANPM adquiere las flotas de las empresas “Antonio y Manuel Lussich” y la de “Hijos de José Pascual”.

7. Empresas y servicios públicos en Uruguay (1896-1916)

FECHA	ORGANISMO/EMPRESA	OBSERVACIONES
17/02/1896	Compañía Nacional de Luz Eléctrica	Ley disponiendo el traspaso a la Junta Económico Administrativa (JEA) de Montevideo de 14.000 acciones de dicha Compañía.
04/8/1896	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	Se aprueba su ley orgánica, en régimen de institución de economía mixta (la mitad del capital inicial sería aportado por el Estado y el resto mediante acciones colocadas con particulares). Inicia operaciones el 22/10/1896.
09/12/1897	Compañía Nacional de Luz Eléctrica	Municipalización total de la luz eléctrica al adquirir la JEA de Montevideo las acciones en manos de particulares. El 22/12/1897 se instala el Consejo de Administración de la Luz Eléctrica.
05/05/1899	Monte de Piedad Nacional	Inicia sus actividades previstas en la ley orgánica del BROU, para “librar de la usura a vastos sectores de la población”.
27/09/1906	Usina Eléctrica de Montevideo	Ley dispone transformación de la Compañía de L. Eléctrica en Usina Eléctrica de Montevideo, y concede a ésta, por veinte años, el monopolio del aprovisionamiento de luz eléctrica y fuerza motriz, y del servicio de alumbrado público en Montevideo.
03/07/1907	Caja Nacional de Ahorros y Descuentos	Pasa a llamarse así el Monte de Piedad Nacional.
10/07/1907	BROU	Pasa a detentar el monopolio de la emisión.
04/01/1909	Puerto de Montevideo	Ley disponiendo monopolio del Estado en la explotación comercial y administración del puerto

		de Montevideo.
17/07/1911	BROU	Ley disponiendo su nacionalización.
10/08/1911	Transporte de pasajeros	Decreto: el Poder Ejecutivo adquiere seis autobuses para el Municipio de Montevideo.
30/09/1911	Instituto de Pesca	Ley dispone su creación y le atribuye funciones de investigación de especies marinas y fluviales, así como provisión de pescado para el consumo interno y la exportación.
27/12/1911	Banco de Seguros del Estado (BSE)	Ley dispone su creación.
23/05/1912	Ferrocarriles	Créase un fondo permanente destinado a la construcción de líneas férreas en todo el territorio de la República y un Consejo Directivo que tendrá a cargo la administración directa de las mismas.
08/06/1912	Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	Ley dispone su nacionalización (se autoriza al Poder Ejecutivo a adquirir acciones en manos de particulares).
14/10/1912	BHU	Ley convirtiendo al BHU en institución estatal.
21/10/1912	Usinas Eléctricas del Estado	Ley transformando la Usina E. de Montevideo en Usinas Eléctricas del Estado, y otorgándole el monopolio de la provisión de energía eléctrica para alumbrado, fuerza motriz y tracción en todo el territorio nacional, a excepción de las concesiones ya otorgadas a las empresas de tranvías.
21/10/1912	Instituto de Química Industrial	Ley crea dicho Instituto, adscripto al Ministerio de Industrias, para asesorar a privados, realizar difusión tecnológica y crear establecimientos industriales para explotación riquezas nacionales.

21/10/1912	Instituto de Geología y Perforaciones	Ley crea dicho Instituto, adscripto al Ministerio de Industrias.
10/01/1914	Telégrafos	Decreto disponiendo nacionalización de la red del “Telégrafo Oriental”, por vencimiento concesión.
04/01/1915	Administración Nacional de Tranvías y Ferrocarril del Norte	Ley autorizando la adquisición por el Estado de las acciones de la empresa “Ferrocarril y Tranvía del Norte” que aún estuviesen en manos de particulares, y disponiendo que dicha empresa pase a denominarse Administración Nacional de Tranvías y Ferrocarril del Norte, disponiéndose que la misma será dirigida por un directorio de siete miembros designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado.
29/11/1915	Parque Hotel y Hotel Carrasco	Ley disponiendo la municipalización de ambos hoteles, aprobándose los contratos celebrados por la Intendencia Municipal de Montevideo para la adquisición de dichos complejos hoteleros.
16/12/1915	Correos, telégrafos y teléfonos	Ley disponiendo el monopolio estatal de los servicios de correos, telégrafos y teléfonos. El Poder Ejecutivo fijará la fecha en que se hará efectivo dicho monopolio.
17/07/1916	Dique Nacional	Se instala el Dique Nacional, sobre la base de los bienes adquiridos a la empresa Dique Cibils-Jackson.
21/07/1916	Administración Nacional del Puerto de Montevideo	Se crea dicho organismo, al que se confía la realización de los servicios de embarque, desembarque y remoción de mercaderías, lanchajes, remolques y salvamentos. Se faculta al Poder Ejecutivo para decretar el monopolio de todos o de algunos de dichos servicios, pudiendo

		comprar o expropiar los bienes necesarios a las empresas particulares que los explotan. Se integra su directorio con nueve personas, 4 miembros permanentes y cinco nombrados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado

Fuente: CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA. *Serie "Investigaciones". La empresa pública en el Uruguay.* Montevideo, CLAEH, 1977; y NAHUM, Benjamín. *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión.* Montevideo, Ed. Banda Oriental, 1993.

CAPÍTULO 2: Los primeros tiempos de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (1916-1933)

Fotografía: Vista aérea del puerto de Montevideo y la Ciudad Vieja. Al centro: edificio de Aduanas. Año 1931. (Foto: 0102FMHE.CDF.IMO.UY - Autor: S.d./IMO).

1. Introducción al período

El ciclo político que se abre con la derrota del batllismo en las elecciones del 30 de julio de 1916 y se cierra con el Golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 tuvo su correlato en la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM). El impulso estatista que había caracterizado al período anterior y que tuvo su freno en julio de 1916, solo se reactivaría al final del período considerado en este capítulo, y sería contrarrestado por las fuerzas que apoyaron la consumación del Golpe de Estado de 1933. Todo lo cual se vio reflejado al interior de la Administración que, como se verá, contempló cómo en 1928 se frustraba el intento de establecer el monopolio de todos los servicios portuarios establecido un año antes, y sufrió en 1933 una reestructura muy importante en las primeras horas del régimen político instaurado tras el golpe.

La Constitución de 1918 y la “República del Compromiso”

En las elecciones para la Convención Nacional Constituyente, que sería la encargada de elaborar el nuevo texto constitucional, el triunfo de los opositores al colegiado propuesto por Batlle había sido claro. Sin embargo, el resultado de las elecciones legislativas de enero de 1917 fue favorable a los batllistas, que tenían así mayoría en las Cámaras y estaban en condiciones de aprobar una ley que reglamentaba el plebiscito ratificatorio, que podía hacer imposible la aprobación del texto constitucional. Por lo que se impuso la negociación y la nueva Constitución de 1918 fue, entonces, resultado de un pacto entre batllistas y nacionalistas.

La nueva Constitución instauró un Ejecutivo bicéfalo, compuesto por un presidente y un Consejo Nacional de Administración (CNA) integrado por nueve miembros, de los cuales seis corresponderían a la agrupación más votada dentro del partido ganador, y tres a la lista más votada del partido que le siguiera en número de votos. Los

ministerios se repartirían entre las dos ramas del Ejecutivo, de acuerdo a si atendían a las funciones primarias o secundarias del Estado. Con lo cual, los ministerios del Interior, Guerra y Marina, y Relaciones Exteriores permanecían en la esfera de la Presidencia de la República; mientras que los ministerios de Obras Públicas, Justicia e Instrucción Pública, Industrias, Trabajo y Comunicaciones, y Hacienda quedaban bajo la égida del CNA. Al igual que los diversos servicios que componían el dominio industrial y comercial del Estado, que por el Artículo N° 100 de la nueva Constitución también responderían ante el Consejo, aunque con diversos grados de autonomía en cada caso.

La Constitución del año 1918 y el dominio comercial e industrial del Estado

Artículo 100.- *Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas serán administrados por Consejos autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos Consejos serán designados por el Consejo Nacional. A éste incumbe también, destituir a los miembros de los Consejos especiales con venia del Senado, ser juez de las protestas que originen las elecciones de los miembros electivos, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes.*

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1918

La puesta en vigencia de la Constitución en 1919 significó un importante paso en el camino de la construcción de la democracia política en el Uruguay, pues se consagró el voto secreto, se quitaron las restricciones al sufragio masculino, y se estableció que, por ley aprobada por una mayoría especial de dos tercios, el derecho al voto se podría extender a las mujeres, aunque estas últimas debieron esperar a 1938 para poder votar. La Constitución instaló también una especie de gimnasia electoral, por la cual los uruguayos progresivamente se habituaron a ejercer el sufragio casi anualmente, al punto que, según consigna Caetano, a lo largo de la

década de 1920 votaba el 80% de los que estaban habilitados para hacerlo. Se estableció también la representación proporcional en la Cámara de Diputados, que una vez implementada no solo mostró la fuerte paridad electoral que existía entre los dos partidos mayoritarios, sino que habilitó el ingreso a esa Cámara de los "partidos menores", como la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista (luego de su creación en 1921). Todo lo cual se vería complementado por otras medidas legislativas implementadas a lo largo de la década de 1920 para otorgar garantías al sufragio, como ser la elaboración de un nuevo Registro Cívico y la creación de la Corte Electoral.

La institucionalización de la coparticipación política establecida en la Constitución de 1918 planteó desafíos novedosos a ambos partidos tradicionales, ya que las escisiones partidarias que sufrieron a lo largo del período los obligaron a tejer acuerdos para poder gobernar. La primera escisión en el Partido Colorado había sido la del riverismo en 1913, bajo el liderazgo de Pedro Manini Ríos, por su posición contraria al avance del reformismo batllista. Le siguió, en 1919, la del vierismo o Partido Colorado Radical, que se produjo por el desacuerdo de Feliciano Viera con la propuesta de Batlle de crear la Agrupación Colorada de Gobierno y establecer el mandato imperativo para todos los colorados que ocuparan cargos de gobierno, en tanto ello hubiera impedido mostrar su distanciamiento con la conducción económico-social del batllismo, que se venía evidenciando desde que en su Presidencia, Viera había marcado la necesidad de realizar un "alto" en las reformas. Una nueva escisión partidaria se produjo en 1926, por desavenencias entre Julio María Sosa y Batlle. Y hacia finales del periodo, en 1931, a la izquierda del batllismo se formaría el Grupo Avanzar, bajo el liderazgo de Julio César Grauert.

El Partido Nacional también sufrió fracturas internas. Por un lado se fue consolidando el herrerismo, y por el otro los "conservadores" o "lussichistas" que apoyaban la figura de Arturo Lussich como alternativa al fuerte liderazgo de Luis Alberto de Herrera. A su vez, en 1924 el radicalismo blanco, bajo el liderazgo de Lorenzo Carnelli, solicitó un lema propio y fue expulsado del Partido Nacional. Y

posteriormente, en 1928, se formó la Agrupación Nacionalista Demócrata Social encabezada por Carlos Quijano.

Estas divisiones obligaban a las diversas fracciones partidarias a sellar acuerdos entre sí, o de lo contrario perder la contienda electoral. Esto le ocurrió al Partido Colorado en 1925, cuando el vierismo votó fuera del lema y el triunfo nacionalista significó que la Presidencia del Consejo Nacional de Administración recayera en Herrera; y también al Partido Nacional en 1926 y 1928, cuando el voto fuera del lema del radicalismo blanco significó su derrota frente a los colorados, y la imposibilidad de llegar a la Presidencia del país.

Los colorados tuvieron mayoría en el Consejo Nacional de Administración a lo largo de todo el período. Sin embargo, las diversas agrupaciones minoritarias opuestas al batllismo terminaron muchas veces por votar en conjunto con los nacionalistas. Se sellaba así un freno al reformismo que no era posible destrabar en las cámaras legislativas, donde la integración de la Cámara de Diputados reflejaba la fuerte fragmentación partidaria antes reseñada, al tiempo que el Senado, luego de los triunfos nacionalistas de 1925 y 1926, se había convertido en *“el dique de contención de todo proyecto reformista”,* como consigna Caetano en el tomo II de su trabajo *La República Conservadora.*

Uno de los puntos de controversia entre el batllismo y las diversas “minorías decisivas” del coloradismo era la designación de los ministros clave en materia económica. Así ocurrió en 1925 cuando, ante la asunción de Herrera como presidente del CNA, se forjó un frágil acuerdo que permitió designar a Ricardo Cosio en el Ministerio de Hacienda, y a César Mayo Gutiérrez en el de Industrias, Trabajo y Comunicaciones, ambos batllistas, y al riverista Carlos María Prando en Justicia e Instrucción Pública, y se mantuvo en Obras Públicas al también riverista Juan Álvarez Cortés.

Por eso se ha dicho que la contracara de la consolidación de la democracia política fue el establecimiento de un fuerte conservadurismo en materia económica y social. Y aunque a lo largo del período se aprobaron algunas leyes sociales (como la de pensiones a la vejez, la de indemnización por accidentes de trabajo, la de salario mínimo del peón rural y la que creaba la Caja de

Jubilaciones y Pensiones para empleados del servicio público), también es cierto que se frenaron otras como la participación de los obreros y empleados en las utilidades de las empresas del Estado y el proyecto del salario mínimo para los trabajadores urbanos.

Los límites del modelo agroexportador entre la guerra y la depresión

Los choques externos sufridos por Uruguay a lo largo del período de que se ocupa este capítulo mostraron las fuertes limitaciones que tenía el modelo agro exportador como estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, ya que al igual que ocurrió con los demás países latinoamericanos, se evidenció la fragilidad de economías orientadas a la exportación de productos primarios que dependían fuertemente de los precios de sus productos de exportación en el mercado mundial.

Como ya se vio, la Primera Guerra Mundial impuso una de serie de medidas excepcionales y transitorias al país. Pero la economía mundial sufrió un golpe tan fuerte que ya no fue posible volver plenamente al régimen de patrón oro que se había establecido bajo el liderazgo británico, con lo cual muchas de esas medidas, como la de la inconvertibilidad de la moneda, se volvieron permanentes. Otras, en cambio, serían efectivamente transitorias, como la suspensión de la amortización de la deuda pública externa que se prolongó desde noviembre de 1914 hasta julio-agosto de 1921.

Los difíciles acuerdos para designar ministros (1925)

[...] se había integrado el Consejo Nacional de Administración, bajo la presidencia de Luis Alberto de Herrera. En casa del doctor Campisteguy se reunieron, para analizar la nueva situación, los cinco colorados -Narancio, Terra y Sosa, batllistas; Fleurquin, neutral y Campisteguy, riverista- y discutieron la composición del Ministerio. Los batllistas se negaron a designar ningún ministerio radical, contra lo que sostenía Campisteguy; Fleurquin los acompañó. Ante ello, Campisteguy aceptó a dos batllistas y

a un segundo riverista, manteniéndose a Álvarez Cortés en Obras Públicas. Se resolvió que en lo futuro todo cambio en el ministerio sería acordado entre los cinco [...]
Carlos Manini Ríos, *"La Cerrillada",* Montevideo, 1973, pág. 188.

Como plantean Bertino y otros en el tercer tomo de su *Historia económica del Uruguay,* durante la guerra y hasta 1919, Uruguay tuvo un saldo comercial positivo. Ello se debió, por un lado, al alza constante de los ingresos provenientes de las exportaciones, y por el otro, a la caída abrupta de las importaciones como consecuencia de la escasez de fletes y de la propia guerra. Finalizado el conflicto, durante "la crisis de posguerra" se produjo una fuerte caída de la demanda y de los precios de las materias primas en el mercado mundial, con lo cual el saldo comercial del Uruguay fue deficitario entre 1920 y 1923. A partir de 1924, los saldos comerciales volvieron a ser favorables al país, pero se debieron al aumento de los volúmenes exportados, ya que los precios de las materias primas que Uruguay exportaba continuaron bajando a lo largo de toda la década del veinte.

Sin embargo, la compra de bienes importados no era la única vía por la cual salían divisas del país. A ello había que sumarle los pagos por intereses y amortización de la deuda, las remesas de las empresas extranjeras de servicios públicos, el turismo, y todos los servicios que el país compraba en el extranjero. Contabilizados todos esos rubros, Uruguay tuvo déficit en su Balanza de Pagos a lo largo de toda la década del veinte. Eso quiere decir que consideradas todas las relaciones económicas del país con el resto del mundo, Uruguay debía a los demás países más de lo que le debían a él.

La situación se pudo contener porque tanto los gobiernos nacionales como los municipales contrataron préstamos en Estados Unidos con el objetivo de realizar inversiones en obras públicas. En ese sentido, los empréstitos contratados con el City Bank (1921), el Dillon Read (1922), el Guaranty Trust (1926), y con Hallgarten en dos oportunidades (1926 y 1930), significaron un ingreso masivo de divisas al país que permitió postergar las restricciones.

Los empréstitos externos: “una venda en los ojos”

¿Y por qué vivimos engañados a pesar de estar endeudándonos con el extranjero? Sencillamente: por el expediente de los empréstitos externos. […] Todo esto nos puso a nosotros una venda en los ojos. Creíamos vivir en el mejor de los mundos; pero cuando se acabaron esos expedientes de ocasión, esos arbitrios o recursos engañosos, entonces los cambios, en el curso de Abril de 1929, bajaron de golpe.

Intervención del diputado batllista Eduardo Acevedo Álvarez durante la discusión del Segundo Empréstito Hallgarten, DSCR, 10 de abril de 1930, Tomo 361, p. 410. Tomado de: Moreira-Rodríguez, *Política Financiera, moneda y deuda pública. Uruguay en el período de entreguerras,* Montevideo, CSIC, 2014, pág. 93.

Para países exportadores de materias primas como Uruguay, el ascenso de Estados Unidos como nueva potencia hegemónica fue un motivo más de desequilibrio que trajo aparejado la conflagración mundial ya que, mientras Nueva York se transformaba en nuestro principal proveedor de materias primas estratégicas como los combustibles líquidos y en el principal prestamista del gobierno, el mayor socio comercial del país continuaba siendo Gran Bretaña. Según datos de Eduardo Acevedo, Uruguay pasó de importar $ 1.477.000 de fuel oil en 1921 a $4.932.000 en 1930, y de $1.560.000 de nafta a $10.986.000 en el mismo período. Ese espectacular aumento –que significaba un egreso importante de divisas para el país– fue de la mano del crecimiento del parque automotor que se conformó al influjo de las empresas estadounidenses y del desarrollo vial financiado con capitales de ese origen.

Imagen 2.1- El Presidente de la República Ing. José Serrato (1923-1927) - quinto desde la izquierda- en la ceremonia de presentación de las cartas credenciales del ministro de Estados Unidos, Ulysses Grant Smith -cuarto desde la izquierda-, el 13 de julio de 1925. Durante la década del veinte Uruguay mantuvo su elección de Estados Unidos como "escudo protector" forjada ante los reiterados conflictos con Argentina y colaboró de manera entusiasta con el sistema panamericano liderado desde Washington. Algunas personalidades dentro del batllismo, sin embargo, mostraron su distanciamiento ante el imperialismo militar estadounidense en otros países latinoamericanos.

Texto: Ana María Rodríguez Ayçaguer, “La República del compromiso 1919-1933”, en: Ana Frega y otros, *Historia del Uruguay en el siglo XX,* Montevideo, EBO, 2007, p. 61.

Fotografía: En la Casa de Gobierno. El Sr. Presidente de la República Ing. José Serrato, embajador de Estados Unidos y cuerpo diplomático. Fecha: julio de 1925. Autor: s/d. Archivo Naciona de la Imagen y la Palabra - SODRE (Recepción 28_01).

Por eso en 1929 el golpe fue tan duro. Ese año se interrumpió el superávit en el saldo comercial y, además, luego del crack de la bolsa de valores de Nueva York, la “danza de los millones” llegó a su fin y no fue posible recurrir a los préstamos externos. La escasez de divisas resultante provocó una fuerte desvalorización de la moneda, que funcionaba como el “barómetro” de la economía. Y como consecuencia se encareció el pago de la deuda y de los bienes esenciales de importación.

La situación se volvería más compleja en 1932 cuando, tras los acuerdos de Ottawa, Gran Bretaña implementó la preferencia imperial para sus importaciones, lo cual significó una disminución de las compras de los productos rioplatenses y la consecuente caída

en el ingreso de divisas necesarias para hacer frente a los compromisos externos.

Ante las limitaciones del modelo agroexportador el Estado emprendió a lo largo de la década del veinte algunas políticas tendientes a diversificarlo. Pero por el contexto político antes reseñado, no se trató de un impulso decididamente estatista, como en el período estudiado en el capítulo anterior, sino de políticas de contemporización con el capital local. En ese marco se creó el Frigorífico Nacional como cooperativa de ganaderos, con participación minoritaria del Estado en la gestión del directorio. Se buscaba así disminuir la dependencia de los ganaderos de los frigoríficos extranjeros que controlaban el negocio de la exportación.

Por otra parte, se dispuso la comercialización de cereales a cargo del Estado y la creación de Graneros Oficiales, y en ambos casos se designó al Banco de la República como el ente encargado de la implementación. También se habilitaron líneas de crédito específicas para los pequeños y medianos productores en ese banco. En el año 1925 se creó la Sección de Crédito Rural e Industrial y en 1928 se aprobó la Ley de Prenda Industrial. No obstante, estas líneas de crédito siguieron siendo minoritarias en el total de las colocaciones de la que era la principal institución financiera del país.

Hacia los años veinte la pérdida de posiciones de Montevideo frente a Buenos Aires como puerto terminal de los grandes transatlánticos se volvió aún más clara que en el período anterior, pese a que, como se verá, se tomaron medidas para favorecer el comercio de intermediación con Paraguay, Bolivia y Brasil. En contrapartida, y como indicaron Bertino y otros en el tercer tomo de la *Historia económica del Uruguay,* comenzaron a estimularse los servicios turísticos *“como alternativa compensatoria del declive comercial”,* y las obras públicas que se emprendieron a lo largo del período acabaron por transformar a Montevideo en una “ciudad balneario”.

El segundo impulso reformista

y el avance conservador.

Frente a esta realidad económica, el batllismo lideró lo que Raúl Jacob ha definido como el “segundo impulso” reformista. Según este autor, ese nuevo impulso del estatismo habría comenzado hacia 1928: ese año el CNA envió dos proyectos de ley al Poder Legislativo que implicaban aumentar la injerencia del Estado en las relaciones económicas y sociales del país. Uno de ellos establecía el salario mínimo para los trabajadores urbanos, y el otro legislaba sobre jubilaciones de empleados y obreros de las sociedades anónimas. El primero complementaba la Ley de salario mínimo ya sancionada para los peones rurales, pero fue aprobado solo parcialmente, y el segundo tuvo sanción en agosto de ese año.

A la hora de explicar el renacer de este reformismo, las causas no aparecen del todo claras; hacia el año 1928 el batllismo se encontraba bloqueado al interior de su partido y con pocas chances de lograr mayorías a favor de la idea de enfrentar la crisis con más reformas económicas. A partir del año 1929 el batllismo contó con dos carteras clave en materia económica que, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, habían estado vacantes por un año y medio. Ese año fueron designados, Javier Mendívil en Hacienda, y Edmundo Castillo en Industria, Trabajo y Comunicaciones, gracias a que los colorados volvieron a actuar juntos en el Consejo.

Rápidamente, los sectores empresariales organizaron su resistencia a este resurgir del “inquietismo” batllista, y en setiembre del año 1929 bajo el liderazgo de la Federación Rural se creó el Comité de Vigilancia Económica con el decidido objetivo de frenar el avance del estatismo. Por eso puede decirse, como lo indicaron Caetano y Jacob en su obra *El nacimiento del terrismo,* que la ofensiva conservadora y el segundo impulso batllista fueron procesos que se alimentaron “dialécticamente entre sí”.

Las elecciones de noviembre del año 1930 funcionaron, según Caetano y Jacob, como un “verdadero plebiscito” sobre el rumbo que debía seguirse en materia económica y social, porque con ellas se buscaba saldar la fuerte fragmentación política que impedía

tomar un rumbo claro. En esas elecciones se elegía al presidente, a un tercio de los miembros del CNA y a los senadores de seis departamentos.

Pese a esas expectativas, el resultado no fue muy categórico. Los batllistas obtuvieron la mayoría en el CNA y la Presidencia de la República, que recayó en Gabriel Terra. Pero los nacionalistas conquistaron cuatro de las seis bancas en juego, y mantuvieron así su predominio en el Senado, por lo que no fue posible emprender inmediatamente un plan de acción frente a la crisis, que empezaba a mostrar sus aristas más agudas.

A fines de 1930 se había creado una Comisión de Estudio sobre la desvalorización de la moneda que recogió las posiciones de los principales expertos del momento en materia económica y financiera, pero que no tuvo carácter resolutivo.

En el transcurso de la primera mitad del año 1931 se tomaron algunas medidas que buscaban atemperar el fuerte desequilibrio externo del país y la escasez de divisas. En mayo de 1931 se instrumentó en el Banco de la República el contralor de las operaciones de cambio internacional y del traslado de capitales al exterior, y en junio se prohibió la remisión de cupones de deuda para ser cobrados en el exterior. De todos modos, se trataba de medidas de “emergencia o ajuste” que no atacaban las causas de ese desequilibrio y que pronto se mostraron insuficientes.

Manifiesto del Comité de Vigilancia Económica

(Mayo del año 1929)

Al País

[...]Las orientaciones que se propone seguir [el Comité de Vigilancia Económica] son de vigilancia y defensa como fin; de lucha indeclinable y optimista como medio, dentro del concepto de que la propia existencia exige un cuidado propio y que el derecho cuyo ejercicio se libra a manos extrañas, conforma una abdicación que lleva a la esclavitud. Y en el camino de ser esclavizadas van las clases laboriosas del país, especialmente la clase ganadera, amenazada de total liquidación por el fanatismo reformista [...]. Rompiendo imprudentemente el orden de relación, anticipando las mejoras sociales a las posibilidades económicas en que ella deben fundarse, surgen a cada instante

proyectos gubernativos y parlamentarios[...] que intentan repartir lo que no existe [...]; leyes de salario mínimo para que por la magia de su imperio, el trabajo tenga una retribución superior [...] a sus mismos rendimientos [...];leyes para disolver la herencia, que disuelven también los principios que organizan y protegen el hogar; leyes para imponer la división de la tierra y lanzar al país por el abismo de su desvalorización violenta; y todo ello con la pretensión de crear otra vida al amparo de ese programa de muerte; de cambiar de un día para otro las formas de producción, de propiciar optimismos creadores de riqueza; de sacar del incógnito, de la penumbra ensayista, la luz del nuevo día. [...] [Los integrantes de las clases laboriosas], con la divisa de su fe política integralmente a salvo, deben aprender a conciliar su fidelidad partidaria con sus intereses de clase, para ungir con su voto consagratorio, solamente a los hombres del respectivo credo político que, a la vez, ofrezcan la garantía de compartir y defender sin desmayos su orientación económica[...]. Los políticos, podrán decir otra cosa; los hombres de trabajo dicen esto.

En Revista de la Federación Rural, N° 124, edición de mayo de 1929; citado en: Gerardo Caetano, "Las fuerzas conservadoras en el camino de la dictadura. El golpe de Estado de Terra", *Cuadernos del CLAEH,* Nº 28, Montevideo, CLAEH, abril de 1983, p. 48.

Una vez más se impuso la negociación, que esta vez se concretó entre las facciones de ambos partidos tradicionales más proclives al reformismo económico y social. Se llegó así a un acuerdo entre el batllismo y el nacionalismo independiente para aprobar una serie de medidas tendientes a superar la crisis, para lo cual el batllismo haría uso de su mayoría en el Consejo Nacional de Administración y el nacionalismo independiente aportaría sus votos en las Cámaras Legislativas.

El acuerdo comenzó a gestarse en agosto de 1931, a instancias de la aprobación de un nuevo presupuesto con el que se buscó sanear el déficit fiscal. En ese marco se impusieron contribuciones extraordinarias de los entes autónomos al Estado y también se aprobaron una serie de medidas tendientes a aumentar la disponibilidad de divisas en el país. Con ello se buscaba evitar que la moneda se siguiera desvalorizando, porque la caída del valor de la moneda implicaba un aumento del pago de la deuda estatal y el encarecimiento del costo de vida de la población. En ese sentido se dispuso que el 25% de los derechos aduaneros se abonaran en oro, se instrumentó el contralor de las letras de exportación y se

bloquearon los fondos que tenían las compañías extranjeras en los bancos para ser enviados a sus casas matrices.

Pero los resultados más importantes del pacto se concretaron en octubre, cuando se instrumentó el sistema de coparticipación política en la administración de los servicios estatales y se amplió el dominio industrial y comercial del Estado.

La pérdida de autonomía técnica de los entes por la "politiquería"

El Senado como es notorio, aprobó las dos leyes que consagrarán el pacto batllinacionalista […] que establece una solución desenfrenada de acomodo de dirigentes políticos, con el agregado de abrir para consuelo de la población clubera, una cuenta corriente de puestos burocráticos a cada bando en proporción de los electorados. […] eso significa transformar a la administración en botín electoral […] La noción de competencia, será sustraída por la filiación política. El régimen autonómico, gran paso del adelanto de nuestro derecho público, llamado a realizar el ideal de la administración política, como una actitud técnica con un fin de servicio público, caerá pronto en el mayor desprestigio, en cuanto no exista otra norma de selección del personal que los certificados de enrolamiento partidario, expedido por los caudillos.

En "La Mañana", 2 de octubre de 1931. Tomado de: Benjamín Nahum (Director), 75 años de ANCAP. *Lo que nos mueve es todo un país 1931-2006,* Montevideo, ANCAP, 2006, pág. 59.

Los directorios de los entes fueron reorganizados mediante el mecanismo de la cuotificación política. Este aspecto del pacto fue el que llevó a Herrera a realizar una campaña opositora en la prensa en la que lo definió despectivamente como el "pacto del chinchulín"; y también al riverismo, a realizar una exacerbada defensa de la autonomía técnica de los entes que, en su opinión, el "pacto batllinacionalista" sepultaba.

En cuanto al avance del estatismo sobre sectores considerados clave de la economía, se aprobaron dos leyes el 15 de octubre de 1931. Por la primera se concedió a las Usinas Eléctricas del Estado el monopolio de los servicios telefónicos, creándose así Usinas y Teléfonos del Estado (UTE). Y por la segunda, se creó un ente

estatal completamente nuevo llamado Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP), al que se le otorgó el monopolio de la importación, exportación y fabricación de alcohol y carburante nacional, y el de la importación y refinación del petróleo crudo. Si bien la ley no contempló los combustibles sólidos (carbón) que estaban en manos del capital británico, ni tampoco el monopolio de la fabricación del portland que hubiera afectado los intereses norteamericanos, fue de todos modos muy resistida por las gremiales empresariales y las empresas extranjeras.

Las reacciones opositoras no tardaron en llegar. Las gremiales empresariales, ante la inminente aprobación de la ley, decretaron el cierre patronal, que recibió el apoyo de la Federación Rural, la Cámara Nacional de Comercio, la Liga de Defensa Comercial, la Asociación Gremial de Importadores y Mayorista de Almacén, la Asociación Comercial del Uruguay y el Comité Nacional de Vigilancia Económica.

A su vez, la creación de ANCAP fue la medida que generó mayor oposición de las compañías petroleras extranjeras. Ya habían dado una señal de alarma en 1929 ante el primer proyecto de refinería estatal aprobado en el CNA, a propuesta del batllismo. Pero en esa oportunidad había sido el presidente Campisteguy el encargado de vetarlo, en razón de la potestad constitucional que lo habilitaba a hacerlo en caso de desacuerdo entre ambas ramas del Poder Ejecutivo. Ahora los tiempos eran otros, por lo que dichos intereses no dudarían en prodigarle su apoyo al presidente Terra en su enfrentamiento con el CNA. Se alineaban así las diversas fuerzas que llevarían a la caída del régimen constitucional.

La trama del Golpe de Estado y los sectores empresariales

El distanciamiento entre la Presidencia y el CNA se tramitó de manera paulatina pero continua, y hacia 1932 las señales de ruptura eran ya muy evidentes. En ese enfrentamiento, el principal objetivo

de Terra fue demostrar la incapacidad del gobierno colegiado para hacer frente a la crisis, y la necesidad de devolver la conducción económica a la Presidencia.

A lo largo del año 1932 se fueron configurando los apoyos que tendría el presidente en su campaña a favor de la reforma de la Constitución: las gremiales empresariales, el herrerismo y los sectores más conservadores dentro del Partido Colorado. Y progresivamente se fue dando un acercamiento estratégico del terrismo con el herrerismo y el riverismo.

En noviembre de 1932 se efectuaron elecciones nacionales para la renovación de un tercio de los integrantes del Consejo. Los herreristas y los riveristas proclamaron la abstención, lo que provocó un descenso del 50% en el total de votantes. Según sostiene Jacob en su libro *El Uruguay de Terra,* ese resultado habría marcado para el presidente *“algo así como la muerte democrática del régimen constitucional”.*

Hacia comienzos del año siguiente el ánimo rupturista ya se había asentado, entre otras cosas porque ninguna de las fuerzas que bregaban por la reforma constitucional contaba con los apoyos electorales para hacerla por la vía legal. El Comité de Vigilancia Económica había proclamado abiertamente la necesidad de un golpe de estado, como también lo había hecho el riverismo en “La Mañana” y el herrerismo en “El Debate”, sus respectivos órganos de prensa.

Los promotores de la reforma habían organizado una *“marcha sobre Montevideo”* para el 8 de abril de 1933, con la que perseguían fines similares a los de la “marcha sobre Roma” que había llevado al poder a Mussolini en Italia: ejercer presión para el cambio político.

Fue el 31 de marzo de 1933 que se concretó el Golpe de Estado. La tarde anterior el Poder Ejecutivo había enviado un Mensaje al Parlamento con un paquete de medidas extraordinarias, alegando que lo que se buscaba era evitar los desórdenes que se podían producir en el acto político del 8 de abril. Frente a la decisión de la Asamblea General de dejar sin efecto esas medidas, Terra disolvió el Consejo Nacional de Administración, el Parlamento y los directorios de los entes estatales y las autoridades departamentales.

Se instauró una Junta de Gobierno provisoria con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo ahora unipersonal. Y se dispuso la prisión de consejeros, legisladores y dirigentes políticos de la oposición, algunos de los cuales se refugiaron en legaciones extranjeras para exiliarse luego.

El mayor acto simbólico ante la consumación del Golpe de Estado de 1933 fue el suicidio del dirigente batllista Baltasar Brum, ex presidente de la República y en ese momento miembro del Consejo Nacional de Administración, pues mostró cómo las instituciones democráticas habían sido derribadas ante la apatía de la sociedad.

Golpe de Estado e intereses económicos

Al 31 de marzo de 1933 se había llegado con el apoyo de grandes hacendados, con el beneplácito de las empresas extranjeras y con la complicidad de los sectores medios. Y fue el 31 de marzo el que devolvió al Poder Ejecutivo la facultad de administrar, encaminar y gobernar la economía del país. Y ese poder estaba en manos de Terra, vinculado a industriales, pero también a ganaderos, y apoyado – en la primera hora de lo que él denominó "Revolución de Marzo" por aquellos que habían desestabilizado y hecho caer al Uruguay que se había forjado entre 1903 y 1933.

Raúl Jacob, *Uruguay 1929- 1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril,* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1981, pág. 88.

Imagen 2.2- 31 de marzo de 1933. Baltasar Brum, ex presidente de la República e integrante del CNA depuesto, resiste su arresto durante varias horas, acompañado por familiares y amigos, entre ellos Eduardo Acevedo Álvarez (primero desde la izquierda), último ministro de Hacienda del régimen constitucional.

Fotografía: CdF-IM Acto de resistencia al Golpe de Estado del presidente Gabriel Terra. A la derecha: Baltasar Brum. Calle Río Branco. 31 de marzo de 1933. (Foto: 404FMHG.CDF.IMO.UY - Autor: s.d./IMO).

A favor del golpe se alinearon el sector de Terra, los grupos vieristas, sosistas y riveristas, en el Partido Colorado; y la mayoría del Partido Nacional acaudillada por Herrera. En la oposición estuvieron los “batllistas netos”, los nacionalistas independientes, los radicales blancos y los provenientes de la Agrupación Demócrata-Social. Socialistas y comunistas también integraron la oposición, mientras que la Unión Cívica tuvo una actuación oscilante.

Se había procesado de este modo el freno categórico al “segundo impulso” reformista. Instalado en el poder con el concurso de los sectores empresariales, el terrismo tendría que recompensar a todos aquellos que habían contribuido a la implantación del nuevo régimen. Por eso rápidamente, además de nombrar directores

pertenecientes a los sectores conservadores de ambos partidos tradicionales, se designó a delegados de las gremiales empresariales para integrar los directorios de los entes del Estado.

Pero pronto se demostró que era muy difícil poder contemplar las aspiraciones de intereses heterogéneos. Las medidas tomadas por el nuevo régimen y el impacto que tuvieron para la vida del país y del desarrollo de los entes estatales, son objeto del próximo capítulo.

Notas de apoyo enviadas al Presidente Gabriel Terra después del Golpe de Estado

El Comité Nacional de Vigilancia Económica resolvió por unanimidad […] expresaros la complacencia con que ha visto vuestra valiente y decisiva actitud en defensa de los grandes intereses de la Nación. Surgida esta Corporación como consecuencia del clamor del país para que rectificaran sus gobernantes, la marcha política y administrativa, no puede silenciar que los primeros actos de vuestro gobierno contemplan la realización de aquellos propósitos que inspiraron su existencia.

***La Mañana,* Montevideo, edición del 7 de abril de 1933: "En el Comité de Vigilancia Económica. Nota de adhesión al Presidente de la República".**

La Federación Rural no puede permanecer en silencio frente a las patrióticas medidas de carácter económico, financieras y sociales tomadas por el gobierno en el transcurso de este mes, […] [que] evidencian la sana e inteligente orientación de la Presidencia de la República, encaminada a modificar fundamentalmente el rumbo de las cosas […] dando las garantías necesarias para el resurgimiento de las fuerzas vivas de la Nación. Tan está de acuerdo la Federación Rural con esa nueva orientación económico-financiera que se complace en señalar que su prédica invariable de largos años a la fecha, coincide con esas normas que viene poniendo en práctica el señor Presidente y la Junta de Gobierno.

***El Debate,* Montevideo, edición del 10 de abril de 1933: "Adhesión de la Federación Rural del Uruguay al nuevo gobierno".**

2. La política portuaria: proyectos, normativa y organización institucional (1917-1933)

La dispersión administrativa de las actividades portuarias

El período que atiende este capítulo estuvo caracterizado por el afianzamiento institucional del nuevo servicio integrante del dominio industrial del Estado, por lo que fue necesario establecer las normas que lo regirían. A poco de haber sido creada la nueva institución, se elaboró el reglamento de funcionamiento, que fue aprobado por el Poder Ejecutivo el 17 de julio de 1917 y que atendía fundamentalmente a las funciones del Directorio y al régimen de las sesiones. De acuerdo a ese reglamento, el Directorio podía sesionar con cinco de sus nueve miembros, y las decisiones podían tomarse por mayoría simple de votos.

La Ley de creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM), del 21 de julio del año 1916, había estipulado que los miembros permanentes del Directorio en razón de sus cargos públicos eran el capitán general de puertos, el director general de Aduanas, el director del puerto en la parte técnica de conservación y nuevas obras, y el director del puerto en la parte administrativa o de tráfico. Sin embargo, una nueva ley del 29 de enero de 1919 estableció que este último funcionario dejaba de ser miembro del Directorio, y que los vocales elegibles pasaban a ser cinco, manteniéndose la disposición de que debían ser designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado o de la comisión permanente.

Según *El Libro del Centenario* de 1925, el Directorio gozaba de “amplia autonomía”. De hecho, de acuerdo a la Constitución de 1918 los servicios que componían el dominio industrial del Estado debían ser dirigidos por consejos autónomos, aunque más allá de esa disposición constitucional esa autonomía se concretaba en cada caso de acuerdo a lo que disponía la Carta Orgánica del organismo en cuestión. La ANPM gozaba de un menor grado de autonomía

que otros servicios estatales, porque además de elevar anualmente para su aprobación su Memoria y Balance General, debía someter a la aprobación del Poder Ejecutivo las tarifas de los servicios que prestaba. Este menor nivel de autonomía respecto del Poder Ejecutivo sería consagrado posteriormente por la Constitución de 1934, cuyo Artículo N° 182 estableció que la ANPM solamente podría asumir *“el grado de autonomía que sea compatible con el contralor del Poder Ejecutivo”,* sin llegar a constituir un ente autónomo propiamente; al igual que los servicios de Correos y Telégrafos, Ferrocarriles, Aduanas y Salud Pública, que serían sometidos al mismo contralor.

El asunto de la fijación de las tarifas era determinante para la Administración, sobre todo en aquellos rubros en los que competía con los particulares, como ocurría con el servicio de lanchajes. Por ello se tomaron previsiones especiales en este asunto y se estableció, por un decreto del 6 de setiembre de 1920, un régimen de mayoría especial del Directorio para la aprobación de nuevas tarifas. En los servicios en los que la ANPM actuara en competencia con otras empresas, en los que convenía *“estar en armonía con el procedimiento en uso en las empresas privadas",* las tarifas debían establecerse por 2/3 de los votos del Directorio, y no con mayoría simple, para luego someterlas a aprobación del CNA.

Otra de las características del período fue la dispersión administrativa de los asuntos portuarios. Cuando se creó la ANPM aún no se había concluido el plan de obras de superestructura, y tampoco el dragado del puerto a 10 metros al cero, que habían quedado pendientes por falta de recursos.

En la ley de creación no se decía nada respecto de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo (CFOPM) que tenía a su cargo la administración de todo lo atinente a las obras portuarias y que dependía del Ministerio de Obras Públicas, al que elevaba anualmente su memoria y balance. Y tampoco se mencionaba a la Dirección del Puerto de Montevideo, que también respondía directamente al Ministerio de Obras Públicas, con la diferencia de que su jefe era miembro nato del Directorio de la ANPM.

La ANPM, en cambio, se encontraba bajo la égida del Ministerio de Hacienda y también tenía entre sus cometidos -además del embarque y desembarque de mercaderías, los lanchajes y remolques, los servicios de salvamento y el otorgamiento de permisos a particulares- la construcción o adquisición de obras. Esto creaba un escenario complejo que suscitaría desavenencias con la CFOPM, sobre todo en relación con la financiación y mantenimiento de las obras ya realizadas.

La cuestión se había iniciado en torno a qué organismo debería abonar las obras del dique Maciel, pero el Ministerio de Hacienda decidió tomar una medida de carácter general y *"liquidar las diferencias pendientes entre el Ministerio de Obras Públicas y el Directorio de la Administración Nacional del Puerto".* En la Ley de Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas se había previsto una partida para *"Conservación de fondos, paramentos, superestructura, etc.".* Por lo que, si bien el Ministerio de Hacienda entendía que era natural que *"[…] la conservación y reparación del capital sea un deber del Directorio autónomo que lo utiliza.",* en la práctica cuando se trataba de obras de envergadura era necesario recurrir a fondos especiales, porque de lo contrario se debería recargar excesivamente las tarifas para el financiamiento de esas obras.

En el caso del puerto, el organismo encargado de administrar los recursos extraordinarios provenientes de las patentes adicionales de aduana era la CFOPM. En ese sentido, por una resolución del Ministerio de Hacienda del 5 de julio de 1920 se definió que las reparaciones de escolleras, muros de los diques, muelles, depósitos, hangares, galpones y pavimentos, incluido el Muelle Maciel, fueran atendidas por el Ministerio de Obras Públicas y la CFOPM. Mientras que el mantenimiento de la flota, grúas, ferrocarriles, cables y elementos mecánicos y cañerías correría a cargo de la ANPM. Al mismo tiempo, se buscó una solución "transaccional" respecto de la suma que, según la CFOPM, la ANPM le adeudaba, disponiéndose que ésta abonaría a la CFOPM $40.000 antes del 31 de agosto. Y en el futuro la Dirección del Puerto cobraría los trabajos que le encomendara la ANPM con un 5% sobre el precio de costo.

Puede decirse entonces que se configuró una doble institucionalidad, una encargada de administrar los servicios portuarios con la infraestructura disponible, y otra dedicada a continuar el plan de construcciones y el mantenimiento de las obras ya concretadas.

La posición más crítica fue la defendida por la CFOPM, quien reiteradamente advirtió en sus memorias la necesidad de coordinar con la Dirección del Puerto de Montevideo las obras a realizarse, que muchas veces exigían tomar decisiones siguiendo *“la más juiciosa economía”.* Con lo cual advertía que para cumplir su función *“no basta ser cajero”,* de ahí la necesidad que tenía de conocer los contratos de antemano y participar de su elaboración. Por ello en la Memoria de 1918 propuso la transformación de la CFOPM y de la Dirección del Puerto en una sola dependencia del Ministerio de Obras Públicas y defendió que: *“en esas condiciones y con atribuciones emanadas de la ley, tendrá razón de subsistir la Comisión Financiera y de ser un órgano útil en el conjunto de la Administración Pública. De lo contrario, será una oficina más…”.*

No fue éste el único reclamo de la CFOPM que, en forma permanente, planteó la exigüidad de la suma que la ANPM le pasaba -$130.000 de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto de 1924-1925- para atender el rubro "Conservación de fondos, paramentos, superestructura, etc.", monto que no llegaba a cubrir los gastos.

La dispersión administrativa sería saldada hacia el final del período considerado, luego del Golpe de Estado de marzo del año 1933, por el Decreto-Ley Nº 8.988 del 25 de abril de 1933. La decisión formaba parte de la avalancha de decretos y resoluciones que fueron aprobados en los primeros días del régimen *“marzista”,* y reflejaba los intereses de los grupos empresariales que habían apoyado el golpe.

Propuesta de reorganización administrativa realizada por la Comisión Financiera de las Obras del puerto de Montevideo

¿Se considera necesaria y oportuna la permanencia de la Comisión Financiera, en la Administración Pública, como encargada de administrar el 50% de la renta de las Patentes Adicionales, destinadas a la Construcción del Puerto de Montevideo? En caso afirmativo debe irse con ella a la creación de la Dirección Técnico- Administrativa del P. de M. esto es, hacer de la Oficina de la Comisión Financiera y de la Oficina de la Dirección del Puerto, una oficina concorde en su doble acción financiera y técnica y dependiente del Ministerio de Obras Públicas. […]

La redacción y preparación de los contratos a celebrarse; el estudio de las obligaciones a contratarse y de sus vencimientos; la confección de los pliegos de condiciones de obras; de las planillas de trabajos y construcciones relacionadas con el Puerto de Montevideo, en su múltiple y complejo desarrollo, son los elementos esenciales de una contabilidad que ha de ser redactada con la colaboración, estrecha y diaria, de las dos reparticiones indicadas para ello por su rol especial e imprescindible.

Las leyes de Construcción, de Profundización, etc., del Puerto de Montevideo deben de ser controladas por la Comisión Financiera: se trata de leyes especiales que se ejecutan con los fondos que provee una renta también especial, cuya administración le está encomendada por la Ley a aquella corporación. En tal concepto, todo el movimiento económico debe producirse y anotarse con el acuerdo de la Comisión Financiera y de la Dirección Puerto; y así han de estudiarse y aprobarse, antes de ser sometidas a la resolución superior, las planillas de presupuesto, las de sueldos eventuales, las de jornales, las de gastos previos o que procedan de contratos de obras o trabajos, las proveedurías de carbón, de materiales de todo género destinadas al Tren de Dragado, todo lo que se relacione con aquellas leyes, que debe ser tratado y escriturado de manera que cada uno de esos rubros se incorpore a la contabilidad que lleve la Comisión Financiera, en su doble expresión técnica y Financiera.

En esta forma, con el detalle, en unos casos y con el conjunto, en otros, de cualquier erogación en estudio o autorizada, estará la Oficina en condiciones de conocer, con solo balancear sus rubros, el estado de cada uno de ellos, al mismo tiempo que conocerá la descomposición en precios y en medidas, de cada uno de los asientos de esos rubros colocándose en condiciones de saber cuánto posee y cuánto debe, cosa que hoy no puede afirmar de una manera categórica. En la forma aislada en que proceden, en la actualidad, las dos oficinas, no se define claramente y, sobre todo, exactamente una contabilidad que represente la historia medida y numerada del Puerto de Montevideo, vale decir: que evidencie, con luz meridiana, el valor de cada sección, de cada metro, del precitado puerto. Alcanzada esa unidad de procedimientos, habría la Comisión Financiera obtenido la realidad de un propósito que, desde hace años, apunta en sus Memorias, como necesario para perfeccionar los servicios portuarios.

Memoria de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo, 1918, pp. 10-12.

Por esa disposición se instituyó la Administración Nacional de Puertos (ANP), que asumiría las funciones ejercidas hasta ese momento por la CFOPM, *“evitándose la dispersión de oficinas y la frecuente interferencia de atribuciones”,* además de las que ya tenía por su ley de creación. En los considerandos del decreto se entendía asimismo que era conveniente *“que la nueva organización vaya gradualmente haciéndose cargo de la Administración de los demás puertos marítimos y fluviales del país”,* por lo que se le encomendaba realizar *“el plan más racional de la administración de los demás puertos de la República”.*

Los nuevos tiempos políticos quedaron expresamente plasmados en los considerandos de ese decreto, en el que se decía:

[…] la experiencia ha demostrado en estos años anteriores que al frente del mismo servicio un Directorio honorario bien organizado puede desempeñarse con tanta o mayor eficacia y diligencia que un organismo similar rentado, régimen que de hecho quedó sin efecto con motivo del cambio político surgido el 30 del mes pasado.

Imagen 2.3- Visita del Directorio de la ANPM al Dr. Gabriel Terra, con motivo de su exaltación a la Presidencia de la República. De izquierda a derecha, Sr. A. Barbagelata, Sr. E. Comas Nin, Dr. Terra, Sr. A. Labadie, Ing. F. Iglesias Hijes, Sr. A. Scremini y Sr. H. Pochintesta. Fecha: Marzo 13 de 1931.

Fotografía y texto: Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG079)

El decreto aludía a la experiencia del Directorio de la CFOPM, que había sido efectivamente honorario, porque el Directorio de la ANPM era rentado desde su ley de creación, que había estipulado que el presidente recibiría un salario de 600 pesos, el vicepresidente de 200 y los vocales de 20 pesos, por sesión, sin poder exceder los 300 pesos mensuales. Posteriormente, luego del pacto de octubre de 1931 entre el batllismo y el nacionalismo independiente, que estableció la coparticipación política en los directorios de los entes del Estado, se acordó por decreto del 29 de diciembre del año 1931 que el presidente continuaría cobrando 600 pesos, frente a los 800 que cobrarían los presidentes de los bancos estatales, que eran los mejor remunerados entre los servicios del Estado; y que el vicepresidente y los vocales de la ANP cobrarían todos 300 pesos mensuales.

A partir del cambio político de marzo de 1933, el Directorio sería honorario y estaría integrado por un presidente y dos vocales designados por el Poder Ejecutivo; cuatro “miembros natos” en razón del cargo público que ocupaban (el director general de Aduanas, el capitán general de Puertos, el ingeniero director de las Obras del Puerto de Montevideo y el jefe de la Sección Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas); y tres miembros electivos delegados de la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Mercantil de Productos del País, y el Centro de Navegación Transatlántica, respectivamente.

Se introducían así innovaciones respecto a la ley de creación pues, según disponía el decreto-ley referido, se incorporaba a la conducción de la institución a *“representantes de los principales gremios interesados”,* en consonancia con la orientación ideológica del nuevo gobierno, y de lo que estaba ocurriendo en los otros entes estatales.

Imagen 2.4- Alfredo Labadie fue el primer presidente de la ANPM, desde el 7 de agosto de 1916 hasta el 30 de agosto de 1932. Comerciante, perteneciente al Partido Colorado Radical ("vierismo"), había sido presidente de la Cámara de entre 1915 y 1918, había integrado otros entes del Estado (Fue vice-presidente del Banco Hipotecario del Uruguay) y la Junta Económico Administrativa de Montevideo.

Fotografía: Álbum Directores de ANP, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: año 1916. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-AD01)

El decreto establecía que el nuevo presidente de la institución sería el doctor Raúl Jude, ex diputado y senador batllista que había apoyado el Golpe de Estado de Terra. Y como vocales, Américo Beisso y Luis Puig. Jude ocuparía la presidencia en sustitución del doctor Diego Capella y Pons, antiguo vocal de la institución (1916-1921) que había sido designado presidente apenas el año anterior, luego de la muerte de Alfredo Labadie, presidente de la ANPM desde su creación hasta su fallecimiento en 1932.

En el mismo sentido de centralización administrativa, el Decreto-Ley Nº 9.032, del 3 de mayo del año 1933, incorporó la Dirección

Puerto de Montevideo a la Administración Nacional de Puertos, como Dirección Técnica de las Obras Portuarias.

Esta Dirección Técnica tendría a su cargo:

[…] todas las obras nuevas y de conservación necesarias para los servicios a su cargo, destinando a ese objeto los recursos correspondientes a la ex Comisión Financiera del Puerto, que quedan afectados exclusivamente a ese empleo, así como los que pueda destinar del producto de la explotación de acuerdo con el artículo 14 de la ley de 21 de julio de 1916.

La Dirección Puerto de Montevideo era una repartición crucial en la vida portuaria en razón de ser la encargada de delinear las obras, y solía estar presidida por un ingeniero. Desde marzo de 1926 y a lo largo de todo el período aquí considerado, estuvo a cargo del ingeniero Francisco Iglesias Hijes, designado en sustitución del ingeniero Eduardo García de Zúñiga que había sido nombrado presidente del Consejo de Obras Públicas.

Por dicha Dirección circulaba gran parte de la información institucional, porque además su jefe era miembro del directorio. Por ello, cuando a comienzos de la década de 1920, a propuesta del entonces vocal Diego Capella y Pons, se propuso encomendar a *"una persona especialmente versada en la materia"* la escritura de la historia del puerto de Montevideo, el presidente designó al ingeniero Eduardo García de Zúñiga. Lo cual daría frutos más tarde en su obra *Historia del Puerto de Montevideo,* en colaboración con José María Fernández Saldaña, que tuvo a su cargo el período que iba desde la época colonial hasta el año 1887.

Con la incorporación de la Dirección del Puerto de Montevideo y de la CFOPM a la Administración Nacional de Puertos, quedaba zanjada la dispersión administrativa y la doble institucionalidad que había caracterizado los primeros años de la administración estatal de los servicios portuarios. No llegó a concretarse, como se verá a continuación, el monopolio integral de los servicios, que se discutió durante un largo período de esta primera etapa de vida institucional.

Imagen 2.5- El presidente del Directorio de la ANPM, Dr. Diego Capella y Pons, a bordo de un remolcador, estrecha la mano del capitán de Armamento Sr. Tucci.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 5 de diciembre del año 1932. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG095)

El monopolio no concretado de los servicios portuarios.

Los servicios prestados por la Administración Nacional del Puerto se repartían entre la División Marítima y la División Terrestre. Inicialmente, habían sido monopolizados los servicios terrestres de carga, descarga, almacenaje y transporte, por un lado, y los de salvataje y remolque por otro. Pero el lanchaje, que estaba a cargo de la División Marítima, continuaba siendo servido por la ANPM y por empresas particulares en régimen de concurrencia.

A lo largo del período, la institución tuvo mayoritariamente superávit. En los últimos años del período considerado, sin embargo, las utilidades sufrieron una caída importante registrándose incluso déficit en el ejercicio 1931-32. Ello era una clara consecuencia del menor movimiento portuario propio de la crisis económica que se vivía y de la contribución extraordinaria de $350.000 que había impuesto la Ley de Presupuesto del 6 de agosto de 1931 a la ANPM para contribuir al saneamiento del déficit estatal.

Pese a ese superávit global, la División Marítima arrojó continuos déficits que se lograron compensar con los proventos generados por las otras actividades y servicios prestados por el puerto.

Cuadro 2.2- Utilidades líquidas (1916-1933)

Ejercicio	Utilidades $
1916-17	11.962
1917-18	38.851
1918-19	24.026
1919-20	25.341
1920-21	61.539
1921-22	245.826
1922-23	298.540
1923-24	315.023
1924-25	325.848
1925-26	257.225
1926-27	265.480
1927-28	470.646
1928-29	606.701
1929-30	660.354
1930-31	175.502
1931-32	-471.951
1932-33	49.024

Fuente: Memorias 1929-30;
1930-31; 1931-32; 1932-33.

Según Eduardo Acevedo, la necesidad de establecer el régimen de monopolio había sido estudiada a la hora de elaborar la Ley de creación de la ANPM de julio de 1916. La Comisión de Hacienda de

la Cámara de Diputados había hecho los cálculos pertinentes y se había concluido que la implantación del monopolio integral por el Estado produciría un ingreso de $1.319.613 al año, mientras que los gastos absorberían $983.766, por lo que quedaría un excedente de $335.827 para cubrir el servicio de la deuda. Sin embargo, y como ya fue dicho en el capítulo anterior, esa ley postergó la estatización completa de los servicios portuarios para más adelante y el Estado solo expropió a las empresas más grandes. Para Acevedo, el déficit de la División Marítima era *"consecuencia, en parte, de ese régimen mixto".*

Ante ese déficit acumulado, el ministro de Hacienda Ricardo Cosio, que había sido el autor de la ley de creación de la institución, se aprestó a estudiar el asunto y elaboró un memorándum en el que demostraba las bondades del monopolio.

En ese memorándum, presentado al CNA el 31 de mayo de 1926, se calculaba que el costo de las nuevas expropiaciones sería de $800.000 mientras que de acuerdo al movimiento del puerto y a las tarifas vigentes podía estimarse que esa expropiación probablemente reportaría utilidades cercanas a los $500.000 anuales.

En base a esas sugerencias, por un decreto del 25 de julio de 1927 el CNA extendió el monopolio a todos los servicios portuarios, a excepción del lanchaje de carbón, de productos frigoríficos, los servicios prestados en el dique Mauá y la provisión de agua a los barcos, para los cuales no contaba con la infraestructura necesaria. Y se dispuso que si no se conseguía llegar a un acuerdo se procedería a la expropiación por la vía judicial.

Uno de los elementos esgrimidos a favor de esta medida en los considerandos del decreto era que el déficit se debía a las diferencias que existían en la retribución del personal a favor de los empleados y obreros de la ANPM, respecto de las empresas particulares. Y que la indefinición en la que se estaba desde 1916 respecto del monopolio generaba a los particulares *"graves inconvenientes relacionados con la incertidumbre en que las coloca la posibilidad de estadización de los servicios".*

Cuadro 2.1 - Déficit de la División Marítima

Ejercicio	Utilidades $
1920-21	11.962
1921-22	38.851
1922-23	24.026
1923-24	25.341
1924-25	61.539

Fuente: Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay,* Tomo VI, p. 314.

Se formó una comisión honoraria para avaluar los bienes de las empresas particulares, presidida por Baltasar Brum, ex-presidente de la República y en ese entonces presidente del Banco Hipotecario del Uruguay; e integrada por Juan José de Amezaga, presidente del Banco de Seguros del Estado; Enrique Givogre, contador general de la Nación; el capitán de navío José Aguiar en representación de la ANPM; su vicepresidente Eduardo Pittaluga; y los particulares Enrique Lussich y Antonio Piaggio.

Las cámaras empresariales reclamaron ante el CNA la revisión del monopolio integral. El 5 de febrero de 1928 el CNA aprobó un nuevo decreto derogando la medida, en los considerandos del nuevo decreto aducía que se tomaba esa decisión porque:

[…] después de un nuevo estudio y atentas las razones invocadas por las diversas instituciones que han solicitado la derogación de dicho decreto, el Consejo Nacional ha llegado a la conclusión de que no es oportuno en el momento actual disponer la oficialización de esos servicios; y porque además, […] la adquisición de esos elementos de trabajo de las empresas privadas tendría que realizarse en condiciones onerosas.

Entendía Eduardo Acevedo, férreo defensor del estatismo, que la marcha atrás del CNA prolongó *“la coexistencia de los servicios*

oficiales y de los servicios particulares, con el mismo resultado desastroso para la Administración del Puerto."

Cuando a principios de 1928 se dejó sin efecto el decreto, la ANPM ya tenía barcos puestos en seco para su revisación, propiedad de aquellos particulares interesados en vender sus flotas al Estado.

Recurso presentado por las cámaras empresariales al CNA solicitando la revocación del decreto que establecía el monopolio integral de los servicios marítimos en el puerto de Montevideo. 27 de octubre de 1927

[…]No es posible dejar que un asunto tan grave y de consecuencias tan perjudiciales para el comercio, la producción y la industria del país, o sea para la economía nacional, se lleve adelante sin que agotemos todos los recursos legales para impedirlo, y entre ellos el primero, es rogar al H. Consejo un nuevo y detenido estudio de este asunto, que tenemos la seguridad llevará a su ánimo la convicción de que estamos en lo cierto y que no exageramos al hacer la afirmación rotunda de que la estadización de esos servicios portuarios será de efectos desastrosos para el país.

En doctrina todo monopolio oficial supone la intervención del Estado con objeto de evitar la avidez y el abuso particular, y en este caso sucederá todo lo contrario: el Estado va a monopolizar los servicios portuarios, encareciendo esos servicios, dificultando y perturbando el trabajo y comprometiendo el porvenir de nuestro puerto con la implantación integral de un régimen que alejará de él en gran parte la navegación de ultramar […]."

Organizaciones firmantes: Cámara Mercantil de Productos del País, Asociación Rural del Uruguay, Federación Rural, Cámara de Comercio, Cámara de Industrias y Centro de Navegación Transatlántica.

Administración Nacional del Puerto de Montevideo, *Memoria correspondiente al 12º ejercicio 1927-1928,* Montevideo, Barreiro y Ramos, Memoria 1927-28, p. 169.

En realidad, no todos eran contrarios al monopolio. El 5 de noviembre de 1927 un grupo de 16 empresas de lanchoneros presentó un memorándum en el que se distanciaban del pedido realizado por las cámaras empresariales, por considerar que *"los argumentos en que se funda el pedido de derogación son deleznables, efectistas, y más que nada imaginarios".* Sostenían, además, que los directamente involucrados eran el Estado y los propios lanchoneros, no los exportadores que firmaban el pedido de

revocación del monopolio, de los cuales algunos eran completamente ajenos a la actividad portuaria. Aducían que la situación del monopolio potencial en la que se encontraban desde la aprobación de la ley de creación de la ANPM, era una amenaza constante para ellos. Porque, además, estaban en una situación de desventaja respecto al Estado, cuyas tarifas en 1927 eran más bajas incluso que las de 1903. Entendían los lanchoneros, partidarios de que el Estado adquiriera sus flotas y estableciera el monopolio, que aún quedaban disponibles $1.287.000 de títulos "Deuda Nacionalización del Puerto", suma suficiente para concretarlo.

El Directorio de la ANPM fue varias veces consultado sobre este asunto, tal como se recoge en las Memorias institucionales desde el ejercicio 1927-28 en adelante, donde se le destina un apartado específico. Su presidente, Alfredo Labadie, en una de sus exposiciones reconoció que el tema se estudiaba desde 1923 y que él mismo había elevado en febrero de 1926 un memorándum al Consejo Nacional en el que explicaba las causas del déficit de la División Marítima, a los efectos de colaborar con la comisión que dirigía Ricardo Cosio. Labadie era colorado, cercano a los sectores empresariales, había ocupado la Presidencia de la Cámara de Comercio en los años en que se discutía el colegiado (1915-1918) y se encontraba entre los que habían formado en 1919 el Partido Colorado Radical en torno a la figura de Feliciano Viera.

Sin embargo, era un férreo defensor de la estatización de todos los servicios portuarios, posición que sostuvo enfáticamente cada vez que los Poderes Públicos le solicitaron su opinión y la del Directorio, que mayoritariamente también estaba de acuerdo con el monopolio integral, aunque algunos de sus miembros fueron claros oponentes a esta medida.

En uno de sus informes elevados al CNA y recogido en la *Memoria correspondiente al 12º ejercicio 1927-28,* Labadie rebatió cada uno de los argumentos esgrimidos en el petitorio de las cámaras empresariales, en cuanto a que el servicio en manos del Estado sería más caro, lento e ineficiente, y significaría la pérdida de los buques que venían desde Buenos Aires.

El monopolio de los servicios terrestres era un éxito y el déficit de la División Marítima no se debía a las operaciones de lanchaje, sino a las leyes que establecían la duración de la jornada de trabajo, a los buenos sueldos que se pagaba a los obreros, a los pedidos de salvamento que quedaban sin efecto cuando ya se había dispuesto la salida de los equipos, al costo del material de salvamento, etc. Pero, con el monopolio, las tareas de lanchaje que eran las más lucrativas permitirían compensar ese déficit.

Por otra parte, los “cargoboats” que usualmente salían de Buenos Aires y que dejaban espacio en sus bodegas para completarlas en el puerto de Montevideo, continuarían arribando al puerto, pese al monopolio, porque el bajo calado del puerto de Buenos Aires dificultaba su salida de ese puerto con las bodegas llenas. Y, si bien era cierto que habría que atender esos "cargoboats" con toda celeridad, porque acostumbraban embarcar la mercadería con lanchas que ya los esperaban cargadas en el antepuerto, el Estado estaba en condiciones de prestar ese servicio.

Los lanchoneros a favor del monopolio integral

En esta campaña injusta y desleal contra el monopolio portuario, se pretende hacer creer que hay una formidable resistencia a su implantación, cuando tras de aquellas prestigiosas instituciones no hay más que tres o cuatro personas interesadas, que aprovechando el ambiente general contrario a todos los monopolios del Estado, se agitan y multiplican para formar esa atmósfera adversa.

Petición presentada al CNA por los lanchoneros, con dieciséis firmantes a título personal o por empresas. 5 de noviembre de 1927. Citado en: Administración Nacional del Puerto de Montevideo, *Memoria correspondiente al 12º ejercicio 1927-1928,* Montevideo, Barreiro y Ramos.

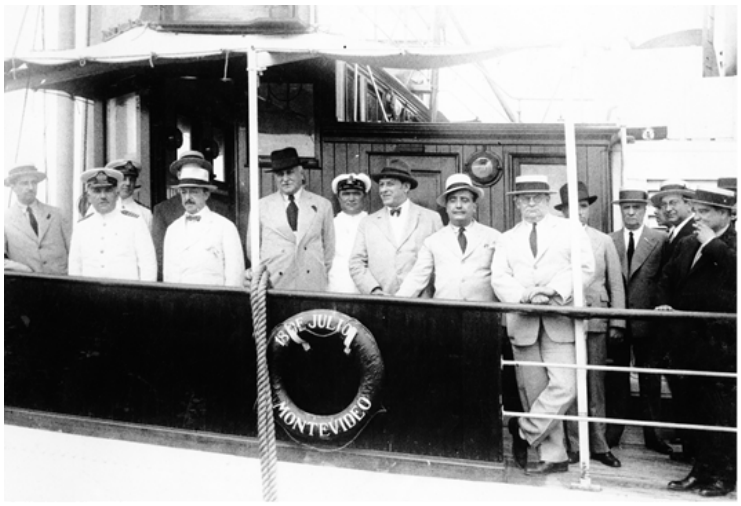


Imagen 2.6- Incorporación del remolcador *“18 de Julio”* a la flota portuaria. El presidente del Directorio, el secretario general, los jefes de la División Marítima y Terrestre y demás altos funcionarios portuarios, con invitados al acto.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 25 de febrero de 1931. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG071)

Imagen 2.7- Remolcador *“18 de Julio”,* su tripulación participa de la fiesta realizada a bordo, el día de su incorporación a la flota portuaria, el 25 de febrero de 1931.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 25 de febrero de 1931. Autor: s/n/ANP. (UY-ANP-AF-ANG074)

El CNA, por decreto del 14 de mayo del año 1929, designó una nueva comisión compuesta por el Ing. José Serrato, que la presidía, Ricardo Shaw, Lorenzo Thievenet, el contador general de la Nación,

Enrique Givogre, el director general de Aduanas, Eduardo Vázquez, el coronel Guillermo Lyons y Antonio Piaggio.

El cometido de la comisión que se instaló el 30 de julio de 1929 era aportar información fehaciente respecto a cuáles habían sido las cantidades invertidas, y cuáles eran las causas del déficit de la División Marítima, a los efectos de que el CNA pudiera resolver el monopolio integral, o de lo contrario derogara la ley de creación del organismo de 21 de julio de 1916.

El estudio realizado por esa comisión respecto de los últimos diez ejercicios económicos de la ANPM (1918-1928) no era halagüeño. Durante ese período la División Marítima había realizado solamente el 21% de los lanchajes, frente al 79% restante que había sido efectuado por empresas particulares. Por ello, sus ingresos por concepto de remolques, lanchajes, fletes y salvamentos, se reducían a $6:000.368; mientras que los egresos por concepto de sueldos, jornales, carbón y servicio de Deuda de Nacionalización del Puerto, ascendían a $8:511.719. El déficit acumulado de esos diez años era de $2:412.351, lo que arrojaba un promedio anual de $241.235 de déficit.

El informe de la comisión fue elevado el 11 de marzo de 1930, y como conclusión al trabajo realizado, se decía que el servicio de lanchaje y remolque en régimen de exclusividad a cargo del Estado podía evitar el déficit anual de la División Marítima, sin necesidad de aumentar las tarifas vigentes.

Por otra parte, ese mismo año, a pedido del Directorio de la ANPM, y por resolución del Ministerio de Hacienda del 17 de diciembre de 1929, se había creado una comisión honoraria para organizar una Primera Conferencia sobre servicios portuarios e impuestos a la navegación, que estaría integrada por las principales autoridades de los servicios del Estado vinculados de alguna manera a la actividad portuaria y por representantes de las cámaras empresariales directamente involucradas.

Esa conferencia portuaria, desarrollada durante la primera mitad del año 1930, según se consigna en la *Memoria del ejercicio 1920-30,* se había declarado a favor del monopolio por su Resolución Nº 20: *“La Conferencia, Declara: Que prestigia la resolución inmediata*

del monopolio integral de los servicios terrestres y marítimos del Puerto de Montevideo, que autoriza la ley de fecha 21 de julio de 1916". Resolución que en lo sucesivo sería citada por los partidarios del monopolio integral, en razón del prestigio que cosechó la labor realizada por dicha conferencia en la que se discutió y resolvió sobre los más diversos temas relacionados con los desafíos que enfrentaba la administración de los servicios portuarios en manos del Estado.

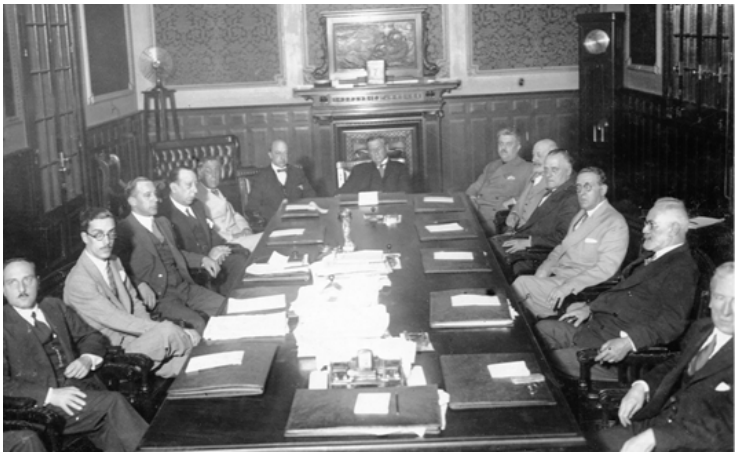


Imagen 2.8- Primera Conferencia Portuaria. Sesión de instalación celebrada el 7 de febrero de 1930 con asistencia del ministro de Hacienda, Dr. Javier Mendívil. Fue clausurada el 10 de julio de 1930 y en sus 12 sesiones se aprobaron cuarenta y cinco resoluciones sobre diversas temáticas relacionadas con los servicios portuarios. Estuvo integrada por diversas personalidades en calidad de representantes de las instituciones a las que pertenecían: Alfredo Labadie y Antonio Scremini en representación de la ANPM; el contador Eduardo Vázquez y Felipe M. Aguiar, director y director adjunto, respectivamente, de la Dirección General de Aduanas; Abelardo Rey O'Shhanahan, inspector general de Consulados del Ministerio de Relaciones Exteriores; Dr. José Scosería por el Consejo Nacional de Higiene en calidad de presidente; el capitán de fragata Federico P. Ugarteche, por la Capitanía General de Puertos en su calidad de capitán general; Ramón N. Muiños de la Administración General de Faros en su calidad de administrador general; el Cr. Fernando Otero Mendoza, de la Contaduría General de la Nación; Juan V. Despósito, de la Administración G. de Correros, Telégrafos y Teléfonos; el comandante Antonio Müller dos Reis presidente el Centro de Navegación Transatlántica, y alternadamente Ricardo A. Ruiz y Ernesto J. Rolir en su calidad de vocales; Enrique Vidal por el Centro Marítimo del Uruguay; Francisco Podestá Milans por la Cámara Mercantil de Productos del País; y el capitán de fragata Héctor Luisi de la Liga Marítima del Uruguay. En la sesión del 8 de abril de 1930 estuvo presente el entonces embajador uruguayo en la República Argentina, Juan Carlos Blanco Acevedo, quien realizó una disertación que fue publicada ese mismo año.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 7 de febrero de 1930. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG64)

Sin embargo, pese a todas esas voces a favor del monopolio integral, el asunto seguía sin resolución definitiva. Entendía el Directorio que la incertidumbre había llevado al deterioro de la flota particular y a la falta de plan por parte de la ANPM. En el primer caso, porque ante la eventualidad de la expropiación los propietarios habían dejado de invertir en sus equipamientos, y en el segundo caso, porque el organismo no disponía de la perspectiva necesaria para planificar. Por ello se sostenía en la Memoria del ejercicio 1930-1931 que:

El Directorio -velando por el buen nombre del Puerto de Montevideo- reputa que la situación actual de incertidumbre con respecto al monopolio de los servicios marítimos, no debe prolongarse más, y estima que es de verdadera necesidad y urgencia que se dé una solución definitiva al problema, para saber a lo que debe atenerse el Instituto Oficial y los particulares.

El asunto quedó pendiente hasta enero de 1932, cuando el Ministerio de Hacienda remitió una nota al Directorio informando que el CNA había resuelto volver a considerar el monopolio integral y que, vista la nueva composición del Directorio, quería conocer cuál era la opinión del cuerpo. La integración del Directorio se había visto modificada como consecuencia del pacto realizado en octubre de 1931 por el batllismo y el nacionalismo independiente, por el que se había estipulado la coparticipación política en la conducción de los servicios industriales del Estado.

Por la importancia del asunto, se decidió transcribir en la *Memoria del ejercicio 1931-1932* el acta de la sesión del Directorio del 30 de marzo de 1932 en la que los distintos integrantes hicieron uso de la palabra para fundamentar su posición.

Los únicos que ocupaban sus cargos desde antes de diciembre de 1931 en que se había efectivizado la cuota partidaria en la integración del Directorio, eran Alfredo Labadie, su presidente, y el

Ing. Adolfo Pérez, que lo integraba desde 1921; y ambos votaron separados, el primero a favor y el segundo en contra del monopolio.

También dieron su voto contrario Emilio Beretervide y Enrique B. Lussich. El primero porque lo consideraba pernicioso y porque incluso en el CNA solo una vez se había alcanzado la mayoría, y era *“una mayoría tan deleznable que a los pocos días se transformó en minoría”.* Y el segundo porque entendía que *“los que han pagado el puerto son los que no quieren el monopolio”,* y él estaba de su lado.

Se mostraron a favor, haciendo gala de un discurso netamente estatista, Edunio Vidal, Ángel Alberto Moreno y José A. Capozzolli, los tres perteneciente al Partido Colorado.

La nota al Ministerio de Hacienda en la que se informaba el resultado de la votación fue enviada el 18 de abril de 1932. En el Consejo Nacional de Administración hubo empate, *“por lo que la situación para esta Administración Nacional quedó incambiada y la misma incertidumbre anterior sigue en pie”,* según rezaba la Memoria del ejercicio 1931-1932. Moreno, uno de los directores partidarios del monopolio integral, creía que la resolución incompleta de parte del CNA mantendría en el futuro el problema del déficit para la Institución y así lo dejó consignado en las actas del cuerpo: *“No es justo hacer recaer en el Directorio, o mejor dicho, sobre los que votamos el monopolio, una responsabilidad que no tenemos.”*

Frente al empate en el CNA, la Compañía Nacional de Remolques y Lanchajes, que en 1927 había sido una de las firmas de lanchoneros que había pedido la estatización de los servicios portuarios, realizó una nueva gestión ante ese órgano de gobierno. Pedía que el CNA solicitara al Poder Legislativo la derogación de las disposiciones de la ley de 21 de julio de 1916 que autorizaban al Poder Ejecutivo a establecer el monopolio integral. Se reclamaba así una solución definitiva. El CNA consultó nuevamente al Directorio de la ANPM, que manifestó su posición mayoritaria contraria al pedido de esa empresa de lanchajes, e informó que el presidente, que en ese momento era Diego Capella y Pons, estaba preparando un proyecto de ley de monopolio para ser elevado al Consejo. Por lo que una vez más el asunto quedó sin resolverse.

Aunque el monopolio integral de los servicios portuarios no llegó a concretarse, el Ministerio de Hacienda, por resolución del 29 de marzo de 1932, declaró caducas las autorizaciones para realizar carga y descarga de mercaderías en los muelles particulares de Montevideo. Se trataba de una medida que había recomendado la Conferencia Portuaria realizada el año anterior y que estaba en clara consonancia con la ley de 4 de enero de 1909 que había establecido que la explotación del puerto comercial de Montevideo debía realizarse en exclusividad por el Estado, y con la ley de 21 de julio de 1916 que había atribuido a la ANPM todo lo atinente al embarque y desembarque de mercaderías.

El historiador Raúl Jacob ha señalado en su obra sobre *El Uruguay de Terra,* que la medida de 1932, *"ha sido considerada el punto de partida del monopolio de los servicios portuarios".* De hecho, el propio Labadie reconocía que el monopolio que tanto se discutía *"sería un complemento eficaz de las medidas que se están tomando por los Poderes Públicos con respecto a los muelles particulares".* Finalmente hubo lo uno y no lo otro, pero se había dado un paso.

Razones esgrimidas por el Directorio de la ANPM para no negociar con las Sociedades de Resistencia

El Directorio, con la unanimidad de sus Miembros, ha resuelto no tratar con las Sociedades de Resistencia. Y si se ha tomado esa resolución se debe en primer lugar a que esas Sociedades, que carecen de personería legal, no representan realmente a los obreros del Puerto y pretenden imponer sus decisiones sobreponiéndose a todas las reglas de buena administración, a los reglamentos vigentes, y aun a los principios más elementales de la autoridad que debe existir en todo organismo para que pueda desempeñar cumplidamente sus funciones, evitando que se produzca el caos y la anarquía. […] Si se separa a un peón de los del círculo, poco les importa que la medida se haya tomado a consecuencia de un hurto o de una falta gravísima: se exige la reposición inmediata en términos conminatorios sin guardar siquiera los respetos debidos. En esta circunstancia ¿qué es lo que debe hacerse ante estas amenazas de huelga? Si las causas que se indican son infundadas, ¿cómo debe proceder el Directorio? Creo que el Senador interpelante, estará conforme conmigo en que no es posible atender esas sociedades sin que peligre la autoridad administrativa y sin dar entrada a un conjunto de intereses inconsultos, nacidos no de medidas contrarias a las ideas de los obreros, sino de pretensiones extremas, estimuladas por personas que,

más que el bienestar de los obreros, se preocupan de producir agitaciones sociales. En segundo lugar no se atiende a aquellas sociedades, porque la Administración cree que los obreros no necesitan ni deben recurrir a personeros para manifestar sus ideas y hacer valer sus derechos, desde que siempre los Jefes de las Divisiones Portuarias y yo mismo en mi calidad de Presidente, según lo dejo dicho, los recibo y escucho, resolviendo las cuestiones con la mayor equidad.

Pasaje de la exposición realizada por Alfredo Labadie, presidente de la ANPM, recogido en: Administración Nacional del Puerto de Montevideo, *Memoria correspondiente al 3º ejercicio 1918-1919,* Montevideo, Peña Hnos. Impresores, pp. 145-146.

La organización del trabajo portuario y sus conflictos

Pese al tono contemporizador que se percibe en las memorias de la institución en relación a la organización del trabajo en los servicios portuarios, los conflictos no tardaron en aparecer. Por un lado, porque los obreros llevaron adelante un proceso de organización reivindicativa, y por el otro porque el mismo Directorio de la ANPM desconocía la legitimidad de la agremiación de sus trabajadores.

En febrero de 1918 se conformó la Federación Obrera Marítima, que a mediados de ese año inició una movilización cuyas reivindicaciones más importantes eran que se respetara la jornada de trabajo de 8 horas diurnas y de 6 horas nocturnas; un aumento general del salario del 25%; un salario mínimo de $50, y jornales de $1.80 y $3.60, de acuerdo al trabajo que se realizara. El 25 de julio presentaron el pliego a la ANPM, y el 26 decidieron el paro de actividades.

El Directorio de la ANPM, ya desde su primera Memoria del ejercicio 1916-1917, manifestaba que enfrentaba serias dificultades para aplicar la ley de 17 de noviembre de 1915 sobre jornada laboral de 8 horas, porque eso representaba el encarecimiento de los servicios y terminaba por perjudicar al comercio, al pueblo y al Estado. Finalmente, las autoridades accedieron a la implementación de las 8 horas, pero los problemas en relación con este asunto fueron tema recurrente en las memorias de la ANPM durante el período que nos ocupa.

El 28 de julio los obreros realizaron una asamblea en la plazoleta Bianchi, en la que hicieron uso de la palabra delegados de la Federación Marítima Argentina y de la Federación Marítima Uruguaya. Como parte del acuerdo entre ambas federaciones, desde Argentina se le haría el boicot a las embarcaciones que se dirigieran al puerto de Montevideo y viceversa.

En contrapartida, el Directorio emplazó a sus obreros a regresar al trabajo, so pena de comenzar a tomar nuevos trabajadores. Para el mantenimiento de los servicios portuarios el Directorio contó con el apoyo del Poder Ejecutivo, que envió al puerto tropas de línea del Ejército y personal de la Armada; además de la colaboración directa del jefe de Policía de Montevideo para la represión de los manifestantes.

La intransigencia con la que se posicionó el Directorio y su negativa a reconocer a la Federación Marítima como un legítimo interlocutor, le valió la interpelación del senador Julio María Sosa, que en ese tiempo aun militaba en filas batllistas. Entendía el senador que si era verdad lo que le habían informado los obreros, respecto de que solo 300 -de los 4000 que trabajaban en el puerto- no respondían a la Federación, podía decirse que esa agrupación era un interlocutor válido con el cual negociar la vuelta al trabajo. Y se encargó de dar a conocer en la sala de sesiones los panfletos que distribuían los huelguistas.

Por su accionar frente a la huelga, el Directorio recibió notas de adhesión de las cámaras empresariales y de las empresas navieras, agradecidas de que en el conflicto entre capital y trabajo el Directorio se pusiera de su lado, pues la huelga había alcanzado también a los obreros de la estiba, y se veían directamente perjudicados. Pero también recibió duras críticas desde las filas del batllismo, donde se entendía que la organización de los trabajadores era una de las maneras de mejoramiento de las condiciones de vida de *“la clase que más trabaja”.* Y también las críticas de los propios obreros, que denunciaban la intransigencia de las autoridades portuarias y el desconocimiento de sus derechos de agremiación.

Críticas del diario El Día a las medidas de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo ante la huelga obrera

El Directorio del Puerto dictó antes de ayer, con motivo de la huelga una resolución que no podemos aprobar: emplazó a los obreros para que reanuden el trabajo hoy lunes a la hora 13 so pena de destitución. En estricto derecho el Directorio podría hacer eso: un empleado que deliberadamente no concurre a su puesto de trabajo, puede ser destituido. Pero estas reacciones en masa de la clase que más trabaja y que está peor retribuida no pueden ser tratadas con tan poco espíritu de conciliación. Se impone siempre, en estos casos, la moderación y el deseo de arreglar, aun haciendo concesiones.

Nosotros hemos censurado siempre la falta de ecuanimidad de los patrones de industrias particulares, que, frente a la huelga, se disponen a arreglarlo lanzando a sus obreros a la miseria ¿Cómo no censuraríamos a este Directorio de un servicio del Estado, que, de buenas a primeras, asume una actitud igual? Se dirá que una huelga de la Administración Pública no tiene el mismo carácter que una huelga particular. En otras ocasiones hemos sostenido esto y pensamos ahora lo mismo. En la Administración Pública, no rige el interés particular, casi siempre exigente con exceso y opresivo. Los obreros por otra parte, pueden tocar resortes que no existen cuando se trata de un organismo oficial. Si, además, se organizan y saben dirigirse, pueden pesar de modo considerable en los actos electorales e influir decisivamente para que la legislación contemple sus derechos e intereses. Pero de todo esto hay todavía poco entre nosotros. Las leyes no han definido aún, de una manera precisa, las obligaciones de los empleados públicos respecto de las huelgas. Nuestros hábitos democráticos, son aún, desgraciadamente, muy imperfectos. En el caso en cuestión, si hay faltas quien primero ha faltado ha sido el Directorio del Puerto. Por propia confesión suya sabemos que ha violado la ley imponiendo a los obreros jornadas de trabajo que ésta terminantemente había prohibido. Según nos lo ha dicho, las rentas del Puerto no bastan para cubrir sus erogaciones, y siendo así esto, en vez de revelar el hecho y pedir que se crearan nuevas rentas, el Directorio prefirió solventar el déficit, haciéndolo pesar entero sobre las espaldas de los trabajadores, en forma de aumento no remunerado e ilegal de horas de trabajo. Lo de siempre: los intereses de los poderosos contemplados, sacrificados los intereses de los del proletariado. Lo que ocurre pudo preverse cuando el P. E. inspirado en el propósito que lo ha guiado siempre en estos casos, resolvió que se aplicara estrictamente en el Puerto, la jornada de ocho horas. Respondió el Directorio que la ley se cumpliría; pero que el Puerto se vería arruinado, y quedó en su puesto ¿para qué?, ¿para contemplar esa ruina? Lo regular habría sido que dejara la tarea a otros hombres que no pensaran como él. No habiéndolo hecho, era lo probable que se produjesen desarreglos parecidos o iguales a estos que se están produciendo. Felizmente no es el Directorio quien debe resolver el conflicto en definitiva, aunque goce de cierta autonomía. Sobre él está el Gobierno, que ha tratado siempre al obrero con equidad, que ha prestado su apoyo decisivo a grandes reformas en beneficio de las clases trabajadoras, y que no dejará de hacer que se sienta su influencia benéfica en esta emergencia.

El Día, 29 de julio de 1918, tomado de: Germán D'Elía y Armando Miraldi, *Historia del movimiento obrero en el Uruguay: desde sus orígenes hasta 1930,* Montevideo, EBO, 1984, pp. 137-138.

El conflicto duró dos meses, hasta fines del mes de setiembre del año 1918. Si bien el Directorio, después de una mediación de senadores batllistas, terminó accediendo a subir un 20% el salario de los trabajadores que cobraban menos de $50 mensuales y en un 15% el de los que cobraban más de $50 mensuales, al año siguiente el conflicto se reanudó. En principio, porque quedaban obreros huelguistas que aún no habían sido reintegrados a sus trabajos. Pero también colaboró el fuerte clima de agitación y solidaridad con los obreros argentinos en conflicto.

La huelga duró más de tres meses y se produjeron recios enfrentamientos entre huelguistas y policía. Según relata Eduardo Acevedo, *"Numerosos gremios encabezados por los obreros del Puerto, de los tranvías, de los ferrocarriles, de las fábricas de calzado y de los talleres metalúrgicos, se lanzaron a una huelga verdaderamente revolucionaria, trabándose en lucha franca y abierta con la policía, formando cantones en las calles, asaltando las comisarías, todo ello en medio de recios tiroteos en que caían muertos y heridos."*

Manifiesto de la Sociedad de Resistencia de Foguistas.

1. De ahí se expulsa a quien se quiere sin preguntar si hay razón o no para ello. 2º Allí como en épocas bárbaras se quiere privar el derecho de que hagamos propaganda gremial. 3º Allí son elegidos para el trabajo no los más aptos –como son nuestros deseos- sino los más serviles, los recomendados de los clubs políticos. 4º Allí los capataces, los empleados superiores, en gran parte, son casi unos Zares en materia de tropelías. 5º Para hacer proselitismo político, en las Capatacías se ha puesto un número de trabajadores dos veces superior del necesario. 6º Allí se nos paga con sueldos mezquinos, verdaderos salarios de hambre, mientras los altos funcionarios, tienen sueldos de Príncipes.

Transcrito en: Administración Nacional del Puerto de Montevideo, *Memoria correspondiente al 3º ejercicio 1918-1919,* Montevideo, Peña Hnos. Impresores, pp. 142-144

El presidente Viera, al igual que su par argentino, tomó una serie de medidas para evitar que se mantuviera la solidaridad del conflicto entre los obreros rioplatenses, y decidió reembarcar a *“cuatro agitadores”* que acababan de llegar de Buenos Aires. Entre los argumentos aducidos a favor de esa medida sostuvo la Presidencia que se trataba de obreros que venían de Europa, donde las condiciones de explotación eran otras, por lo que en medios como el uruguayo operaban como *“agitadores”* que propagaban *“el odio y el exterminio”* e incitaban a delitos contra la propiedad.

Medidas del gobierno argentino frente a Montevideo como asilo de los “agitadores”

Las autoridades argentinas, que entendían que Montevideo seguía alojando a muchos agitadores expulsados de Buenos Aires, resolvieron [en 1919] reglamentar en forma severa el servicio de los vapores de la carrera. Los pasajeros de nacionalidad uruguaya necesitarían un pasaporte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los extranjeros domiciliados en el Uruguay necesitarían un pasaporte del consulado de su país, un certificado judicial que acreditase que no habían estado bajo la acción de la justicia y otro certificado policial o municipal que acreditase su salud mental y que no habían ejercido la mendicidad. Todo ello visado por el Consulado argentino.

Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay,* Tomo VI, p. 214.

Cuenta Acevedo que según las declaraciones del ministro del Interior en la Cámara de Diputados, los huelguistas portuarios *“habían llegado hasta pegar pasquines en las paredes de la ciudad incitando a tomar las armas”.* Por lo que el gobierno dispuso la clausura de los locales de reunión de los huelguistas y el encarcelamiento de los principales “cabecillas”.

Pese a los fuertes enfrentamientos, los obreros lograron parte de sus reivindicaciones, y esta vez la suba de salarios que les fue acordada exigió el visto bueno del Ministerio de Hacienda, que en abril de 1920 aprobó los aumentos de sueldos y jornales del personal obrero del puerto de Montevideo. Los sueldos de peones

efectivos no serían menores de $50. Por lo tanto, los sueldos de mandaderos, cuidadores y personal de salubridad, que estaban por debajo de los peones, serían aumentados en un 20%. Y los sueldos de los obreros que cobraran hasta los $81 serían aumentados en un 12%. El salario mínimo de los jornaleros sería de $2 por cada 8 horas de trabajo. Los obreros efectivos trabajarían 8 horas diarias o 48 horas en seis días, según la ley que reglamentaba la jornada obrera. Para que el Directorio pudiera cubrir los aumentos de sueldos al personal obrero, el Ministerio de Hacienda también aprobó la modificación de las tarifas de diversos servicios portuarios.

Con el objetivo de socorrer a todo aquel funcionario que en el ejercicio de su tarea quedara inhabilitado para la actividad o a su familia en caso de fallecimiento, la ANPM organizó una Caja de Auxilios para sus funcionarios, que había sido prevista en el Reglamento General del Puerto aprobado por el Poder Ejecutivo el 6 de julio de 1917. El Tesoro de la Caja estaría formado por: las cuotas que voluntariamente entregaran los funcionarios; las donaciones; las economías del presupuesto que el Directorio destinara a ese fin; los descuentos obtenidos por la Administración en los pagos que debiera realizar en los casos que el Directorio así lo dispusiera; las sumas provenientes de multas por infracciones a leyes y reglamentos portuarios; una parte “prudencial” de lo percibido por concepto de salvamentos que no podía ser superior al 5% de lo percibido en cada caso.

Un servicio médico en la ANPM para hacer cesar los “abusos” del personal

Este servicio que fue establecido por el anterior Consejo, y ha sido sensiblemente mejorado por el actual Directorio, se viene prestando con positivos beneficios para la Administración Nacional del Puerto, pues ha hecho cesar abusos que se cometían por parte del personal en lo que se refiere a faltas al trabajo por enfermedad, en muchos casos simulada.

El servicio médico comprende:

a) El Examen de los aspirantes a empleados o peones de la Administración con el objeto de constatar si son aptos para el servicio a se destinan, así como también si

padecen de alguna enfermedad contagiosa.

b) El examen médico en sus domicilios de los empleados y peones que hubieran dado aviso de enfermedad y que no puedan concurrir a la Oficina del Médico, que se halla instalada en la zona portuaria.

c) Practicar en dicha oficina la vacunación antivariólica del personal de la Administración.

d) La visita, cada tres días, se practica a los empleados con licencia por enfermedad y que se hallen imposibilitados de concurrir al consultorio.

Administración Nacional del Puerto de Montevideo, *Memoria correspondiente al 1º ejercicio 1916-1917,* Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, pp. 24-25

Entre los beneficios de los que gozaban algunos de los obreros portuarios, estaba el del reparto de las utilidades que generaban los trabajos de salvamento de la División Marítima. Por una Resolución del Poder Ejecutivo de mayo de 1920 se dispuso que al personal de la flota de servicios de asistencia de salvamento se lo remuneraría con doble salario, y con el 30% de las utilidades obtenidas que se distribuiría entre los obreros de manera proporcional a su salario. Ello respondía a lo estipulado por la Convención de Bruselas de 1910 que había sido ratificada por Uruguay por una ley de 19 de agosto de 1914. Posteriormente, en agosto de 1926, un decreto reglamentó nuevamente el mecanismo del reparto proporcional de las utilidades entre los trabajadores y dispuso que aunque no llegara a producirse la operativa de salvamento, de todos modos el personal percibiría doble salario, siempre y cuando las embarcaciones se encontraran ya fuera del puerto. Hacia 1927-1928, según se consigna en la Memoria institucional de la ANPM, se habían repartido entre los obreros alrededor de $200.000 por concepto de utilidades.

Otra reglamentación del salario que afectó a los obreros portuarios fue la que estableció que los que fueran empleados en obras públicas estatales recibirían un salario de $50 mensuales o de $ 2.50 diarios, ya que en 1927 esta resolución del CNA se hizo extensiva también a los obreros que trabajaban para obras públicas licitadas con terceros, como ocurría con la gran mayoría de las obras contratadas por la Dirección Puerto de Montevideo. Cumpliendo con dicha resolución, la CFOPM debió pagar la

diferencia salarial a los obreros cuyos contratos de trabajo hubieran sido firmados con anterioridad a la aprobación de la misma. La medida fue tomada en base a una moción de Batlle y Ordóñez que presidía interinamente el Consejo Nacional de Administración, y era un adelanto del proyecto de ley sobre salario mínimo que el ministro de Hacienda Eduardo Acevedo Álvarez presentaría al CNA en 1928, iniciativa que no tuvo aprobación parlamentaria.

Por otra parte, aunque la tarea de estiba y desestiba de mercaderías de los buques no era una actividad dependiente de la ANPM, resultaba fundamental para el buen desarrollo de los negocios portuarios, por lo que el Estado ensayó a lo largo del período diversos regímenes sin su intervención directa, pero con cierto grado de contralor.

En el mes de mayo de 1916 se había organizado el Kiosko de Estibadores en el puerto de Montevideo, que funcionó hasta 1919. Ello significó reglamentar un servicio que no tenía organización alguna y sobre el que no se ejercía contralor por parte del Estado, y que se había ensayado en otros puertos con buenos resultados. Pero debido a la huelga obrera de 1919, el Kiosko fue desmantelado y en su lugar los estibadores tuvieron que arreglar sus contratos directamente con los contratistas que realizaban la intermediación a nombre de las empresas navieras.

Luego de largas idas y venidas sobre el asunto, recién en noviembre de 1927 se creó una comisión para estudiar cuál era el mejor sistema para la provisión de los servicios de estiba con regularidad y garantizando cierta estabilidad para los trabajadores. La solución recién llegó en febrero de 1930. El 27 de ese mes, se aprobó una reglamentación sobre el trabajo de los estibadores del puerto de Montevideo, en base a un acuerdo entre el Centro de Navegación Transatlántica y los Ministerios de Industria y Hacienda. Para la distribución del trabajo, el Centro establecería una oficina de estiba y organizaría un registro con los estibadores habilitados por la Capitanía General de Puertos. Los cometidos de la oficina de estiba eran fiscalizar la liquidación de sueldos, dar trámite de las solicitudes de los obreros y facilitar el contralor de las autoridades.

El registro se confeccionaría con aquellos trabajadores que en el último año hubieran desempeñado esas tareas, y que hubieran tenido *"notoria conducta buena y competencia demostrada".* En realidad, inicialmente se dispuso que se elaborarían tres registros, uno de capataces, que debía contener más de 40 inscriptos, uno de estibadores, con no más de 600 inscriptos, y otro de estibadores suplentes con no más de 150.

Posteriormente, una nueva resolución del 2 de setiembre de 1930 reconoció que la práctica había demostrado la necesidad de realizar modificaciones en el sistema, por lo que se dispuso que los capataces fueran designados como personas de confianza por las agencias marítimas y que por lo tanto no integraran el registro, disponiéndose asimismo que se elaborara un registro de guincheros de no más de 150 inscriptos cuyo requisito era haber demostrado ser buen estibador; y otro registro de estibadores de no más de 550 inscriptos.

En la Oficina de Estiba habría un inspector de trabajo permanente a los efectos de contralorear la ecuanimidad del procedimiento. El Centro determinaría los ingresos y bajas del registro, y los reclamos de los trabajadores se harían primero ante la Oficina Nacional de Trabajo, y luego al Ministerio de Industrias, Trabajo y Comunicaciones. La Oficina llevaría un libro de contralor donde constarían los buques, capataces, estibadores y carga de jornales pagados, información de la que se realizaría un resumen anual.

Unos años después, por un decreto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social del 18 de diciembre de 1933, se estableció la organización de un “Registro de obreros estibadores de carbón y sal”, también a cargo del Centro de Navegación Transatlántica y bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, de manera similar al “Registro de estibadores de mercaderías en general” ya existente.

Entre los considerandos del decreto se reconocía que el régimen existente permitía *“la explotación del obrero que ve mermado su jornal con las primas que le imponen [los contratistas] como tributo al trabajo que otorgan; la que desnaturaliza el deber que tiene el Estado de garantizar la integridad del salario”.* La experiencia recogida en la estiba de ultramar implementada desde comienzos

de 1930 permitía augurar que a partir de la implementación del nuevo régimen, *“la labor se distribuirá en forma regular y equitativa eliminándose automáticamente toda intervención de terceros que por ser ajena al trabajo, es perturbadora y causa del malestar interno que existe en el gremio de los obreros portuarios carboneros”.*

Cabe señalar que las firmas más importantes que traficaban con carbón y sal estaban asociadas al Centro de Navegación Transatlántica, a quien se encomendaba la tarea de realizar y mantener el registro, bajo el contralor del Instituto Nacional del Trabajo.

3. Las obras y la infraestructura portuaria (1917-1933)

A manera de diagnóstico de lo que se había logrado hacia mediados del período considerado por este capítulo, en el Libro del Centenario se presentó, probablemente con fines propagandísticos, una avalancha de datos sobre el estado de situación de las instalaciones portuarias.

Las instalaciones del puerto hacia 1925

Dispone el Puerto de Montevideo de una extensión total de 4.177 metros de muros y muelles para el atraque de buques distribuidos así: muros de mampostería para buques de ultramar 2.043 mts; muelles de madera y cemento armado para buques fluviales y de cabotaje 2.134 metros. De la extensión total de estos muros, 2.700 tienen una profundidad a sus costados de 10 metros, siendo también ésta la profundidad del antepuerto y de las dársenas. En octubre de 1920 fondeó en la dársena Nº 1, sin ningún inconveniente, el acorazado francés "Jules Michelet" con un calado de 9 mts. 30. El número de depósitos es de 33 con una capacidad para 497.727 metros cúbicos. Ocupan estos depósitos 129.671 mts.2 de superficie, ofreciendo 90.765 mts.2 de área útil. Posee 100 balanzas de 1.500 a 10.000 Kgs cada una; 38 grúas eléctricas de 1.500 a 10.000 Kgs. cada una; 24 transportadores eléctricos de 1500 Kgs. cada uno, 4 puentes rodantes de 1.500 a 8.000 Kgs. cada uno; 41 guinches a vapor de 1.500 a 7.000 Kgs. cada uno; 12 pescantes a mano de 500 a 25.000 Kgs. cada uno; un pontón grúa flotante de 60.000 Kgs., una extensión de 31.000 metros de vías de las que 22.705 son de trocha normal y 8.415 de trocha angosta. Están servidas por 7 locomotoras, 4 de trocha normal y 3 de trocha angosta y 91 vagones con una capacidad para transportar 5.000.000 de Kgs. de carga. Uno de estos vagones está destinado para embarque y pesaje de ganado. Está profusamente iluminado con 88 arcos voltaicos, 465 lamparillas eléctricas y 4 arcos de luz incandescente a gas. La sub-usina eléctrica del Puerto, tiene 2 motores generadores, de 250 Kw cada uno. Hay 56 tomas de corriente para las grúas y 5.635 metros de cables instalados para el servicio de las mismas. Cuenta con una extensión de 4.870 metros de cañerías de agua, 37 hidrantes, 42 llaves de incendio y 10 tomas de agua.

Para el servicio de navegación en general a la costa Este y al litoral, de remolques, lanchajes, salvamento, asistencia y diversos trabajos marítimos, cuenta el Puerto de Montevideo con un conjunto de unidades de gran fuerza clasificadas en la siguiente forma: 4 vapores con un tonelaje de registro de 791 toneladas; una fuerza de 1.715 H.P. y una capacidad de 1.394 toneladas; 16 remolcadores con 698 toneladas de registro y una fuerza de 4.971 H.P; una lancha automóvil de ocho caballos de fuerza; 67 lanchas, con 5.072 toneladas de registro y una capacidad de carga de 9.531 toneladas; 8 queches con 322 toneladas de registro y 537 toneladas de capacidad; 22 balandras con 2.086 toneladas de registro y 3.263 toneladas de capacidad. Total: 118 embarcaciones,

con 8.970 toneladas de registro, 6.694 H.P. de fuerza y 14.725 de capacidad. Toda esta flota está en un pie de admirable conservación y organización, sufriendo las unidades que integran continuas mejoras y reparaciones que mantienen en forma integral toda su eficiencia."

El Libro del Centenario del Uruguay 1825-1925, **Montevideo, Agencia de Publicidad Capurro y Cía, 1925, p. 290**

Sin embargo, pese al tono auspicioso de aquella descripción, quedaba mucho por hacer. La voluntad de ejecutar las obras emprendidas durante este período venía de larga data, algunas desde la misma proyección del puerto artificial, y habían quedado pendientes por falta de recursos y por la paralización de las obras impuesta por las dificultades que acarreó la guerra. Asimismo, fue necesario emprender la reconstrucción de algunas obras afectadas por el paso del tiempo y por defectos de construcción, como también establecer los mecanismos para su mantenimiento.

A comienzos de la década de 1920 se delineó un plan para continuar con las obras de superestructura en el puerto de Montevideo y se dispusieron los recursos para financiarlo. Se realizaron también algunas obras en otros puertos del país, destacándose en este sentido el proyecto de zonas francas para los puertos de Colonia y Nueva Palmira. A continuación nos referiremos primero a las obras emprendidas en el puerto de la capital y luego a las ejecutadas en el interior del país.

La planificación y el financiamiento de las obras en el puerto de Montevideo (1917-1933)

En 1920 la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo (CFOPM) presentó al CNA un programa de ampliaciones para el puerto a doce años, que sería desarrollado por etapas de cuatro años y culminaría en 1932. El plan no llegó a aplicarse en los términos proyectados, pero muestra la manera en que el Estado se hizo cargo de la planificación y el financiamiento de las inversiones en infraestructura portuaria.

Por lo general, las autoridades portuarias ideaban proyectos que luego el Poder Ejecutivo rebajaba en cuanto al plan de recursos estipulado, o los autorizaba en lo que consideraba indispensable. Así ocurrió con esta propuesta de la CFOPM.

Las obras insumirían un presupuesto de $33:000.000 y los recursos provendrían de tres fuentes distintas: el 50 % de las patentes ya afectadas a las obras del Puerto; la creación de un nuevo derecho de 1 % sobre la exportación que se cobraría únicamente durante los 12 años que duraran las obras; y la emisión de obligaciones portuarias por un monto de $12:000.000, con 6 % de interés y 1 % de amortización. En sus Anales Históricos, Eduardo Acevedo (Presidente de la CFOPM que presentó el Plan de Obras) opinaba que: *"Al finalizar los 12 años sólo habría que preocuparse de la extinción de las obligaciones portuarias. Pero entonces ya se contaría con la disponibilidad de las Patentes de exportación y de importación y los proventos del Mercado de Frutos, Dique de Carena y Varadero."* Defendía así la importancia de las inversiones reproductivas para el desarrollo del país.[13]

Finalmente, el Consejo Nacional de Administración solicitó al Poder Legislativo un crédito por un monto de $9:300.000. Se trataba de una cifra muy inferior a la estimada por la CFOPM y que no alcanzaría a costear el total de las obras proyectadas. Por lo cual, algunas de las obras proyectadas por la CFOPM no se emprenderían en este período, y otras implicarían la aprobación de nuevas leyes específicas. Esto último ocurrió, como se verá, con la construcción de zonas francas, que estaba prevista para la última etapa del plan de la CFOPM y terminó por exigir la aprobación de una nueva ley, en 1923.

Plan de obras a doce años elaborado por la CFOPM (1920)

Durante los primeros cuatro años (1921-1924): Dársena fluvial $3:000.000; Varadero de la Teja $1:500.000; Material de dragado $ 1:400.000; Profundización del Puerto hasta diez metros $ 2:000.000; Pabellón de pasajeros $200.000; Talleres $200.000; Edificio

para las autoridades portuarias $100.000; Ensanche de las calles del acceso $70.000; Verja aduanera $80.000; Imprevistos $ 150.000.

Durante los cuatro años subsiguientes (1925-1928): Mercado de frutos $5:000.000; Dique de Carena $6:000.000; Obras de abrigo en el Puerto del Buceo y barrio de pescadores $1:000.000; Material de dragado $400.000; Profundización del Puerto hasta diez metros $2:000.000; Edificio para las autoridades portuarias $100.000; Oficinas portuarias $150.000; Grúas, transportadores, etc., $100.000; Imprevistos $250.000."

Durante los cuatro años finales (1929-1932): Muelle C (calle Juncal) $3:000.000; Dársena o muelle de la Aguada con fundaciones que permitan profundizar el dragado hasta 12 metros $3:000.000; Zona franca $1:000.000; Profundización del Puerto hasta diez metros $ 2:000.000; Imprevistos $300.000."

Eduardo Acevedo, Anales históricos del Uruguay, tomo VI, pp. 181-182

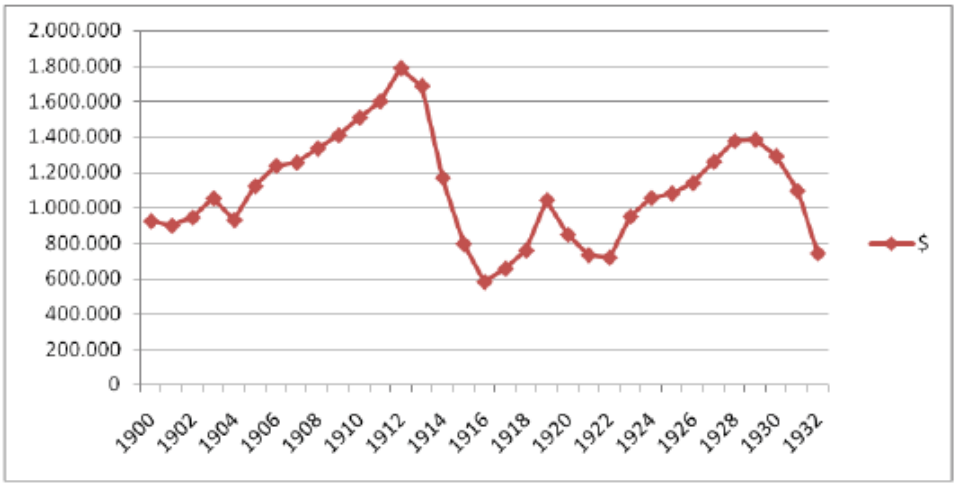
De acuerdo a la ley aprobada el 26 de enero de 1922 los recursos se destinarían: a la dársena fluvial ($1:500.000); a una de las secciones del Mercado de Frutos ($2:400.000); al Varadero de La Teja ($1:000.000); a la compra de material de dragado, remolcadores etc. ($1:500.000); a la profundización del canal de entrada y del antepuerto ($1:800.000); al pabellón de pasajeros ($200.000); a estudios ($100.000); y a obras no previstas pero consideradas urgentes ($500.000).

Las obras se ejecutarían bajo contralor de las oficinas técnicas de la Dirección del Puerto de Montevideo, pero *"la decisión sobre la forma de llevarlas a cabo por licitación, administración o contrato directo corresponde(ría) a la Comisión Financiera"*. Asimismo, se debería contar con un técnico nacional en las obras de menor envergadura y dos en las de mayor importancia. La CFOPM tendría otras prerrogativas y funciones: realizar el pago de las obligaciones generadas por la aplicación de la ley, efectuar la más amplia fiscalización de las obras, llevar una contabilidad que permitiera saber el precio unitario de cada una de ellas, realizar la contratación de los empleados y especialistas, y adquirir los materiales necesarios.

Para el financiamiento de las obras se contaría con dos fuentes de recursos: por un lado las patentes adicionales, y el saldo disponible de la CFOPM, y por el otro la emisión de nuevos títulos de "Deuda Obras del Puerto de Montevideo" hasta $7.500.000. Los bonos no

podrían emitirse a menos de 93% de su valor nominal y tendrían una tasa de interés anual de 6 y ½ % y de 1% de amortización acumulativa anual; y contarían con la garantía de los recursos de la CFOPM y subsidiaria del Estado. El servicio de la deuda lo realizaría la CFOPM y las ganancias generadas por las "obras reproductivas" que la ley autorizaba se destinarían a mejoras y conservación de las obras del puerto y serían administradas también por la CFOPM.

Gráfico 2.2- Ingresos por concepto de Patentes Adicionales percibidos por la Comisión Financiera de las Obras del Puerto, 1900-1932.



Fuente: Comisión Financiera de las Obras del Puerto, *Memorias*, años respectivos.

Como puede verse en el gráfico anterior, los recursos de los que disponía la CFOPM para el financiamiento de las obras eran sensibles a las caídas de la recaudación de la Aduana, por lo que fueron crecientes hasta la crisis de 1913 en que el intercambio comercial fue normal, y luego comenzaron a crecer lentamente a partir de 1916 en que se recuperaron parcialmente los intercambios con el resto del mundo. La recaudación volvió a caer durante la crisis de posguerra y retomó su crecimiento posteriormente hasta fines de la década de 1920, en que la crisis comercial la hizo caer

abruptamente. De todos modos, no se había recuperado a sus niveles previos a 1913.

Una nueva ley del 17 de julio de 1925 dispuso que las obras de reparación ensanche y mejoramiento del Dique Nacional también se realizaran con los recursos previstos en la ley del 26 de enero de 1922. Para ello se tomarían $550.000 del millón de pesos previsto para la construcción de un varadero en La Teja. El desarrollo de las obras estaría a cargo de la Dirección del Puerto de Montevideo y la CFOPM otorgaría los recursos provenientes de la emisión de títulos de deuda que se había autorizado en enero de 1922 por ese monto. Cuando la puesta en explotación del dique comenzara a dar ganancias, el Ministerio de Guerra y Marina entregaría a la CFOPM lo necesario para hacer frente al servicio de la deuda por los $550.000 pesos que se le destinarían.

De todos modos, al año siguiente se continuó modificando el régimen de financiamiento de las obras autorizadas por la ley de enero de 1922. El 18 de abril de 1926, la ley que autorizó la contratación de un préstamo con la empresa estadounidense Hallgarten and Co. por $30.000.000 dispuso que los títulos de la "Deuda Obras del Puerto de Montevideo" fueran sustituidos por los recursos del nuevo préstamo. Si bien el monto de la sustitución no fue especificado en la ley de contratación del préstamo, de acuerdo a los datos de la Memoria de la CFOPM de 1932 habría ascendido a los $3.000.000 de los $7.500.000 autorizados en 1922.

El texto de la ley fue muy vago respecto al destino que se daría a los $30.000.000 contratados en préstamo. Cuando se trataba de obras nuevas que aún no habían tenido sanción legislativa sí se especificó el monto que se destinaría en cada caso, pero cuando se trataba de obras ya autorizadas, donde lo que se hacía era sustituir títulos de deuda emitidos pero no colocados, no se estableció el monto. Además de los títulos previstos para las obras del puerto de Montevideo, con los recursos de este préstamo se sustituirían también parte de los “Bonos Ferrocarrileros” que habían sido autorizados en enero de 1919; la Deuda Brasileña contratada en julio de 1918; y la Deuda Flotante constituida por las letras de

Tesorería que habían sido contratadas con el Nacional City Bank en julio de 1924 y renovadas en marzo de 1925.

La ley dispuso también que los intereses y amortización del Empréstito Hallgarten se pagaran con los recursos previstos para cubrir todos los bonos que el préstamo sustituía. Y que los recursos faltantes los aportarían las patentes adicionales de aduana de 3% y 1 % administradas por la CFOPM.

Esta modificación en el régimen de financiación de las obras creó nuevas erogaciones para la CFOPM, que reiteradamente se quejó ante el Ministerio de Obras Públicas, solicitando que dicha cartera tramitara la modificación de las excesivas cargas que le había creado la ley de abril de 1926. Debe tenerse presente además, que la ley preveía que los recursos faltantes para el servicio de esa deuda fueran atendidos con las patentes adicionales de aduana, pero la CFOPM desde 1915 solo administraba el 50% de esas patentes, ya que el monto restante era vertido a rentas generales para cubrir intereses y amortización de una deuda contratada ese año.

En su *Memoria del ejercicio 1929-1930,* la CFOPM declaraba que desde 1926 había vertido a rentas generales la suma de $ 1.127.957 para intereses y amortización del Empréstito Hallgarten, cuando de conformidad con lo percibido efectivamente, que ascendía a $3.000.000, parecía ser una suma excesiva ya que, *“con estricta aplicación de las normas de relación entre el capital y los intereses”* solo debería haber vertido $618.721. La Comisión entendía, de este modo, que había contribuido con $509.236 más de lo que le correspondía, *“lo que demostraba la desproporción e improcedencia de su sacrificio.”*

Además de encargarse del servicio del empréstito, la CFOPM procuró buscarle algún tipo de rendimiento al capital que recibió gracias a la conversión de los títulos, mientras no era necesario utilizarlos para el financiamiento de las obras. El capital fue depositado en su cuenta corriente abierta en el BROU, en la que tenía un saldo deudor que fue descontado de los fondos que recibió. Con los fondos restantes compró títulos de deuda pública con el objetivo de obtener intereses, lo cual además beneficiaba a los

Poderes Públicos porque aumentaban los compradores de deuda. Esta práctica seguida por la CFOPM pone en evidencia el papel que tuvieron en la época las empresas estatales en el financiamiento del Estado. Hacia diciembre de 1930 la CFOPM tenía en su poder $ 2.697.000 en títulos, lo que representaba el 4,7% del total de la deuda pública que estaba en poder de los diversos servicios estatales como compradores de deuda, tal como lo consigna Macchi Monteverde en su obra de 1931 *Hacienda y finanzas del Estado.*

Debe decirse a su vez que, pese a que las obras de infraestructura más importantes demandaron la aprobación de recursos específicos para su desarrollo y estuvieron a cargo entonces de la CFOPM, la Administración Nacional del Puerto de Montevideo también emprendió en algunos casos obras menores que se financiaron con sus propios recursos.

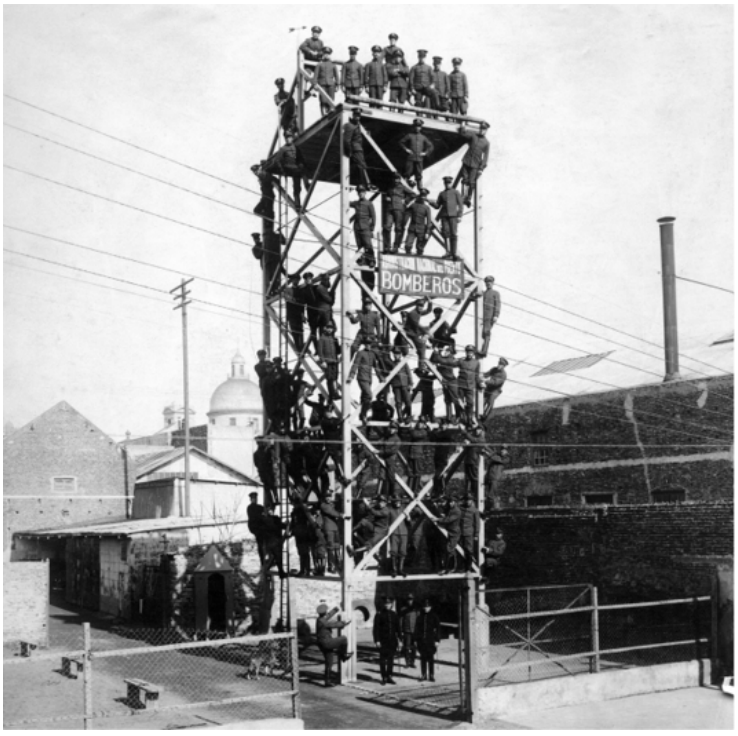


Imagen 2.9- Según García de Zúñiga el Cuerpo de Bomberos del Puerto fue organizado en 1918. Estaba compuesto por un jefe, cinco oficiales, y ciento cuarenta y ocho hombres; y contaba con una autobomba, un auto camión, un transportador a sangre, cinco a mano, una bomba de palancas y veintitrés extinguidores a mano. Fue disuelto por resolución de Directorio el 1 de noviembre de 1924.

José María Fernández Saldaña y Eduardo García de *Zúñiga. Historia del puerto de Montevideo.* Montevideo, ANP-Facultad de Ingeniería, 2010, p. 278

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Cuerpo de Bomberos de la Administración del Puerto de Montevideo. Fecha: [1916]. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG016)

La ejecución de las obras en el puerto de Montevideo (1917-1933)

Entre las obras que hubo que emprender en el período con los recursos de la ANPM, estuvo la construcción del propio edificio para el funcionamiento de la institución. Inicialmente las diversas oficinas se encontraban dispersas y alquilando diversas instalaciones, lo que generaba, según García de Zúñiga, un gasto importante por concepto de alquileres. Ya desde la Memoria del primer ejercicio (1916-1917) se había advertido que:

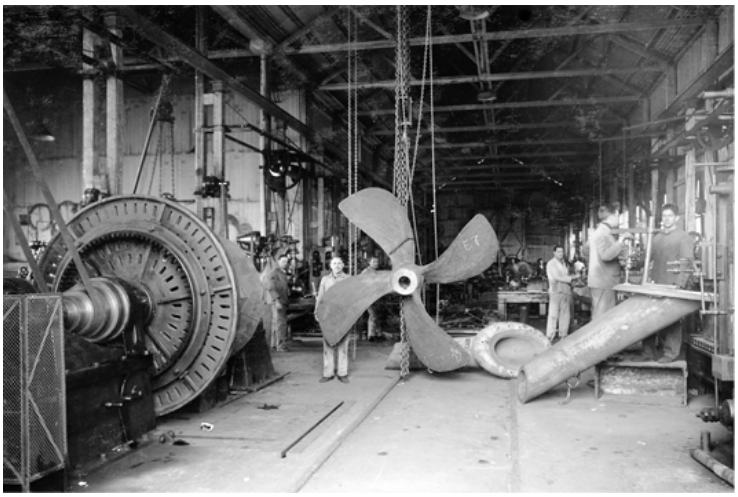
[…] la complejidad de los servicios portuarios adscriptos a esta Administración hace verdaderamente indispensable la centralización total de los mismos y para colmar ese desiderátum se impone la construcción del edificio propio donde se ubicarán todas las oficinas superiores del Puerto evitándose así las casi insalvables dificultades que al presente se notan por hallarse […] la sede del Directorio y la Oficina de Tráfico instaladas en casas distintas.

Por lo cual, mientras “el gran edificio” no llegaba, el Directorio se propuso la construcción de uno más modesto en coordinación con la Dirección Puerto de Montevideo, que fue la encargada de dirigir las obras. El edificio, localizado en las Calles 25 de Agosto y Juan Carlos Gómez, se había proyectado inicialmente para albergar al Instituto de Geología y Perforaciones, pero en agosto de 1920 la propiedad fue traspasada al puerto. Las obras, que fueron realizadas por la Administración, duraron un año para ponerlo en funcionamiento e insumieron $120.000, monto que incluía la compra de las obras primitivas por $25.100.[14]

A partir de octubre de 1922 se instalaron en el nuevo edificio el Directorio, la Secretaría General, la Contaduría, la Tesorería, la División Terrestre, la División Marítima y el Servicio Médico.

En cuanto a los otros servicios relacionados con la actividad portuaria, según se detalla en El Libro del Centenario, los *“amplios talleres de carpintería”,* depósitos, los *“talleres mecánicos montados con maquinarias modernas”*, la usina, guinches y el alojamiento de aprendices ocupaban un edificio de dos plantas localizado en la calle Ingeniero Monteverde, y los talleres mecánicos otro local de una planta en la calle Cerrito. La Capitanía General de Puertos funcionaría en el edificio que se proyectaba para la Aduana, cuyas instalaciones habían resultado destruidas por un incendio en 1921.

Entre las obras que habían quedado pendientes por falta de recursos se encontraban las tareas del dragado del puerto a 10 metros bajo cero. Hacia 1914, y con muchas dificultades a consecuencia de la escasez del material disponible, se había llegado a la profundidad de 8 metros y medio en las zonas de mayor utilización, pero la guerra paralizó las obras.



Imágen 2.10- Talleres de la ANPM, c. 1931

Fotografia: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental. Talleres ANP, sección mecánica. Fecha: s/d. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG076)

Por esa razón la ley de enero de 1922 incluyó entre sus destinos de inversión más importantes las tareas de dragado y la compra del material necesario para llevarlo a cabo. La licitación de las obras se realizó en junio de 1923, aceptándose la oferta de la sociedad

anónima holandesa *“M. J. van Hattum’s Havenwerken”,* que junto con la oferta de una empresa alemana eran las que proponían el mejor precio.

La conveniencia de la licitación para el dragado del puerto de Montevideo

Me tomo la libertad de llamar la atención de V.E. sobre la necesidad de resolver sin demora la forma de dragar a la profundidad prevista el canal de entrada. Es de toda evidencia que con los elementos que disponemos y frente a las múltiples dificultades inherentes al trabajo hecho de la manera impuesta por las disposiciones vigentes, sería casi imposible llevar a cabo la profundización del canal de entrada. Necesitamos encomendar la obra a una Empresa o adquirir nosotros el material complementario que precisamos. Creo que no debemos tardar más en contratar la obra, previa licitación, con un Empresario. Aunque resultara así más elevado el precio, comparado con el obtenido por administración, la diferencia estaría ampliamente compensada por la ventaja de tener concluido el canal a 10 mts. dentro de un plazo determinado, desde que en la actualidad, tanto por deficiencia, como por inadaptación de nuestro plantel, sólo se consigue mantener en dicho canal la profundidad de ocho metros bajo cero, profundidad que no basta ya.

Eduardo García de Zúñiga, director del puerto de Montevideo, al ministro de Obras Públicas, Ing. Santiago Calcagno, 5 de agosto de 1922; en: J.M. Fernández Saldaña y E. García de Zúñiga, op. cit. p. 285.

El contrato estableció un precio de $0,254 el metro cúbico de dragado, frente a los $0,225 que había costado en 1911 el dragado a cargo de la Dirección del Puerto. Pero esta obra era más trabajosa porque era la primera vez que se dragaría a esa profundidad y exigía equipamiento que la ANPM no tenía.

Las obras se realizaron de enero a setiembre de 1924, y se extendieron brevemente por un nuevo contrato suplementario con la misma empresa. Se utilizó para ello una draga de succión, la *“Borneo”*, que en 1925 fue adquirida por la CFOPM a la empresa holandesa e incorporada al tren de dragado del puerto con el nombre de draga *“Uruguay”.* La compra insumió $448.979 y según lo señala García de Zúñiga en la obra ya citada, se trató de un gran negocio, pues permitió bajar considerablemente el costo del dragado de allí en más.

Los rubros previstos por la ley de enero de 1922 fueron insuficientes, por lo que el dragado comenzó rápidamente a provocar déficit. Este se explicaba porque, como ya vimos en el apartado anterior, a partir del Presupuesto General del Estado de 1924-1925 la ANP entregaba al Ministerio de Obras Públicas –con destino a la CFOPM– una partida de $130.000 pesos anuales que extraía de sus propios recursos. Esa suma no alcanzaba a la cuarta parte del monto que insumía la tarea de dragado, que ascendía según los datos de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto, a unos $500.000 anuales en promedio. Se trataba de un déficit crónico consignado año tras año de manera insistente en la Memoria de la CFOPM.

La ley de enero del año 1922 también dispuso recursos para reconstrucciones de obras que evidenciaban el desgaste del tiempo o errores de construcción. A ese rubro se imputaron las obras de refuerzo de la escollera oeste, que venían realizándose desde 1918 pero con fondos insuficientes. Y hacia el año 1926, cuando aparecieron desperfectos en la escollera este, las obras de reparación también se imputaron a estos rubros.

En julio de 1926 el Ministerio de Obras Públicas decidió finalmente emprender las tareas de reconstrucción del muelle Maciel, obra que se venía discutiendo desde los años veinte. El muelle se había habilitado en 1908 como parte de las obras dirigidas por el ingeniero Kummer, en sustitución del muelle de piedra proyectado inicialmente. Con el paso del tiempo su estructura de madera había ido cediendo y se temía por su estabilidad. La obra implicaba la sustitución de ese muelle de madera por una estructura de cemento armado. Como los recursos previstos por la ley de enero de 1922 en el rubro respectivo eran insuficientes, los gastos fueron imputados al rubro de las obras no previstas que fueran consideradas urgentes. El nuevo muelle fue habilitado en el correr del año 1928.

Imagen 2.11- En la madrugada del 10 de enero de 1925 un ciclón causó grandes destrozos en las grúas instaladas frente al depósito Nº 6. La fotografía muestra el estado en que quedaron algunas de las ocho grúas destrozadas, de las cuales cuatro fueron reconstruidas aprovechando las partes en mejor estado, debiendo adquirirse ocho grúas nuevas. Todas las grúas fueron provistas de pinzas aseguradas a los rieles, por lo que un nuevo ciclón de enero de 1928 apenas causó destrozos menores.

Texto: datos en J. M. Fernández Saldaña y E. García de Zúñiga, ob. cit., p. 313; y *Memoria de la ANPM,* Ejercicio 1927-1928.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 10 de enero de 1925. Autor: s/d/. (UY-ANP-AF-ANG021)

También dentro de los recursos previstos por la ley de enero de 1922, se compró una grúa flotante a una empresa holandesa, la misma que había vendido las dragas A1 y A2. La grúa fue entregada en 1929, satisfaciendo así una demanda de la operativa portuaria de larga data, ya que en 1912 las autoridades habían tenido que rescindir un contrato por la adquisición de dicho equipamiento, debido al incumplimiento de la empresa contratante.

Por otra parte, la construcción del pabellón de pasajeros en el muelle A fue realizada entre octubre de 1920 y abril de 1923. Y si bien había comenzado a delinearse antes de aprobarse la ley de

enero de 1922, también fue incluida entre los destinos del dinero autorizado por esa ley. La obra había sido decidida directamente por el ministro de Obras Públicas, Arq. Humberto Pittamiglio, quien promovió un concurso del cual resultó ganador el arquitecto bonaerense F. Fleury-Tronquoy, encargado de elaborar los planos. Por la falta de recursos para una obra ambiciosa como la proyectada, se decidió licitar solo la parte central de su propuesta: la obra se reduciría a un salón de revisación, un andén cubierto para la llegada y una galería cubierta para la salida. Realizada la licitación correspondiente, fue aceptada la propuesta del Ing. Adolfo Shaw, que insumió luego de ejecutada $244.006, frente a los $208.483 proyectados inicialmente.

Entre 1923 y 1934 se realizaron también las obras de construcción de la Dársena Fluvial y el Muelle de Escala. Los buques de la carrera con Buenos Aires no precisaban de gran calado y si atracaban en las dársenas A y B, de 10 metros de profundidad, estas se estaban desaprovechando. Por ello se construyó la Dársena Fluvial a 5 metros y medio bajo cero, que era una profundidad suficiente para esos buques. Para los buques transatlánticos de pasajeros de gran calado se construyó el Muelle de Escala, en el muelle sur de la Dársena Fluvial, con un dragado de 10 metros de profundidad, evitando así que esos barcos ingresaran al puerto comercial. El primer contrato entre la CFOPM y la empresa Tosi y Cordano para la realización de estas obras fue firmado el 12 de diciembre de 1923, y sucesivamente ampliado por la firma de nuevos contratos que habilitaban recursos para continuar las obras. Los muros estuvieron listos en 1932, pero las obras prosiguieron con la construcción de depósitos y pavimentación. Hacia 1931 se llevaban invertidos $2.104. 827, frente al monto de $1.500.000 estipulado en la ley de enero de 1922 a esos efectos.

Las obras de infraestructura fueron inauguradas en 1934, pero restaban aun las obras de superestructura que implicaban un nuevo pabellón de pasajeros, los equipos para el manejo de las cargas y las vías del ferrocarril. De acuerdo a lo que plantea Oribe Stemmer en su obra *El puerto de Montevideo,* esas obras recién se iniciarían en 1937.

La necesidad de contar con instalaciones para reparar la flota de la ANPM fue planteada desde la misma creación de la institución. En la Memoria del primer ejercicio (1916-1917) ya se hablaba de ello. En 1916, además de adquirir la flota de Lussich, la Administración alquiló las instalaciones del varadero que hasta ese momento los Lussich arrendaban a la sucesión Gounoulhiou. Entendía el Directorio que era necesario comprarlo pues presentaba *"ventajas que lo hacen sobresalir de los proyectados en el Dique Nacional y La Teja."* Básicamente, porque se encontraba en la zona portuaria y próxima a las autoridades lo cual facilitaba la vigilancia y el control. Además, en opinión del Directorio, *"la compra del varadero podría ser considerada de oportunidad y como punto de partida del ensanche de las propiedades portuarias".* Por ello consideraba indispensable comprar la parte de la ribera que partía del costado de la calle Guaraní y llegaba hasta la Escollera Este.

Luego de varios estudios -y según se refiere en la Memoria del segundo ejercicio (1917-1918)- una Comisión recomendó su compra por $142.000, la que se concretó el 7 de mayo de 1918. El Directorio saludó la noticia porque estaba convencido de que *"era una necesidad imprescindible el poseer un varadero completo donde subir sus embarcaciones para pintarlas, [y] refaccionarlas".* El varadero de la ANPM contaba con instalaciones para reparar embarcaciones pequeñas y de porte medio, por eso durante la época se discutió la necesidad de construir un dique de carena que permitiera trabajar con embarcaciones de mayor porte. Para recabar información al respecto, en 1919 se envió a Europa al Ing. Carlos Berta, quien a su regreso elaboró un proyecto que fue aprobado por la Dirección del Puerto de Montevideo en octubre de 1923. Sin embargo, el mismo no llegó a concretarse porque, cuando se estaban terminando parte de las obras, el nuevo Ministro de Obras Públicas, Ing. Santiago Calcagno, las mandó demoler por discrepar con el procedimiento administrativo seguido por su antecesor, el Arq. Humberto Pittamiglio.[15]

Tampoco se concretarían las obras en el Varadero de La Teja previstas en la ley de enero de 1922. Porque, como ya fue visto, la

ley del 17 de julio de 1925 dispuso que una parte de los recursos previstos para la construcción de ese varadero se destinaran a las obras del Dique Nacional. Si bien el dique dependía de la Dirección de la Armada y del Ministerio de Guerra y Marina, lo cierto es que cumpliría la función prevista para el dique de carena y el Varadero de La Teja. Además, la misma ley que estipuló el préstamo de la CFOPM a la Dirección de la Armada, dispuso que las embarcaciones del Ministerio de Obras Públicas que no pudieran ser reparadas en los varaderos existentes, fueran carenadas y reparadas en el Dique Nacional a precio de costo. En ese sentido fue que E. García de Zúñiga señaló que *“sus principales utilizadores no fueron nunca los navíos de nuestra pequeña Armada sino los buques mercantes.”*

Imagen 2.12 - Inauguración del guinche eléctrico del Astillero de la ANPM. Prueba de suficiencia del mismo al poner en seco al vapor Cabo Polonio.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: Setiembre de 1926. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG030)

Posteriormente, en 1927 los ingenieros Regusci y Voulminot instalaron en el puerto de Montevideo un dique flotante cuyas instalaciones estaban habilitadas para poder carenar la casi totalidad de los cargoboats que arribaban al Río de la Plata. En setiembre de 1929 solicitaron al Directorio de a ANPM que se les autorizara a agrandar longitudinalmente el dique hasta llegar a los 120 metros. A cambio pagarían $200 mensuales y otorgarían una bonificación del 15% en las tarifas cuando tuvieran que hacer uso de sus instalaciones las embarcaciones de la ANPM, de la Capitanía General de Puertos y de la Armada.

Por lo antes señalado es que puede decirse que, en lo referente a la reparación de los buques, los servicios portuarios del puerto de Montevideo también eran provistos de manera “mixta”, por parte de la ANPM y de particulares.

Imagen 2.13- Viaje inaugural del remolcador Antonio D. Lussich. El presidente del Directorio, señor Alfredo Labadie, rodeado de las personas invitadas momentos antes de embarcar.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 8 de noviembre de 1931. Autor:s/d. (UY-ANP-AF-ANG110)

En 1918, por una ley del 16 de julio de ese año se había autorizado el arrendamiento del Depósito Nº 10 del puerto de Montevideo a la Sociedad Anónima Armour del Uruguay por un plazo de 10 años. Se dispuso también que los proventos que percibiera la ANPM por el arriendo se destinaran al servicio e intereses de la deuda para la construcción de nuevos hangares. Finalmente, una ley del 18 de octubre de 1928 autorizó la inversión de $401.046 (monto al que ascendía el Fondo de reserva de la ANPM y el producido del arriendo del Depósito Nº 10) en la construcción de hangares en el muelle A y de una verja que limitara la zona portuaria. La obra se realizaría con el objetivo de mejorar la seguridad del puerto y de embellecer sus instalaciones. El contrato fue firmado el 27 de setiembre de 1930 con la Empresa Constructora Adolfo Shaw y la obra fue recibida en abril de 1933.

Como se ha reseñado, por intermedio de la CFOPM se financiaron obras que no tenían directa relación con la ANPM o con la Dirección Puerto de Montevideo, las que una vez finalizadas serían puestas en explotación por otras reparticiones del Estado. Eso fue lo que ocurrió con las obras en La Teja para la construcción de una dársena y zona de inflamables, y también con la construcción del Mercado de Frutos en el puerto.

Las obras en La Teja comenzaron en setiembre de 1930, motivadas por un incendio producido en la zona de la Aguada. Por una resolución del CNA del 25 de febrero de 1929 se había dispuesto que parte de las obras se imputaran al rubro de obras impostergables de la ley del 26 de enero de 1922. Luego, por decreto del 15 de enero de 1932, se estableció que la ANPM asumiera el costo de la dársena de inflamables hasta un monto calculado en $670.117, y que fuera realizada en un año. Las obras permitirían efectuar la descarga directa de inflamables envasados, lo cual ahorraría gastos de lanchaje y estadía y también evitaría posibles averías.

Según consigna la CFOPM en su Memoria de 1932:

Se ideó una fórmula que permitió iniciar las obras en un breve plazo, que consistió en aplicar a la misma recursos del Puerto pero con el carácter de colocación reproductiva, en atención a que una vez construida la Dársena y Zona de inflamables se produciría un mayor rendimiento de los derechos portuarios por causa del perfeccionamiento del servicio, que permitiría la descarga a granel de combustibles, con economía de tiempo y gastos, pero con crecimiento de los gravámenes compensatorios.

La obras correspondientes a la dársena de inflamables consistieron en: un muelle Nº2 con una longitud de 288,74 m y dos frentes de atraque, un muro tipo A para atraque de pequeñas embarcaciones con una longitud de 147,34 m, un dique de ribera tipo B de 150 m de longitud situado en prolongación de la vieja escollera existente, y tres hectáreas de superficie terraplenada inmediata a las obras anteriores que se destinaría para el depósito de inflamables. El contrato se firmó con la empresa Wayss & Freytag, por un monto de $670.716 pesos y una parte de las obras sería realizada por la Administración. Los gastos se cubrirían con los ingresos producidos por su explotación.

Cuando las referidas obras llegaban a su fin, una resolución del Ministerio de Obras Públicas del 30 de setiembre de 1932 autorizó a la CFOPM a arrendar las obras de La Teja a la recientemente creada Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland, a pesar de que la ANPM se había manifestado en contra de esa medida. Como se verá en el siguiente capítulo, en el correr de la década de 1930 la ANCAP terminaría comprando esas dependencias portuarias.

Asimismo, cuando las obras del Mercado de Frutos estaban llegando a su fin, por una resolución del CNA del 6 de octubre del año 1932, se resolvió encomendar su administración al Banco de la República. Las obras habían sido contratadas con la Compañía Platense de Electricidad Siemens Schuckert S.A. por $837.820, lo cual había sido aprobado por el CNA el 25 de julio de 1929. Las obras se financiaron con los recursos previstos por la ley del 26 de enero de 1922.

La CFOPM creía que las ganancias que diera el Mercado de Frutos debían usarse para pagar los gastos generados en su construcción y destinarse a mejoras y conservación de las obras del puerto. Así lo manifestó en su Memoria de 1932, y realizó gestiones para que la resolución de octubre fuera modificada por el CNA, pero no tuvo resultados. En ese sentido, el 22 de noviembre de 1932 entregó el edificio al BROU de forma provisoria, pero pronto fue conminada a hacerlo de forma definitiva.

A modo de balance de las obras emprendidas en el puerto de Montevideo a lo largo de los años de que trata este capítulo, puede decirse que hacia el 31 de diciembre de 1932, incluidas las obras del Dique Nacional, se había superado al menos en tres millones de pesos los montos autorizados por la ley de enero de 1922. Esa ley, la más importante del período en materia de infraestructura portuaria, había asignado $9.300.000 para las obras, pero ya se habían invertido más de 12 millones de pesos.

Las obras en los puertos del interior del país y el establecimiento de zonas francas

Mientras no se llevara adelante en el país un plan de desarrollo de carreteras nacionales, la navegación fluvial seguiría siendo importante para el traslado de mercaderías y pasajeros.

Hasta mediados del año 1933, fue el Poder Ejecutivo, a instancias de la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas, el encargado de delinear los planes de obras para el desarrollo portuario del interior del país. Como ya fue visto, recién hacia finales del período se le encomendó a la recién creada ANP ir tomando iniciativa en la administración de todos los puertos de la República. Lo cual, por otra parte, no fue implementado inmediatamente.

El puerto de Paysandú y las exportaciones agrícolas del litoral, según Eduardo Acevedo

Un informe de la Dirección de Hidrografía correspondiente al año 1924, hacía constar con relación al puerto del Salto que era urgente canalizar los pasos del Hervidero, Yuquerí Grande, Yuquerí Chico y Corrales. Invocaba que en los períodos de bajante sólo había en ellos un metro y medio de profundidad y que por esa razón durante un tercio del año tenían los buques que detenerse en Paysandú o Colón y efectuar allí sus trasbordos. El mismo informe establecía que acababan de terminar las obras de una de las secciones del puerto de Paysandú y agregaba que una vez que se abordaran las otras ya programadas y fueran dragados los pasos de Almirón, Urquiza y Vera, sería Paysandú el término de la navegación marítima, y nuestro gran puerto de exportación agrícola.

Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay,* Tomo VI, p. 315

En ese sentido, se aprobaron a lo largo del período diversas obras de ampliación de los puertos del litoral. Probablemente la disposición de carácter más general fue la que, por una ley del 19 de diciembre de 1929, autorizó al CNA a incluir en el plan de obras contemplado por la Ley de Vialidad e Hidrografía del 19 de octubre de 1928 las obras de ampliación de los puertos de: Salto, Paysandú, Fray Bentos, Nueva Palmira, Mercedes, Dolores y Carmelo. Y antes que esa, una ley del 15 de noviembre de 1926 que había autorizado a modificar el destino de los fondos estipulado en la ley de contratación del primer Empréstito Hallgarten de abril de ese año, incluyendo entre ellos la realización de obras en los puertos de Salto, Paysandú y Fray Bentos por hasta $1.000.000.

El presidente Baltasar Brum habla sobre la propuesta de puerto y zona franca en Colonia (1919)

Comprendo que Colonia necesite una fuente de recursos que lo lleve a una prosperidad ansiada (…) pero busquemos esa prosperidad por los medios lícitos que signifiquen una gloria para el país y una jalón más en la política constructiva que inició José Batlle y Ordóñez. Les propongo auspiciar y darle fuerza de ley, a la construcción, en breve, de un puerto y una zona franca en Colonia que sería el pasaje obligado de todo el comercio y la navegación de y para Rosario, Zárate, Campana, Concepción del Uruguay, Paraguay, Matto Grosso y oriente de Bolivia, para el Chaco, etc., que estaría

en comunicación directa con Montevideo y a 45 kilómetros de los puertos de La Plata y Buenos Aires.

Raúl Jacob, *Modelo batllista ¿variación sobre un viejo tema?,* Montevideo, Proyección, 1988, p. 51.

También se aprobaron recursos para la realización de obras de ampliación y reconstrucción en puertos específicos. Así, una ley del 26 de agosto de 1920 autorizó al Poder Ejecutivo a disponer de hasta $300.000 de la “Deuda de Obras Públicas y Conversión de 1918” para la construcción de obras complementarias y de superestructura ferroviaria en el puerto de Paysandú. Ello requirió que un decreto del mes siguiente ampliara la emisión de títulos de esa deuda, porque ya había sido completamente emitida y puesta en circulación. A fines del año siguiente, una nueva ley del 16 de noviembre de 1921 declaró expropiables los terrenos necesarios para la instalación de las vías férreas y otra de julio de 1926 autorizó al CNA a disponer de $32.550 para cubrir el déficit de las obras del puerto de Paysandú.

Por otra parte, y dado el avance de las obras, en diciembre de 1928 el Poder Ejecutivo aprobó un convenio para la entrada de los vagones del Ferrocarril Midland al puerto de Paysandú con el fin de facilitar la movilización de mercaderías. Y dos años más tarde, ante la gestión realizada por la West India Oil Co. –filial de la Standard Oil de New Jersey– el Poder Ejecutivo declaró habilitado el Muelle del Ferrocarril Midland en el puerto de Paysandú para la descarga de los productos provenientes de Montevideo. La empresa debería abonar el impuesto de eslingaje y de grúa, y pagar el sueldo de un guarda de 2ª clase encargado de fiscalizar las operaciones en el muelle.

También en 1928, por una ley del 6 de setiembre de ese año se dispuso la construcción del puerto de Arazatí, en el paraje conocido como Barra del Arroyo Sauce en el departamento de San José. Para la financiación de la obra el CNA contrataría un préstamo por $215.000, que se serviría con un impuesto creado por la ley. Ese impuesto gravaría a las propiedades contiguas al puerto, e iría

desde los $0,50 por hectárea, que pagarían las propiedades más cercanas, hasta $0,10 por hectárea que pagarían las más alejadas.

En el este del país, por una ley del 19 de diciembre de 1929, se autorizó la construcción de un hotel en el puerto de La Paloma y la compra de mobiliario por hasta $100.000, y tres años más tarde, una ley del 19 de agosto de 1932 dispuso nuevos recursos para la construcción del hotel y la rambla de ese puerto. Aunque estas inversiones respondían ante todo a la intención de promover el turismo, no eran ajenas a la importancia del tráfico de mercaderías en tránsito al Brasil.

Asimismo, como se consigna en el *Libro del Centenario,* había quedado pendiente la idea de construir un "gran puerto marítimo" en la Coronilla, unido por ferrocarril a toda la zona este como salida para los productos regionales, incluyendo a los proveniente de Brasil. El proyecto había sido presentado en la primera década del siglo XX, pero transcurrió todo el período sin llegar a concretarse.

Pero, sin duda la iniciativa más ambiciosa en materia del desarrollo de la infraestructura portuaria fuera de la capital del país, fue la de construir zonas francas como una forma de atraer el comercio de tránsito con la región, que venía en franca decadencia, como ya se vio en el capítulo anterior.

Las propuestas de construir zonas francas en Uruguay fueron realizadas en el entendido de que serían "una tabla salvadora" en la competencia por el tráfico regional, tal como plantea el historiador Raúl Jacob en su obra *Modelo batllista ¿variación sobre un viejo tema?.* Según el estudio de los antecedentes que realiza este autor, a quien seguimos en este tema, las primeras iniciativas databan del siglo XIX y se habían propuesto para la capital, a instancias del alto comercio montevideano. Posteriormente, durante la primera presidencia de Batlle y Ordóñez, se enviaron dos misiones a Estados Unidos con el objetivo de estudiar el régimen de los puertos francos estadounidenses: primero viajó el Ing. Eduardo García de Zúñiga y luego el Dr. Juan Carlos Blanco Acevedo. A partir de sus informes, además de pensarse en Montevideo, comenzó a analizarse su posible localización en Colonia, Nueva Palmira y Santa Rosa del Cuareim (actual Bella Unión).

La idea de construir un puerto en el litoral que concentrara el tráfico de las embarcaciones que remontaban el Uruguay, Paraná y Paraguay, se explicaba porque Montevideo no tenía buenas condiciones para recibirlas en los días de temporal. Esas embarcaciones o “chatas” tenían un calado de solo dos metros, que era el que les permitía justamente llegar hasta Paraguay y Matto Grosso, pero que en los días de tormenta volvía peligroso su ingreso a un puerto poco abrigado como era el de Montevideo.

Por otra parte, la habilitación de zonas francas permitiría quitarle a Buenos Aires su predominio en el comercio con los puertos del litoral uruguayo, ya que los comerciantes, en razón de la cercanía, preferían realizar su tráfico por ese puerto en detrimento de Montevideo. Tal como es consignado por Jacob, las distancias a Montevideo podían ser dos o tres veces mayores respecto de Buenos Aires: Fray Bentos se encontraba a 94 km de Buenos Aires y a 194 de Montevideo, mientras que Carmelo y Colonia se encontraban a 48 y 28 km de Buenos Aires y a 135 y 92 de Montevideo, respectivamente.

La propuesta que terminó por concretarse fue la de construir dos puertos y zonas francas en el litoral del Uruguay, una en Colonia y otra en Nueva Palmira. Los vecinos de Colonia habían realizado, hacia fines de 1919, un pedido a la Presidencia para que se restablecieran las corridas de toros, pues entendían que su eliminación había causado la disminución de la afluencia de turistas desde Buenos Aires. Baltasar Brum, entonces presidente de la República, se rehusó a hacerlo por razones de índole moral, pero en cambio propuso promover una nueva actividad económica que diera impulso a la región: la construcción de un puerto y una zona franca. Según señala Eduardo Acevedo: *“Era necesario contemplar las aspiraciones de los que invocaban esos espectáculos bárbaros como medio de dar vida a la Ciudad de la Colonia”.*[16]

En 1922 el CNA pidió a la Asamblea General la sanción de una ley por la cual se autorizaban recursos para la construcción de dos puertos y zonas francas en el litoral, la que fue aprobada el 20 de junio de 1923. La ley disponía $1.000.000 para las obras en Colonia

y $300.000 para las obras en Nueva Palmira y facultaba al Poder Ejecutivo a organizar y reglamentar en el futuro otra zona franca en Santa Rosa del Cuareim.

El capital necesario para las obras y para la expropiación del terreno donde se instalarían las fábricas y establecimientos industriales, sería aportado por la empresa constructora. A cambio de ese capital el Estado le otorgaría títulos de deuda, los "Bonos Instalación de Zonas Francas" de 6 y ½ % de interés y 1% de amortización acumulativa y a la puja. El servicio de esa deuda se cubriría con los recursos generados por la puesta en explotación de las respectivas zonas francas: el arrendamiento de los establecimientos industriales, las tarifas de los depósitos fiscales, el impuesto al uso de grúas o eslingaje y las diversas tarifas portuarias que se cobraran por entrada a mulles y estadía.

Una vez terminadas las obras, en las zonas destinadas a establecimientos industriales, las materias primas de procedencia extranjera podrían ser manipuladas libres de derechos aduaneros y de cualquier impuesto interno, ya fuera que se realizara su embarque, desembarque, transformación, perfeccionamiento, clasificación o división para su posterior comercialización. Por otra parte, se disponía un régimen privado de administración de las nuevas zonas francas. La ley autorizaba al Estado a contratar con empresas particulares su explotación por un período no mayor a 30 años, reservándose el derecho de intervención y contralor en tarifas, precios de arrendamientos y régimen de explotación.

En el año 1925 se colocó la piedra fundamental de las obras a realizarse en Colonia y para su financiación se autorizó al Poder Ejecutivo, por ley del 27 de julio de ese año, a contribuir con $10.000 pesos para los gastos que demandara, que serían descontados de los "Bonos Instalación de Zonas Francas" autorizados por la ley de 20 de junio de 1923.

Según consigna Eduardo Acevedo en su obra ya citada, hacia 1927 ya había sido contratada la construcción en Colonia de dos amplios muelles y una explanada, pero quedaban pendientes obras por un valor superior a los recursos habilitados originalmente, por lo que el CNA solicitó al Parlamento su ampliación en $1.162.000, que

se sumarian al millón de pesos ya aprobado. La ley del 13 de diciembre de 1927 dispuso que los nuevos recursos se utilizarían para la construcción de 600 metros de escollera de abrigo, depósitos, vías, guinches e imprevistos, y el aumento de la escollera del muelle de cabotaje. Para ello se emitirán nuevos "Bonos de Instalación de Zonas Francas" y los servicios correrían a cargo de rentas generales hasta que el puerto generara proventos.

Hacia fines de 1928, por ley del 27 de diciembre de ese año, se habilitaron las obras en los puertos de Colonia y Nueva Palmira para operaciones de exportación y removido de cereales.

Desde el año 1929 y tal como se consigna en la Memoria de la ANPM del ejercicio 1929-1930, comenzó a discutirse la modificación de la ley de creación de zonas francas en relación con su forma de administración, formulándose propuestas a favor de su estatización. El primer proyecto enviado por el CNA al Parlamento propuso que dicha administración le fuera encomendada a la ANPM pero, gracias a las sugerencias realizadas por el Directorio del organismo, la ley finalmente aprobada el 15 de julio de 1931, dispuso que la explotación de dichos puertos y zonas francas fuera realizada por comisiones administradoras locales. La ANPM, la Dirección General de Aduanas y el Consejo Departamental de Colonia designarían un delegado cada uno, que debía residir en la localidad respectiva; mientras que la Comisión Directiva del Centro de Navegación Transatlántica enviaría una terna de candidatos para cada una de las zonas francas y el CNA elegiría entre ellos.

Sin embargo, luego del decreto ley de 25 de abril de 1933 que encomendó a la Administración Nacional de Puertos la elaboración de *“un plan racional”* para la administración de todos los puertos del país, ese régimen de administración se vería parcialmente modificado.

El Directorio se abocó a elaborar un reglamento de funcionamiento similar al del puerto de Montevideo para la zona franca de Colonia, que fue aprobado por el Poder Ejecutivo por decreto del 7 de octubre de 1933. Por dicho reglamento se creaba un Consejo Local Honorario de Administración, que estaría integrado por nueve miembros: un representante del Directorio de la ANP que lo

presidiría; cuatro miembros natos (el receptor de la Aduana de Colonia, el jefe de Policía, el capitán del Puerto y el intendente del Departamento) y cuatro miembros electivos, designados por el Centro de Navegación Transatlántica, el Centro Marítimo del Uruguay, la Federación de Sociedades de Fomento del Departamento y el Centro Industrial y Comercial de Colonia.[17]

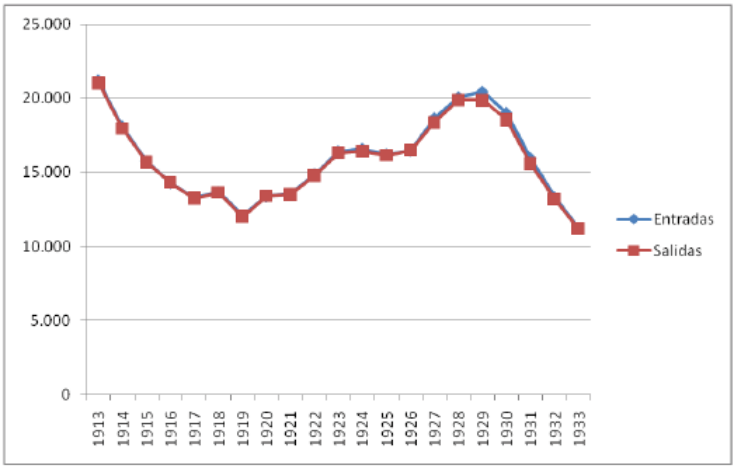
4. Movimiento de carga y de pasajeros en el puerto de Montevideo (1917-1933)

Movimiento de buques en el puerto de Montevideo

El gráfico Nº 2.3 expresa la cantidad de buques entrados y salidos en todos los puertos del país entre 1913 y 1933. Allí puede verse cómo ese movimiento de buques cayó durante todo el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, para luego iniciar un continuo crecimiento, que se volvió más importante a partir de 1925, cuando las relaciones comerciales a nivel mundial parecían normalizarse. Sin embargo, recién a fines de la década de 1920 se vuelve a producir un movimiento de entrada y salida de buques equiparable al de antes de la Primera Guerra Mundial. Posteriormente, la crisis de 1929 y las consecuencias que tuvo para el intercambio comercial a escala global hicieron caer el movimiento a sus niveles más bajos de todo el período que estudia este capítulo.

De todos modos, tal como puntualizan Bertino y otros en el Tomo III de su *Historia Económica del Uruguay,* si se considera el número de toneladas transportadas por esos barcos las conclusiones varían, porque ya en 1923 se habría alcanzado el mismo tonelaje que en 1913. Ello se explica porque entre 1921-1925 los buques pasaron a tener un tonelaje promedio de 900 toneladas por buque, frente a las 600 o 700 toneladas promedio que tenían entre 1904 y comienzos de la década de 1920. Lo cual fue acompañado, a su vez, por un aumento del trasporte marítimo en detrimento del transporte fluvial.

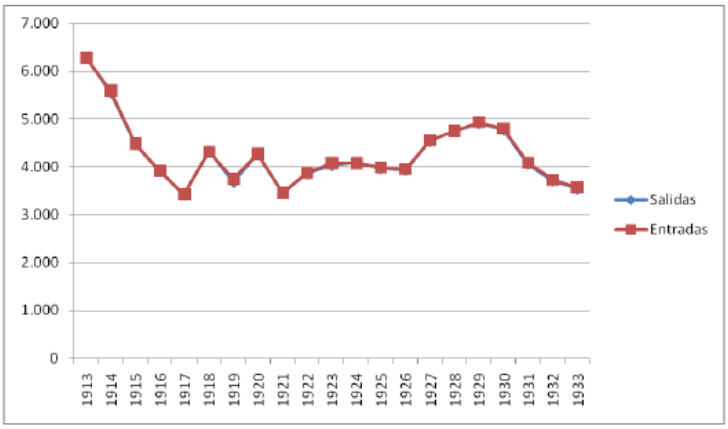
Gráfico 2. 3: Puertos uruguayos. Total de buques entrados y salidos, 1913-1933



Fuente: Anuarios Estadísticos, varios años. Tomado de: Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950, Tomo IV, p. 311.

Si se considera el movimiento de los buques en el puerto de Montevideo, a excepción del período de la Primera Guerra Mundial e inmediata posguerra, donde se producen las mayores oscilaciones, las tendencias fueron las mismas que en el movimiento de buques de todo el país. Y, aunque en este caso el total de buques no volvería a los niveles previos a la Primera Guerra Mundial, ello se explica porque en el puerto de Montevideo, aún más que en los del resto del país, se vio el impacto del aumento del tonelaje de los buques y de la importancia de los buques a vapor respecto de los veleros que realizaban la navegación fluvial.

Gráfico 2. 4: Puerto de Montevideo. Total de buques entrados y salidos, 1913-1933



Fuente: Elaboración propia en base a: BROU, “Sinopsis económica y financiera del Uruguay”, 1933; y Anuario Estadístico, 1933.

El comercio exterior

A lo largo del período considerado en este capítulo, Uruguay experimentó diversos choques externos que sacudieron su intercambio con el resto del mundo. Como se ha consignado, durante la Primera Guerra Mundial el saldo comercial del país se vio favorecido a partir de 1916 por un aumento de los precios de la carne y la lana y el mantenimiento de bajos niveles de importación.

La guerra impuso restricciones severas al traslado de capitales, por ello en 1918 Uruguay otorgó préstamos a Inglaterra y Francia por intermedio del Banco de la República, con el objetivo de financiar las exportaciones.

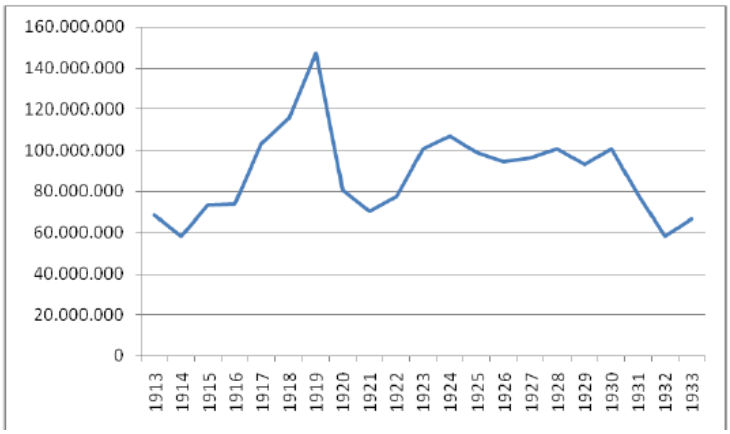
La caída de los precios de exportación luego de la guerra redujo el saldo comercial del Uruguay, al tiempo que comenzaban a recuperarse también las importaciones. Por lo que, si bien luego de la crisis de posguerra se registraron saldos comerciales favorables, ellos fueron moderados. A fines del período, el año 1929 marcó el fin de ese ciclo, porque si bien en 1930 y luego de 1932 se registraron magros superávits en el saldo comercial, ello se debió fundamentalmente a las restricciones que comenzaron a pesar sobre las importaciones.

Cuadro 2. 3- Intercambio comercial del Uruguay 1913-1933 (Valores en pesos)

Año	Importaciones Valores de aforo	Exportaciones Valor de plaza (2)	Saldo comercial $
1913	50.352.901	68.496.120	18.143.219
1914	37.234.877	58.248.469	21.013.592
1915	34.979.639	73.301.741	38.322.102
1916	35.280.801	73.870.453	38.589.652
1917	37.212.231	103.456.163	66.243.932
1918	37.530.724	116.050.594	78.519.870
1919	43.202.682	147.251.078	104.048.396
1920	50.590.480	80.751.735	30.161.255
1921	39.718.688	70.265.763	30.547.075
1922	43.093.559	77.422.935	34.329.376
1923 (1)		100.591.127	
1924	62.930.992	106.836.282	43.905.290
1925	73.357.377	98.853.683	25.496.306
1926	74.111.631	94.303.586	20.191.955
1927	81.829.873	96.418.695	14.588.822
1928	93.954.951 (3)	100.802.800	6.847.849
1929	93.284.012	92.952.246	-331.766
1930	91.300.346	100.934.583	9.634.237
1931	88.781.906	78.303.227	-10.478.679
1932	55.510.406	58.283.756	2.773.350
1933	63.789.563	66.685.471	2.895.908

Fuente: Anuario Estadístico, 1940. (1) La División de Estadística del Comercio Exterior no confeccionó los cuadros del comercio de importación. (2)Hasta 1912, inclusive, valor oficial. (3) Desde el año 1928 en adelante, incluido el tránsito del Brasil.

Gráfico 2. 5: Valor de las exportaciones del Uruguay 1917-1933 expresadas en pesos



Fuente: Anuario Estadístico, 1940.

La infraestructura portuaria colaboró con la salida de las exportaciones: luego de varias negociaciones con la Sociedad Anónima Armour del Uruguay, a mediados de 1918 la ANPM arrendó a dicha empresa el Depósito Nº 10. El contrato obligaba a la ANPM a entregar el depósito por 10 años para que la empresa contratante lo transformara en cámara frigorífica, y a cambio Armour se comprometía a pagar el arriendo respectivo y a exportar 50.000 toneladas el primer año y 75.000 los siguientes.

De todos modos, tal como se desprende del siguiente cuadro, el puerto de Montevideo se había consolidado como puerto importador, pues a lo largo del período las importaciones movilizadas superaron ampliamente a las exportaciones.

Cuadro 2. 4- Volumen de las mercaderías movilizadas en el puerto de Montevideo (1913-1933)
(Toneladas métricas)

Años	Importación	Exportación	Tránsito	Total
1913	1.474.682	420.096	17.596	1.912.374
1914	1.170.765	350.622	8.690	1.530.077
1915	952.913	397.919	4.425	1.353.257
1916	938.141	361.253	8.344	1.307.738
1917	960.580	427.757	16.299	1.404.636

1918	1.062.526	494.583	16.082	1.573.191
1919	1.137.693	558.403	61.857	1.757.953
1920	1.223.746	399.743	3.926	1.627.415
1921	868.791	420.402	8.821	1.296.874
1922	1.156.420	405.865	2.093	1.564.378
1923	1.286.236	479.441	2.049	1.767.726
1924	1.402.793	514.456	1.567	1.918.816
1925	1.382.881	487.036	2.722	1.872.639
1926	1.360.467	479.328	2.287	1.842.082
1927	1.561.909	535.232	1.633	2.098.774
1928	1.557.775	524.610	4.494	2.086.879
1929	1.728.837	484.954	3.544	2.217.335
1930	1.682.524	555.524	63.412	2.301.460
1931	1.382.074	454.768	48.452	1.885.294
1932	1.123.351	401.062	41.617	1.566.030
1933	1.260.431	446.196	57.154	1.763.781

Fuente: BROU, *Sinopsis económica y financiera del Uruguay,* 1933. Tomado de: Benjamín Nahum, *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950,* Tomo IV, CSIC, p. 315.

Se había cumplido, al decir de R. Jacob, aquello de que “quien pega primero pega dos veces”. Buenos Aires se había consolidado como puerto terminal mientras Montevideo había quedado relegado a ser un puerto de escala, y sus instalaciones sirvieron como depósito para las mercaderías que el vecino no podía absorber, o para hacer más liviano el viaje de los barcos por el Canal del Indio. Además, Buenos Aires concentraba las exportaciones provenientes del litoral uruguayo, que en razón del menor costo de los fletes preferían ese puerto frente al de Montevideo.

Ventajas del puerto de Buenos Aires para la exportación de cereales del litoral uruguayo

El embarque de trigo en el puerto de Buenos Aires cuesta $ 0.60 por tonelada. En Montevideo cuesta $2.00. En Buenos Aires hay elevadores de granos que llevan sus tubos hasta las bodegas de los buques y los llenan con la misma rapidez que si fuera agua. En Montevideo la carga se hace en carros desde la barraca hasta los muelles y luego en guinches. Un elevador moviliza hasta 3.000 toneladas por jornada. Con nuestro procedimiento no se alcanza a 1.000, ni aún pagando asignaciones extraordinarias.

Testimonio de un consignatario de cereales del litoral uruguayo a mediados de los años veinte. Tomado de: Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay,* Tomo VI, ob. cit., p. 342

No obstante ello, una buena parte de la producción pecuaria riograndense se sirvió de las vías férreas uruguayas y del puerto de Montevideo para la comercialización de sus productos, pese a contar con un puerto que se encontraba en proceso de mejoramiento desde comienzos de la década de 1910. Jacob plantea que de acuerdo a las estadísticas riograndenses, hacia 1926-1927 se exportó por el puerto de Montevideo el 18% de las exportaciones pecuarias del estado de Río Grande del Sur, que incluían carne conservada, refrigerada, lana y otros derivados. Los productos agropecuarios de la campaña riograndense demoraban tres días en llegar a Montevideo, frente a los cinco que les insumía llegar al puerto de Río Grande. Y además, el flete era más barato.

La preeminencia de Montevideo frente a Río Grande en 1929

Montevideo continua siendo para nuestra producción de Río Grande del Sur y de Matto Grosso, una plaza de negocios mucho más importantes que la ciudad de Río Grande. No existe en Río Grande ninguna gran casa compradora de frutos del país que se pueda comparar a las grandes "barracas" de Montevideo. […] [La] diferencia de flete marítimo es tan grande que hasta del puerto de Río Grande viene caga para embarcar aquí [en Montevideo], con destino a los mercados europeos.

Henrique Pinheiros de Vasconcellos, *Uruguay- Brasil: Comercio e navegaçao 1851-1927,* Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1929. Tomado de: Raúl Jacob, Modelo Batllista *¿Variación sobre un viejo tema?,* Montevideo, Proyección, p. 59

Uruguay había tomado medidas en ese sentido. En 1921, por una resolución del 11 de abril de ese año se habían fijado tarifas privilegiadas para el tránsito de mercaderías con destino a puertos de Sudamérica, que pagarían $1,50 por cada 1000 kg desembarcados en el puerto. Como requisito para acceder a esa tarifa, los armadores de los buques debían ser uruguayos o, en caso de ser extranjeros, debían contar con casa central en el país, y también debían reexpedir al menos 2 millones de kg o 2000 m3 de mercaderías al año. Posteriormente, a instancias de una demanda presentada por los agentes marítimos y agentes del comercio de tránsito, por un decreto del 21 de diciembre del año 1925 se eliminó ese requisito de la movilización de dos millones de kilos anuales para gozar del beneficio tarifario. Aducían los empresarios uruguayos que en el país solo dos empresas llegaban a ese requisito y todos se veían obligados a servirse de su intermediación.

En 1931, para facilitar aún más el tránsito de mercaderías en el puerto, se dispuso por un decreto del 11 de agosto de ese año, que el trasbordo directo de mercaderías sería gratuito y en los casos en que se utilizara el lanchaje se cobraría la tarifa de $1,50 los mil kilos o metros cúbicos. Mientras que la tarifa para la operación de descarga directa a vagones y de vagón a buque sería de $0,75, y la entrada y salida a depósito costaría $0,50 los mil kilos o metros cúbicos. Además se autorizó *“a la Administración Nacional del Puerto para otorgar rebajas sobre los servicios de lanchajes, fletes y depósitos de mercaderías a flote, en casos especiales, tratándose de grandes cantidades de mercaderías por una expedición o varias sucesivas”,* debiendo ser aprobada la rebaja por dos tercios de los integrantes del Directorio.

El puerto de Montevideo y los flujos migratorios

En el período que abarca este capítulo se produjo la última oleada inmigratoria de importancia que, de acuerdo a lo que plantean Silvia Rodríguez Villamil y Graciela Sapriza en su obra *La inmigración*

europea en el Uruguay, transcurrió entre 1918-1920 y 1930, en que se cierra el ciclo de la inmigración masiva en el Uruguay que se había iniciado hacia la década de 1870.

Pasada la crisis de posguerra y hasta 1930-31 se reportan los mayores saldos migratorios de ultramar de todo el ciclo de la inmigración masiva. La caída que se produce a partir de 1931 en el ingreso de extranjeros provenientes de ultramar, explica entonces la periodización que la historiografía ha elaborado para el estudio de este fenómeno migratorio de perdurables consecuencias para el Uruguay.

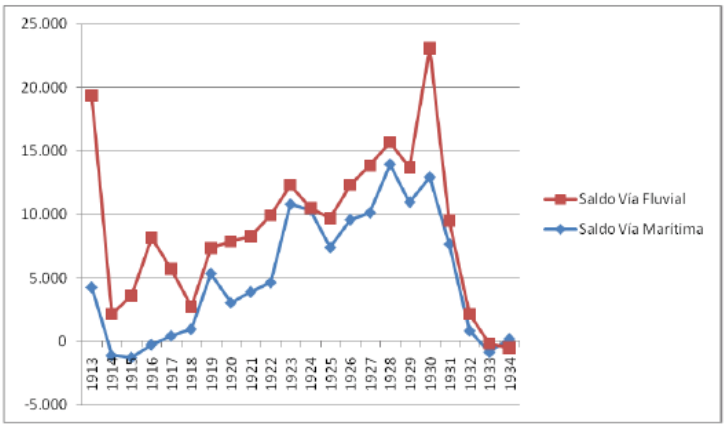
Cuadro 2.5- Movimiento de pasajeros de la navegación exterior por el puerto de Montevideo, 1913-1933.

Año	Vía marítima			Vía fluvial		
	Entrada	Salida	Saldo	Entrada	Salida	Saldo
1913	16.639	12.380	4.258	146.221	131.158	15.063
1914	10.454	11.571	-1.117	143.569	140.327	3.242
1915	5.595	6.876	-1.281	86.256	81.402	4.854
1916	4.694	4.962	-268	124.361	115.961	8.400
1917	4.394	3.975	419	86.043	80.768	5.275
1918	5.212	4.258	954	94.081	92.320	1.761
1919	11.301	5.955	5.346	87.344	85.372	1.972
1920	10.090	7.058	3.032	73.366	68.550	4.816
1921	9.187	5.297	3.890	54.869	50.511	4.358
1922	10.817	6.183	4.634	88.080	82.812	5.268
1923	17.418	6.611	10.807	88.662	87.156	1.506
1924	18.435	8.086	10.349	88.052	87.930	122
1925	16.005	8.618	7.387	89.065	86.756	2.309
1926	18.624	9.039	9.585	91.045	88.316	2.729
1927	19.445	9.306	10.139	95.823	92.138	3.685
1928	23.158	9.207	13.951	103.869	101.131	1.738

1929	20.310	9.330	10.980	107.336	104.654	2.682
1930	22.278	9.335	12.943	127.667	117.536	10.131
1931	16.570	8.915	7.655	78.105	76.269	1.836
1932	7.895	7.068	827	84.782	83.492	1.290
1933	4.848	5.704	-856	83.161	82.490	671
1934	6.008	5.836	172	90.136	90.848	-712

Fuente: Anuarios Estadísticos, varios años.

Gráfico 2.6: Saldos migratorios, marítimos y fluviales en el puerto de Montevideo (1913-1933)



Fuente: Elaboración propia, en base a anuarios estadísticos, varios años.

Para el estudio de los saldos migratorios en el puerto de Montevideo, Rodríguez Villamil y Sapriza privilegian como fuentes los anuarios estadísticos, porque las listas de pasajeros que debían entregarse a la Capitanía del Puerto para el período anterior a 1920 se encuentran en mal estado de conservación, y no permiten realizar comparaciones a lo largo del tiempo. Asimismo, entienden las autoras que los datos referidos a los pasajeros de ultramar parecerían ser más confiables que los del movimiento fluvial, por la mayor dificultad que había en los puertos del litoral para registrar entradas y salidas.

En cuanto a la procedencia de los inmigrantes, las autoras consignan que a partir de 1915 se da un crecimiento sostenido de la procedencia de “otras” nacionalidades extracontinentales. A partir de

allí, frente a la tradicional preeminencia de italianos y españoles, cobraron fuerza los inmigrantes procedentes de la actual Alemania, Rusia, Europa Central y Oriental, y en menor medida del Cercano Oriente, pues pasaron de ser apenas un 15,69% en el período 1880-1915, a representar el 58,94% del total de inmigrantes en el período 1916-1930. Mientras que los italianos y los españoles disminuyeron considerablemente su incidencia en el total de la inmigración extracontinental, pues si bien en el período 1880-1915 los italianos eran un 43% del total y los españoles un 40%, en el período 1916-1930 los italianos pasaron a representar un 14 % y los españoles un 26%.

Hacia el final del período el Estado modificó su política en relación a la inmigración. En efecto, si bien en 1928 se autorizó la construcción del Hotel de Inmigrantes en un terreno fiscal situado en la zona portuaria, lo cierto es que en la década de 1930 perfeccionó fuertemente la noción del *"inmigrante de rechazo",* tal como el historiador Carlos Zubillaga lo define en su obra *La utopía cosmopolita.* Una vez que la crisis económica mostró su cara más cruda, comenzó a afianzarse entre los sectores conservadores un discurso tendiente a restringir el ingreso a los extranjeros que venían a quitar el trabajo a los nacionales, lo cual significó terminar con el país de "puertas abiertas". En ese marco, el 5 de julio de 1932 se aprobó una ley que dispuso, entre otras causales de "rechazo", que para poder ingresar al país era necesario contar con recursos suficientes para el sustento de un año. Dicha ley sin embargo exceptuó a los agricultores y artesanos -con una especialización desconocida en el país-, que tuvieran contrato de trabajo.

Puerto, viajeros y salud. Medidas contra la *grippe* en el puerto de Montevideo. 1927

Montevideo, febrero 18 de 1927

Vista la nota del Consejo Nacional de Higiene, elevando para su aprobación un proyecto de ordenanza relacionado con la grippe, el Consejo Nacional de Administración

resuelve aprobar el siguiente proyecto de ordenanza del Consejo Nacional de Higiene:

Artículo 1º Los buques de ultramar que tengan enfermos de grippe al llegar al puerto, y los que hubieran tenido a bordo durante el viaje, serán sometidos al siguiente tratamiento:

A) Desinfección de las ropas de uso de los pasajeros para Montevideo. La desinfección se hará en la estufa de a bordo o por desinfectantes químicos.

B) Los pasajeros de tránsito de 1ª y 2ª clases podrán bajar a nuestro puerto sometiéndose a las mismas medidas de los pasajeros para Montevideo.

C) Los enfermos de grippe común que conduzcan los buques comprendidos en este artículo, podrán desembarcar para ser asistidos en sus domicilios, los de clase, o en aislamiento los inmigrantes

Los de grippe de carácter grave serán asistidos en sus domicilios bajo vigilancia sanitaria o en aislamiento en el Hospital de Infecto-contagiosos, según lo disponga en cada caso la autoridad sanitaria.

Art. 2º Los buques que tengan enfermos de grippe grave, operarán en el antepuerto bajo vigilancia sanitaria, limitando el desembarco del personal de a bordo a lo estrictamente necesario para el servicio, y antes de empezar su descarga se procederá al lavado general del mismo y a la desinfección de las enfermerías, compartimentos de proa, sollado de marinerías, w. c. […]

Art. 3º […] En casos extraordinarios por el número y gravedad de los enfermos la autoridad sanitaria podrá tomar medidas de excepción, utilizando la Estación Sanitaria de la Isa de Flores."

En: Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1927.

Los puertos del Uruguay y el estímulo al turismo

Los puertos fueron también puerta de entrada de los turistas. Desde sus inicios, la estructura del turismo uruguayo fue estacional: turismo de veraneo y con una fuerte dependencia del mercado argentino. Desde finales siglo XIX el turismo fue desarrollado mediante emprendimientos privados y estatales (sobre todo municipales), pero sin la existencia de un organismo nacional que rigiera la actividad. En 1930 fue creada la Comisión Nacional de Turismo, organismo dependiente en un principio del Ministerio de Industrias, Trabajo y Comunicaciones y, poco después, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como plantea Laura Díaz en su texto *"El turismo receptivo en Uruguay",* los turistas ingresaron fundamentalmente por vía fluvial, arribando tanto al puerto de Montevideo como al de Colonia. El

recorrido era realizado por buques de compañías fluviales privadas entre las que se destacan las empresas de Nicolás Mihanovich y de los hermano Dodero. La línea de los “vapores de la carrera” ofrecía un servicio ágil y frecuente para quienes querían trasladarse de una capital a otra.

En la capital, desde finales del siglo XIX el Municipio inició un largo proceso de apropiación de los espacios para uso colectivo convirtiendo a Montevideo en una "ciudad balneario". Uno de los principales proyectos de las primeras décadas del siglo XX, fue la construcción de la rambla, que uniría el puerto con los balnearios de la capital.

Imagen 2.14- Afiche: "Montevideo Ciudad de Turismo. Fiestas de Verano y Carnaval 1916-17".

Fotografía: CdF-IM Afiche promocional de la temporada de fiestas de verano y carnaval 1916-1917, producido por la Comisión Municipal de Fiestas. (01117FMHGE.CDF.IMO.UY - Autor: S.d./IMO)

Por una resolución del Consejo Nacional de Administración del 26 de diciembre 1927 se aprobó un reglamento y tarifa para el transporte y la conservación del equipaje en el puerto de Montevideo, con el que se buscaba dar mayores garantías al turista. A partir de entonces los peones que quisieran dedicarse a esa tarea debían inscribirse en un registro y recibirían una chapa que serviría de identificación ante el pasajero, que la mantendría en su poder hasta que el equipaje le fuera entregado nuevamente por el peón en los términos acordados. Asimismo, por otra resolución de la misma fecha se dispuso rebajar la tarifa que pagaban los turistas por la entrada y la salida de sus automóviles por el término de la temporada balnearia.

Por último, debe decirse que a mediados de la década de 1920 se inició un servicio de aeronavegación entre el puerto de Buenos Aires y el de Montevideo que, de forma intermitente y realizada por diversas compañías, se sostuvo hasta el final del período que estudia este capítulo.

En 1924 la Compañía Rioplatense de Aviación inauguró un servicio postal y de pasajeros que unía Puerto Madero en Buenos Aires con el muelle Maciel en el puerto de Montevideo. Este servicio sobrevivió por apenas tres meses, porque esa fue la duración del subsidio que otorgó el gobierno argentino a la compañía. Según consigna Diego Lascano en su obra *Saltando el charco,* entre enero y marzo de ese año se realizaron cerca de 150 viajes, algunos de los cuales, durante los fines de semana, proseguían a Punta del Este y Piriápolis.

Durante el verano siguiente el mismo servicio fue prestado por uno de los aviones que habían llegado al Río de la Plata en 1924 como parte de la Misión Junkers, empresa alemana de hidroaviones que buscaba hacer negocios en la región. Entre marzo de 1926 y noviembre de ese año el servicio continuó gracias a un convenio

firmado con la Dirección General de Correos argentina, y vencido ese acuerdo el servicio fue prestado hasta octubre de 1927 sin subvención oficial.

En junio de 1928 la Compañía Italiana Colombo estableció un servicio de taxi aéreo entre el puerto de Buenos Aires y el de Montevideo, y en marzo de 1929 logró un acuerdo con la Dirección de Correos y Telégrafos argentina. Dicho arreglo fue breve porque al mismo tiempo la empresa estadounidense de aviación Trimotor Safety Airways también estaba haciendo un acuerdo con el gobierno argentino.

En agosto de 1929 la compañía de aviación New York, Río and Buenos Aires Lines (NYRBA), subsidiaria local de la Trimotor Safety Airways, incluyó los servicios postales y de pasajeros entre el puerto de Buenos Aires y el puerto de Montevideo entre sus destinos con una frecuencia de dos vuelos diarios. Ese mismo año, tal como se consigna en la Memoria de la ANPM del ejercicio 1929-1930, la empresa solicitó al Directorio de la ANPM realizar en la zona adyacente al alojamiento de pescadores una serie de obras, que incluían la construcción de una explanada para estacionar los aviones, un hangar, una estación de pasajeros, y el establecimiento de una boya. Las obras quedaron pendientes de autorización porque el Directorio creía que la zona en la que querían llevarse a cabo era la zona destinada al ensanche del puerto, y contestó a la empresa que antes de otorgar la autorización precisaba ver los planos para dar un fallo.

En 1930 finalizó el contrato NYRBA y la Pan American-Grace Airways (Panagra) compró su paquete accionario y quedó a cargo del servicio Buenos Aires-Montevideo, que se mantuvo a lo largo de la década de 1930 en exclusividad, hasta que en 1938 se creó la Compañía Aeronáutica Uruguaya (CAUSA) que prestó su servicio en el puerto hasta 1962.

5. Síntesis

El período 1916-1933 se caracterizó por el afianzamiento institucional del nuevo servicio estatal. La ley del 21 de julio de 1916 creó la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM) y le encomendó en régimen de monopolio los servicios de carga, descarga, almacenaje y transporte de mercaderías en la zona portuaria y los de salvataje y remolque de embarcaciones. Mientras que el lanchaje de mercaderías continuó siendo atendido por la ANPM y por empresas particulares en régimen de concurrencia.

La creación de la ANPM configuró una doble institucionalidad en la gestión de los asuntos portuarios ya que, hasta la transformación institucional de 1933, la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo y la Dirección Puerto de Montevideo, dependientes del Ministerio de Obras Públicas, tuvieron a su cargo el financiamiento y proyección de las obras, respectivamente.

En cuanto al desarrollo de la infraestructura portuaria del interior del país, a cargo de la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas, se realizaron obras menores en diversos puertos del litoral y se comenzó la construcción de zonas francas en Colonia y en Nueva Palmira, con el cometido de atraer el comercio de tránsito -en franca decadencia desde el período anterior- aunque sin mucho éxito.

El puerto de Montevideo tampoco pudo revertir ese proceso. A lo largo del período, el volumen de las importaciones superó ampliamente el de las exportaciones, por lo que se consolidó como puerto importador, y como puerto de escala de los transatlánticos que arribaban al puerto de Buenos Aires.

La ANPM se vio afectada por las tensiones políticas que se vivieron en el país desde fines de la década de 1920 y por los frenos al avance estatista del batllismo. Ante la presión de las cámaras empresariales, en 1928 se frustró el intento de establecer el monopolio de todos los servicios portuarios dispuesto en 1927, y en 1933, tras el Golpe de Estado de Terra se dispuso una reestructura institucional del ente.

A partir de entonces se instituyó la Administración Nacional de Puertos (ANP) y se le encomendó ir tomando iniciativa en la administración de todos los puertos de la República, al tiempo que debió asumir las funciones que hasta entonces cumplían la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo y la Dirección del Puerto de Montevideo.

6. Cronología Básica (1917-1933)

- **16/04/1917,** por ley se crea la Dirección de la Armada dependiente del Ministerio de Guerra y Marina y se establece que la Capitanía General de Puerto también dependería directamente del mismo Ministerio.
- **06/07/1917,** por resolución del Ministerio de Hacienda se aprueba el Reglamento para el funcionamiento de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo.
- **14/09/1917,** marinos uruguayos toman posesión de ocho barcos alemanes anclados en el puerto de Montevideo desde el inicio de la guerra en 1914, cumpliendo con instrucciones del Poder Ejecutivo, que justificó la medida argumentando que existía la posibilidad de que los buques fueran hundidos por los alemanes, perjudicando la operativa del puerto de Montevideo.
- **09/11/1917,** por ley se declara de interés nacional la ocupación por el Estado de los buques alemanes internados en el puerto de Montevideo, que serían considerados uruguayos a los efectos del izado del pabellón nacional. La requisa duraría hasta que terminara la guerra europea o desapareciese la escasez de fletes marítimos que la motivaba.
- **03/06/1918,** por ley se aprueba el contrato firmado ad-referéndum el 24 de mayo de 1918 con la Emergency Fleet Corporation de Estados Unidos, para el arrendamiento de los buques alemanes “Wiegand”, “Thuringia”, “Bahía”, “Salatis”, “Polynesia”, “Mera”, “Silvia” y “Harsburg”.
- **16/07/1918,** por ley se autoriza al Poder Ejecutivo para contratar el arrendamiento del Depósito Nº 10 a la Sociedad Anónima Armour del Uruguay por un plazo de 10 años. Los proventos que percibiera la Administración Nacional del Puerto de Montevideo por el arriendo se destinarían al servicio e intereses de la deuda para la construcción de nuevos hangares.
- **29/01/1919,** por ley se modifican los artículos 4º y 6º de la Ley de 21 de julio de 1916 de creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, en lo relativo a la composición del Directorio. Se mantenía el número de nueve miembros, pero el

director del puerto en la parte administrativa o de tráfico dejaba de ser miembro en carácter permanente, y los vocales elegibles pasaban a ser cinco. Seguían siendo miembros permanentes en razón de sus cargos públicos: El capitán general de Puertos, el director general de Aduanas, y el director del puerto en la parte técnica de conservación y nuevas obras. Los miembros elegibles, incluso el presidente, durarían tres años en funciones y serían designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado o de la Comisión Permanente.

- **03/05/1920,** por resolución del Ministerio de Hacienda se establece que el 30% de las utilidades obtenidas por los servicios de salvamento de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo sería repartido entre el personal empleado en esas tareas.
- **06/07/1920,** por ley se crea la Comisión de Transportes Marítimos Nacionales a los efectos de la administración provisoria de los barcos ex-alemanes que estaban siendo devueltos por la empresa estadounidense, Emergency Fleet Corporation, que los había arrendado para su explotación.
- **26/08/1920,** por ley se autoriza a disponer de hasta $300.000 de la “Deuda de Obras Públicas y Conversión de 1918” para la construcción de obras complementarias y de superestructura ferroviaria en el puerto de Paysandú.
- **23/11/1921,** por ley se autoriza al Consejo Nacional de Administración a invertir (con cargo a los Bonos Ferrocarrileros autorizados por la ley del 30 de enero de 1919) la cantidad de $142.832 en la construcción del viaducto y prolongación del muelle del puerto de la Paloma, y en la adquisición de las propiedades, maquinaria, y materiales de la empresa constructora del puerto; destinándose asimismo $20.000 para plantar árboles en un parque a llamarse "Andresito", a cargo del Consejo de Administración de Rocha.
- **26/01/1922,** por ley se autoriza una serie de obras de ampliación del puerto de Montevideo por valor de $9.300.000 que serían financiadas con los recursos a cargo de la Comisión Financiera

de las Obras del Puerto de Montevideo, y una nueva emisión de la Deuda Obras del Puerto de Montevideo hasta $7.500.000.

- **20/06/1923,** por ley se dispone la construcción de zonas francas en los puertos de Colonia y Nueva Palmira, que serían administradas con un régimen privado de explotación. Y se establece que en el futuro podría construirse otra zona franca en Santa Rosa del Cuareim.
- **17/07/1925,** por ley se autoriza la ejecución de las obras de reparación, ensanche y mejoramiento del Dique Nacional, a cargo de la Dirección del Puerto de Montevideo, a excepción de la ampliación de los talleres que estaría a cargo de la Dirección de la Armada que administraba el dique.
- **27/07/1925,** por ley se autoriza al Poder Ejecutivo a contribuir con $10.000 para los gastos de colocación de la piedra fundamental de las obras del puerto y zona franca de Colonia. Los gastos se imputarían a los rubros previstos por la ley de 20 de junio de 1923 y se descontarían con Bonos de Instalación de Zonas Francas hasta cubrir esa cantidad.
- **13/07/1926,** por ley se autoriza al Consejo Nacional de Administración para disponer de $32.550 para cubrir el déficit de las obras del puerto de Paysandú.
- **15/11/1926,** por ley se amplía el art. 4º de la ley de 18 de abril de 1926, que había autorizado la contratación de un empréstito con la casa neoyorkina Hallgarten, y se autoriza la realización de obras en los puertos de Salto, Paysandú y Fray Bentos por hasta $1.000.000 con cargo a los fondos de ese empréstito.
- **25/07/1927,** por decreto se dispone que la Administración Nacional del Puerto de Montevideo ejerza el monopolio de todos los servicios marítimos, incluidos los servicios de lanchajes y remolques que se realizaban hasta ese momento en régimen de concurrencia. No llegó a reglamentarse.
- **29/12/1927,** por ley se autoriza a la Administración Nacional del Puerto de Montevideo a transferir un terreno ubicado en la zona portuaria a la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado para la instalación de una nueva central de generación de energía eléctrica.

- **05/02/1928,** por decreto del Ministerio de Hacienda se deja sin efecto el decreto del 25 de julio de 1927 por el que se había dispuesto el monopolio de los servicios marítimos en el puerto de Montevideo.
- **06/09/1928,** por ley se dispone la construcción del puerto de Arazatí, en el paraje conocido como Barra del Arroyo Sauce en el departamento de San José.
- **18/10/1928,** por ley se autoriza la inversión del fondo de reserva de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo y el producido del arriendo del hangar Nº 10 a la compañía Armour, en la construcción de una verja que limitara la zona portuaria y de hangares en el muelle A.
- **05/09/1929,** por ley se destinan recursos para la construcción del Mercado de Frutos en el puerto de Montevideo: un millón de pesos del superávit presupuestario y el restante de los fondos creados por el art 13 de la ley de 19 de octubre de 1928 (Bonos ferrocarrileros). La Comisión Financiera de las Obras del Puerto atendería la mitad de los servicios de interés y amortización de esa deuda. El Banco de la República Oriental del Uruguay tendría a su cargo la construcción, adquisición y arrendamiento de los graneros que se construyesen con el préstamo de otro millón de pesos que otorgaría el Banco de Seguros del Estado.
- **17/12/1929,** por resolución del Ministerio de Hacienda se crea una Comisión honoraria para organizar una conferencia sobre servicios portuarios e impuestos a la navegación que estaría integrada por: dos delegados de la Administración Nacional del Puerto, el director y director adjunto de Aduana, el capitán general de Puertos, el presidente del Consejo Nacional de Higiene, el director de Faros, el 2º contador de la Nación, dos delegados del Centro de Navegación Transatlántica, un delegado del Centro Marítimo de Cabotaje, un delegado de la Cámara Mercantil de Productos del País y un funcionario designado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- **19/12/1929,** por ley se autoriza al Consejo Nacional de Administración a incluir en el plan de obras creado por la Ley de Vialidad e Hidrografía del 19 de octubre de 1928 las obras de

ampliación en los puertos de Salto, Paysandú, Fray Bentos, Nueva Palmira, Mercedes, Dolores y Carmelo.

- **19/12/1929,** por ley se autoriza la construcción de un hotel en el puerto de La Paloma y la compra de mobiliario por hasta $100.000.
- **15/07/1931,** por ley se desestimó otorgar la explotación de las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira a empresas privadas y se encargó su administración a Comisiones Administradoras Locales, que estarían integradas por un delegado de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, un delegado de la Dirección General de Aduanas, un delegado del Consejo Departamental y un delegado del Centro de Navegación Transatlántica.
- **06/08/1931,** por ley de presupuesto se fija una contribución extraordinaria a la Administración Nacional del Puerto de Montevideo de $350.000 para sanear el déficit estatal.
- **29/03/1932,** por resolución del Ministerio de Hacienda se declaran caducas las autorizaciones para realizar carga y descarga de mercaderías en los muelles particulares de Montevideo, tal como lo había recomendado la Conferencia Portuaria realizada el año anterior y en consonancia con la ley de 4 de enero de 1909, que había establecido que la explotación del puerto comercial de Montevideo debía realizarse en exclusividad por el Estado, y con la ley de 21 de julio de 1916 que había acometido a la Administración Nacional del Puerto de Montevideo todo lo atinente al embarque y desembarque de mercaderías.
- **19/08/1932,** por ley se disponen nuevos recursos para la construcción de un hotel y la rambla en el puerto de la Paloma, por hasta $200.000.
- **30/09/1932,** por resolución del Ministerio de Obras Públicas se autoriza a la Comisión Financiera de las Obras del Puerto a realizar el arrendamiento de un galpón y terreno a la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland.
- **25/04/1933,** por decreto-ley se instituye la Administración Nacional de Puertos en sustitución de la Administración Nacional

del Puerto de Montevideo y de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo, se fijan sus cometidos y se designan delegados para integrarla.

- **26/04/1933,** por decreto-ley se prohíbe la participación del personal marítimo y portuario dependiente de la Capitanía General de Puertos, en la realización de huelgas, boicot y otros actos de solidaridad gremial.
- **03/05/1933,** por decreto-ley se incorpora la Dirección Puerto de Montevideo a la Administración Nacional de Puertos.
- **07/10/1933,** por decreto se aprueba un reglamento de funcionamiento para la zona franca de Colonia similar al que regía en el puerto de Montevideo, que creaba un Consejo Local Honorario de Administración compuesto por nueve miembros: un representante del Directorio de la Administración Nacional de Puertos que lo presidiría, cuatro miembros natos (el receptor de la Aduana de Colonia, el jefe de Policía, el capitán del Puerto y el intendente del departamento) y cuatro miembros electivos, designados por el Centro de Navegación Transatlántica, el Centro Marítimo del Uruguay, la Federación de Sociedades de Fomento y el Centro Industrial y Comercial de Colonia.

7. Empresas y servicios públicos en Uruguay (1917-1933)

FECHA	ORGANISMO/EMPRESA	OBSERVACIONES
30/01/1919	Ferrocarriles del Estado	El Estado adquiere la compañía Ferrocarril Uruguayo del Este y abona $2.843.000 en títulos de Deuda Pública a 5 % de interés y 1 % de amortización.
27/02/1919	Creación de la Caja Nacional de Ahorro Postal	Las operaciones de la Caja se realizarían en todo el territorio nacional por medio de las Oficinas y Agencias de Correos. Se promueve el ahorro postal, particularmente en las escuelas primarias. El 85 % del total de los ahorros se destinaría a la adquisición de deudas nacionales, títulos hipotecarios y bonos municipales.
30/06/1920	Creación de la Administración de los Ferrocarriles y Tranvías del Estado	Se transforma la Administración Nacional de Tranvías y Ferrocarril del Norte en Directorio de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, y se le encomienda la gestión de los ferrocarriles estatales de Montevideo a Santiago Vázquez, Durazno a Trinidad, La Paloma a Rocha y Uruguayo del Este.
25/07/1927	Se dispone el monopolio estatal de los servicios marítimos del puerto de Montevideo a cargo de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo.	A excepción de los servicios de provisión de agua, lanchaje de carbón y artículos de frigoríficos, y los prestados por el dique Mauá. El monopolio no llega a concretarse por los reclamos realizados por la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias, la Cámara Mercantil de Productos del País y el Centro de Navegación Transatlántica. El 6 de febrero de 1928 se deroga el decreto que lo había establecido.
06/09/1928	Creación del Frigorífico	Tendría a su cargo el monopolio del abasto

	Nacional.	montevideano. El régimen de explotación no era plenamente estatal. El Estado aportaba el capital pero tenía una representación minoritaria en el Directorio que inicialmente se compondría de cinco miembros: el Consejo Nacional de Administración designaría al Presidente, y el Consejo de Montevideo, la Asociación Rural, la Federación Rural y los Consejos Departamentales designarían un vocal cada uno. Cuando las acciones de los estancieros llegaran a los 2 millones de pesos de los 5 millones que aportaba el Estado mediante la contratación de un empréstito, el Directorio pasaría a tener 7 miembros: 4 serían designados por los accionistas y los tres restantes por las dependencias del Estado antes indicadas.
19/12/1929	Creación del Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica (SODRE)	Bajo la dependencia del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.
29/05/1931	Creación del Contralor de cambios y de exportación de capitales a cargo del Banco de la República.	La medida buscaba contrarrestar la desvalorización monetaria, y asignaba al Banco de la República el contralor sobre la compra-venta en las operaciones de cambio.
15/07/1931	Régimen mixto de administración de los puertos y zonas francas de Colonia y Nueva Palmira	Se encarga su gestión a Comisiones Administradoras Locales con participación de delegados de diversas reparticiones estatales y de las cámaras empresariales.
15/10/1931	Se crea la empresa Usinas y Teléfonos del Estado.	Se concedió a las Usinas Eléctricas del Estado el Monopolio de los servicios telefónicos, y se la

		habilitó a comprar o expropiar las empresas que ya funcionaban en el país.
15/10/1931	Creación de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP).	Se le otorgaba el monopolio de la importación, exportación y fabricación de alcohol y carburante nacional y el de la importación y refinación del petróleo crudo. La ley no contempló los combustibles sólidos (carbón) en manos del capital británico, ni el monopolio de la fabricación del portland.

Fuente: CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA. Serie *"Investigaciones". La empresa pública en el Uruguay.* Montevideo, CLAEH, 1977; y NAHUM, Benjamín. Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión. Montevideo, Ed. Banda Oriental, 1993.

CAPÍTULO 3: La Administración Nacional de Puertos entre el terrismo y la Segunda Guerra Mundial (1933-1945)

Fotografía: ANP, inauguración del Muelle de Escala. Se efectuó con el vapor alemán Cap. Arcona, asistido del remolcador Antonio D. Lussich. Fecha: 6 de junio de 1934. Autor: s/d/ANP- (UY-ANP-AF-ANG125)

1. Introducción al período

El terrismo en el poder y el régimen de economía dirigida

El terrismo buscó rápidamente legitimarse, y a dos meses de consumar el golpe de Estado, en junio del año 1933, se realizaron

elecciones para la III Convención Nacional Constituyente, con la abstención de los sectores opositores al nuevo régimen. Sin la participación de los batllistas “netos”, de los nacionalistas independientes, de los blancos radicales y de los socialistas en la Convención, el nuevo texto constitucional traduciría la alianza política que sostenía al gobierno de facto. La nueva Constitución fue plebiscitada el 19 de junio de 1934, junto con la elección de la fórmula presidencial Gabriel Terra-Alfredo Navarro para el período 1934-1938.

Como ha dicho Esther Ruiz en el capítulo tercero de la *Historia del Uruguay en el Siglo XX (1890-2005), “La Constitución de 1934 fue conservadora e innovadora a la vez”.* Se eliminó el Poder Ejecutivo bicéfalo, y la Presidencia de la República recuperó la conducción económica que por la Constitución de 1919 había quedado en manos del Consejo Nacional de Administración. Se erigió un Poder Legislativo peculiar, integrado por una Cámara de Representantes elegida por el sistema de representación proporcional, y una Cámara de Senadores que se repartiría por partes iguales entre los dos lemas mayoritarios: el del partido ganador y el del que le siguiera en número de votos (terrismo y herrerismo). Por ello fue llamado despectivamente “el Senado del medio y medio”, pues en los hechos significó que el Senado se integrara con 15 Senadores terristas y 15 herreristas. Su principal innovación fue incluir los derechos económicos y sociales: los derechos a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la salud, e incluso a la organización sindical y la huelga.

En relación al dominio industrial y comercial del Estado, la Constitución de 1934, por su artículo 182, limitó el grado de autonomía de algunos institutos, como la ANP, porque los definió como servicios descentralizados que debían someterse a diversos niveles de contralor por parte del Poder Ejecutivo. Se dispuso también que para crear nuevos entes autónomos o para suprimir los existentes, se requirieran los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Asimismo, como forma de desestimular la formación de nuevos monopolios, se dispuso que para concederlos se requería también una mayoría especial de dos

tercios de votos sobre el total de componentes de cada una de las Cámaras. En el caso de que se quisiera instituirlos en favor del Estado o de los municipios, debería alcanzarse la mayoría absoluta.

La Constitución de 1934 y el dominio industrial y comercial del Estado

Artículo 181. *Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial y comercial del Estado, y la Instrucción Superior, Secundaria y Primaria y Normal, serán administrados por Consejos o Directorios Autónomos.*

Artículo 182. *Los servicios que a continuación se expresan: Correos y Telégrafos, Ferrocarriles, Administraciones de Aduanas y Puertos, y la Salud Pública, no podrán ser descentralizados en forma de Entes Autónomos, aunque la Ley podrá concederles el grado de autonomía que sea compatible con el contralor del Poder Ejecutivo.*

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1934

El freno al estatismo de cuño batllista había llevado al terrismo al poder, y ello tuvo su correlato, no solo en la carta constitucional, sino también en la legislación. Por la “Ley Baltar” de agosto de 1936 –que lleva ese nombre por haber sido el diputado riverista Joaquín Baltar quien la presentó– se derogaron las disposiciones legales que, a través de sus cartas orgánicas, facultaban a algunos entes autónomos a decretar el monopolio de los servicios a su cargo. Y, si bien tuvo por objetivo evitar que ANCAP estableciera el monopolio en la comercialización de combustibles, también imposibilitó que la UTE y la ANP tomaran medidas de esa índole.

Sin embargo ello no significó menor participación del Estado en los asuntos económicos, sino una intervención de nuevo tipo. En diciembre de 1935 se creó la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), una empresa mixta en la que el Estado aportaba el capital, pero que sería administrada por un directorio de 5 miembros elegidos por los productores integrantes de la cooperativa. La intervención directa del Estado se limitaba a la designación por parte del Banco de la República de un síndico que ejercería el contralor, y a la facultad del Poder Ejecutivo, con venia del Senado, de destituir a sus directores en caso de mala

administración. Según Raúl Jacob, *“Conaprole” fue creación del terrismo, como “UTE” y “Ancap” lo fueron del batllismo”, lo cual significó “intervención vigilante y controladora, pero escasamente participativa”.*[18]

En la definición de su política económica, el terrismo se hallaba *“en la cruz de los caminos”.* El desafío implicaba conjugar el desarrollo industrial con la recuperación de la ganadería, que era el principal sector económico del país y el principal afectado por la crisis de 1929. Atender esos intereses contrapuestos que le habían apoyado, llevó al gobierno por el camino del pragmatismo: los ganaderos obtuvieron rebajas en la contribución inmobiliaria, suspensión de remates judiciales y moratoria, así como ciertos beneficios a través de las políticas cambiarias y financieras; y los industriales recibieron estímulos a la sustitución de importaciones.

El nuevo modelo económico

El conjunto de medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Administración entre 1930 y 1932 instauraron las bases de respuesta nacional al impacto de la crisis internacional, pero fue la política económica del terrismo la que erigió un conjunto de instituciones reguladoras del sector externo y del sector financiero de la economía uruguaya cuyo objetivo inmediato fue paliar la crisis, pero que determinó cambios tan sustanciales de los precios de la economía, que con su permanencia en el tiempo fue configurando un nuevo modelo económico.

Instituto de Economía, *El Uruguay del siglo XX. La Economía.* Montevideo, EBO-Instituto de Economía, 2003, p. 23.

A las primeras medidas tomadas frente a la crisis de 1930, que Simoens Arce definió como propias de una etapa de *emergencia o ajuste,* le siguió *“el régimen de economía dirigida”* propiamente dicha. Esta nueva etapa fue inaugurada por la Ley de Reajuste Económico Financiero de noviembre de 1934, que entre otras medidas dispuso la creación de Contralor de Importaciones. El nuevo organismo, que venía a complementar el Contralor de Exportaciones establecido en 1931, tendría por cometido la

asignación de divisas a los importadores de acuerdo a las cuotas por países y rubros que establecía el BROU y estaría a cargo de una Comisión Honoraria de Importación y Cambios, integrada por 4 miembros oficiales y 11 representantes de las principales cámaras empresariales. A partir de allí se volvió aún más sistemático el sistema de *"comprar a quien nos compra", porque* la Aduana comenzó a exigir la presentación del *"certificado de origen"* y del *"certificado de destino"* para las exportaciones e importaciones respectivamente, información que sería usada luego para la distribución de divisas a los importadores.[19]

Al año siguiente, en 1935, se creó el Fondo de Diferencias Cambiarias en el BROU. Un fondo que se formaría con las ganancias que el gobierno obtenía de la diferencia entre el precio que el banco pagaba a los exportadores por sus divisas y el precio que cobraba luego a los importadores por vendérselas. Precio que variaba de acuerdo al tipo de exportación que había generado las divisas y al tipo de importaciones para las que iban a ser usadas. Se estableció así un régimen de cambios diferenciales que funcionaría como un instrumento en las manos del gobierno para estimular y desestimular a determinados sectores de la economía.

El gobierno tuvo cierto respiro a partir de 1935, cuando se notó una relativa recuperación del sector externo de la economía, para lo cual colaboraron los diversos tratados bilaterales que caracterizaron al comercio mundial de la década de 1930, de los cuales el país no se pudo sustraer.

El férreo dirigismo en materia económica se vio favorecido por la llegada del Dr. César Charlone al Ministerio de Hacienda en agosto de 1934. Charlone fue el artífice del abandono del régimen metálico de emisión monetaria y quien proyectó las dos revaluaciones del encaje metálico en poder del Banco de la República de 1935 y 1938. Con la segunda de ellas disminuyó en un 62% el contenido a oro del peso uruguayo que había sido fijado en 1862. De todos modos, ambos revalúos significaron aumentar en dos oportunidades la emisión de moneda con el mismo respaldo en oro, y utilizar esa

nueva masa de dinero para enjugar déficit presupuestales, pagar los servicios de deudas y realizar obras públicas.

A su vez, se procuró llegar a un acuerdo con los acreedores del Estado que en el contexto de la crisis habían visto suspendidos los pagos de intereses y amortizaciones: a comienzos de 1937 se realizó la conversión de la deuda interna; luego, en 1938, se lograron acuerdos con los tenedores norteamericanos; y por último, a comienzos de 1939, se concluyeron acuerdos con ingleses y franceses. Esto significó un respiro para las finanzas públicas porque tales acuerdos consistieron básicamente en una rebaja de la tasa de interés y amortización, y una prórroga de los contratos.

La lucha política: dificultades en la oposición y en el oficialismo.

Pese a esos logros financieros del gobierno, desde la oposición hubo varios intentos frustrados por aglutinar las diversas fuerzas contrarias al régimen. En enero de 1935, Basilio Muñoz acaudilló un levantamiento armado, y aunque el alzamiento terminó en fracaso, su valor fundamental fue el de estrechar vínculos entre nacionalistas independientes y batllistas.

El Frente Popular alentado por el Partido Comunista como estrategia que uniría a los sectores de izquierda con los partidos democráticos y los sindicatos, a fin de desplegar una eficaz ofensiva antifascista, también fracasó. Si bien hubo un efímero principio de unidad en la izquierda, ya que comunistas y socialistas votaron juntos a Emilio Frugoni en las elecciones presidenciales de 1938, el Batllismo y el Nacionalismo Independiente convocaron a la abstención.

Las elecciones de marzo de 1938 –en las que se elegiría al sucesor de Terra– enfrentaron a dos grupos cercanos al primer mandatario. Dentro del Partido Colorado compitieron dos sublemas: “Para servir al país”, con la fórmula presidencial Alfredo Baldomir-César Charlone, y “Viva Terra”, con la fórmula Eduardo Blanco

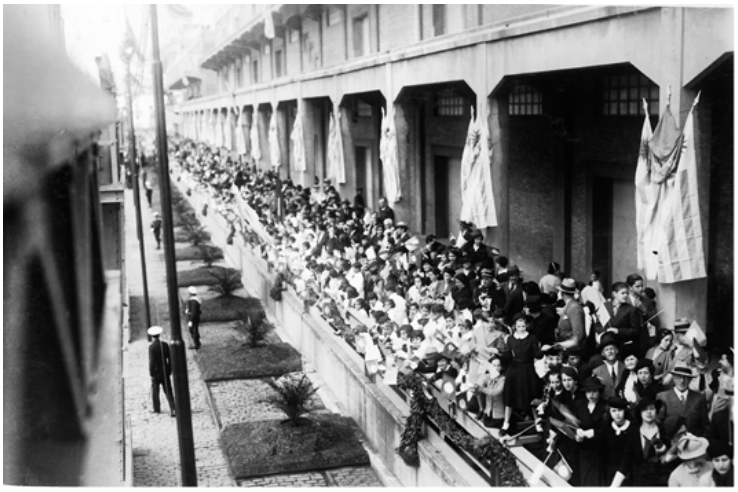
Acevedo-Eugenio Martínez Thedy. El sector más conservador del terrismo no apoyó a Baldomir, que ganó por 23.000 votos. Las tensiones motivadas por aquella coyuntura hicieron que, pocas horas después de conocerse el triunfo de Baldomir, se produjera el llamado “motincito”, intento frustráneo de evitar su asunción a la presidencia.

La política exterior en el Uruguay de Terra

Raúl Jacob, en su ya citado trabajo *El Uruguay de Terra,* ha señalado el viraje conservador en la orientación de la política exterior de Terra: acercamientos con Alemania, Italia y Japón, ruptura de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y con la República española apenas iniciada la guerra civil, acercamiento al Brasil de Getúlio Vargas, materializado por la visita de Terra a Brasil en agosto de 1934 y de Vargas a Montevideo, en mayo de 1935.

Si bien es cierto que el factor económico –la búsqueda de mercados para la producción nacional en las duras circunstancias de la depresión– pesó a la hora de estrechar vínculos con los regímenes autoritarios de Alemania, Italia y Japón; también lo es que en el elenco terrista y en el de sus aliados en “la sagrada comunión de marzo”[20], las simpatías por el fascismo –y, en menor grado, la admiración por la Alemania nazi– eran bastante evidentes. A ellas se sumaría la mirada benevolente –cuando no el apoyo explícito– al bando franquista luego del inicio de la guerra civil española.

Visita de Getúlio Vargas (1935)



Imágenes 3.1 y 3.2- Llegada al puerto de Montevideo del acorazado brasileño *Sao Paulo,* trayendo a bordo al presidente de la República de los Estados Unidos del Brasil, Dr. Getulio Vargas, el jueves 30 de mayo del año 1935.

Fotografias: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental ANP. El Sao Pablo asistido por los remolcadores de la Administración Nacional de Puertos. Fecha: 30 de mayo de 1935. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG155).

Vista de palcos y público en la llegada a Montevideo del presidente de la República de los Estados Unidos del Brasil, Dr. Getulio Vargas. Fecha: 30 de mayo de 1935. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG157).

Gran Bretaña y Estados Unidos, que habían recibido con alivio el golpe de Estado que ponía fin al “avancismo” batllista, comenzaron a mirar con preocupación esta deriva ideológica, como prueban los informes enviados por sus representantes diplomáticos. En el caso de Gran Bretaña, como ha señalado Ana M. Rodríguez Ayçaguer en

un trabajo sobre el tema, su legación en Montevideo desplegaría un importante “diplomacia cultural” para intentar contrarrestar la influencia de los regímenes totalitarios. No obstante ello, el sitial privilegiado que todavía ocupaba el mercado inglés en las exportaciones uruguayas fue un factor decisivo para que el régimen de Terra cuidara su relación con Gran Bretaña buscando renegociar sus relaciones económicas –como lo muestra Juan A. Oddone en su obra sobre el período 1929-1945–; o acompañara la postura británica en la Sociedad de las Naciones al discutirse la violación del pacto de dicho organismo por parte de la Italia fascista al invadir Etiopía en octubre de 1935, votando “con pesar” las sanciones al país agresor.[21]

También aparecían en el escenario local las tensiones que atravesaban el panorama internacional: antiterristas y antifascistas eran casi sinónimos y aquí también se veía con angustia un probable enfrentamiento de insospechado alcance entre las grandes potencias. En ese marco, la brevísima visita realizada a comienzos de diciembre de 1936 por el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, motivó una calurosa bienvenida por parte de los sectores opositores que miraban con simpatía al mandatario estadounidense por las políticas implementadas en su país en el marco del New Deal, al tiempo que escuchaban con esperanza su voz en defensa de las democracias y en oposición a los regímenes nazi-fascistas.

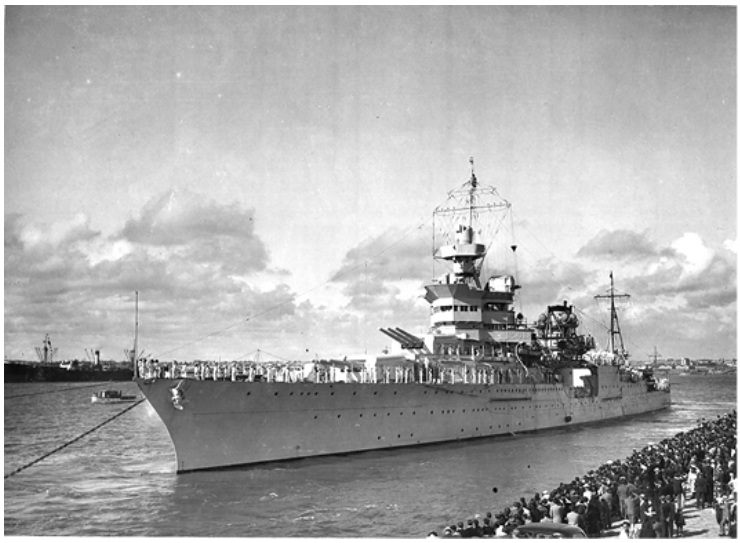


Imagen 3.3- El crucero Indianápolis arriba al puerto de Montevideo trayendo al presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, el 3 de diciembre del año 1936. Roosevelt haría una visita de un día a Montevideo, al regreso de Buenos Aires, donde había pronunciado el discurso inaugural en la Conferencia Interamericana de Mantenimiento y Consolidación de la Paz.

Foto: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: 3 de diciembre de 1936. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG176)

La transición a la democracia y el impacto de la Segunda Guerra Mundial

Según las historiadoras Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochón, que han estudiado la transición a la democracia, ésta se fue tramitando por etapas y tuvo el escenario de la Segunda Guerra Mundial como acelerador del proceso. La primera etapa, de 1938 a 1942, estuvo caracterizada por el peso que aún tenían los integrantes del régimen marzista; aunque se fue procesando un alejamiento del herrerismo por parte del presidente de la República, Alfredo Baldomir, y un acercamiento progresivo al batllismo. La segunda etapa, estuvo marcada por el golpe de Estado del 21 de febrero de 1942 dado por el presidente de la República, con el que se puso fin a los privilegios políticos que tenían en el Senado y en la Corte Electoral los grupos que habían apoyado el golpe de 1933. El proceso de redemocratización se profundizaría con el gobierno de

Juan José de Amézaga, iniciado en 1943, y culminaría con el triunfo del batllismo en las elecciones de 1946.

La Segunda Guerra Mundial y la redefinición de las alianzas políticas

[...] a partir de 1938 comenzaron a manifestarse en los grupos gobernantes dos tendencias opuestas que giraban en torno a las opciones de un panamericanismo pro estadounidense y de neutralidad. Del choque continuo de ambas es testigo el período que se extiende desde esa fecha hasta 1942. El golpe de Estado de febrero de ese año podría ser interpretado como la traducción en el plano de la política interna del triunfo de una sobre la otra. El desplazamiento de los herreristas del poder, eliminará el único escollo de importancia que impedía el nuevo alineamiento. […] Las coincidencias en política internacional permitirán también el paulatino acercamiento entre el baldomirismo y el otrora intransigente y opositor sector batllista, haciendo viables sus coincidencias en los aspectos internos y posibilitando la futura reunificación del Partido Colorado.

Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochón, *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946),* Montevideo, EBO, 1987, pp. 30-31.

El golpe de Estado de febrero del año 1942, conocido como “el golpe bueno”, fue justificado por Baldomir señalando la necesidad de la reforma constitucional para restablecer el pluralismo político que la Constitución de 1934 había cercenado. Herrera se oponía a la reforma y su sector interpuso diversos mecanismos legales, aprovechando que tanto herreristas como blancoacevedistas tenían el control de la Corte Electoral. Por lo que, de ser sometido a votación, el proyecto de reforma no alcanzaría la mayoría absoluta de ciudadanos hábiles para votar, porque el Registro Cívico no estaba depurado y porque los opositores controlaban la Corte Electoral que era el organismo encargado de realizar la depuración.

Las fuerzas policiales se limitaron a rodear el Palacio Legislativo, la Corte Electoral y la casa de Luis A. de Herrera. No hubo medidas de fuerza ni censuras a la prensa.

La herramienta política que permitió reencauzar dentro de las colectividades tradicionales a los que se habían mantenido disidentes y que impidió la conformación de acuerdos entre esos grupos por fuera de esos partidos fue la Ley de Lemas del 29 de

mayo de 1939. Con dicha norma se buscó, según el texto de la ley, *“Abrir el camino de las urnas a todas las parcialidades políticas”,* obligándolas a acumular votos dentro de los lemas si querían hacer uso de los lemas tradicionales.

La conducta internacional del país tuvo también un carácter transicional, por la cual se insertará definitivamente en el sistema de poder del imperialismo norteamericano. En efecto, si bien al estallar la Segunda Guerra Mundial Uruguay se proclamó neutral, desde un principio las simpatías del presidente Baldomir y de la mayor parte de su gabinete –en especial, de su canciller, Alberto Guani– estuvieron con los aliados. De ello dejaría constancia el ministro de Gran Bretaña, Millington-Drake, que trató de utilizar al máximo dichas simpatías durante la batalla diplomática que tuvo lugar en Montevideo, luego de la Batalla del Río de la Plata y el ingreso al puerto de Montevideo del acorazado de bolsillo alemán*, Graf Spee,* el 13 de diciembre del año 1939.

La Batalla del Río de la Plata y el puerto de Montevideo

En la madrugada del 13 de diciembre de 1939 tuvo lugar la primera batalla naval de la Segunda Guerra Mundial. El suceso se había iniciado en la desembocadura del Río de la Plata, frente a las costas brasileñas, y había finalizado en aguas jurisdiccionales uruguayas. Los protagonistas: tres buques de la armada británica –los cruceros Ayax, Achilles y Exeter–, comandados por el Comodoro Henry Harwood, y el acorazado de bolsillo alemán Graf Spee, al mando del Comandante Hans Langsdorff.

Los daños sufridos en el combate por el Exeter terminarían por dejarlo fuera de combate. El Graf Spee, a pesar de su superioridad de fuego, recibió “importantes daños, que si bien no ponían en peligro su capacidad de navegar, sí afectaron algunas funciones vitales del barco, como la capacidad de procesar combustible así como las cocinas en las que debía alimentar a una tripulación de más de 1000 hombres”. Perseguido por los buques británicos e imposibilitado de emprender el regreso a Alemania, el Graf Spee “entró al puerto de Montevideo a las 22:50 hora uruguaya de ese 13 de diciembre, sin autorización y sin práctico”.

Uruguay había proclamado su condición de neutral al iniciarse el conflicto. La legislación correspondiente imponía limitaciones a las reparaciones que podía realizar el acorazado alemán así como al tiempo en que podía permanecer en un puerto neutral. Alemania y Gran Bretaña presionaron a Uruguay a través de sus respectivos diplomáticos –Otto Langmann y Eugen Millington-Drake– la primera por lograr más días de estadía en el puerto para realizar las reparaciones necesarias, y la segunda tratando

de impedirlas y, en un primer momento –luego cambiaría de estrategia, para dar tiempo al arribo de refuerzos– intentando apresurar la salida del Graf Spee, al que esperaban en mar abierto los cruceros británicos. La batalla diplomática tuvo lugar en el edifico del Cabildo, por entonces sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, a cuyo frente estaba el canciller designado por el Presidente Baldomir, el Dr. Alberto Guani.

En el Cementerio del Norte tuvo lugar el entierro de los 36 marinos alemanes muertos en la batalla. En el puerto de Montevideo un río de curiosos se acercaba a contemplar la imponente presencia del acorazado alemán, al tiempo que desde buques mercantes ingleses anclados en las proximidades, la inteligencia británica observaba los daños sufridos por el buque y vigilaba muy de cerca los movimientos a bordo del Graf Spee. Y, mientras los servicios de inteligencia de ambos bandos operaban en las sombras, algunas empresas lanchoneras locales aprovecharon aquella excepcional circunstancia para incrementar sus ingresos, llevando a los curiosos a navegar alrededor del acorazado por una módica tarifa…

Finalmente, al vencer el plazo de estadía concedido por el gobierno uruguayo, el "Graf Spee" levaría anclas en la calurosa tarde del 17 de diciembre y luego, ante una atónita multitud que se había volcado a la costa de Montevideo esperando presenciar el enfrentamiento bélico, sería volado por orden de su comandante, que respondía así a directivas del propio Hitler. El vespertino El Diario, significativamente, titularía su edición del día siguiente: "Sus muertos en tierra uruguaya...La nave en aguas del Plata".

La voladura tuvo lugar fuera del canal de entrada, por lo que el puerto de Montevideo pudo continuar operando. Desde sus muelles partirían los responsables de realizar diversos esfuerzos para rescatar, en distintos momentos, parte de los restos del buque siniestrado. En enero de 1943 la grúa HH2 de la ANP que participaba en la extracción de materiales del acorazado para la firma Regusci-Vega-Helguera, naufragó, falleciendo 16 de sus 19 tripulantes.

Ana María Rodríguez Ayçaguer, ponencia "El incendio y las vísperas: Testoni y las fotos del Graf Spee", 2009, passim, en: https//www.academia.edu 11783028/; y Daniel Acosta y Lara y Federico Leicht, 1939-2009. *De Wilhelmshaven al Río de la Plata. Graf Spee,* Montevideo, Ed. De la Plaza, 2009, p. 187.

Luego, dicha postura se iría deslizando hacia una progresiva adscripción a un panamericanismo condicionado por la influencia estadounidense. A mediados de la década de 1940, alertado por un peligro cada vez más amenazador, Estados Unidos buscó fortalecer los planes de defensa continental, instrumentándola a través del establecimiento de bases aeronavales y alentando la modernización del material bélico de los ejércitos latinoamericanos.

Los acuerdos en materia de política exterior y de armamentos, fuertemente resistidos por el herrerismo, tuvieron su contrapartida comercial y se tradujeron en el estrechamiento de vínculos con

EEUU. Uruguay recibió la cláusula de nación más favorecida para sus exportaciones, y se aseguró de recibir de Estados Unidos aquellos productos cuya obtención resultaba dificultosa en el marco de la guerra, fomentándose también la colocación de capitales extranjeros en la plaza.

Las reglas impuestas por la guerra al intercambio comercial habían generado problemas de abastecimiento y la dificultad de acceder a fletes para las exportaciones. Lo cual exigió la adopción de un abanico de medidas excepcionales, entre ellas, como veremos más adelante, la gestión por parte de la ANP de los barcos que fueron requisados por el gobierno para viabilizar el traslado de las exportaciones uruguayas. Asimismo, al igual que había ocurrido durante la Primera Guerra Mundial, por intermedio del Banco de la República el gobierno concedió préstamos a los aliados para la compra de alimentos a los productores del país.

La guerra significó una situación excepcional, porque la creciente cotización de las exportaciones y el aumento de su volumen fueron acompañados por una drástica reducción de las importaciones. Ello permitió al país la acumulación de reservas, ganancias a los exportadores y una protección de hecho a la industria que además recibió leyes específicas de estímulo al sector. Todo lo cual redundó en una *“coexistencia pacífica”* entre ganaderos e industriales, que tradicionalmente se habían enfrentado por la orientación de las políticas económicas.

A lo largo del período se mantuvieron y perfeccionaron los mecanismos de contralor del intercambio comercial del país. Por la Ley Nº 10.000 del 10 de enero de 1941 se instituyó el Contralor de Exportaciones e Importaciones, que asumiría la tarea del contralor del comercio exterior y de otorgar autorizaciones de importación de acuerdo al criterio de “comprar a quien nos compra”, distribuyendo las cuotas de cambio disponible entre las casas importadoras. Funcionó bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda, a cargo de una Comisión Honoraria integrada por cuatro miembros designados por organismos del Estado y cuatro designados por las cámaras empresariales.

De la mano del mejor desempeño económico del país, a lo largo de la década de 1940 se dio un nuevo impulso a la legislación laboral y social. En 1941 se ampliaron las leyes de reparaciones por accidentes de trabajo y se extendieron las jubilaciones: en 1940 a todos los trabajadores públicos; en 1942 al servicio doméstico y en 1943, a los trabajadores rurales. Asimismo, se fue instrumentando la negociación colectiva en diversos rubros, hasta que en noviembre de 1943 se aprobó la Ley de Consejos de Salarios, con el cometido de acordar, entre empresarios, trabajadores y la mediación del Estado, la fijación del salario mínimo por cada ramo de actividad. A ello se sumaron, entre otras medidas, la instrumentación de la licencia anual para todos los trabajadores y la jornada de 8 horas para el comercio.

Ello podría explicarse también, como lo han hecho Frega, Maronna y Trochón, por *“la revitalización de los contenidos reparadores del batllismo”,* durante lo que Raúl Jacob ha definido como un *tercer impulso reformista,* que adquiriría mayor vuelo a partir de 1948.

La Segunda Guerra Mundial y la exacerbación del patriotismo

La historiadora Esther Ruiz ha señalado que la guerra planteó con una fuerza inusitada el problema de la “Defensa Nacional”. Recuerda dicha autora que en el primer batllismo, la defensa nacional había sido confiada a la construcción de un seguro *“escudo democrático”* –merced al perfeccionamiento de la democracia política, económica y social– y al respaldo del *“escudo protector”* de los Estados Unidos. Ambos recursos debieron ser reforzados en esta nueva coyuntura bélica. La exaltación de la democracia y la estimulación del nacionalismo y patriotismo de los uruguayos estuvo presente en una serie de proyectos de ley sobre defensa nacional, combate a la “amenaza nazi”, feriados patrios, etc.

Entre ellos se cuenta la ley que instauró la obligatoriedad del juramento de fidelidad a la bandera, aprobada el 14 de junio de

1940, día en que las tropas nazis entraban en París. Su cumplimiento por los empleados públicos sería reforzado por decreto en 1943; del juramento que tuvo lugar ese año por parte de los funcionarios de la ANP se conserva un documento gráfico, que reproducimos (Imagen 3.4).

Exaltando el patriotismo (1940)

[...] con la mirada puesta en las experiencias europeas, gran parte del sistema político partidario y la opinión pública apostó a reforzar los sentimientos y actitudes democráticas de la sociedad uruguaya. [....] Los recursos empleados por los representantes de los partidos políticos para acentuar el patriotismo y la fidelidad democrática del pueblo uruguayo no fueron originales. Recurrieron a la exaltación de nuestros héroes y aquellas etapas de nuestra historia en la que veían elementos coaligantes e integradores de nuestra identidad, así como capaces de inflamar un patriotismo apto para actitudes más decididas que las que eran habituales en los uruguayos. Se trataba de que nuestros héroes fundantes, con Artigas al frente, volvieran a cabalgar empuñando escudos firmemente democráticos y portando los símbolos de soberanía e independencia con los que toda la sociedad podía y debía identificarse. [...] El 5 de junio de 1940, los diputados herreristas Ulises Collazo y Carmelo González presentaron a la Cámara un proyecto declarando feriado el 19 de junio por ser el natalicio del "gran patricio" General José Artigas, "Jefe de los Orientales y Protector de los Pueblos Libres". [...] Se incorporó también a la ley, sin ninguna discusión, la obligatoriedad de la Jura de la Bandera "bicolor" en el día del natalicio del caudillo [...] Esta práctica era una verdadera novedad. La promesa del Pabellón nacional [...] se había realizado en las escuelas públicas coincidiendo, generalmente, con la fiesta de fin de cursos. Ahora se convertía en obligación general. La falta de debate en torno a esta nueva disposición solo permite aventurar hipótesis: pensamos que fue mirada por los diputados como una fórmula de afirmación de la democracia y la soberanía representada en el Pabellón nacional; y que al ser un "juramento" podría facilitar la detección de aquellos que por negarse a hacerlo, debieran ser expurgados del cuerpo nacional. Tampoco es descartable pensar que fue facilitada por el clima de patriotismo y exaltación que corría por gran parte de la sociedad que se mostraba propicia, como pocas veces, a los rituales que rodean a los símbolos ya a las efemérides nacionales. La ley fue sancionada el 14 de junio de 1940 y se encargó al Poder Ejecutivo de su Reglamentación.

Imagen 3.4- Ceremonia de Jura de la Bandera por los funcionarios de la Administración Nacional de Puertos, 19 de junio de 1943.

Fotografia: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Jura de la Bandera por los funcionarios de la Administración Nacional de Puertos. Fecha: 19 de Junio de 1943. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG188)

Decreto reglamentando el juramento de fidelidad a la bandera en 1943

Ministerio de Defensa Nacional, Montevideo, 26 de Mayo de 1943.

El Presidente de la República Decreta:

Art. 1º Todos los funcionarios de la Administración Pública, estudiantes de la Universidad de la República, alumnos de Enseñanza Primaria y Normal, de Secundaria y Preparatoria, de la Universidad del Trabajo, de los institutos docentes de carácter privado, de las Escuelas Militar y Naval y demás escuelas dependientes de la Inspección General de Marina, como así también, los militares, marinos militares, policías y reservistas del Ejército y de la Marina que no hubieran, hasta la fecha cumplido con la obligación de prestar juramento de fidelidad a la Bandera Nacional, de acuerdo con lo determinado en el artículo 28 de la ley de Instrucción Militar Obligatoria nº 9.943 deberán hacerlo, sin excepción, el día 19 de junio próximo. […]

Art. 3º Con el fin de que esa ceremonia se realice con toda la solemnidad que merece por su trascendente importancia, se efectuará en toda la República, en cada Instituto y repartición, en presencia de la totalidad de sus integrantes, siempre que el servicio público lo permita.

Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD), Imprenta Nacional, 1944, pp. 922-923

2. La política portuaria: proyectos, normativa y organización institucional (1933-1945)

El proceso de transformación institucional que se emprendió en la ANP a partir del golpe de Estado de marzo de 1933 fue liderado por individuos muy cercanos al régimen *marzista.* Tal como fue dicho en el capítulo anterior, en el mismo decreto del 25 de abril de 1933 en que se dispuso la fusión institucional de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, con la Comisión Financiera y la Dirección Puerto de Montevideo, se dispuso también que Raúl Jude fuera el nuevo presidente del instituto, que en adelante se denominaría Administración Nacional de Puertos. Dos años más tarde, ante la renuncia de Jude, sería designado por decreto del 2 de marzo de 1935 el abogado Enrique E. Buero, diputado por el Partido Colorado entre 1920 y 1923, y ministro plenipotenciario del Uruguay en Suiza durante la década de 1920, y también muy cercano al terrismo; además de haber sido el responsable de impulsar la candidatura de Uruguay ante la FIFA para sede del primer Campeonato Mundial de Fútbol de 1930.

El régimen *marzista* y las cámaras empresariales en el Directorio de la ANP

No se podría lealmente, silenciar, la buena voluntad y singular dedicación de los señores Directores Arrosa, Vidal, y ex miembro de este Directorio señor Mario Real de Azúa, representantes respectivamente de la Cámara Mercantil de Productos del País, de la Cámara Nacional de Comercio y del Centro de Navegación Transatlántica, quienes evidenciaron una acción equilibrada, dinámica y respetuosa a la obra nacional que se condensa en el seno de este alto cuerpo, procurando secundar a los funcionarios del Estado, en la articulación de los legítimos intereses de la Administración Pública con los del comercio y de la navegación, factores de la grandeza del Puerto, y consiguientemente, del país.

Pasaje del discurso pronunciado por el Comandante Antonio Müller dos Reis, Delegado del Centro de Navegación Transatlántica en el Directorio de la ANP, con motivo del primer aniversario del "nuevo régimen". En: Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al 18º ejercicio, Año 1934,* Imprenta Nacional, 1936, p. 14.

La consonancia entre las directivas del gobierno y la conducción del puerto quedó demostrada desde la conmemoración del primer aniversario del “nuevo régimen” de funcionamiento de la ANP. Fue el delegado del Centro de Navegación Transatlántica quien asumió la iniciativa, y recordó en tono celebratorio la *“nueva organización del Directorio”* vigente desde el decreto del 25 de abril de 1933. Como ya fue dicho, ese decreto dispuso que además de los tres miembros elegidos por el Poder Ejecutivo (el presidente y dos vocales), y los cuatro “miembros natos” en razón del cargo que ocupaban (el director general de Aduanas, el capitán general de Puertos, el ingeniero director de las Obras del Puerto de Montevideo y el jefe de la Sección Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas), el Directorio estaría integrado por tres miembros delegados de las cámaras empresariales. Ese sistema de integración del Directorio estuvo vigente hasta 1948, en que por la Ley Nº 11.037 del 15 de enero, se modificó.

Imagen 3.5- El presidente del Directorio de la ANP, Dr. Raúl Jude (5º de izq. a der.), acompañado por: (de izq. a der.: Jaime Planels, jefe interino de la Sección Remolques y Lanchajes; Oscar A. Domenech, jefe de la División Marítima; Enrique J. Vidal, miembro del Directorio; Bernardo Varela, jefe de los trabajos de salvataje, y Héctor Pochintesta, administrador General Delegado, en el Muelle Maciel a la llegada al puerto del vapor Archangelos, 1935.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: [1935]. Autores/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG143)

Asimismo, en oportunidad de ese primer aniversario, y a propuesta de Jude, se decidió editar una “Memoria sucinta” financiada por los miembros del Directorio, para que el presidente de la República pudiera ilustrar al nuevo parlamento sobre la labor realizada durante ese primer año de gestión. Se trataba de una política de propaganda, porque, tal como se consigna en la Memoria del año 1934, el presidente de la ANP manifestó que se buscaba con ello que se juzgara públicamente:

“como ha cumplido el Directorio los designios patrióticos de los Poderes Públicos, dentro de la estructura dada a la Institución, ya que no fueron defraudados los deseos del Gobierno tendientes a reajustar los servicios, disminuir gastos, imprimir una corriente nueva en la propia conducta del personal, haciendo obra benéfica, sin tendencias al proselitismo inferiorizante, procediéndose con alta comprensión patriótica.”

La sintonía entre el gobierno y la conducción de la ANP se mantuvo hasta el final del período *terrista,* jalonada por diversos actos simbólicos. Uno de los más claros en ese sentido tuvo lugar el 19 de noviembre de 1937, cuando el presidente Gabriel Terra, acompañado de una importante comitiva integrada entre otros por: el ministro de Instrucción Pública, Eduardo Víctor Haedo, el intendente de Montevideo, Alberto Dagnino y el jefe de Policía de la capital, Tte. Cnel. Marcelino Elgue, visitó al ex vapor *Michalis* en compañía de integrantes del Directorio de la ANP.

Se trataba de un buque que había pasado a formar parte del patrimonio de la ANP porque sus armadores no habían podido costear el servicio de salvataje que la Institución les había prestado. Su reconstrucción, realizada a instancias del presidente de la República, había llevado seis meses de trabajo conjunto entre los talleres del propio instituto y los trabajadores del Dique Regusci y Voulminot, por lo que a modo de homenaje llevaría el nombre de *“Presidente Terra”.* El trabajo había insumido $350.000, pero como

sería el primer buque nacional con capacidad para 6.100 toneladas, *“en pocos viajes redondos a Europa deja [ría] al Estado una ganancia líquida que cubr[iría]el costo de sus reparaciones”.* Había motivos para el festejo.

En el mismo sentido, el 9 de enero de 1938, cuando el *terrismo* se encontraba en la recta final de su preeminencia en la vida política del país, un grupo numeroso de trabajadores liderado por el presidente de la ANP visitó al presidente Gabriel Terra *“para testimoniar su adhesión a la obra patrióticamente inspirada y realizada por el Gobierno y, a la vez, por los beneficios recibidos en el curso de su ciclo gubernamental”,* tal como se deja consignado en la Memoria del instituto del año 1937.

El Presidente Gabriel Terra habla a los portuarios

(enero de 1938)

El agricultor, el ganadero sacarán riquezas de la naturaleza para brindarlas a la economía nacional, pero Uds. cuidan los puertos de la República; la salida del excedente de nuestros productos y la entrada de los que nosotros no podemos producir en el país; ejercen una función social que es necesario estimularla y es necesario hacerlo con remuneraciones sensatas, remuneraciones que alcancen para atender las necesidades primordiales y las que no son primordiales de la vida.

Pasaje del discurso pronunciado por Gabriel Terra con motivo de la visita homenaje que le realizaron los empleados de la ANP. En: ANP, *Memoria correspondiente al Año 1937,* Imprenta Nacional, 1938, p. 89.

De todos modos, pese a esas consonancias con el nuevo gobierno, el cambio político que se vivió en el país a partir de 1933 impuso algunos desafíos a la ANP. Por un lado, fue necesario instrumentar la administración de los puertos del interior del país y tramitar la fusión institucional, dispuestas por los decretos de abril y mayo de 1933; y por el otro, hubo que enfrentar, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1934, el menor grado de autonomía funcional del ente respecto del Poder Ejecutivo.

La incorporación de los puertos del litoral a la ANP

Entre los desafíos enfrentados hubo que incorporar a los demás puertos de la República a la estructura administrativa de la ANP, de acuerdo a lo dispuesto por el decreto de 25 de abril de 1933. Ese proceso se fue realizando por etapas y siguiendo la lógica del ensayo y error.

El primer puerto en ser organizado con cierto nivel de injerencia de parte de la ANP había sido el puerto y la zona franca de Colonia, de acuerdo a un decreto del 7 de octubre de 1933. A comienzos de 1934, por la Ley Nº 9.207 del 13 de enero de ese año, se dispuso que el servicio de Capatacía de Colonia también pasara a ser administrado por el Consejo Honorario de Administración del puerto y zona franca de Colonia creados en octubre del año anterior, pasando a depender de ese modo de la ANP.

Un decreto del 7 de abril de 1934 hizo extensivo al puerto y zona franca de Nueva Palmira el mismo régimen de funcionamiento que estaba vigente para el puerto de Colonia. A partir de entonces, aunque por poco tiempo, sería administrado también por un Consejo Honorario de nueve miembros: un representante de la ANP que lo presidiría; dos miembros natos en razón del cargo que ocupaban -el receptor de Aduana y el presidente de la Comisión Auxiliar de Nueva Palmira- y seis miembros electivos designados por diversas corporaciones empresariales de la localidad: los industriales, los comerciantes, la Comisión de Fomento, el Centro Agrícola, el Centro de Navegación Transatlántica y el Centro de Cabotaje.

Sin embargo, al año siguiente, a partir de la experiencia recogida en la administración de esos dos puertos, se consideró que el Consejo Honorario tenía demasiados miembros y se elaboró un nuevo reglamento de funcionamiento, que fue aprobado por un decreto del 13 de setiembre de 1935.

El nuevo reglamento dispuso que los puertos del interior y las zonas francas, donde estas existieran, fueran administrados por el receptor o subreceptor de Aduanas, y por un Consejo Consultivo

Honorario de tres miembros. Ese Consejo, que funcionaría todas las veces que el administrador del puerto lo creyera conveniente, estaría integrado por el propio receptor o subreceptor de Aduanas, que lo presidiría como delegado de la ANP, y por otros dos miembros de la localidad, también nombrados por la ANP. Además de la reducción del número de integrantes y del carácter meramente consultivo del Consejo, el nuevo reglamento eliminaba la participación directa de las gremiales empresariales en la designación de sus delegados, aunque evidentemente podrían integrarlo siempre que las designaciones de la ANP recayeran en alguno de sus miembros.

El Consejo Consultivo sometería al Directorio de la ANP el plan de explotación y el reglamento de funcionamiento que serían, en lo posible, análogos a los vigentes para el puerto de Montevideo. Y propondría a la ANP, con “informes justificados” y cuando fuese “indispensable”, la creación de nuevos empleos rentados. La recaudación diaria sería depositada en una cuenta en el BROU, de la cual se tomarían los recursos para cubrir gastos de explotación y administración, y el remanente sería transferido a la ANP a los efectos de crear una cuenta especial en su Contaduría como fondo de reserva, con el cual hacer frente a eventuales déficit de los diversos puertos del país.

Imagen 3.6- Visita del Directorio de la ANP al puerto y zona franca de Colonia, realizada el 8 de febrero de 1934. Este puerto fue el primero en integrarse a la estructura administrativa de la ANP.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Visita del Directorio de la Administración Nacional de Puertos al puerto y zona franca de Colonia. Fecha: 8 de febrero de 1934. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG137)

El mantenimiento, estudio y realización de las obras estaría a cargo de la Oficina de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas, con la intermediación del Directorio de la ANP, a quien la comisión local elevaría las propuestas de nuevas obras. A su vez, la administración local podría realizar contratos de servicio ad referendum, pero luego debía someterlos a la aprobación del Directorio de la ANP.

La autofinanciación de los puertos del interior

Si bien la política de explotación de nuestros puertos, debe en mi opinión orientarse en el sentido de no considerarlos como fuente de recursos con fines de acumular al final de cada Ejercicio fuertes utilidades, sino como un medio de prestar un servicio público, conectando las vías fluviales con las terrestres, en condiciones de modicidad, de rapidez y de eficiencia haciéndose llegar estos beneficios al comercio y a la navegación, no es admisible que tales servicios de Capatacías se presten a pérdida.

Capitán de Navío Juan M. Canosa, presidente de la ANP desde el 10 de enero de 1945, en Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al Año 1944,* Imprenta Nacional, 1946, p. 147.

Para poner en funcionamiento el nuevo sistema de explotación a fines de octubre de 1935 la ANP envió una delegación a los puertos del litoral con el cometido de recibir de la Dirección General de Aduanas los servicios de Capatacías y el utillaje correspondiente a esos puertos, a la vez que entregarlos a los receptores de Aduana de las respectivas localidades. La delegación visitó los puertos uruguayos de Colonia, Rosario y Concordia, Carmelo, Nueva Palmira, Dolores, Mercedes, Soriano, Fray Bentos, Paysandú y Salto.

Luego de varios años de funcionamiento bajo el nuevo reglamento, la experiencia demostró que la recaudación de los puertos del litoral cubría sus gastos. El fondo de reserva se había creado ante la eventualidad de que alguno de los puertos diera pérdida, pero como se comprobó que ello no ocurría se entendió que esos recursos podían usarse para mejoras y obras de las zonas portuarias del interior. En ese sentido, un nuevo decreto del 20 de octubre de 1939 estableció que las administraciones locales, luego de cubrir los gastos de explotación, debían enviar a la ANP el remanente de lo recaudado. Una parte de esos recursos, que no podía ser inferior a 2/3 del total de los gastos realizados por la Capatacía en el año anterior, pasaría a integrar el fondo de reserva, y el restante sería destinado a financiar obras y mejoras en dichos puertos.

Hacia fines del período considerado, y tal como se desprende del cuadro siguiente, solo dos de los diez puertos en cuestión cerraron con déficit.

Cuadro 3.1- Resultados financieros de los puertos del interior gestionados por la ANP, 1944.

Puertos	Ingresos $	Egresos $	Saldos a Favor	Líquidos en contra
Carmelo	5.934	5.847	86.71	
Colonia	1.950	7.110	-	5.160
Concordia	-	-	-	-
Dolores	13.214	10.751	2.462	
Fray Bentos	9.888	11.154	-	1.265
Mercedes	8.084	5.818	2.265	-
Nueva Palmira	17.270	10.578	6.691	-
Paysandú	37.412	28.492	8.919	-
Rosario	-	-	-	-
Salto	30.920	28.408	2.512	-
Sauce	11.324	9.105	2.218	-

Soriano	53	35	19	-
Totales	136.052	117.303	25.174	6.425

Fuente: Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al Año 1944,* Imprenta Nacional, 1946, p. XLVI del Apartado Estadístico.

La instrumentación de la fusión institucional

La fusión institucional de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo con la Comisión Financiera de las Obras del Puerto y la Dirección Puerto de Montevideo, que abrió paso a la institución de la Administración Nacional de Puertos propiamente dicha, significó ampliar los cometidos del institutito. En palabras de su presidente Enrique Buero, y tal como se recoge en la *Memoria del año 1936*, el decreto del 3 de mayo del año 1933 que dispuso dicha fusión, fue de enorme significación para la Institución, porque *"hasta entonces podía decirse que era un Instituto puramente de explotación de servicios portuarios, desde el momento que la programación y construcción de las obras así como su conservación y financiación era de incumbencia de otros órganos de gobierno."*

El proceso llevó su tiempo, y fue recién en el ejercicio de 1936 que se logró dar solución a los problemas de organización y funcionamiento creados por esa transformación institucional.

Las mayores dificultades estuvieron en la División de Servicios Técnicos, dependencia que asumió las antiguas atribuciones de la Dirección Puerto, y que tuvo a su cargo todo lo relacionado con el mantenimiento, planificación y ejecución de las obras portuarias, que anteriormente habían estado bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas. Uno de los problemas que exigió intervención del Poder Ejecutivo fue la falta de trabajo que tuvieron sus talleres, porque como los obreros no eran presupuestados, si se prolongaba esa situación ello podía motivar su despido. Tempranamente, como una forma de asegurarles tareas, un decreto del 18 de noviembre de 1933 estableció que las reparticiones públicas y los entes autónomos encomendaran a los talleres de la ANP todos los

trabajos que éstos pudieran realizar, pagando por el servicio respectivo.

La ANP entendía que ese decreto era mal interpretado porque las dependencias del Estado no encomendaban sus trabajos a los talleres del instituto o si lo hacían demoraban en saldar sus cuentas, por lo que se daba el doble perjuicio de utilizar materiales y generar honorarios que la ANP debía enfrentar sin los recursos suficientes para hacerlo. Por ello un nuevo decreto del 9 de abril de 1935 aclaró el alcance de esa disposición, y determinó que era *"obligación de todas las oficinas públicas el encomendar a los Talleres de la Administración Nacional de Puertos los trabajos a realizarse en la capital que aquellos puedan efectuar en buenas condiciones de ejecución y precios".*

Imagen 3.7- Personal de talleres, responsables por la construcción de mobiliario, junto a autoridades de ANP.

Fotografia: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Personal de talleres responsables por la construcción de mobiliario, junto a autoridades de ANP. Fecha: [1943]. Autor: s/d/ ANP. (UY-ANP-AF-ANG200)

La limitación de la autonomía funcional de la ANP y la imposibilidad de decretar el monopolio

Paradójicamente, la ampliación de los cometidos de la ANP se dio en el marco de una pérdida del grado de autonomía funcional del Instituto portuario. La Constitución de 1934 en su artículo 182 incluyó al puerto entre los servicios descentralizados que podían gozar solo del *"grado de autonomía compatible con el contralor del Poder Ejecutivo",* lo cual significaba negarle a la ANP el carácter de ente autónomo y representaba un retroceso respecto a lo dispuesto por la ley orgánica del Instituto del 21 de julio de 1916.

La Constitución dejó abierta la necesidad de decretar una nueva ley orgánica que especificara cuál era el grado de autonomía efectiva del ente. Pero, ante la inexistencia de esa nueva ley, a lo largo del período y a través de sus canales de comunicación con el Poder Ejecutivo, la ANP planteó en varias oportunidades la cuestión del grado de autonomía funcional del organismo.

Frente a esas consultas, los Poderes del Estado fueron categóricos respecto a la subordinación del Instituto portuario a las directivas del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria y de nombramiento y destitución de funcionarios.

Por ejemplo, la Ley Nº 9538 de Presupuesto General de Gastos para el año 1936, del 31 de diciembre de 1935, dispuso que tanto la ANP como los Ferrocarriles y Tranvías del Estado, en caso de necesitar realizar incorporaciones de nuevos funcionarios debían hacerlo en carácter de eventuales cesándolos una vez desapareciera la necesidad especifica que había motivado su incorporación; y que en ningún caso podrían aumentar los sueldos.

En 1936, la Ley Nº 9.602 del 23 de abril de ese año redefinió la integración del capital de la ANP y dispuso en su artículo 1º que estaba constituido por *"el valor según inventario y tasación de los terrenos, depósitos fiscales, ferrocarriles y material rodante, grúas edificios y todos los elementos de que dispone dicho Consejo, así como todas las propiedades que hayan sido adquiridas con fondos provenientes de las patentes adicionales afectadas a la Construcción del Puerto de Montevideo";* por lo que se modificaba la Ley Nº 5.495 de creación del Instituto portuario. Un segundo artículo de esa ley autorizó al Poder Ejecutivo a realizar la transferencia a la ANCAP de una propiedad portuaria en La Teja.

La redefinición del capital se realizó ante un pedido expreso de la ANP, porque luego de la fusión institucional no se había dispuesto nada respecto de los bienes de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo, y como se estaba tramitando la venta a la ANCAP de parte de sus propiedades en La Teja era necesario definirlo expresamente.

La parte controversial de esa ley fue la incorporación del segundo artículo, realizada por iniciativa de la Comisión de Asuntos Financieros y Bancarios de la Cámara de Representantes. Ante la consulta, la Comisión señaló que la Administración había perdido su capacidad de ente autónomo, y sostuvo que, a partir del decreto-ley del 25 de abril de 1933, la ANP había dejado de ser una persona jurídica para convertirse en un servicio descentralizado. Por lo que consideraba que para poder realizar la transferencia era necesario autorizar al Poder Ejecutivo para esa operación de compra venta entre dos instituciones del Estado.

Ello fue discutido en la Comisión de Hacienda del Senado, que entendía que ese artículo 2 podía ser asunto de debate, y en ningún caso debía ser el régimen legal al que debía atenerse en los sucesivo el Instituto portuario, porque aún no se había dictado la ley orgánica que definiera y precisara *“el alcance de las potestades administrativas de que deber [ía] estar investida la Administración del Puerto como órgano descentralizado”.* Pero el presidente de la ANP, luego de ser consultado, pidió solución rápida para proceder a la venta de los terrenos, con lo cual la ley se mantuvo tal como había sido aprobada en la Cámara de Representantes.

Según el análisis que sobre el asunto realizó el presidente de la ANP, Enrique Buero y que recoge la Memoria del año 1936, las diversas disposiciones que, al igual que la de setiembre de 1936 cercenaban la autonomía funcional de la ANP, eran un escollo para su buen funcionamiento. El Instituto al mismo tiempo que vehiculizaba la actividad privada, era un organismo industrial que competía con los particulares y un organismo recaudador de rentas fiscales. Por lo que, a su modo de ver, la forma que más se adaptaba a las características del Instituto portuario era la de *“la*

máxima independencia funcional compatible con el máximo de intervención del Poder Ejecutivo."

La necesidad de un "régimen elástico" para la Administración de la ANP

[…] hasta ahora […] el Poder Ejecutivo se ha limitado a homologar las designaciones acordadas por el Directorio a propuesta de su Presidente, absteniéndose de hacer designaciones directas, ni insinuando la provisión de vacantes que el Directorio no considera útil llenar. Así mismo, se ha mantenido en cambio, la facultad del Directorio para separar por razones de mejor servicio al personal que no responda a las necesidades, o no cumpla debidamente con sus cometidos, con lo que ha llegado a implantarse en los hechos un régimen suficientemente elástico, que contempla las necesidades vitales del organismo, que debe disponer de una cierta flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la concurrencia, y que al mismo tiempo permita al Poder Ejecutivo tener un droit de régard útil y necesario para el mejor contralor de la marcha de la Institución."

Enrique E. Buero, Presidente de la ANP, Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al Año 1936,* Imprenta Nacional, 1937, p. 11.

En su propuesta de transformación institucional, que recogía la formulada por su antecesor, Raúl Jude, la ANP debía recobrar la autonomía funcional de la que había gozado hasta 1934. No obstante, entendía también que debía colocarse a la cabeza del organismo un presidente delegado del Poder Ejecutivo que debía dar su aprobación a todas las medidas asumidas por el Directorio, que pasaría a tener funciones consultivas y podría estar integrado por los representantes de "intereses" vinculados al comercio, la industria y la navegación.

De todos modos, la limitación de la autonomía funcional de la ANP se ratificó nuevamente y con carácter general para todos los servicios descentralizados, por una segunda ley de presupuesto para el ejercicio de 1937 en la que se aclaraban algunas disposiciones de la primera. En ese sentido, la Ley Nº 9.640 del 31 de diciembre de 1936 dispuso nuevamente que *"Los servicios descentralizados que no tengan calidad de Entes Autónomos en todos los casos en que deban proveer empleos de su jurisdicción*

deberán someter sus propuestas a la aprobación del Poder Ejecutivo, aun cuando se trate de personal secundario o de servicio."

La referida restricción de sus facultades también se confirmó en 1942, ante una consulta expresa de la ANP al Poder Ejecutivo respecto a las facultades del Directorio para determinar la exoneración de sus funcionarios: por un decreto del 24 de abril de ese año se estableció que, de acuerdo a la legislación vigente, competía al Poder Ejecutivo designar y destituir al personal de la ANP y de todos los servicios descentralizados. En su Memoria del año 1942, el Directorio estudió paso a paso los extensos argumentos aportados por el Poder Ejecutivo en los considerandos de ese decreto, y sostuvo que allí se incurría en el error de considerar a la ANP como un "servicio personalizado" adscripto al Poder Ejecutivo, y no como un servicio descentralizado con el grado de autonomía que le reconocían sus leyes orgánicas, lo cual solo podía modificarse por otras leyes. Por eso, solicitó al Ejecutivo, aunque de manera infructuosa, su derogación.

Por otra parte, la posibilidad de decretar el monopolio de los servicios portuarios, otorgada por la ley de creación de 21 de julio de 1916 a la ANP, se vio truncada por diversas vías a lo largo de este período. Como se vio, la Constitución de 1934 estableció la necesidad de mayorías especiales en ambas Cámaras, para poder establecer nuevos monopolios, mayorías que, dada la composición del Parlamento bajo el régimen marzista, difícilmente se obtendrían para una iniciativa en ese sentido. A ello se sumaría la sanción de la Ley Baltar, en agosto de 1936, que lo prohibió expresamente.

De todos modos, probablemente al interior de la propia ANP no existieran posiciones favorables al establecimiento del monopolio, como ocurriera en el período anterior. El propio Raúl Jude -presidente de la ANP entre 1933 y 1935 y nuevamente entre 1942 y 1944- estuvo de acuerdo con la sanción de esa ley y, ya como senador, sostuvo que con ella se buscaba *"eliminar el fantasma de la actividad privada, de que llegue un decreto y anule esfuerzos en*

la ampliación de capitales que puedan haber cifrado grandes esperanzas en la explotación de determinados negocios."[22]

Lo que sí hubo fue iniciativas tendientes a regular la actividad de los muelles particulares, aunque al igual que había ocurrido con el establecimiento del monopolio en 1927 también fueron contestadas por los intereses que se vieron perjudicados. Por un decreto del 24 de octubre de 1934 se aprobaron nuevas tarifas para su funcionamiento. Posteriormente, por otro decreto del 25 de abril de 1936 se dispuso que a partir del 1 de octubre de ese año solo pudieran otorgarse nuevas autorizaciones con carácter precario y revocable. Se aducía que la actividad de los mulles particulares solo se justificaba *"cuando el puerto oficial no pu[diera] realizar esas operaciones por falta de comodidades o de elementos adecuados".*

Por ello se dispuso que las nuevas autorizaciones se realizarían únicamente para muelles que movilizaran un cierto tipo de mercaderías: combustibles a granel (carbón mineral y vegetal, petróleo y sus derivados); arena y cantos rodados; sal a granel y exportaciones de frigoríficos y saladeros. Y que en el caso de muelles que movilizaran otros productos se cancelarían las autorizaciones realizadas con anterioridad a esa fecha, a excepción de las otorgadas a los muelles de otros organismos del Estado, al Ferrocarril Central, y al muelle de Cuns y Amondarain que embarcaba y descargaba los cables submarinos de la Western Telegraph.

Por otra parte, y con el expreso cometido de estimular el uso de los muelles fiscales, un decreto aprobado el 29 de abril del año siguiente duplicó algunas tarifas vigentes para los muelles particulares. Sin embargo, ante los pedidos de los frigoríficos Swift y Artigas, la Federación Rural y la Cámara de Industrias, un nuevo decreto del 31 de julio de 1937 dejó en suspenso la suba de tarifas hasta que se estudiara el asunto.

En el mismo sentido de regular la actividad de los privados con los cuales competía la ANP, por una resolución del 16 de setiembre de 1938, se dispuso que, salvo casos excepcionales, a partir del 1º de enero de 1939 las embarcaciones que no habían solicitado

autorización de la Prefectura General de Puertos para operar como remolcadoras no podían prestar ese servicio. Sin embargo, esa medida nunca llegó a aplicarse, porque su entrada en vigencia fue sucesivamente prorrogada a pedido de los armadores de buques, hasta que el 19 de enero de 1940 se dispuso que los armadores o agentes marítimos que necesitaran realizar un remolque con embarcaciones no autorizadas debían solicitar el permiso en la Inspección Técnica de la Inspección General de Marina. Con lo cual, podrían realizar el servicio en concurrencia con la ANP.

3. Las obras y la infraestructura portuaria (1933-1945)

De acuerdo a la nueva estructura institucional vigente a partir de 1933, la planificación y ejecución de nuevas obras así como las tareas de mantenimiento de las existentes en el puerto de Montevideo estaban a cargo de la División de Servicios Técnicos. Esas obras debían financiarse con los recursos provenientes del producido de las patentes adicionales de aduana de 1 y 3 % que hasta 1933 había administrado la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo. Mientras que las obras nuevas y de mantenimiento en los puertos del interior, de acuerdo a lo dispuesto en su reglamento de funcionamiento del 13 de setiembre de 1935, estarían a cargo de la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas y debían financiarse con recursos específicos creados por la vía legislativa.

Inauguración del muelle de escala

Imagen 3.8- *El día 6 de junio [de 1934], como estaba previsto, llegó a este puerto el vapor alemán "Cap. Arcona"[foto], el que asistido por los remolcadores del Instituto Portuario, "Artigas" y "Antonio D. Lussich", atracó con toda facilidad en el citado muelle, quedando de esa forma inaugurada esa importante obra que complementa las grandes construcciones de nuestro Puerto colocándolo a la altura de los mejores del continente y en destacado lugar en los mejores equipados del mundo.*

La Inauguración del muelle de escala se realizó por todo lo alto y con la realización de una fiesta a cargo de agentes y capitán de la nave “Cap. Arcona”. Ante la falta de un pabellón de pasajeros en el muelle, que no se construyó a lo largo de todo el período, se habilitó una parte del hangar nº 3 para revisación de equipajes de los pasajeros de ultramar, porque el que estaba disponible se encontraba en el muelle Maciel, lo cual era incómodo y en el cual se producían extravíos y robos de equipe.

Texto: Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al 18º ejercicio, Año 1934,* Imprenta Nacional, 1936, p. 88.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Inauguración del muelle de escala. Se efectuó con el vapor alemán *Cap. Arcona,* asistido del remolcador *Antonio D. Lussich.* Fecha: 6 de junio de 1934. Autor: Del Río y Rodríguez, Fotos del Plata. (UY-ANP-AF-ANG126).

Para el puerto de Montevideo, a lo largo del período no se emprendieron obras de gran envergadura, más allá de las obras de reconstrucción y de mantenimiento, entre las que el dragado del puerto era la más importante, porque insumía gran cantidad de recursos y personal. De hecho, las dos obras más importantes que fueron inauguradas o proyectadas en el período fueron la inauguración del muelle de escala en 1934, -cuya construcción se había iniciado años antes, como se señaló en el capítulo anterior-, y la planificación del edificio sede, cuyas obras se llevaron a cabo con posterioridad, como se verá en el próximo capítulo.

Las obras de conservación y de mantenimiento podían costearse con las ganancias de explotación de la empresa por los servicios que prestaba, pero las que exigían mayor cantidad de recursos en teoría debían financiarse con el producido de las patentes adicionales de aduana. En ese sentido, la razón fundamental de la paralización de grandes obras fue la falta de recursos para continuar con muchas de las que se habían proyectado en el período anterior, lo cual fue continuamente denunciado en las Memorias del Instituto.

En la Memoria de 1935 se sostuvo firmemente que el puerto no debía ser una *“fuente de beneficios fiscales”,* sino un *“órgano respiratorio de la economía del país”.* Y se denunció que debido a las sucesivas contribuciones extraordinarias que el Poder Ejecutivo le había impuesto a la institución, quedaba muy poco margen

disponible del producido por las patentes adicionales. Por lo que, de no revertirse esa situación,

"constituiría una falta de sinceridad fiscal mantener tales tributos para darles un destino que no corresponde a los propósitos que justificaron su establecimiento." Y se concluía que así "podrá verse si es justificado el sentimiento de alarma que embarga a la unanimidad del Directorio frente a la persistencia de una política que tiende a arrebatar al puerto, para darle otros destinos, los recursos que se crean legítimamente para su construcción."

La escasez de recursos para enfrentar obras de largo aliento se mantuvo a lo largo de todo el período. Hacia 1945, por ejemplo, se recaudaron $1.210.000 por patentes adicionales, pero diversas leyes obligaron a la ANP a verter a rentas generales $1.810.000, lo cual hacía inviable el financiamiento de nuevas obras con esos recursos.[23]

Según el diagnóstico que se presentó en la Memoria de la ANP de 1935, aún faltaba realizar una serie de obras consideradas indispensables para aprovechar al máximo la infraestructura disponible y volver al puerto competitivo en la región.

Entre esas obras se encontraban las instalaciones en el muelle de escala que todavía se usaba poco por los vientos que lo volvían incómodo, era preciso entonces construir un pabellón de pasajeros y depósitos que sirvieran como abrigo.

Se decía también que hasta ese momento el puerto era exclusivamente un puerto de importación, en cuya construcción no se había previsto la exportación cerealera. Por lo que, si se quería competir en la región, era necesario construir instalaciones específicas para el embarque de cereales, como se había hecho en Buenos Aires: *"La construcción, pues de elevadores que permitan el embarque a granel es de una necesidad imperiosa, si no queremos permanecer como tributarios para siempre del vecino Puerto de Buenos Aires".*

Y en tercer lugar de prioridad se encontraba la terminación de las obras en la zona de inflamables en La Teja, que en el correr de 1936 pasaría a manos de la ANCAP.

Con menor grado de urgencia que las obras anteriormente referidas, pero de carácter fundamental para la efectiva estatización de las actividades portuarias, era preciso construir instalaciones para el desembarque y almacenamiento del carbón y la sal, que en ese momento era realizado en los muelles particulares de la bahía, lo que contrariaba *"disposiciones terminantes de la ley de estatización de los servicios portuarios"* de 21 de julio de 1916, facilitaba la realización de operaciones irregulares sin control fiscal y *provocaba "situaciones de injusto privilegio"* a favor de los comerciantes que gozaban de tales concesiones frente a los que operaban en esos mismos ramos, pero que carecían de esa ventaja.

La Memoria antes referida reconocía que, aunque sin éxito, el organismo

[…] ha propugnado la supresión de esos verdaderos puertos libres, cuya existencia no se justifica cuando las operaciones que por ellos se efectúan pueden hacerse por los muelles fiscales. ¿Cuál ha sido la razón, pues para que subsistan todavía tales establecimientos? Simplemente la carencia oficial para efectuar determinadas operaciones.

En 1935 se planteó también, al igual que en reiteradas ocasiones antes y después, la necesidad de construir un nuevo varadero más moderno, dada la insuficiencia del adquirido a Lussich y la clausura obligada del de La Teja como consecuencia del traspaso de esos terrenos a la ANCAP. Se advertía, asimismo, que era preciso renovar el material de dragado y de lanchas del puerto, que ya era anticuado cuando se había adquirido a Lussich y Pascual, hacía 20 años. Para obras de mantenimiento de vital importancia como era el dragado de los fondos del puerto a 10m bajo cero, por ejemplo, la draga *Uruguay (ex Borneo),* trabajaba 24 hs., todos los días del año con tres turnos de trabajo, lo que daba cuenta de un uso excesivo que peligraba su funcionamiento ininterrumpido.

Por último, en la Memoria de 1935 se refiere también a la necesidad de construir instalaciones frigoríficas para los productos granjeros de exportación como frutas, huevos etc., y de un aeródromo integral *"como el que están haciendo nuestros vecinos",* para una actividad que se estaba consolidando. Incluso, ya se

hablaba de la necesidad de construir el muelle C, que recién sería inaugurado en 2015.

Imagen 3.9- Grúas 13 y 14, y la grúa flotante de la sección Dragado levantando una de las casillas reconstruida por la sección Talleres para colocarla en su plataforma.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Grúas 13 y 14, la casilla de una de las grúas es bajada por la grúa flotante hacia su base. Fecha: 1944. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG207)

Si se compara el diagnóstico realizado en la Memoria de 1935 respecto de las obras consideradas urgentes, con el presentado en la Memoria de 1944, puede verse claramente que las obras más importantes seguían pendientes en este último año.

Hacia 1944, y tal como se recoge en la Memoria de ese año, el director de los Servicios Técnicos, Ing. Santiago Michelini, elaboró un plan en el que se detallaban las obras que podrían empezarse inmediatamente (Grupo A) y las que podrían realizarse de 1945 en adelante (Grupo B), que eran las de mayor envergadura y las que se venían posponiendo desde el comienzo del período analizado en el presente capítulo. En base a ese informe el Directorio aprobó la realización de algunas obras y la convocatoria a licitación de otras, pero en todos los casos se trataba de las obras del Grupo A, que insumirían recursos moderados de la Institución.

Se autorizó a proceder por la cantidad prevista de $13.000 para la ampliación de las instalaciones de los talleres y la construcción de

un cobertizo, un galpón de fundiciones, y un pañol para herramientas y guardarropa del personal obrero. Y también se autorizó a licitar la construcción de un puente entre los depósitos 1 y 2, por $6.500; y la construcción de una serie de locales para inspección de tráfico ($2.500), para administradores, fiscales y policía marítima ($11.000); para bomberos, policía marítima y servicios higiénicos para hombres y mujeres ($7.000); y para el local central de bomberos ($12.000).

Entre los llamados a licitación de obras que fueron aprobados, el único que insumiría recursos considerables era el de la albañilería y terminaciones del nuevo edificio, que se presupuestó en $850.000. Pero su adjudicación quedó supeditada a lo que resolviera el Poder Ejecutivo acerca de la construcción del nuevo edificio. En ese sentido, se sostuvo en el Directorio *“se juzga conveniente que la Presidencia se ponga en contacto con el Poder Ejecutivo, a los efectos de provocar una decisión”,* tal como se consigna en la Memoria.

La decisión sobre la construcción de la verja portuaria entre la calle Río Branco y el edificio de la Dirección General de Aduana, sobre la que había consenso, se aplazó hasta que se expidiera la Comisión que tenía a su cargo el estudio del deslinde de la zona portuaria sobre la Rambla.

Las obras del Grupo B, que insumirían recursos importantes, también quedaron pospuestas para su aprobación futura. La prolongación del dique de cintura, por ejemplo, estaba presupuestada en $350.000, y era considerada imprescindible para poder habilitar completamente el muelle de escala y mejorar el aprovechamiento de la dársena fluvial. Lo mismo ocurría con las obras de superestructura, como el pabellón de pasajeros y un depósito en el muelle de escala por $400.000, así como el depósito A en el muelle fluvial por $400.000. Se proyectaba asimismo sustituir los hangares 3, 4, y 5 por depósitos de tres plantas que permitieran aprovechar mejor la superficie edificada y se calculaba que esas obras podrían insumir $1.200.000.

La resolución sobre las obras del grupo B se aplazó a la espera del estudio integral del “Plan de ampliaciones del Puerto de Montevideo”

que se venía discutiendo desde 1943 por una Comisión Especial. El trabajo de esa comisión se había visto enlentecido porque en enero de 1944 se había resuelto oír las opiniones de diversos usuarios del puerto a propósito de dicho plan de ampliaciones. Se había consultado a diversas dependencias del Estado, entre ellas, las dependencias técnicas de la Intendencia Municipal, los Ministerios de Obras Públicas, de Defensa Nacional y de Ganadería y Agricultura, el BROU, UTE, ANCAP, y los Ferrocarriles y Tranvías del Estado; pero también a particulares, como la Cámara Nacional de Comercio, el Centro de Navegación Transatlántica, el Ferrocarril Central del Uruguay y otros. Hacia noviembre de 1945, fecha en que se elevó la Memoria de 1944, quedaban pendientes algunas de las respuestas.

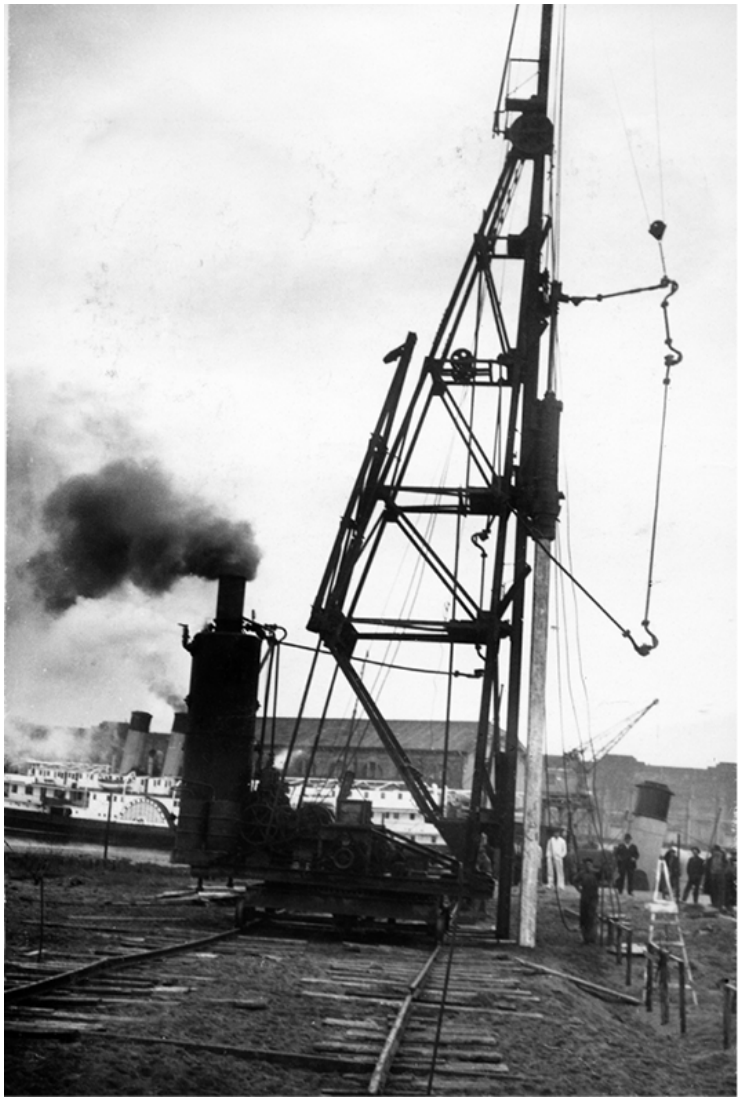


Imagen 3.10- La única obra de superestructura de importancia emprendida en el período fue la construcción del depósito B en la dársena fluvial. En la foto, colocación del primer pilote, junio de 1938. Las obras finalizaron el 21 de octubre de 1940 e insumieron $391.885.

Texto: Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al Año 1940,* Imprenta Nacional, 1941, p. 81.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Fecha: junio de 1938. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG127)

El anteproyecto de Ampliación del Puerto de Montevideo fue publicado por Santiago Michelini en el Nº 4 de la Revista de Ingeniería de abril de 1944, con el título de “El Puerto de Montevideo y su desarrollo integral futuro”. Con una leve actualización de su

contenido, dicho texto fue publicado nuevamente en el Nº 469 de la misma revista, de mayo de 1947, bajo el título “Plan de ampliaciones en el Puerto de Montevideo”. Lo cual evidencia lo poco que se había avanzado sobre el asunto.

Por ese plan se proyectaba ganar al mar aproximadamente unas 403 hectáreas, la mitad en la zona de Capurro y la otra mitad en La Teja y el Cerro. Una parte de esa ampliación (81 ha) se incorporaría al puerto, otra a la Intendencia Municipal de Montevideo (113 ha) para la construcción de parques, calles y avenidas, y quedarían disponibles 209 ha para otras dependencias del Estado, para industrias particulares y viviendas, que puestas a la venta generarían los recursos que insumirían las obras en los 8 años en que se proyectaba realizarlas.

Como puede verse, los logros obtenidos en materia de infraestructura fueron muy magros a lo largo del período analizado en el presente capítulo. Tal vez lo más significativo haya sido la tramitación de la construcción del nuevo edificio sede, aunque las obras más importantes se realizaron a partir de 1945 y, fundamentalmente, en los años siguientes hasta su inauguración en 1949.

Frente a la falta de recursos para costear nuevas obras se otorgaron diversas franquicias a los varaderos particulares. Por la Ley Nº 9.669 del 8 de julio de 1937 se autorizó a los astilleros, varaderos y diques secos a importar materiales libres de derechos para la construcción y reparación de barcos. A cambio de esa exención impositiva los buques de propiedad del Estado serían reparados a precio de costo y no pagarían por estadía en el varadero o dique, aunque en el caso de que éstos estuvieran ocupados esperarían su turno. Quienes se acogieran a la ley tendrían por obligación contratar un número de obreros que no podía ser menor al promedio que habían usado entre el 1 de enero y el 30 de abril de 1937, del cual un 50% debía ser uruguayo con dos años de arraigo en la localidad; y a medida que aumentaran su personal, ese porcentaje debía elevarse a un 80%. A su vez, cada tres años debían tomar un número de “niños pobres” -que el

gobierno fijaría de acuerdo al tamaño del establecimiento- con el fin de instruirlos en oficios.

Planificación del nuevo edificio sede de la ANP

Imagen 3.11- Firma del contrato con los Sres. Stewart Vargas y Cat para la construcción del edificio sede de la ANP, a comienzos de 1945. En el centro de la foto, el capitán de navío Juan M. Canosa, presidente de la Administración Nacional de Puertos desde el 10 de enero de 1945. La programación de las obras para el nuevo edificio, actual sede de la ANP, comenzó a efectivizarse en 1935, cuando se encomendó al arquitecto Manuel Pérez Castillo la elaboración de un anteproyecto. Se creyó que el terreno más adecuado era el que la ANP poseía en la rambla portuaria frente a la dársena fluvial. Pero, como era un espacio insuficiente, el 30 de diciembre de 1935 se compró a la firma Mann George Depots Ltda. el terreno contiguo esquina Juan Lindolfo Cuestas por $40.000. Recién en 1944 se estudiaron las 9 propuestas para la estructura de hormigón armado presentadas a licitación, obra que se adjudicó a la firma Stewart Vargas, Cat y Cía. por la suma de $294.910. Su construcción comenzaría en el correr de 1945 y culminaría en 1949, año en que fue inaugurado el nuevo edificio.

Texto: Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al Año 1935,* Imprenta Nacional, 1936, p. 37 y *Memoria correspondiente al Año 1944,* Imprenta Nacional, 1946, p. 103.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Firma del Contrato con los Sres. Stewart Vargas y Cat para la construcción del edificio sede de esta Administración Nacional. Fecha: [1945]. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG218)

La reglamentación de esa ley, del 14 de julio de ese mismo año, dispuso que las empresas que se acogieran a la franquicia debieran manifestarlo a los 30 días de la reglamentación o, en caso de ser empresas nuevas, luego de haberse instalado. Para costear los gastos de contralor y los trámites de justificación del uso dado a las mercaderías importadas, cada empresa abonaría $70 mensuales al Ministerio de Industrias y Trabajo, que era el organismo ante cual debían realizarse tales trámites. Los establecimientos propondrían el número de niños que estaban en condiciones de instruir en sus talleres y el Estado fijaría la cifra, dándose prioridad a los hijos de los operarios. Posteriormente, por un decreto del 10 de agosto de 1938, se fijó en un 10% del total de obreros de cada establecimiento el número de aprendices que debían incorporar las empresas que se acogieran a la franquicia. Como contrapartida, los aprendices debían concurrir a cursos complementarios en las escuelas industriales bajo control de asistencia de la Dirección General de Enseñanza Secundaria, y de no asistir a los cursos perderían la plaza de aprendiz.

Posteriormente, por una resolución del 4 de junio de 1940 se hicieron extensivas a la ANP las franquicias referidas, exonerando al organismo de pagar los $70 mensuales a la Dirección de Industrias por el contralor del uso dado a los materiales importados. Según los considerandos de la resolución, ello se justificaba *“primero porque como organismo público, la Administración Nacional de Puertos no puede actuar, respecto al empleo de los materiales, de forma contraria a la ley, y segundo, porque en virtud de sus propias funciones, la misma Institución ejerce ya el contralor en la forma más perfecta”.* Sin embargo, ante las dudas que generaba en la Aduana la exoneración de derechos de importación a los materiales destinados a los varaderos dependientes de la ANP, por una resolución del 19 de mayo de 1941 se reiteró expresamente, y a pedido de la propia ANP, que la institución se encontraba amparada por los beneficios concedidos por la ley de 8 de julio de 1937.

Ante la inexistencia de un dique propio, la ANP utilizaba las instalaciones del dique de la Armada Nacional. Por ello, un decreto de fecha 5 de abril de 1945 estableció un protocolo para regular las

relaciones funcionales entre la ANP y el Servicio de Construcciones Reparaciones y Armamentos del Arsenal de Marina. Por ese decreto se creó una comisión integrada por tres miembros cuyo cometido era establecer el precio de los trabajos, el precio de la estadía en el dique -que debía ser al menos un 25% más barato para la ANP que para los particulares- y el mecanismo por el cual la ANP aportaría los materiales para las reparaciones.

La infraestructura del puerto de Colonia hacia 1934

Considerado el Puerto de Colonia por sus condiciones naturales, su posición geográfica, su proximidad a las grandes rutas marítimas, su profundidad natural, sus comunicaciones terrestres, vías férreas, carreteras, líneas telegráficas y telefónicas, etc. etc., puede afirmarse que es magnífico y envidiable; en este sentido se explica y hasta se justifica que por sus condiciones naturales fuera la manzana de la discordia por cuya posesión disputaron durante un siglo hispanos y lusitanos. Pero considerado bajo el punto de vista de un puerto moderno destinado a servir el tráfico comercial que reclama la época actual y especialmente el tráfico que ha de desarrollarse con las franquicias que acuerda la ley de 1923, no podemos ocultar que está muy incompleto aun. En efecto, si bien dentro de las aguas del puerto y próximo a sus muelles existen grandes profundidades, el canal de acceso que une el puerto con los canales profundos del Río de la Plata, no permite sino el pasaje de buques hasta 19 pies con el río a cero, los muelles son demasiado cortos y desprovistos de abrigo para algunos de los vientos reinantes, su muelle principal no tiene aún acceso para vagones, sus grúas eléctricas no tienen tampoco aun corriente, el puerto no tiene por ahora sino una muy reducida capacidad de depósitos, sin explanadas suficientes, ni cuenta tampoco con lanchas ni remolcadores como para los servicios auxiliares que estos elementos flotantes prestan a la navegación en los puertos modernos.

Memoria elevada al Directorio de la ANP por el Consejo de Administración del puerto y zona franca de Colonia, en: *Memoria correspondiente al 18º ejercicio de la ANP,* 1934, p. 95.

Esta interferencia entre ambas dependencias del Estado no era una novedad. En el marco del desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, y con el cometido de facilitar la introducción de materiales de guerra adquiridos por el Estado, el Decreto-ley Nº 10.140 del 24 de abril de 1942 había declarado “muelle militar” la punta del muelle B junto con el depósito 7, y había eliminado los trámites que

pudieran demorar la introducción del material. La medida significaba una disminución de las zonas operativas del puerto bajo control de la ANP.

En cuanto a las obras de infraestructura en los puertos del litoral del país, las de carácter menor y de mantenimiento se financiaban con los recursos generados por la administración de los propios puertos. Pero para financiar obras de consideración era necesario recurrir a la vía legislativa.

Recién en la década de 1940 se previeron recursos específicos para obras en esos puertos. La Ley Nº 9.953, del 4 de setiembre de 1940, aprobó un plan de obras públicas a desarrollarse durante ese año y el siguiente por $19.990.000, y a la Dirección de Hidrografía se le otorgó $1.203.500 para la construcción y reparación de ramblas, atracaderos y dársenas de los puertos que tenía a su cargo. De dichos recursos, al menos $556.000 se utilizarían en las obras del puerto nuevo de Colonia.

El Decreto-ley Nº 10.196 del 17 de julio de 1942 autorizó la emisión de $33.000.000 de deuda pública para la realización de obras a cargo del Ministerio de Obras Públicas y otorgó a la Dirección de Hidrografía tan solo $1.402.000, destinados a la construcción y reparación de puertos, muelles y dársenas, de los cuales $635.000 serían para el puerto nuevo de Colonia, $236.000 para otros puertos, y $531.000 para obras diversas no directamente vinculadas a la actividad portuaria.

Y por último, la Ley Nº 10.589 del 23 de diciembre de 1944 autorizó la emisión de una nueva deuda por $70.000.000, de los cuales $5.970.000 fueron destinados a la Dirección de Hidrografía, con el siguiente propósito: la parte más importante, $3.203.000, se invertiría en obras de riego; $ 1.519.800 en obras no directamente vinculadas a las actividades portuarias; mientras que $367.500 se utilizarían en el puerto nuevo de Colonia y $880.000 para la compra de embarcaciones y material de dragado.

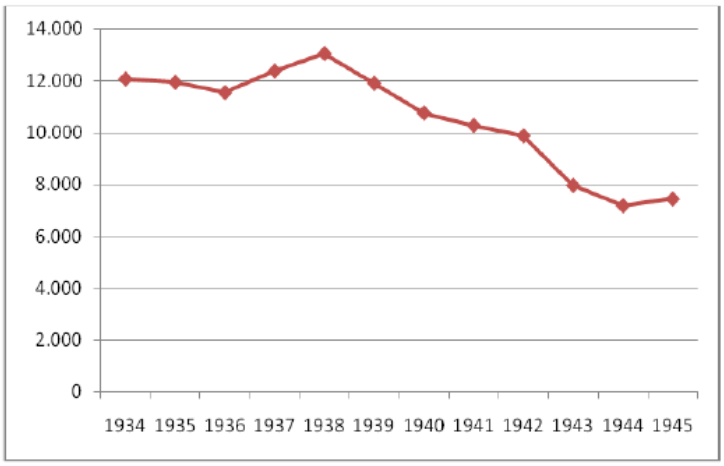
Imagen 3.12.- Vista aérea del parque forestal y el puerto de Colonia en 1946.

Fotografía: Álbum Notas Gráficas, Patrimonio Documental, ANP. Vista aérea parque forestal y puerto de Colonia. Fecha: 1946. Autor: s/d/ ANP. (UY-ANP-AF-ANG264)

4. Movimiento de carga en el puerto de Montevideo (1934-1945)

Tal como se desprende del siguiente gráfico, el movimiento de buques en los puertos del país se vio afectado por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, pues a partir de 1939 se dio una franca caída en la llegada de embarcaciones. Ello se explica porque muchas de las flotas que en tiempos de paz eran utilizadas para fines comerciales, se reconvirtieron para fines bélicos, lo que dificultó el acceso a bodegas para las exportaciones y el abastecimiento del país de algunas importaciones claves.

Gráfico 3. 1- Total de buques de la navegación exterior e interior entrados en los puertos de la República 1934-1945



Fuente: Fuente: Anuarios Estadísticos, varios años.

A lo largo del conflicto se tomaron una serie de medidas con el cometido de revertir algunos de los efectos perniciosos de la guerra. Por un decreto del 14 de setiembre de 1939, se prohibió la exportación de carbón, petróleo y nafta, por considerarlos de importancia vital para la industria y los servicios públicos, a

excepción de los combustibles que llegaban al puerto de Montevideo en tránsito para el aprovisionamiento de los buques. A los pocos días se dispuso, por otro decreto, que fuera la Prefectura General de Puertos la encargada de llevar un registro del combustible disponible en el puerto de Montevideo, por lo que sería ante esa dependencia que debían entregarse las justificaciones del destino que se le daría.

En el mismo sentido, y por otro decreto del 23 de octubre de 1941, en consonancia con lo dispuesto en la ley de creación de la Comisión Nacional de Subsistencias, del 23 de octubre de 1941, se dificultó la salida de determinados productos considerados necesarios para la economía del país, con el cometido de evitar el encarecimiento de productos alimenticios o de aplicación naval, como era el caso de los artículos de cabullería y madera.

Por una resolución del 29 de setiembre de 1939, por razones de seguridad, se prohibió a los buques mercantes de países en guerra utilizar sus aparatos radiotelegráficos, porque ello comprometía la neutralidad del país, y se dispuso que sus estaciones radiotelegráficas fueran clausuradas por el Servicio de Comunicaciones, Servicios Públicos y Transmisiones Militares, en acuerdo con el inspector general de Marina. También por razones de seguridad, y mientras persistiera la situación creada por la guerra, por un decreto del 14 de junio de 1940, se facultó a los agentes marítimos y a los capitanes de los barcos de bandera beligerante a elegir los estibadores que trabajarían en la carga y descarga de los buques, y hacia fines ese año, por otro decreto del 12 de diciembre, la autorización se hizo extensiva a la elección del práctico que les mereciera más confianza.

Ante la “urgencia” de dar solución al problema de la falta de bodegas para la colocación de los productos nacionales y la importación de productos imprescindibles, por un decreto del 9 de setiembre de 1941, se encargó a la ANP la explotación de los barcos que a causa de la guerra se encontraban refugiados en la bahía de Montevideo. La decisión se tomó a partir de lo resuelto por el Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano, en su reunión de agosto de ese año, y lo dispuesto por la Comisión creada

en el país ese mismo mes para estudiar el asunto, cuyas propuestas estaban “perfectamente coordinadas” entre sí. Los buques enarbolarían bandera nacional y Montevideo sería su puerto de matrícula. La explotación sería realizada de manera directa por la ANP, o indirecta con aprobación del Poder Ejecutivo. Los nombramientos para su tripulación los realizaría la ANP en acuerdo con la Inspección General de Marina y se atenderían primeramente las necesidades nacionales de importación y exportación, y luego el comercio interamericano.

La reglamentación de los servicios de estiba en el puerto de Montevideo

Si bien las tareas de estiba y desestiba de mercaderías no dependían de la ANP, eran fundamentales para el funcionamiento del Puerto. Por ello el Estado buscó regular su organización con el cometido de, por un lado, salvaguardar a los obreros de la arbitrariedad de los contratistas que monopolizaban el negocio y, por el otro, asegurar el aprovisionamiento del servicio a las empresas navieras.

Luego de que fracasara el primer intento de regulación, que duró solo tres años (1916-1919), por la ley del 27 de Febrero de 1930 se encomendó la administración de la Oficina de Estiba al Centro de Navegación Transatlántica. Sin embargo, por los sucesivos enfrentamientos y rispideces entre las empresas navieras representadas por el CNT y los obreros, a lo largo de la década de 1930 fueron necesarias sucesivas reglamentaciones y se crearon Bolsas de Trabajo diversificadas por tipo de actividad. El trabajo se distribuía por turnos de acuerdo a la inscripción de los obreros en tres registros: el Registro de estibadores de mercaderías en general, creado por la ley de febrero de 1930 y que se subdividía entre Estibadores y Capataces; el Registro de estibadores de carbón y sal, creado por los decretos del 18 de diciembre de 1933 y del 24 de abril de 1934; y el Registro de estibadores de frutas, creado por un decreto del 13 de marzo de 1933. La existencia de registros descoordinados entre sí, pese a ser todos administrados por la misma institución, y los conflictos que se producían entre los obreros por el no cumplimiento estricto de los turnos y el sistema de suplencias, significó que el CNT pidiera al Estado no encargarse más de la administración de la Oficina. A partir de 1935, por un decreto del 8 de febrero, su administración fue encomendada directamente al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, que hasta ese momento ejercía funciones de contralor y dirimía conflictos de interés. A lo largo de 1935 se ensayaron diversas reglamentaciones a la Oficina de Estiba, hasta que por un nuevo decreto del 17 de noviembre de 1936 se buscó unificar las distintas Bolsas de Trabajo. Si bien se mantuvieron registros separados por tipo de mercadería y función (el Registro de Estibadores de Mercaderías Generales, el de Guincheros de Mercaderías Generales, el de Paleros Carboneros, el de Guincheros Carboneros, el de Fruteros y el

de Capataces) se estableció un sistema que permitía que los obreros que estaban inscriptos en un determinado registro pudieran cumplir funciones propias de otro como suplentes, siempre que la demanda de trabajo lo exigiera. Este nuevo sistema, que buscaba contemporizar los conflictos entre obreros integrantes de los distintos registros no funcionó afinadamente hasta 1949, en que por un nuevo convenio se efectivizó un "régimen recíproco y cruzado" de titularidad y suplencia entre los distintos registros que estuvo en vigencia hasta su reestructura por la ley del 28 de enero de 1965.

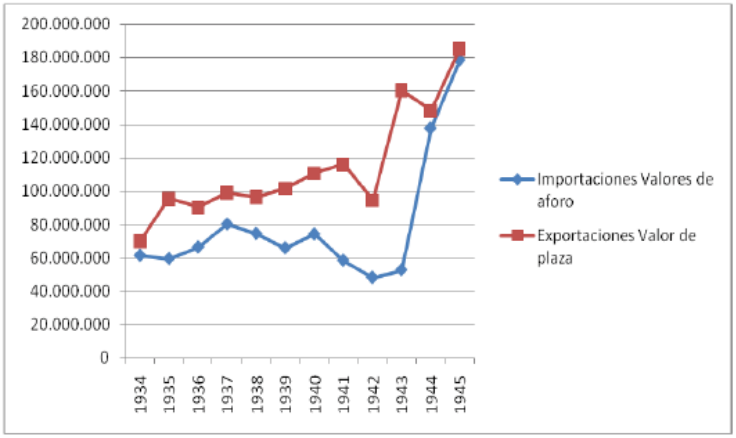
Daniel Jiménez de Aréchaga, *Los servicios de estiba en el puerto de Montevideo. Régimen vigente y bases para su reorganización,* 1971.

Se requisaron inicialmente cuatro barcos, que recibieron el nombre de cuatro departamentos del país, los dos buques de bandera italiana, el *Adamello* y el *Fausto*, fueron denominados *Maldonado y Montevideo,* respectivamente; mientras que los dos buques de bandera danesa, el *Laura* y el *Christian Sass* pasaron a llamarse *Rocha* y *Colonia,* respectivamente. Posteriormente, ante el hundimiento del vapor de matrícula uruguaya *Montevideo* torpedeado por un submarino alemán en aguas del Mar Caribe, por un decreto del 17 de marzo de 1942, se dispuso la toma de posesión del buque de bandera alemana *Tacoma* internado en el puerto de Montevideo, y su puesta en explotación con el mismo régimen bajo el cual ya se administraban los otros cuatro buques.

Aunque esos barcos comenzaron a explotarse inmediatamente, el reglamento para su funcionamiento, elaborado por la ANP, fue aprobado por otro decreto del 15 de junio de 1942. Primeramente, se realizaría un inventario de los buques y se abrirían dos cuentas por cada buque, una en la ANP para contabilizar allí todos los gastos e inversiones realizadas en su reparación, y otra en el BROU donde se depositarían las ganancias obtenidas por sus servicios. La Inspección General de Hacienda haría el contralor de las cuentas corrientes de cada buque en la ANP y en el BROU, y también luego de la realización de cada viaje redondo. La ANP podría delegar su administración en una comisión especial compuesta por el presidente del Directorio, y tres de sus miembros, y asistida por la gerencia; comisión que, de acuerdo a lo que se dice en la Memoria de 1942, recibió el nombre de "Comisión de Transportes".

El desarrollo del conflicto significó también un aumento del valor de las exportaciones uruguayas, que se vieron favorecidas por el aumento de la demanda y de los precios. Y como ese aumento se produjo en un contexto de retracción de las importaciones, ello significó una acumulación de divisas para el país, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.2- Intercambio comercial del Uruguay 1934-1945 (Valores en pesos)



Fuente: Anuario Estadístico, varios años.

A lo largo del período estudiado, el puerto de Montevideo mantuvo su carácter de puerto de importación porque, como se desprende del siguiente cuadro, el volumen de toneladas importadas estuvo muy por encima del volumen de toneladas exportadas. Ello se explica porque parte de la producción exportable del país, fundamentalmente la producción cerealera, salía por otros puertos de la República hacia el puerto de Buenos Aires y desde allí emprendía la carrera de ultramar.

Cuadro 3.2- Volumen de las mercaderías movilizadas en el puerto de Montevideo, 1934-1942
(Toneladas métricas)

Año	Importación	Exportación	Tránsito	Total
1934	1.187.996	418.986	25.895	1.632.877
1935	970.932	316.740	62.352	1.350.024
1936	1.057.757	250.407	37.655	1.345.819
1937	1.356.724	336.845	22.184	1.715.753
1938	1.230.526	474.166	30.150	1.734.842
1939	1.506.597	511.741	86.586	2.104.924
1940	1.379.386	324.524	99.838	1.803.748
1941	1.291.369	435.564	102.530	1.829.463
1942	1.185.316	368.872	93.469	1.647.657

Fuente: Anuarios Estadísticos, varios años. Tomado de: Benjamín Nahum, *Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950, Tomo IV,* p. 316.

Este era un problema que preocupaba fuertemente a las autoridades de la ANP: en 1935 se intentó, infructuosamente, atraer ese tráfico hacia el puerto de la capital, mediante rebajas tarifarias. Se creía que una de las razones del desvío de esa producción hacia Buenos Aires era la diferencia en la tarifa que se pagaba en los puertos del litoral y en Montevideo. Hasta ese momento, mientras en Montevideo los cereales que llegaban por ferrocarril pagaban una tasa de $1,10 los mil kilos, en los puertos fluviales pagaban $0,40. Para revertir esa situación, por un decreto del 17 de setiembre de 1935, se dispuso que en las receptorías de aduana del interior los cereales pagaran también $1,10 como en Montevideo, pero la medida no tuvo los resultados esperados.

Razones del drenaje de las exportaciones de cereales hacia Buenos Aires

[…] no es sólo la diferencia de tarifas la que ha motivado la desviación de esa importante corriente comercial hacia puertos extranjeros, ni la ventajosa situación de armadores argentinos con relación a los uruguayos lo que ha determinado la exclusión de nuestra bandera en tales tráficos; las condiciones que presenta el Puerto de Buenos Aires con sus instalaciones perfeccionadas que puede decirse son un modelo en su género, constituyen el principal factor de atracción de la carga cerealera de todas las zonas vecinas. La necesidad de emprender [la construcción de instalaciones para el embarque de cereales] es urgente; puesto que de otra manera la iniciativa particular, personalizada en los grandes trusts internacionales comenzará a suplir la carencia del Estado, constituyendo entonces tales obras, nuevos instrumentos para violentar el libre juego de la oferta y la demanda, perjudicando los intereses respetables de los agricultores, cuya tutela debe ser uno de los fines fundamentales del Estado.

Administración Nacional de Puertos, *Memoria correspondiente al Año 1935,* Imprenta Nacional, 1936, p. 23

Rápidamente este decreto fue dejado sin efecto y sustituido por otro del 22 de octubre del mismo año, que fue aprobado ante *"la gestión promovida por un grupo de elementos de la marina nacional"* pidiendo que se contemplaran las dificultades por la que atravesaban las casas armadoras. Se dispuso la creación de una comisión para analizar el problema del tráfico marítimo:

"[…] con el cometido de estudiar en todos sus aspectos el problema concerniente a la marina nacional, en sus vinculaciones con la economía del país y sus fuentes de producción a fin de arbitrar soluciones que estimulen su tráfico con la consiguiente reducción de gastos".

El propósito de la rebaja era *"otorgar las mayores facilidades a los buques nacionales estimulando el tráfico"* y dar salida a la zafra cerealista hasta que se lograra una solución definitiva. La comisión estaría integrada por el subsecretario del Ministerio de Hacienda –que la presidiría-, el presidente de la ANP, un delegado del Ministerio de Ganadería y Agricultura, un delegado del BROU y otro de la Cámara Mercantil de Productos del País.

Al año siguiente, un nuevo decreto del 29 de diciembre de 1936, pareció dar razón a la ANP y dispuso que a partir del 1º de febrero del año 1937 entrara en vigencia la tarifa que equiparaba el valor de embarque de cereales en todos los puertos del país. Nuevamente, ante la solicitud de los interesados, un decreto del 31 de enero de

1937 prorrogó la entrada en vigencia de la nueva tarifa hasta el 1º de abril de ese año. Lo cierto es que esas tarifas no llegaron a equipararse, porque por otro decreto del 1º de abril de 1937 se suspendió su entrada en vigencia hasta nueva disposición.

De todos modos, y tal como advertía el Directorio de la ANP desde el inicio del período abordado aquí, el verdadero problema para atraer los cereales hacia el puerto de Montevideo descansaba en que, a diferencia de Buenos Aires, no se contaba con infraestructura específica para ello. Por lo cual para dejar de ser un puerto de importación la ANP debía invertir en reconvertirse, cosa que como vimos no ocurrió en el período aquí estudiado.

Movimiento de pasajeros en el puerto de Montevideo (1934-1945)

En el siguiente cuadro puede verse el movimiento de pasajeros por el puerto de Montevideo a lo largo del período. En el cuadro se recogen los datos de la llegada y salida de pasajeros provenientes de la República Argentina tanto por la vía fluvial como por la vía aérea, y también los pasajeros provenientes de ultramar.

Si se observa la evolución del ingreso de pasajeros de ultramar, puede verse que a lo largo del período se confirmó el proceso que venía produciéndose desde comienzos de la década de 1930. Si bien a lo largo de la segunda mitad de la década de 1930 hubo un leve repunte respecto de los años más críticos de la primera mitad de la década de 1930 –donde en 1933, el año más crítico, habían ingresado solo 4.848 pasajeros provenientes de ultramar–no volvió a registrarse el ingreso masivo de pasajeros que había caracterizado la época de “la gran inmigración”. De hecho, hacia fines del período estudiado en este capítulo, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se produjo un descenso vertiginoso del ingreso de los pasajeros de ultramar.

Cuadro 3.3- Movimiento de pasajeros en el puerto de Montevideo, 1934-1945.

Año	Entrada Pasajeros Rep. Argentina	Salida Pasajeros República Argentina	Entrada Pasajeros Ultramar	Salida Pasajeros Ultramar	Entrada Pasajeros vía Aérea	Salida Pasajeros Vía Aérea
1934	89.986	90.658	6.008	5.836	452	412
1935	96.558	97.809	5.658	5.219	585	627
1936	107.447	104.485	6.780	4.708	540	715
1937	108.344	104.435	8.184	4.839	515	726
1938	104.503	100.293	8.710	4.357	5.600	5.978
1939	103.295	105.586	6.244	3.950	8.632	8.828
1940	90.301	97.123	2.386	1.187	7.169	7.038
1941	81.008	85.416	2.430	1.052	7.576	7.587
1942	85.319	87.665	653	500	7.558	7.372
1943	101.949	106.706	545	604	8.546	8.484
1944	105.798	109.473	456	470	10.162	9.772
1945	125.503	130.352	681	762	9.058	8.720

Fuente: Boletín Municipal nº 567-568, Nov- Dic. 1950. Tomado de: Benjamín Nahum, *Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950,* Tomo IV, p. 314.

La menor llegada de inmigrantes puede explicarse también porque, a lo largo del período, Uruguay continuó distanciándose de la política de “puertas abiertas” defendida por el batllismo. En ese contexto, el terrismo aprobó una ley el 13 de octubre de 1936, conocida como “ley de indeseables” por las nuevas causales de

rechazo que incorporó a las que ya estaban vigentes desde la ley de 1932. A partir de entonces, además de comprobar que poseía una industria o profesión, el inmigrante debía presentar un certificado consular de su país de origen en el que se dejara constancia que no había pertenecido a grupos políticos que usaran la violencia para *"destruir las bases fundamentales de la nacionalidad".* Por lo que, como ha planteado Miguel Feldman, en el contexto de ascenso del nazi-fascismo europeo, este tipo de certificado político-social implicó que el país desestimulara la llegada de refugiados.[24]

Incluso, algunos fueron rechazados una vez que habían llegado al puerto. Según los datos proporcionados por Silvia Facal en su trabajo *Refugiados judíos alemanes en Uruguay,* entre 1938 y 1941 el país rechazó al menos a 271 refugiados procedentes de Europa[25]. Uno de los episodios más sonados al respecto fue el rechazo de 68 judíos que llegaron al puerto de Montevideo en el vapor *Conte Grande,* en febrero de 1939, alegando las autoridades uruguayas problemas en sus visas y exigiéndoles el retorno a su país de origen, Alemania, aunque posteriormente fueron acogidos por el gobierno chileno.[26]

Lo que se mantuvo a lo largo del período, aunque con algunas oscilaciones, fue un movimiento considerable de pasajeros desde y hacia la República Argentina. Ese movimiento no presentó grandes diferencias respecto al del período anterior y estuvo asociado fundamentalmente con la llegada de turistas argentinos a Montevideo.

Según las cifras que aporta Laura Díaz en su texto *El turismo receptivo en Uruguay,* desde 1934 y durante todo el período, ingresaron al país entre 130.000 y 180.000 turistas anualmente. Se trató de una fase de desarrollo incipiente del turismo, si se lo compara con el movimiento operado desde mediados de la década de 1950, cuando se llegó al medio millón de visitantes anuales. Ingresaron, fundamentalmente, por los puertos de Montevideo y de Colonia provenientes de Buenos Aires. De hecho, durante el período 1930-1946 entre un 40 y 50 % del ingreso total de visitantes provenía de Argentina, por lo que se trató de un turismo receptivo

dependiente de ese mercado que se caracterizó por la estacionalidad, ya que llegaban principalmente durante la temporada estival. El recorrido era realizado en buques de compañías fluviales privadas, entre las que destacaban las empresas de Nicolás Mihanovich y de los hermanos Dodero. La línea de los "vapores de la carrera" ofrecía un servicio ágil y frecuente para quienes querían trasladarse de un lado al otro del Río de la Plata.

En ese proceso de desarrollo turístico, aún incipiente, colaboró la propaganda realizada por la Comisión Nacional de Turismo. Como se vio en el capítulo anterior, la CNdT había sido creada en 1930, sin embargo su institucionalización definitiva no se produjo hasta noviembre de 1933, cuando mediante una ley y una resolución administrativa se dispusieron sus cometidos, integración y funcionamiento. Funcionaba en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y estaba integrada por numerosos representantes públicos y privados vinculados a la actividad turística, entre los que figuraban el presidente de la ANP y el capitán general de Puertos.[27] Su labor de difusión cobró fuerza sobre todo a partir de 1935, cuando comenzó a editarse en inglés, portugués y español la Revista *Turismo en el Uruguay,* que era distribuida a través de las legaciones del país en el extranjero y buscaba promover a Uruguay como destino turístico.

Hubo también alguna política directa de estímulo al turismo, aunque fue bastante tímida: por un decreto del 16 de febrero de 1934 se dispuso el otorgamiento de facilidades para el ingreso de automóviles de los turistas, con el que se eximió a los propietarios de los vehículos de patente argentina o brasileña del pago de la fianza que se les exigía hasta ese momento. La exoneración estaría vigente siempre que hubieran cumplido con el pago de derechos y gastos de puerto ante la Dirección General de Aduana y la ANP. También la flexibilización de los controles a los pasajeros de cruceros, dispuesta por un decreto del 4 de diciembre de 1935, que les autorizó a desembarcar libremente en el puerto de Montevideo, siempre que la autoridad del buque presentara la documentación

pertinente visada por la autoridad consular uruguaya en el puerto de partida del crucero.

Por otra parte, y tal como se desprende de las dos últimas columnas del cuadro anterior, en las que se contabilizan, por un lado, la llegada de pasajeros provenientes de Buenos Aires y, por el otro, la salida de pasajeros con ese destino, la gran novedad del período en cuanto al movimiento de pasajeros en el puerto de Montevideo fue sin duda el aumento considerable que se produjo a partir de 1938 en el uso que se le dio a la vía aérea. Ese salto significativo se explica porque ese año comenzaron a operar los vuelos de hidroaviones entre el puerto de Buenos Aires y el puerto de Montevideo de la Compañía Aeronáutica Uruguaya, Sociedad Anónima (CAUSA).

El gobierno uruguayo, por una resolución del 18 de setiembre de 1937, había concedido a la CAUSA una autorización para establecer una línea de pasajeros, correspondencia y carga entre las dos capitales. El servicio estaría subvencionado por el Estado, porque de acuerdo a los considerandos de dicha resolución, se creía que la empresa merecía *“la más amplia protección gubernativa, ya que las actividades de aeronavegación comercial han de tener una influencia preponderante en el progreso de la nación”.* El permiso fue concedido por 5 años prorrogables por otros 5 años más, y debía ofrecerse una frecuencia mínima de dos vuelos redondos por día, a $ 17 ida o $30,60 como máximo, ida y vuelta o su equivalente en moneda argentina. Se prohibían los vuelos nocturnos o con mal tiempo y se exigía a la empresa que un 80 % de sus empleados fueran uruguayos.

Anteriormente, el 29 de enero de 1937, por otra resolución gubernativa se había habilitado la celebración de un contrato entre la Dirección General de Correos y CAUSA para el transporte de correspondencia a Buenos Aires, lo cual aseguraba a la empresa una entrada fija como base para sus operaciones comerciales. Ello le permitió consolidarse rápidamente y contar con sus propias instalaciones y con un pabellón de pasajeros en el puerto de Montevideo ya en 1938.

Al año siguiente, por un decreto del 7 de noviembre de 1938, también se autorizó a la Corporación Sudamericana de Servicios Aéreos Sociedad Anónima a operar en la línea puerto a puerto de Buenos Aires y Montevideo. Por un decreto del 3 de febrero de 1939 se le permitió a CAUSA delegar uno de los servicios redondos Montevideo-Buenos Aires en la Corporación Sudamericana.

En el mismo sentido de promover la aeronavegación como forma de estimular el turismo, por un decreto del 26 de octubre de 1937 se autorizó a la empresa Expreso del Plata a establecer un servicio aéreo de pasajeros, correspondencia y carga entre Colonia y Buenos Aires. Y por otro decreto del 18 de setiembre de 1940 se autorizó a Expreso del Plata a transferir a CAUSA ese servicio Colonia- Buenos Aires.

La importancia del puerto de Colonia para el ingreso de turistas, tanto por la vía aérea como fluvial, aumentó considerablemente a partir de 1934, cuando fue habilitada la carretera que unía el trayecto Montevideo-Colonia. Mientras que en 1933 habían entrado por ese puerto 4.801 pasajeros y salido 3.812, en 1934 entraron 19.101 y salieron 10.918, según los datos presentados en la Memoria de la ANP del año 1934. Parte de ese aumento puede explicarse por las diversas políticas de estímulo al turismo que emprendió el Consejo Honorario de Administración del Puerto y Zona Franca de Colonia, *“creyendo interpretar fielmente uno de los fundamentos que se tuvieron en cuenta al crear este organismo.”* Tal como se consigna en la Memoria de la ANP de 1934, el referido Consejo llevó adelante una campaña de propaganda a través de las legaciones en el exterior y la impresión de folletos, planos y circulares; fomentó horarios de transporte acordes a las necesidades de los pasajeros y difundió el inicio de los viajes del vapor nacional *Flecha* que se sumaban a los que prestaba la Empresa Mihanovich, cedió un local a la Comisión Departamental de Turismo y adoptó previsiones para atender a los automóviles en tránsito y a los yacht de paseo que llegaban al puerto.

Por otra parte, la Comisión Honoraria solicitó la construcción de instalaciones que permitieran un adecuado tratamiento a los pasajeros que llegaban al país por dicho puerto, aunque ello recién

se concretaría al inaugurarse el nuevo pabellón de pasajeros del puerto de Colonia, el 15 de marzo de 1958.

De todos modos, el crecimiento del movimiento de pasajeros en el puerto de Colonia fue constante a lo largo de todo el período. Tal como se consigna en la Memoria de la ANP de 1944, ese año ingresaron por ese puerto 55.816 pasajeros, de los cuales 4.406 llegaron por avión; y salieron 55.348, de los cuales 4.733 lo hicieron por la vía aérea.

Los servicios del puerto de Colonia vistos por un usuario hacia 1942.

Hay una espléndida carretera de concreto que une Montevideo a la ciudad uruguaya de Colonia, situada frente de Buenos Aires y a dos horas lentas de navegación por corresponder a la parte estrecha del Río de la Plata. Hay unos barcos de una Compañía muy acreditada que hacen este recorrido diariamente. También hay una especie de "ferry-boat" de una ciudad a la otra; de modo que los medios están pensados, creados y diríase que dispuestos. Pero [...] Al inquirir informaciones sobre las horas de la travesía, uno se entera de que el "ferry-boat" está suprimido durante nueve meses del año, porque sólo funciona los tres del veraneo Platense, que son: Enero, Febrero y Marzo. Aprende también, que no hay más que un solo "ferry-boat". Y teniendo necesidad, y sobre el terreno, también logra informarse de que el servicio de la imprescindible grúa utilizable para los barcos de esta línea corta, no se compromete a cargar más que autos ligeros. Finalmente queda el viajero convencido, si no puede esperar al verano, de que para llevar su auto desde Buenos Aires a Montevideo o vice-versa, necesita solicitar su billete de carga con 24 horas de anticipación. Necesita también llevar el auto al muelle seis horas antes de la salida del barco y pasarse toda la noche a bordo en el vapor llamado de la Carrera en un recorrido de diez horas en vez de dos; con un flete cuatro o cinco veces más costoso de lo que debiera ser.

Luis Avilés y Tiscar, Cónsul General de Colombia, *Rutas. Revista Oficial de la Dirección de Vialidad,* Ministerio de Obras Públicas, Montevideo, Talleres Gráficos Gaceta Comercial, Año II, Nº 8, enero 1943, pp. 16-17. Tomado de: Laura Díaz Pellicer, *El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986),* Montevideo, FCS, 2004, p. 24.

Ya desde 1934 el gobierno procuró mejorar las comunicaciones entre Colonia y Buenos Aires. La Ley Nº 9.204 del 13 de enero de ese año autorizó al Poder Ejecutivo a contratar por licitación pública el establecimiento y explotación de un servicio de autobuques entre

esos dos puertos por un plazo de hasta 20 años. El Estado tendría “una eficaz intervención” en las tarifas y horarios en pos de brindar un servicio “permanente, barato y cómodo”. La misma ley autorizó a contratar las obras necesarias con garantía del Estado. El Estado garantizaría hasta 5 millones de pesos oro por los 20 años que durara la concesión. El interés pagadero sería de hasta 6 % anual y la amortización de 1% acumulativa anual. El Estado expropiaría los terrenos necesarios para el arreglo del puerto y se los entregaría a la empresa contratante.

El producido líquido de la explotación del servicio de autobuques sería distribuido de acuerdo a lo que se estipulara en el contrato, según el siguiente orden de prelación: primero para pagar los servicios de intereses y amortización del capital garantizado por el Estado y los desembolsos realizados; segundo para formar un fondo de garantía que atendiera la depreciación y conservación del material y la compra de buques; y si quedase saldo se distribuiría entre el Estado y el contratante de acuerdo a lo que estipulaba el contrato. De la parte que correspondería al Estado, la mitad se destinaría al fomento del turismo; y la otra mitad se distribuiría entre los municipios que hubieran contribuido a la construcción de la carretera de Montevideo a Colonia, de acuerdo a lo que había estipulado la ley de octubre de 1929 sobre su construcción; un 50% para el municipio de Montevideo, un 35% al de Colonia y un 15% al de San José, respectivamente hasta cubrir la cantidad que hubieran aportado.

Sin embargo, el proceso fue lento y exigió largas negociaciones con el gobierno argentino. Fue recién por un decreto del 31 de mayo de 1938 que se aprobó el pliego de licitación para la implantación del servicio de autobuques entre Buenos Aires y Colonia, en concordancia con el acuerdo firmado previamente entre ambos gobiernos. Pero, según lo que plantea Laura Díaz en su texto *El turismo receptivo en Uruguay*, fue recién en 1941 que se inauguró el nuevo servicio de ferry-boat, que aún no era permanente y planteaba algunos problemas a sus usuarios.

Imagen: 3.13- Vista del Hidropuerto de CAUSA con balsas y pasarelas en el puerto de Montevideo, 30 de enero del año 1948.

Fotografía: Álbum Notas *Gráficas,* Patrimonio Documental, ANP. Balsas y pasarelas. Causa. Puerto de Montevideo. Fecha: 30 de enero de 1948. Autor: José Santángelo/ANP. (UY-ANP-AF-276)

Fue a mediados de la década de 1940 que se elaboró una reglamentación general para el ingreso de pasajeros al país, que buscaba instrumentar la resolución sobre “Entrada y salida de Personas y tránsito clandestino a través de las fronteras” aprobada por el Comité Consultivo Interamericano de Emergencia para la Defensa Política. Este organismo había sido creado en 1942, a propuesta del canciller uruguayo Alberto Guani, durante la Tercera Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Río de Janeiro, en el marco de la cooperación interamericana desarrollada durante la Segunda Guerra Mundial bajo el liderazgo de los Estados Unidos[28]. En Uruguay, en consonancia con el deseo de coordinar medidas contra la expansión del nazi fascismo, por un decreto del 22 de marzo del año 1944, se dispuso que para poder ingresar al país el pasajero debía presentar una documentación en la que se estableciera su identidad, o una autorización especial del Ministerio del Interior, que sería entregada por la Dirección de Inmigración y las autoridades policiales, marítimas o terrestres. Serían las empresas de vapores, ferrocarriles

u aviones usadas por el pasajero las encargadas de exigirles esa documentación.

El aumento del tráfico de pasajeros y el nuevo clima político instalado en el contexto de la Segunda Guerra Mundial motivaron, hacia la década de 1940, el perfeccionamiento de los controles de parte del Estado. Por una resolución del 30 de octubre de 1940 se encomendó a la Prefectura General de Puertos la formación de un registro de los viajeros que llegaban al país por vía aérea, a partir de las fichas que los pasajeros entregaban a las autoridades portuarias al desembarcar. Sin embargo, por otra resolución del 8 de mayo de año siguiente se dejó sin efecto la formación de ese registro. Ello se hizo a solicitud de CAUSA, que alegaba que esa documentación no era pedida para los pasajeros que llegaban por la vía fluvial y que desestimulaba el tráfico aéreo.

Para evitar la entrada de pasajeros clandestinos en embarcaciones de deporte, por una resolución del 13 de febrero de 1941, se dispuso que sus capitanes fueran obligados a presentar a la Prefectura General de Puertos la lista de personas a bordo. Y por un decreto del 26 de junio de 1941 se autorizó a la División Investigaciones, dependiente de la Jefatura de Policía de Montevideo, a aumentar el número de funcionarios que subían a bordo de los buques para realizar controles sobre inmigración, indeseables y proxenetismo; tarea que realizaban junto con la visita sanitaria a cargo de la Policía Marítima.

Posteriormente, por un decreto del 7 de febrero de 1945, se dispuso que a los pasajeros provenientes de Brasil y de Argentina, que viajaban con cédula de identidad, se les debía entregar un certificado de entrada al país y retenérseles el documento por el tiempo que durara su estadía, porque por las características de ese documento no se lo podía intervenir a los efectos del contralor. En el caso de los puertos de Colonia y de Montevideo esa tarea estaría a cargo de los Inspectores de inmigración, y en los otros puntos fronterizos a cargo de la policía marítima, fluvial, y terrestre.

5. Síntesis

Durante el período que atiende este capítulo, 1933-1945, se ampliaron los cometidos de la ANP, aunque paradójicamente ello ocurrió en el marco de una pérdida del grado de autonomía funcional del Instituto portuario respecto del Poder Ejecutivo, dispuesta por la Constitución de 1934.

Algunos de los desafíos institucionales más importantes implicaron tramitar la fusión institucional de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, con la Comisión Financiera y la Dirección Puerto de Montevideo, e instrumentar la administración de los puertos del interior del país. Aunque la incorporación de esos puertos a la égida de la ANP fue lenta, progresiva e incompleta, porque las obras de infraestructura siguieron a cargo de la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas, si bien eran coordinadas por la ANP.

Más allá de las obras de reconstrucción y de mantenimiento, entre las que el dragado del puerto era la más importante, no se emprendieron obras de gran envergadura por falta de recursos. De hecho, las dos obras más importantes que fueron inauguradas o proyectadas en el período fueron la inauguración del muelle de escala en 1934, -cuya construcción se había realizado en el período anterior- y la planificación del edificio sede, cuyas obras se llevaron a cabo a partir de 1945.

A lo largo del período estudiado se continuó intentando atraer la exportación de la zafra cerealera hacia la capital, infructuosamente, por lo que el puerto de Montevideo mantuvo su carácter de puerto de importación y de escala de los buques que llegaban a Buenos Aires, cuyo puerto sí contaba con infraestructura específica para ese tipo de exportaciones. En contrapartida, la importancia del puerto de Montevideo como polo de atracción del turismo argentino, por vía fluvial o aérea, fue constante. A lo que se sumó, a partir de 1934 en que se inauguró la carretera Montevideo-Colonia, el puerto de Colonia.

La operativa del puerto de Montevideo se vio afectada por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, por lo que se tomaron una

serie de medidas con el cometido de revertir esos efectos. La más importante fue la que encargó a la ANP la explotación de los barcos que a causa de la guerra estaban refugiados en la bahía de Montevideo. Con ello se buscaba dar solución a la falta de bodegas para la exportación de los productos nacionales y para la importación de productos imprescindibles.

6. Cronología Básica (1934-1945)

- **13/01/1934**: por Ley Nº 9207 se dispone que el Servicio de Capatacía de Colonia fuera administrado por el Consejo de Administración del Puerto y Zona Franca de Colonia.
- **07/04/1934**: por decreto se comete a un Consejo Honorario la administración y explotación de la Zona Franca de Nueva Palmira y se establecen las normas administrativas para su funcionamiento.
- **03/05/1934**: por Ley Nº 9375 se promulga la Ley Orgánica de la Marina.
- **11/08/1934**: por decreto se reglamenta la Ley Orgánica de la Marina. Se modifica la designación de “Capitanías de Puertos” por la de “Prefecturas” o “Subprefecturas”, que dependerían de la Inspección General de Marina, y se determinan cuatro circunscripciones y sus jurisdicciones: la Prefectura del Puerto de Montevideo, la Prefectura del Puerto de Colonia, la Prefectura del Puerto de Maldonado, y la Prefectura de Río Branco.
- **08/02/1935**: por decreto se encarga al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados el sostenimiento de la Oficina de Estiba en la zona portuaria.
- **13/09/1935**: por decreto se reglamenta la administración de Puertos y zonas francas del interior del país a cargo del receptor o subreceptor de Aduanas y de un consejo consultivo honorario, bajo la órbita de la ANP.
- **04/02/1937**: por decreto se exonera a los buques de guerra extranjeros que llegan a Montevideo de los gastos por los servicios que presta la ANP, así como del aprovisionamiento de agua potable.
- **16/09/1938**: por decreto se aprueba el Reglamento del Puerto del Buceo, que lo define como puerto destinado a embarcaciones deportivas y de pesca.
- **05/05/1939**: por decreto, y de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Marina promulgada el 3 de mayo de 1934 se crea la 5ª circunscripción en la Prefectura del Puerto de Carmelo y se define su jurisdicción.

- **09/09/1941**: por decreto se encarga a la ANP la explotación de los barcos refugiados en la bahía de Montevideo a causa de la guerra. Los buques enarbolarían la bandera nacional, y Montevideo sería su puerto de matrícula. La explotación de los buques sería realizada de manera directa por la ANP, o indirecta con aprobación del Poder Ejecutivo. Los tripulantes serían designados por la ANP en acuerdo con la Inspección General de Marina, y en su explotación se atenderían primeramente las necesidades nacionales de importación y exportación, y luego el comercio interamericano.
- **17/03/1942**: por decreto se toma posesión del buque de bandera alemana *Tacoma* internado en el puerto de Montevideo. Se dispone su puesta en explotación bajo el mismo régimen con el cual la ANP administraba los buques ex *Adamello* y ex *Fausto,* de bandera italiana, y el ex *Laura* y ex *Christian Sass,* de bandera danesa, establecido por el decreto del 9 de setiembre de 1941.
- **24/04/1942**: por el Decreto-ley nº 10.140 se declara “muelle militar” la punta del muelle B y el depósito nº 7, se establecen normas para la descarga e introducción de los materiales de guerra y se eliminan los trámites que pudieran demorar su introducción.
- **15/06/1942**: por decreto se reglamenta la explotación de los barcos requisados a cargo de la ANP. La ANP podría delegar su administración en una Comisión Especial, compuesta por el presidente del Directorio y tres de sus miembros, asistida por la Gerencia.

7. Empresas y servicios públicos en Uruguay (1934-1945)

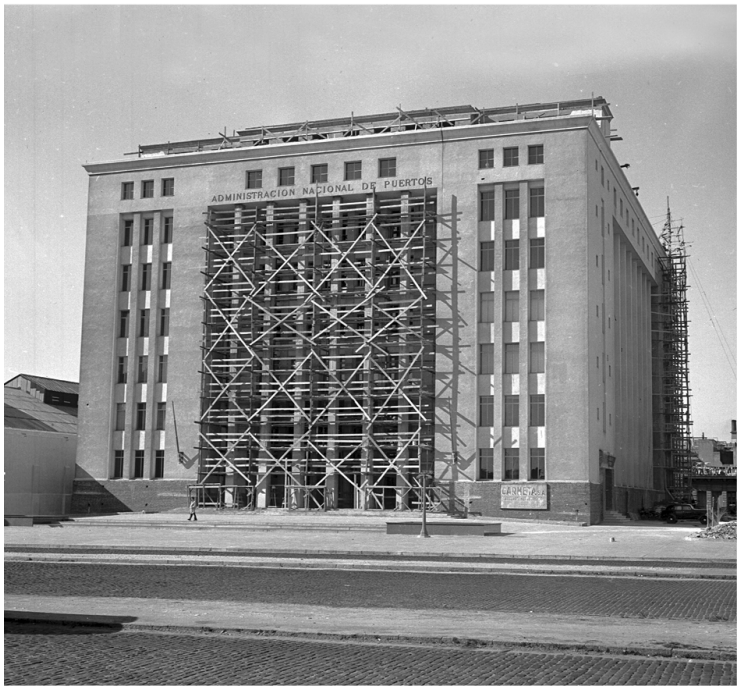
FECHA	ORGANISMO/EMPRESA	OBSERVACIONES
9/11/1934	Creación del Contralor de Importaciones	Tenía por cometido la asignación de divisas a los importadores de acuerdo a las cuotas por países y rubros que establecía el BROU. Estaba a cargo de una Comisión Honoraria de Importación y Cambios, integrada por 4 miembros oficiales y 11 representantes de las principales cámaras empresariales.
13/12/1935	Creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche.	Empresa mixta administrada por un Directorio de 5 miembros elegidos por los productores integrantes de la cooperativa, con contralor del Estado a través de un Síndico designado por el BROU; en caso de mala administración el Poder Ejecutivo, con venia del Senado, podía destituir a sus directores.
20/08/1936	Se derogan disposiciones que otorgaban a algunos entes autónomos del Estado la posibilidad de implantar el monopolio de sus servicios.	Se la conoce como Ley “Baltar” porque fue propuesta por el diputado riverista Joaquín Baltar. Dispuso que para establecer nuevos monopolios estatales la iniciativa debía contar con mayoría absoluta en cada Cámara legislativa.
26/04/1937	Creación del Instituto Nacional de la Alimentación Científica del Pueblo.	El Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social designa a la Comisión de Comedores Públicos de Montevideo
19/11/1937	Creación del Instituto Nacional de Vivienda Económica	Su objetivo era construir viviendas económicas para su alquiler o venta a la población y funcionaría como servicio dependiente del Ministerio de Obras Públicas, dirigido por una Comisión Honoraria de 5 miembros designados por el Poder Ejecutivo.

10/01/1941	Contralor de Exportaciones e Importaciones	Tenía a su cargo el contralor del comercio exterior y distribuir las cuotas de cambio a los importadores y otorgar autorizaciones de importación de acuerdo al criterio de “comprar a quien nos compra”. Funcionaría bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda a cargo de una Comisión Honoraria integrada por cuatro integrantes designados por organismos del Estado y cuatro miembros designados por las cámaras empresariales.
4/11/1942	Creación del Instituto Nacional de Alimentación.	Se transforma el anterior Instituto de Alimentación Científica del Pueblo en el Instituto Nacional de Alimentación: entidad dirigente de todo lo relativo a proporcionar y regular la alimentación en el territorio de la República. Dirigido y administrado por una Comisión integrada por el Director Administrador rentado y cuatro miembros honorarios elegidos por el Poder Ejecutivo.
18/10/1944	Transformación de PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea) en sociedad de economía mixta con predominio del capital estatal.	Había iniciado actividades en 1936 como empresa privada con subvención estatal, y en 1951 se convertiría en empresa estatal como ente autónomo.
21/09/1945	Creación del Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP)	Tendría funciones de investigación científica y de industrialización y comercialización de la pesca y caza marina en competencia con privados, y contaría con el monopolio de la pesca de lobos y en las lagunas fiscales.

Fuente: CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA. Serie *“Investigaciones”.* La empresa pública en el Uruguay. Montevideo, CLAEH, 1977. Registro Nacional de Leyes y Decretos, varios años.

CAPÍTULO 4: De la breve recuperación al largo estancamiento de la actividad portuaria (1945 – 1973)

Fotografía: Vista general de la estructura del edificio sede ANP, tomada desde el depósito B. Fecha: 28 de mayo de 1947. Autor: José Santángelo/ANP. (UY-ANP-AF-306)



1. Introducción al período

A nivel internacional, el período que desarrolla este capítulo se inició con la reconfiguración mundial que derivó del fin de la Segunda Guerra Mundial y culminó con la fuerte crisis económica que evidenció los límites del Estado interventor potenciado durante la segunda posguerra. En ese contexto acabó por consolidarse un nuevo orden mundial en el que Estados Unidos ocupó un lugar hegemónico en el bloque occidental.

Para la región en general y para Uruguay en particular, la coyuntura continuó caracterizada por el ocaso definitivo de la influencia británica —que se reflejó en la imposibilidad de mantener sus empresas en el país y el nivel de inversiones de capital del período de entreguerra— y su problemática sustitución por la hegemonía norteamericana. El nuevo rol que desempeñó Estados Unidos a partir del fin de la guerra confirmó el alineamiento pro-aliado del Uruguay iniciado anteriormente.

Entre los años 1946 y 1947 se fue consolidando la llamada Guerra Fría que enfrentó política, económica, militar y hasta culturalmente

al bloque occidental y capitalista liderado por Estados Unidos con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su órbita de influencia comunista. En este marco, el gobierno estadounidense formuló la “doctrina de la contención”, según la cual la URSS suponía una amenaza mundial permanente, en muy diversos planos y a largo plazo. Para contrarrestar esta situación en las siguientes cuatro décadas se destinaron recursos financieros y se implementaron vías de colaboración múltiples a países de todos los continentes.

A partir de la década de 1960, después de la Revolución Cubana, se intensificó considerablemente el intervencionismo estadounidense en toda América Latina. En Uruguay este proceso coincidió con la victoria electoral del Partido Nacional y sus aliados ruralistas que asumieron la mayoría del Poder Ejecutivo colegiado el 1º de marzo del año 1959. Muy rápidamente se afianzaron los vínculos con Estados Unidos en lo ateniente al diseño y financiamiento de planes de desarrollo social y económico y programas de seguridad nacional. De esta manera Uruguay ingresaba al nuevo orden económico mundial que se había establecido en los acuerdos de Bretton Woods luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Este apartado analiza los principales aspectos políticos y económicos de Uruguay desde la inmediata posguerra hasta el Golpe de Estado del año 1973.

Uruguay al finalizar la Segunda Guerra Mundial

La finalización de la Segunda Guerra Mundial encontró a Uruguay en pleno clima electoral. El Partido Colorado concitaba la adhesión de la mayor parte del electorado, a pesar de la dura prédica del líder nacionalista Luis A. de Herrera, centrada en reiteradas denuncias de corrupción. Las elecciones de 1946 resultaron en un apretado triunfo del batllismo, encabezado por el caudillo del departamento de Canelones Tomás Berreta. Su compañero de fórmula fue Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordóñez, quien se convirtió en una

de las figuras políticas más destacadas del período. El resultado confirmó el pleno restablecimiento de las instituciones democráticas y el retorno del batllismo a los cargos políticos, alejado desde el Golpe de Estado del año 1933. Sin embargo, la fórmula presidencial accedió al control del Ejecutivo sin contar con mayoría parlamentaria, lo que determinó una dificultosa tramitación para gobernar.

El 2 de agosto del año 1947, tras el fallecimiento de Tomás Berreta, asumió la presidencia Luis Batlle. Durante su gobierno se puso en marcha un proyecto político de renovación que pretendió mantener una continuidad con el modelo de las presidencias de Batlle y Ordóñez. En este sentido, como afirma el historiador Germán D'Elía en *El Uruguay neobatllista,* la propuesta puede resumirse en el doble rol que asumió el Estado: en primer lugar, impulsando una política económica basada en la adopción de mayores niveles de autonomía frente a las economías de los países centrales a través de la creación de empresas públicas y en la generación de productos sustitutivos de importaciones. En segundo lugar, el Estado se comprometió en la búsqueda de mejores condiciones de vida para los trabajadores, procurando también garantizar la igualdad de oportunidades a través de la educación pública.

Según la caracterización que realiza el estudio de Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé en *El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones,* las condiciones externas incidieron en la profundización del carácter industrialista, pro-agrícola y redistributivo del Estado uruguayo, que incrementó su rol empresario y regulacionista, controlando el comercio exterior, el crédito y el tipo de cambio, entre otras actividades. Asimismo, continuó el proceso de crecimiento de las funciones estatales: fueron nacionalizados los tranvías (Administración Municipal de Transportes Colectivos de Montevideo), los ferrocarriles (Administración de Ferrocarriles del Estado) y las aguas corrientes (Obras Sanitarias del Estado). La estatización de empresas extranjeras de servicios públicos, que formaba parte de los

históricos postulados del batllismo, fue posible dentro del proceso de negociación de la deuda que Gran Bretaña había contraído con Uruguay por las compras de carne y lana durante la última guerra mundial.

Las Medidas Prontas de Seguridad en la Constitución

Artículo 168.- Al Consejo Nacional de Gobierno actuando con el Ministro o Ministros respectivos corresponde:

[…]17) Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas, a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que estas últimas resuelvan.

En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberá someterse, dentro de las veinticuatro horas de adoptada, a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, estándose a su resolución.

Constitución de 1952. Tomado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion

La política económica del gobierno de Luis Batlle Berres concitó el apoyo de industriales y de sectores sociales medios y bajos urbanos. A su vez, tuvo la oposición franca de las gremiales rurales, que criticaban el *“estatismo”* y el *“industrialismo”* y adherían políticamente —en su mayoría— al herrerismo.

En 1956 el Uruguay conquistó, según destaca el historiador británico Henry Finch en *La economía política del Uruguay contemporáneo,* el más alto ingreso per cápita de toda América Latina atravesando un período que lo situarían en el imaginario colectivo como la “Suiza de América” o el “país de las vacas gordas”. En el período, y acompañados de una intensa movilización social, se aprobaron nuevos beneficios laborales, como las asignaciones familiares, vacaciones pagas, licencia y salario por maternidad y subsidio por fallecimiento, entre otros.

Cuadro 4.1- Tasas anuales de crecimiento de PBI, total y per cápita (1945-1960). Al costo constante de factores de 1961

	Total	Per cápita
1945-50	5.4	4.0
1950-55	4.2	2.7
1955-60	0.0	-1.5

Fuente: BROU; Banco Central. Tomado de H. Finch: *La economía política del Uruguay contemporáneo,* Montevideo: EBO, p. 266.

El relacionamiento entre los trabajadores organizados y el Estado no fue lineal. Por ejemplo, durante el gobierno de Berreta en 1947 se aprobaron leyes declarando la ilicitud de las huelgas en el sector público. También se decretaron sanciones y destituciones de funcionarios de ANCAP en 1951 a raíz de la adopción de medidas de solidaridad con otros gremios en conflicto. Se aplicaron en 1952 Medidas Prontas de Seguridad ante el anuncio de un paro general del transporte, en medio de una ola de conflictos en el sector público y en la actividad privada.

Como mencionamos anteriormente, el Poder Ejecutivo necesitó pactar alianzas con otros sectores políticos dentro y fuera del Partido Colorado para llevar adelante el programa de gobierno. Entre ellos, sobresale el conocido como “coincidencia patriótica”, un acuerdo entre el presidente Batlle y el principal dirigente blanco Luis Alberto de Herrera en 1948, por el cual el herrerismo apoyó varias medidas de gobierno a cambio de algunos nombramientos en distintos cargos jerárquicos.

El 26 de noviembre de 1950 se realizaron nuevas elecciones, resultando triunfador el candidato batllista Andrés Martínez Trueba. Luego de asumir el nuevo gobierno comenzaron conversaciones entre distintos dirigentes políticos para reformar la Constitución. El proyecto se puso a votación en diciembre de 1951. La participación

popular fue escasa —sólo el 37% de los ciudadanos habilitados concurrió a votar—, aunque igualmente se logró su aprobación. La principal innovación de la Constitución de 1952 fue la integración del Poder Ejecutivo.La presidencia unipersonal fue sustituida por un Consejo Nacional de Gobierno compuesto por nueve miembros: seis por el lema más votado y tres por el que le seguía en votos. También las intendencias departamentales pasaron a ser órganos colegiados. Otra importante novedad radicó en establecer una distribución de cargos en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado que consistió en otorgarle tres integrantes al Partido triunfador y dos al que resultara segundo en las elecciones, mecanismo que fue bautizado popularmente como “la regla del 3 y 2”. En el apartado siguiente se volverá sobre el tema.

El clientelismo político

Hace ya tres años, antes de casarme y ser padre, que usted quedó en solucionar mi situación cuando me presenté a usted con una recomendación del excelente caballero amigo, escribano Álvaro Viña. Hace más de ocho años que estoy en el Palacio y estoy estancado. Aquí me insinúan siempre los ‘diablos rojos’ que me cambié al Partido Nacional por una promesa de Viña. Trabajé por el partido, le di unos cuantos votos que ni siquiera pertenecían al Partido. Cuando usted quedó en arreglarme yo le expliqué que no pertenecía a su partido y usted me dijo que me arreglaría sin ningún interés. Tenga usted la seguridad de que si me arregla mi situación jamás se arrepentirá. Espero no ser desamparado en tan grave eventualidad ya que no contaré más con el Partido Colorado. Sólo en sus manos está mi desesperado destino.

Carta manuscrita dirigida al consejero herrerista Ramón Viña, firmada por Francisco A. Maciel. Pese a no estar fechada debe pertenecer al período 1955-1959 en que Viña fue consejero. Tomada de Frega, Ana. “Como el Uruguay no hay”, ob. cit., p. 98.

Los nuevos gobiernos colegiados, integrados mayoritariamente por representantes del batllismo, debieron enfrentar las dificultades económicas y sociales que vinieron después de la Guerra de Corea —a mediados de 1950—, cuando comenzaron a sentirse los efectos

de la disminución de divisas por la caída de las importaciones. Diversos sectores de la sociedad, perjudicados por la nueva situación económica, desplegaron su capacidad de presión sobre la política gubernamental. En particular, los sindicatos incrementaron su movilización no sólo por reclamos salariales derivados de la disminución del poder adquisitivo, sino también en defensa de sus derechos sindicales. Por otra parte, sectores agrarios nucleados a partir de 1951 en torno a la Liga Federal de Acción Ruralista, dirigida por Benito Nardone, ampliaron su organización y se convirtieron en el movimiento más crítico en relación a la política económica del batllismo. A través de una audición en CX 4 Radio Rural y con el nombre de “Chico-Tazo”, Nardone realizó una campaña de desprestigio no sólo del gobierno, sino del estatismo batllista y su impulso a la legislación obrera y a los mecanismos de concertación como los Consejos de Salarios.

El Colegiado batllista fue sacudido, además, por numerosas manifestaciones de estudiantes universitarios en reclamo de la sanción de una nueva Ley Orgánica para la Universidad. El proyecto defendido por la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) proponía aumentar los niveles de autonomía en la gestión universitaria e integrar el gobierno con representantes de los tres órdenes: docentes, egresados y estudiantes. En 1958 la movilización estudiantil coordinó acciones y fue solidaria con el movimiento sindical organizado, embarcado en luchas por mejoras en los derechos sociales y sindicales. En este período cobró fuerza y se incorporó al repertorio de consignas del movimiento social la frase “¡Obreros y estudiantes, unidos y adelante!”

Hacia 1958 los indicadores económicos evidenciaban el impacto de la crisis: las reservas de oro habían disminuido enormemente; las exportaciones bajaban en cantidad y precio; aumentaba el déficit de la balanza comercial; la inflación era incontrolable. En ese contexto, la impopularidad del gobierno crecía en medio de las críticas, muchas de las cuales se concentraban en denuncias de corrupción, reparto de cargos, clientelismo y privilegios abusivos de los políticos. Aunque ciertamente no eran responsabilidad exclusiva de los representantes del batllismo, las denuncias se identificaban con el

gobierno. Finalmente, en las elecciones de ese mismo año, el sector herrerista del Partido Nacional —aliado electoralmente al ruralismo — obtuvo la mayoría en el Consejo Nacional de Gobierno.

El resultado permitió la rotación de los partidos políticos en el Poder Ejecutivo después de 93 años de predominio del Partido Colorado en el gobierno.

De la profundización de la crisis al ajuste autoritario (1959-1973)

El primer colegiado blanco que asumió en marzo de 1959 debió enfrentar en abril los gravísimos efectos que sufrió el territorio nacional a causa de las inundaciones. Miles de personas debieron ser evacuadas, las pérdidas materiales fueron cuantiosas.[29]

En el plano económico procuró una transformación radical respecto a las orientaciones seguidas por los anteriores gobiernos batllistas a través de la aplicación de un modelo liberal que buscó desarticular el Estado interventor al que consideraba ineficiente. Estos cambios de rumbo se concretaron en la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria presentada por el ministro de Hacienda Juan Eduardo Azzini, aprobada a fines de 1959. La reforma consistió en la supresión del sistema de cambios múltiples y los tratamientos cambiarios preferenciales; el establecimiento de la libre importación, eliminándose el control a las importaciones. Además, se eliminaban los subsidios a la producción agrícola con el argumento de que habían endeudado al Estado y se imponía una fuerte devaluación al disminuir la cantidad de oro del peso uruguayo. En este contexto el país recurría por primera vez— a un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI), firmando en 1960 la primera carta-intención con un organismo que tendría cada vez mayor injerencia en la política económica del continente. Este organismo internacional de crédito recomendaba adoptar medidas para estimular la producción de los tradicionales bienes de exportación y restringir la demanda interna.

Este último aspecto se lograría con una política restrictiva en materia salarial y de jubilaciones. De esta manera se esperaba superar los desequilibrios de la balanza de pagos y controlar la inflación.

La situación económica provocó una mayor agitación social sucediéndose distintas huelgas como las del transporte, ANCAP, UTE, Frigorífico Nacional y ferroviarios entre otros. En algunos casos el gobierno reaccionó tomando nuevamente Medidas Prontas de Seguridad y reemplazando a los trabajadores en huelga por funcionarios militares. Durante los ocho años que los nacionalistas tuvieron mayoría en el Ejecutivo no pudieron otorgarle a la conducción económica un rumbo estable. Las decisiones en materia de política económica oscilaron entre el acercamiento y el distanciamiento de los postulados del FMI, entre el liberalismo y el dirigismo, entre regímenes cambiarios libres y controlados, todo ello pautado por las necesarias renegociaciones de la ya voluminosa y asfixiante deuda externa.

Para mediados de los años sesenta el endeudamiento ya superaba los 400 millones de dólares y diez años más tarde alcanzaría los 1.000 millones. Las dificultades para afrontar los pagos obligaban a refinanciar montos de deuda bajo el compromiso de aplicar ciertas directivas, pero como su aplicación acarreaba el aumento de la inflación y caídas abruptas del salario real, la presión popular obligaba a dejar de lado las recomendaciones del FMI determinando al año siguiente la necesidad imperiosa de nuevas refinanciaciones, pero ahora con una menor capacidad de negociación. La acción estatal trató de impedir el deterioro masivo tanto del aparato productivo como del contexto social. En este sentido se mantuvieron ciertas restricciones al comercio exterior para favorecer a la industria y se atenuó la desocupación a través de la generación de empleos públicos. En este período el aumento del número de empleados del Estado creció enormemente, sólo en el año 1961 el 21.1% de la población ocupada estaba integrada por funcionarios públicos. El ensayo de estas alternativas, más allá de soluciones parciales, no pudo alejar al país de la situación de crisis en que estaba inmerso.

La labor del Ejecutivo se vio paralizada por la búsqueda de acuerdos para poder lograr mayorías legislativas y por los enfrentamientos dentro del propio lema gobernante. La división de los partidos mayoritarios en muchos sectores asumía características cada vez más complejas. Ocurría entonces que el sublema triunfador en las elecciones dependía de un complejo proceso de negociaciones las cuales dificultaban la implementación de un programa de gobierno coherente.

Durante el segundo colegiado blanco, en 1963, se dio a conocer el informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Creada en 1959 e integrada por docentes universitarios y profesionales de distintos partidos políticos, la CIDE realizó una serie de investigaciones para profundizar en el conocimiento de la realidad y elaborar un diagnóstico de la situación del país. El informe identificó como principales obstáculos al desarrollo social y económico el régimen de tenencia de la tierra -grandes latifundios y pequeños minifundios- y el bajo nivel de innovación tecnológica. Además, cuestionó la falta de competitividad de la industria nacional, orientada exclusivamente a un mercado interno demasiado pequeño y con extrema dependencia de insumos importados (combustibles, maquinaria). Por último, indicó que la capacidad de los distintos grupos de presión para mantener o procurar mejorar su situación resultaba negativa, y generó un proceso inflacionario acelerado. Según el informe, las causas del estancamiento eran estructurales; sólo un cambio de la estructura económica, y especialmente de la explotación agropecuaria, podía revertir la situación. Dadas las características antes mencionadas acerca del funcionamiento del sistema político, la fraccionalización de los partidos, las dificultades para alcanzar acuerdos partidarios y el rol de los grupos de presión para imponer sus objetivos sectoriales las reformas propuestas no pudieron llevarse adelante.

Cuadro 4.2- Evolución del salario real (1957-1973). Base 1957=100

1957	100
1959	89.7
1961	84.6
1963	88.2
1965	81.1
1967	86
1969	81.6
1971	84.7
1973	69

Fuente: W. Cancela y A. Melgar: *El desarrollo frustrado,* Montevideo: CLAEH/EBO, p. 17.

En el año 1965 la situación económica y social empeoró. En primer lugar, se hicieron sentir las consecuencias de una intensa sequía que perjudicó al sector agropecuario, ya en crisis desde mediados de la década del 1950. Continuaba el estancamiento de la producción de ganado para carne y había crecido muy poco la producción de lana. Desde hacía mucho tiempo el stock vacuno estaba en alrededor de 8 millones de cabezas. Cada vez era más evidente el atraso tecnológico, continuaba predominando una distribución de las tierras centrada en el binomio: latifundios y minifundios, todo lo cual no permitía incrementar los niveles de producción. Por otra parte se produjo una crisis bancaria que provocó la quiebra del Banco Regional y del Banco Transatlántico.

Recordemos que a partir de la reforma cambiaria impulsada por el ministro Azzini se multiplicó la cantidad de bancos instalados en Uruguay. En 1962 había 50 bancos privados con cerca de 500 sucursales en todo el país, según consigna Henry Finch en su ya citada obra. Gran parte de las actividades realizadas por los bancos privados y las casas bancarias giraban en torno a la especulación. En abril de 1965 uno de los bancos privados más importantes, el

Transatlántico, no pudo hacer frente a sus compromisos y quebró. El temor de que se produjera una corrida de los depositantes para retirar sus fondos en otros bancos llevó al Estado a intervenir, estableciendo que el Banco República fuera garantía de los depósitos hechos en las instituciones privadas. Los bancos permanecieron cerrados durante dos semanas para evitar los retiros de depósitos.

La situación social se fue tornando insostenible: mientras los precios subían —88% en 1965— los salarios bajaban, según puede apreciarse en el cuadro 4.1. Las clases medias y bajas, que tenían ingresos fijos sufrieron el impacto de la inflación, que en este período aumentó hasta adquirir niveles superiores al 70% anual. A modo ilustrativo, en el año 1967 la suba de precios conquistó un nivel record de 136%.

Este aumento del costo de vida, vía inflación, sumado al crecimiento del desempleo y el subempleo determinaron una crisis social, que incrementó tanto el fenómeno de la emigración —que entre 1963 y 1975 alcanzó a más de un 11% de la población del país—, como las movilizaciones y huelgas de los trabajadores demandando soluciones.

En los alrededores de Montevideo, además, se empezaron a ver asentamientos precarios, popularmente llamados “cantegriles”, donde proliferaba la miseria que era engrosada por la permanente migración del interior hacia la capital buscando mejores condiciones de vida. La organización sindical había progresado tanto entre los obreros industriales como entre los funcionarios públicos y del sector servicios. Desde fines de la década de 1950 se había reiniciado el diálogo entre las diversas organizaciones sindicales tratando de formar una central única que reuniera a todos los sindicatos para lograr mayor fuerza en sus reivindicaciones. Esta central única se concretó en un proceso que se desarrolló entre 1964 y 1966, con la formación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). La nueva central surgía, según decía su declaración de principios:

para impulsar a un plano superior la lucha por las reivindicaciones económicas y sociales de los trabajadores de la ciudad y el campo;

por el mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del conjunto de nuestro pueblo; por la liberación nacional y el progreso de nuestra Patria, en el camino hacia una sociedad sin explotados ni explotadores.

Su plataforma de reivindicaciones resumida en el trabajo de Héctor Rodríguez titulado Nuestros sindicatos— fue concertada en el "Congreso del Pueblo". La misma reclamaba no sólo aspectos vinculados a demandas laborales como salario, jubilaciones, vivienda, salud y educación, sino que incluía propuestas de transformaciones estructurales que conformaban otro "proyecto de país": plan de reforma agraria, nacionalización de los frigoríficos, de la banca y del comercio exterior, desarrollo de una flota mercante nacional, reforma del sistema impositivo, reactivación de la industria, etc.

Imagen 4.1- Congreso de la Central de Trabajadores del Uruguay (CTU) Palacio Peñarol. 17 de julio del año 1963.

Fotografía: CdF-IM, 0519-21_07-07FPEP.CDF. IMO.UY - Autor: S.d. (fotógrafos del diario El Popular).

En el interior y en las zonas rurales la sindicalización de los trabajadores fue difícil, pues existía una fuerte represión realizada por los sectores patronales. A pesar de esto, se hicieron enormes

esfuerzos para lograr niveles de organización que permitieran darles visibilidad a los trabajadores rurales. Un ejemplo fue la creación de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA), integrada por los cañeros que trabajaban en la recolección de caña de azúcar en el norte del país. Todo el movimiento sindical estrechó lazos con el movimiento estudiantil que luchaba por mayor presupuesto para la enseñanza, contra la creciente injerencia del Ejecutivo en el sistema educativo y reivindicaciones concretas que facilitaran el acceso a la enseñanza a los sectores de menores ingresos.

En este contexto de crisis económica, aumento de la conflictividad social y un sistema político que ya no pudo ocultar su incapacidad de revertir la situación, la violencia política adquirió mayores niveles de visibilidad. El Movimiento de Liberación Nacional–Tupamaros (MLN-T) fue el grupo armado más importante pero no el único, ya que otras organizaciones realizaron actividades de menor magnitud como la Organización Popular Revolucionaria (OPR-33) o las Fuerzas Armadas Revolucionarias Orientales (FARO). Por su parte, la acción de grupos de derecha y escuadrones paramilitares —la Juventud Uruguaya de Pie (JUP) y el Comando Caza Tupamaros, por ejemplo— que utilizaron la violencia contra militantes de izquierda se incrementó notablemente.

Desde diversos sectores políticos se planteó nuevamente la necesidad de reformar la Constitución. En las elecciones del 27 de noviembre de 1966 se presentaron cuatro proyectos de reforma. Triunfó el identificado con el color naranja que establecía significativos cambios en el Poder Ejecutivo. Se eliminó el Consejo de Gobierno y se volvió al sistema unipersonal con un presidente con mandato por cinco años que no podía aspirar a la reelección inmediata. Las potestades del Poder Ejecutivo se ampliaron: pasó a tener iniciativa exclusiva para presentar leyes referidas al orden económico y financiero del país y posibilidad de vetar leyes aprobadas por la Asamblea General. También incrementó el control del Poder Ejecutivo sobre los entes autónomos. El mismo día que se plebiscitó la reforma constitucional se celebraron elecciones nacionales en las que resultó electo presidente el general retirado Óscar Gestido, lo que fue interpretado como la búsqueda de una

autoridad fuerte —dada su condición de militar—y de una administración seria —contaba con antecedentes en la administración de PLUNA y AFE—. El gobierno de Gestido mantuvo una política económica oscilante. En un comienzo buscó el apoyo popular con una estrategia que retomaba el intervencionismo y la concertación social, en lo que se conocería por su corta duración como «los cien días». Pero pronto se retomó el liberalismo económico y el autoritarismo político, alineados a los intereses de los grupos económicos dominantes. El aumento de la inflación provocó nuevas movilizaciones populares y la respuesta de Gestido fue reimplantar Medidas Prontas de Seguridad.

El 6 de diciembre de 1967 Gestido falleció, cuando apenas hacía seis meses que había asumido la presidencia. Ocupó la jefatura del Poder Ejecutivo el vicepresidente Jorge Pacheco Areco, quien a la semana de convertirse en el nuevo presidente tomó una serie de medidas que mostraron cuál sería la orientación de su gobierno. Por Resolución Nº 1788/967 del Ministerio del Interior del día 12 de diciembre, Pacheco resolvió la disolución de la Federación Anarquista Uruguaya, del Grupo de Independientes de Época, del Movimiento de Acción Popular, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, del Movimiento Revolucionario Oriental y del Partido Socialista. Además, clausuró el diario *“Época”* y el semanario *“El Sol”*; y se dispuso la detención de un grupo de personas. En los fundamentos de la resolución se acusa a estos grupos políticos y medios de prensa de apoyar explícitamente la lucha armada en América Latina. Otra decisión trascendente fue el cambio en el Consejo de Ministros en mayo de 1968, aumentando la presencia de representantes de los principales grupos económicos, especialmente de la banca. Poco después, Pacheco decretó la congelación de precios y salarios, anulando el ajuste salarial que se esperaba para el día 1º de julio. En los primeros seis meses del año se había dado un gran aumento de precios que no había sido acompañada por el aumento de salarios, por lo que el congelamiento significaba una reducción salarial.

La congelación de los salarios coincidía con la postura defendida por el FMI en cuanto a que la inflación era producto de una

demanda excesiva provocada por el aumento de salarios. Había que reducir las posibilidades de comprar para detener la suba de los precios. Para controlar los precios, también fijados por el gobierno, se creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN). Uno de los resultados del control de precios fue que muchos productos desaparecieron de la venta al público provocando escasez. Las medidas de Pacheco fueron volviéndose cada vez más autoritarias y contrarias a las libertades civiles. Entre los instrumentos jurídicos más utilizados en este período figuran las Medidas Prontas de Seguridad, la “militarización” de trabajadores y la suspensión de garantías individuales.

Desde la oposición comenzó a insinuarse que el presidente gobernaba al margen de la Constitución. Las voces que se alzaron, junto a la izquierda, fueron las de los dirigentes nacionalistas Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereyra. Las interpelaciones que realizó Ferreira durante esa legislatura motivó la renuncia de importantes miembros del gabinete de Pacheco.

Las elecciones de 1971 trajeron dos importantes novedades, por un lado el intento de la Unión Colorada y Batllista de reelegir a Jorge Pacheco Areco como presidente. Para lograrlo era necesaria una reforma de la constitución, que se plebiscitó el mismo día del acto electoral, no obteniendo los votos necesarios para su aprobación. La otra novedad fue la unión del Partido Demócrata Cristiano (PDC) con grupos de izquierda y sectores desprendidos de los partidos tradicionales para formar el Frente Amplio. A comienzos de 1971 la lista 99 de Zelmar Michelini y el PDC convocaron a otras fuerzas políticas para constituir un frente de partidos que llevara adelante, mediante *“la acción política permanente”* las transformaciones fundamentales para lograr *“la construcción de una sociedad justa, con sentido nacional y progresista”.* A esta convocatoria se adhirieron grupos y dirigentes de los partidos tradicionales, el Partido Socialista, el Partido Comunista, la Unión Popular de Enrique Erro y otros grupos de izquierda que se habían ido formando a fines de la década de 1960. También participaban destacados intelectuales y figuras independientes como el periodista Carlos Quijano —director del semanario Marcha— o Juan José

Crottogini, por ejemplo. El Frente Amplio presentó como candidato a la presidencia al general retirado Líber Seregni. Según afirman Benjamín Nahum, Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochón en *El fin del Uruguay liberal:*

[…] la construcción del Frente Amplio […] significó otra opción por los caminos democráticos para la superación de la crisis del país. Su existencia, además, alteró la composición del sistema político nacional y contribuyó a cuestionar el bipartidismo tradicional."

En las elecciones de noviembre de 1971 triunfó el Partido Colorado por un estrecho margen: 12 mil votos más que el Partido Nacional. El nuevo presidente fue Juan María Bordaberry, a pesar de haber sido Wilson Ferreira el candidato que obtuvo más adhesiones. Al asumir la presidencia en marzo de 1972, se impuso la tarea de lograr un acuerdo político que le permitiera obtener el apoyo a una serie de leyes dirigidas a profundizar las medidas económicas tomadas por Pacheco. Un equipo de economistas provenientes de la lista 15, liderada por Jorge Batlle, se encargó de la política económica del nuevo gobierno. Las primeras medidas que se tomaron fueron de ajuste: se aumentaron los precios —la inflación llegó al 94%— mientras los salarios caían un 17% y las jubilaciones un 23%. Se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo que apuntaba a limitar la acción del Estado, dar más participación a las actividades privadas y abrir la economía al exterior.

El aspecto político más destacado durante el gobierno de Bordaberry fue el incremento de la violencia tanto de la guerrilla como de la represión y de los grupos de derecha. El Parlamento acompañó las propuestas del Ejecutivo: los legisladores del Partido Colorado y del Partido Nacional aprobaron en abril de 1972 la suspensión de garantías individuales y el establecimiento del "Estado de Guerra Interno". Posteriormente, el 6 de julio, el Poder Legislativo sancionó la Ley de Seguridad del Estado que traspasó definitivamente a la órbita militar algunos delitos anteriormente considerados de competencia de los jueces comunes, ampliando sus penas.

El Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía venían participando desde setiembre de 1971 como Fuerzas Conjuntas en

la lucha contra la guerrilla. La tarea asignada les permitió manejar un vasto caudal de información y trazar sus propios objetivos políticos. La guerrilla tupamara y la formación de un frente de izquierda, en el cual se encontraba el Partido Comunista, eran considerados elementos peligrosos para la seguridad nacional desde la perspectiva de *“la ‘doctrina de la seguridad nacional’, impulsada por Estados Unidos en el contexto de la polarización ideológica de la Guerra Fría”,* según aclara la historiadora Magdalena Broquetas en “Liberalización económica, dictadura y resistencia”.

El propio presidente Bordaberry en sus discursos se refería a un enfrentamiento entre el orden y la subversión, incluyendo dentro de este concepto no sólo al MLN-T sino a todos los sectores políticos, sindicales e intelectuales con los cuales discrepaba. En octubre de 1972 la eficaz labor de las Fuerzas Conjuntas había liquidado al MLN-T. Sus principales dirigentes estaban encarcelados y sus locales clandestinos habían sido descubiertos. En febrero de 1973, después de la insubordinación militar que tuvo lugar en los primeros días del mes, comenzó el proceso hacia el golpe de Estado. A través de un acuerdo entre el presidente Bordaberry y los mandos militares—conocido como el Pacto de Boiso Lanza en alusión a la sede del encuentro— se estableció que las Fuerzas Armadas tenían la misión de brindar seguridad al desarrollo nacional y podían participar en el gobierno.

El pacto definió la creación de un nuevo organismo al margen de la Constitución llamado Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) que quedó integrado por el presidente, los ministros de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores, Economía, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los comandantes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y el jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Conjuntas. Según plantean Nahum, Frega, Maronna y Trochón, en su obra ya citada: *“con ello se completaba el deslizamiento hacia la implantación de un régimen militar, donde formalmente gobernaban los civiles pero en los hechos el centro del poder se había trasladado a la órbita de las Fuerzas Armadas.”* El 27 de junio el Poder Ejecutivo decretó la disolución del Parlamento y de las Juntas

Departamentales, estableció la censura de la prensa y limitó el derecho de reunión.

2. La política portuaria: proyectos, normativa y organización institucional

Integración de los Directorios de la ANP en el período (1945-1973)

La integración de los directorios de la ANP en el período dependió de los vaivenes del sistema político uruguayo. Así pues, los criterios para su integración fueron variando fundamentalmente a partir de las experiencias de coparticipación partidaria en la conducción política del país y del creciente fraccionalismo de los partidos Nacional y Colorado, cuyos numerosos sectores disputaban a la interna de cada colectividad espacios en el gobierno. A continuación presentamos cronológicamente la trayectoria normativa que determinó la integración de los directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado.

Para el primer tramo del período rige lo dispuesto en la Constitución plebiscitada el 29 de noviembre de 1942 que en su artículo 180 dispone para la integración de estos directorios un mínimo de 3 y un máximo 5 miembros designados por el Poder Ejecutivo, *"previa venia del Senado otorgada sobre propuesta motivada y por tres quintos de votos del total de sus componentes".*

Por otra parte, el artículo 185 y la posterior Ley Nº 10917 promulgada el 31 de julio de 1947, vincularon directamente la gestión de los directorios al calendario electoral, al establecer que *"[…] el mandato de los miembros de los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, terminará necesariamente con el período constitucional de Gobierno dentro del cual hubieran sido designados […]"*

Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en la Constitución de 1952

Artículo 187.- Los Consejos o Directorios, cuando fueren rentados, se compondrán de cinco o de siete miembros, según lo establezca la Ley en cada caso, y sus integrantes

serán designados, en sesión del Consejo Nacional de Gobierno, tres a pluralidad de votos por la mayoría y dos a pluralidad de votos por la minoría, en el primer caso, y cuatro y tres, respectivamente, en el segundo. Estas designaciones se pondrán en conocimiento de la Cámara de Senadores, la que podrá efectuar, dentro de los quince días subsiguientes, observaciones sobre las condiciones personales, funcionales o técnicas de los designados para esos cargos. Si estas observaciones fueren formuladas por los tres quintos de componentes de dicha Cámara, las designaciones observadas quedarán sin efecto, debiendo efectuarse nuevo nombramiento en la forma antes establecida. También el Consejo Nacional de Gobierno, a solicitud de la mayoría o minoría que hubiera efectuado las designaciones objeto de observaciones, podrá dejarlas sin efecto dentro de los quince días de recibida de la Cámara de Senadores la comunicación correspondiente, cuando la observación hubiere sido formulada por menos de tres quintos de votos del total de componentes de dicha Cámara, y proponer se haga nueva designación en la forma antes indicada.

Artículo 188.- A los efectos de lo dispuesto por el artículo anterior, se entienden por mayoría y minoría las de los Consejeros Nacionales electos bajo los lemas que han obtenido, respectivamente, esa representación en el Consejo Nacional de Gobierno.

Tomado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion

El 15 de enero de 1948, la Ley Nº 11037 creó el Directorio rentado de la ANP. La norma establecía que *“la Dirección de la Administración Nacional de Puertos* estar[ía] a cargo de un Directorio compuesto de 5 miembros rentados elegidos por el Poder Ejecutivo”, siendo también “el Poder Ejecutivo [el que] designará, entre los electos, al Presidente y Vicepresidente del Directorio.” La aprobación de esta ley fue parte de la llamada *“coincidencia patriótica”,* que proporcionaría gobernabilidad a un gobierno que no contaba con mayorías parlamentarias. Cabe mencionar además que la nueva ley realizó una modificación importante en la integración del Directorio de la ANP, excluyendo del mismo a los representantes de empresas privadas.

El 25 de enero de 1952 entró en vigencia una nueva Constitución que, como se vio, incluyó modificaciones en la integración y el nombramiento de los directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Con el nuevo procedimiento propuesto, la administración se *“politizó”* al establecer una integración de tres directores por la mayoría en el Consejo Nacional de Gobierno y dos por la minoría. Esta politización se reflejó en las tensiones experimentadas en el relacionamiento entre el ente y el Poder

Ejecutivo. Incluso en el mismo seno del Directorio de la ANP las rispideces políticas se incrementaron notoriamente.

Una nueva reforma constitucional —plebiscitada en noviembre de 1966— introdujo cambios en la designación de los directorios de Entes, retornando al criterio que dejaba en manos del Ejecutivo la designación de los mismos sujeta a la venia del Senado. En lo que refiere a la ANP, la Constitución de 1967 dispuso un cambio en la dependencia institucional: el organismo pasó del Ministerio de Hacienda a la órbita del nuevo Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

En un contexto de crisis económica, intensas movilizaciones sociales y fuertes críticas al gobierno colegiado el texto constitucional buscó reforzar el "principio de autoridad" y la noción de idoneidad técnica. El presidente Óscar Gestido nombró en algunos entes del Estado a ex compañeros de armas. Así, por ejemplo, en el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP), fue nombrado director el capitán de navío Julio C. Franzini. En la ANP la presidencia fue ocupada por el general (R) Juan Pedro Ribas, ex ministro de Defensa entre 1956 y 1957 y activo portavoz del ala derecha del Partido Colorado. Ante la renuncia de Ribas el 28 de febrero de 1969, el Poder Ejecutivo, de acuerdo a las potestades dispuestas en el Artículo 4° del Decreto N° 383/968 del 13 de junio de 1968, nombró un Directorio Interventor presidido por el general Santos Fernández Vignart.

Finalmente para este período, el 1º de junio de 1973, por Decreto N° 394/973, el Poder Ejecutivo cesó a los integrantes de los Directorios de distintas reparticiones estatales, entre ellas la ANP. Entre los argumentos para tal disposición figuraba *"la necesidad de coordinar la gestión de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, con la política general del Poder Ejecutivo."* La designación del nuevo presidente recayó en el coronel Roberto Ramírez. En la misma fecha se remitió a la Asamblea General un proyecto de ley disponiendo la reducción a tres del número de integrantes de los directorios de varios entes y servicios estatales.

Imagen 4.2- Asunción del Gral. Santos Fernández Vignart como nuevo presidente del Directorio de la ANP, tras la renuncia del Gral. Juan Pedro Ribas.

Fotografía: Cambio de presidente por renuncia del Gral. Ribas. Asume el Gral. Santos Fernández Vignart. Reproducción foto de prensa. Fecha 19 de marzo de 1969. Autor: José Santángelo. (UY-ANP-AF-13386-R636).

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS – DIRECTORIOS 1945 - 1973

Directorio en funciones en enero de 1945	
Presidente:	Cap. de Navío Juan M. Canosa (a partir del 17/1/1945 en sustitución de Raumar Jude).
Vicepresidente:	J. Américo Beisso.
Directores:	Horacio García Méndez - Ing. Santiago Michelini - Ing. José L. Buzzelti - Cdr. Bartolomé Vicens - Cap. de Navío Juan A. Guimil - César Benenati Roldós - Carlos Sapelli - Enrique Storace Bordaberry.
15/06/1945	Resolución: se confirma la integración en el Directorio de la ANP de un delegado de la Cámara Nacional de Comercio, Carlos Sapelli.
13/04/1946	Decreto: se designa segundo vicepresidente del Directorio de la ANP a Horacio García Méndez (tercer delegado del Poder Ejecutivo).
5/07/1946	Resolución: se designa a Ernesto J. Rohr delegado del Centro de Navegación

	Transatlántica ante el Directorio de la ANP (vocal).
18/10/1946	Decreto: se acepta la renuncia del presidente del Directorio de la ANP, capitán de navío Juan M. Canosa.
18/10/1946	Decreto: se designa presidente del Directorio de la ANP al capitán de navío Juan J. Miller.
Cambio de Directorio 04/02/1948	
Presidente:	Dr. Jaime Bayley.
Directores:	Horacio García Méndez - Dr. Jorge Álvarez Olloniego - Manuel Fonseca - Ing. Juan Maglia.
02/03/1948	Renuncia al cargo de director el Ing. Juan Maglia.
10/07/1948	Decreto: se designa vicepresidente al Ing. Alberto Sala.
24/04/1951	Decreto: se designa al vocal del Directorio de la ANP Horacio García Méndez, para subrogar al vicepresidente en ejercicio de la presidencia interina, el Ing. Alberto Sala.
Cambio del Directorio 22 de agosto de 1952	
Presidente:	Dr. Juan A. Lorenzi.
Vice presidente:	Horacio García Méndez.
Directores	Luis A. Castagnola - Dr. Jorge Álvarez Olloniego - Dr. José Manuel Urraburu.
9/10/1953	Decreto: se designa vicepresidente del Directorio de la ANP, por renuncia de Horacio García Méndez, a Lelio T. Benedetti.
Cambio de Directorio 10 de junio de 1955	
Presidente:	Ing. Ítalo Pastore.
Vicepresidente:	Evaristo Garrido.
Directores:	Juan A. Maldonado - Julio A. Millot - Ing. Alfredo de Santiago.
Cambio de Directorio 22 de julio 1959	
Presidente:	Esc. Emeterio Arrospide.
Vicepresidente:	Julio A. Millot.
Directores:	Dr. Alfredo J. Solares - Enrique Blixen - Donato Cartolano.
Cambio de Directorio 22 de mayo de 1963	
Presidente:	Dr. Hermes Pereira Machado.

Vicepresidente:	José Rodríguez Riet.
Directores:	Dr. Rodolfo De Angeli - Dr. José Fernández Caiazzo - Maximiliano Luz.
Cambio de Directorio 16 de mayo de 1967	
Presidente:	Gral. Juan P. Ribas
Vicepresidente:	Dr. Elbio Geymonat
Directores:	Nelson Arredondo - Héctor Márquez - Walter Martínez Castro
28/02/1969	Decreto: el Poder Ejecutivo acepta la renuncia del presidente de la ANP, Gral. Juan P. Ribas.
28/02/1969	Decreto: el Poder Ejecutivo sustituye al Directorio de la ANP por un Directorio Interventor, de acuerdo al Decreto Nº 383/968 del 13 de junio de 1968.
Directorio Interventor 28 de febrero de 1969	
Presidente:	Gral. Santos Fernández Vignart
Vicepresidente:	Dr. Elbio Geymonat
Directores:	Nelson Arredondo. - Héctor Márquez - Walter Martínez Castro
01/06/1973	Decreto: el Poder Ejecutivo cesa al Directorio Interventor y lo sustituye por nuevas autoridades.
Cambio de Directorio 4 de junio de 1973	
Presidente:	Cnel. Roberto Ramírez
Directores:	Cap. de Navío Julio M. Tate – Cnel. (PAM) Dewar Viña
Fuente: Actas de Sesiones del Directorio de la ANP, años correspondientes.	

Planes de ampliación del puerto de Montevideo

Como en otros períodos, la ANP formuló planes de ampliación y remodelación del puerto de Montevideo entre los que se destaca por su magnitud el “Proyecto integral Puerto futuro de Montevideo”, reseñado por el Ing. Santiago Michelini en el volumen 38 de la *Revista de Ingeniería,* publicada en 1944.

Según señala Juan Oribe Stemmer en su obra *El Puerto de Montevideo,* en la década que se inició con el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, se verifica un período de recuperación de

la actividad portuaria. En ese contexto, desde la institución se planteó que las condiciones de infraestructura estaban resultando insuficientes para los requerimientos que el puerto estaba teniendo. Distintos directorios que se sucedieron en los primeros años de posguerra coincidieron en que este era *“un problema de extraordinaria importancia nacional”.* Sin embargo, las dificultades enfrentadas por la gestión colegiada y luego, el inicio y posterior profundización de la crisis económica impidieron la concreción de muchos proyectos gestados en esta época de crecimiento relativo.

En la sesión del 3 de enero de 1947 el Directorio aprobó el *“Plan de Ampliaciones en el Puerto de Montevideo”* y su financiación. Uno de los responsables técnicos, el director ingeniero Santiago Michelini, explicó que se trataba de un proyecto que retomaba lo fundamental del plan ideado en 1944, que no había podido concretarse por falta de recursos financieros. Michelini sostuvo que:

[…] el factor más importante que dificultó la prosecución de las obras portuarias, fue la afectación de los recursos que por Ley tenían ese destino, a enjugar déficits de otras partidas, y así es que la Administración N. de Puertos que tiene como recursos para sus ampliaciones el 3% sobre la importación y el 1% sobre la exportación (pesos 1.210.000 en 1945) ve que distintas leyes obligan a verter mucho más que ese producido a rentas generales.[30]

Las ampliaciones involucraban los muelles, escolleras y diques de ribera, depósitos y hangares, vías férreas, grúas y dispositivos mecánicos, lanchajes y el varadero. Se proyectó que el costo total de la obra ascendería a unos cincuenta millones de pesos a financiarse a través de un empréstito *“sin ningún sacrificio para el erario nacional”,* pues la suma referida sería revertida en un plan de diez años, a razón de cinco millones de pesos anuales. El pago de los intereses se realizaría con recursos propios producidos por la explotación del puerto de Montevideo.

El 9 de enero, el Directorio remitió al Poder Ejecutivo un proyecto de ley para dar trámite legislativo a esta nueva propuesta de obras portuarias. Y, como si estas gestiones y decisiones no alcanzaran para evidenciar la perentoriedad de los trabajos, el acta de la sesión

del Directorio del 13 de ese mismo mes, recogió el planteo del integrante del cuerpo, J. Américo Beisso, quien insistió en que era imperioso *“hacer algo de inmediato y con urgencia, porque el Puerto está en una situación de desastre”.*

Desde el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Luis Batlle Berres, se buscó aunar esfuerzos para lograr las reformas. Para ello, el 27 de agosto de 1948, por el Decreto N° 386/947 se designó una comisión para estudiar el plan de obras de ampliación del puerto de Montevideo enviado por la ANP. Una nota de prensa redactada por el periodista Rodolfo Obregón, publicada en el suplemento: *El Día Dominical* el 2 de mayo del año 1949, daba cuenta exhaustiva de las bondades del proyecto y finalmente agregaba:

[…] el plan completo actualizado en la forma más rigurosa está siendo objeto de estudio por una comisión numerosa nombrada por el Poder Ejecutivo, integrada por todos los entes oficiales y productores interesados y naturalmente por la propia Administración Nacional de Puertos. Con estos esfuerzos se prepara el puerto de Montevideo para estar a la altura de sus propios destinos.

La comisión designada redactó un anteproyecto de remodelación de la bahía y ampliación de las obras del puerto de Montevideo que fue aprobado por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros el 15 de setiembre de 1950. En esa misma sesión se encomendó a la ANP todo lo relativo a la preparación de los pliegos de condiciones definitivos y el llamado a licitación pública para la ejecución de todas las obras. La licitación se abrió el 10 de febrero de 1951, pero de acuerdo a la información proporcionada por el Ing. Santiago Michelini en la *Revista de Ingeniería* de noviembre de 1952, el Poder Ejecutivo anuló la licitación lo que supuso *“que por el momento se produjera un ´impasse’ en las”* obras.

En octubre de 1951, el entonces presidente de la ANP Ing. Alberto Sala entrevistado por Ángel María Luna para *Mundo Uruguayo,* en calidad de integrante de la Comisión designada por el Poder Ejecutivo para estudiar la ampliación del puerto de Montevideo, anunció que era:

[…] necesario deslindar y estudiar separadamente, dos aspectos fundamentales: la determinación, con amplitud y previsión suficiente de las directrices generales a que deberá ajustarse el desarrollo futuro del Puerto de Montevideo; y [luego] de la determinación de las ampliaciones y mejoras que, de inmediato, o en breve plazo, será menester realizar para asegurar la prestación de servicios portuarios, de manera de dar satisfacción a las exigencias propias de un puerto del prestigio, la categoría y el tráfico del Puerto de Montevideo.

El Ing. Sala se manifestó a favor de potenciar el vínculo del puerto con *"el intenso desarrollo industrial",* lo que obligaba a privilegiar la remodelación terrestre sobre las necesidades marítimas.

El 21 de agosto de 1952 el Directorio de la ANP aprobó un proyecto consistente en ganar al mar 56 hectáreas en la zona comprendida al oeste de la Rambla Edison y Sud-América, entre la prolongación de las calles Panamá y Ricaute. Esta era un área de especial interés para UTE, AFE, la Intendencia Municipal de Montevideo y el SOYP, por lo que se esperaba que dichas reparticiones estatales contribuyeran con la financiación de lo que sería una gran superficie destinada a las actividades portuarias. Nacía así el Plan de Recuperación de Tierras y Ampliaciones Portuarias en la Bahía de Montevideo, aprobado por unanimidad por el Consejo Nacional de Gobierno (CNG) en su sesión del 23 de noviembre de 1955. En esa instancia también se resolvió su presentación al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento con el objetivo de que estudiara posibilidades para su financiamiento. Finalmente el proyecto, como los anteriores, no llegó a concretarse.

Imagen 4.3- Plan de recuperación de tierras y ampliaciones portuarias en la bahía de Montevideo. Año 1955.

Fotografía: Plano 6560. Plan de recuperación de tierras. Bahía de Montevideo. Unidad Investigación y Patrimonio Documental ANP.

La llegada al gobierno del Partido Nacional no varió la dinámica en el proceso de toma de decisiones. En la sesión del día 11 de agosto de 1959, el Consejo designó una nueva comisión encargada de estudiar la remodelación de la bahía y ampliación y equipamiento del puerto de Montevideo. Estuvo integrada por el ministro de Obras Públicas, Ing. Luis Giannattasio como presidente, el ministro de Hacienda, Cdr. Juan E. Azzini, el presidente de la ANP, Esc. Emeterio Arrospide, el presidente de AFE, Ing. Raúl Penadés, el presidente de ANCAP, Alfredo Basso, el inspector general de Marina, Cap. de N. Víctor Dodino, el prefecto general marítimo Cap. de N. Ángel Nilo Sierra, el Arq. Américo Ricaldoni por el Concejo Departamental de Montevideo y el Ing. Julio C. Roig por la UTE. Asimismo, se designó una comisión técnica integrada por los ingenieros Carlos E. Berta, José P. Bagattini, Jaime García Capurro

y Santiago Michelini a fin de actualizar la documentación existente. Esta Comisión elaboró un informe completo en mayo de 1960 donde se establecía que el proyecto preveía obras en los siguientes rubros: 1) Dragados y recuperación de tierras; 2) Muelle “D” e instalaciones para carga y descarga de materiales a granel; 3) Dique de carena e instalaciones; 4) Estación marítima en muelle de escala; 5) Depósitos 3, 4 y 5 en dársena 1; 6) Tanques de almacenamiento de petróleo en La Teja e instalaciones, según se describe en un artículo publicado en el Nº 631 de la *Revista de Ingeniería.*

La propuesta recibió el visto bueno de la comisión el 19 de mayo de 1960 y fue elevada al CNG, que la aprobó en forma inmediata y remitió un mensaje al Poder Legislativo, instando a acelerar el trámite de aprobación, exhortación que al parecer no surtió efecto.

Pasó un lustro antes de que se volviera a hablar de la *“necesaria”* y *“urgente”* remodelación del puerto de Montevideo. En el año 1965, en el marco de la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social por parte de la CIDE, se formularon dos planes específicos para la órbita portuaria: Obras de reacondicionamiento del Puerto de Montevideo y Obras de ampliación del puerto de Montevideo. Sin embargo, como ocurrió con otras propuestas de la CIDE, las iniciativas naufragaron en un clima de creciente conflictividad social y crisis económica.

Imagen 4.4- Diseño del Proyecto de Recuperación de Tierras en la Bahía de Montevideo, 1960.

Fotografía: Plano 7553. Proyecto de recuperación de tierras en la bahía de Montevideo. 1960. Autor: Comisión técnica de remodelación de la bahía y equipamiento del puerto de Montevideo. Unidad Investigación y Patrimonio Documental ANP.

Según Oribe Stemmer, la ANP no permaneció ajena a la coyuntura de estancamiento y paralización que atravesaron numerosas áreas productivas y empresas públicas durante la década de 1960, experimentando un *"período de estancamiento tanto del movimiento de cargas como el tráfico de buques"* del que no se recuperaría hasta la década de 1990.

Aunque las mentadas obras tampoco fueron concretadas en los últimos años del período que nos ocupa, cabe señalar que durante las presidencias de Óscar Gestido, Jorge Pacheco Areco y Juan María Bordaberry —por lo menos hasta la disolución de las Cámaras en junio de 1973— se mantuvo, por diversos medios, la búsqueda de fondos para su realización. Así lo prueba el decreto del 26 de julio de 1967 que estableció la prioridad de las obras del

puerto de Montevideo por sobre otros proyectos en vías de ejecución, o las solicitudes de asistencia técnica y crediticia ante organismos internacionales de crédito. Sobre esta última vía puede mencionarse la aprobación el 31 de diciembre de 1968 de las gestiones realizadas por la ANP ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ejecución del proyecto de mejoramiento y ampliación de las obras del puerto de Montevideo. Incluso, en diciembre de 1969, se creó una comisión honoraria para el estudio de las obras de modernización del puerto, determinándose su integración y cometidos. En agosto de 1972, el Directorio presidido por el general Santos Fernández Vignart, presentó ante el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo un informe dando cuenta de las principales líneas de acción de un futuro plan de reacondicionamiento del puerto. Según se consigna en actas, el proyecto de inversión —que sería gestionado con el BID— debería renovar el parque automotor y la flota de ultramar, ampliar las instalaciones frigoríficas, instalar silos, construir dársenas y astilleros de servicios y finalizar las obras del dique seco.

La Administración Nacional de Puertos, la oposición política y la organización sindical

Desde el inicio de este período la ANP fue objeto de pedidos de informes y constitución de comisiones investigadoras en la Cámara de Representantes. Por otra parte, fue en estos años cuando se constituyó una organización sindical específica en un contexto de consolidación de una clase trabajadora que crecía en número y en la acción concertada de sus movilizaciones.

En la sesión de la Cámara de Representantes correspondiente al día 8 de octubre de 1946 la entonces diputada comunista, Julia Arévalo de Roche, presentó una moción solicitando la conformación de una comisión preinvestigadora sobre despidos arbitrarios de obreros en el puerto. El 14 de octubre, a sugerencia de la comisión preinvestigadora, se votó afirmativamente –28 en 29 legisladores

presentes– la conformación de una comisión investigadora especial para tratar sobre los despidos de obreros en la ANP.

La comisión quedó integrada en la sesión de los días 12 y 13 de mayo de 1947 con los diputados colorados Héctor A. Grauert, Francisco E. Areco, Silvio H. Silva, Miguel Vieyte y el nacionalista independiente Eduardo P. Bottinelli. Posteriormente sufre algunas modificaciones su integración, ingresando el diputado nacionalista César Z. Palomeque y el diputado colorado Donato Cartolano, retirándose los diputados Silvio H. Silva y Miguel Vieyte.

Los meses transcurrieron y nada consta en las versiones taquigráficas de los Diarios de Sesiones de la Cámara sobre los avances en la investigación. En la sesión del día 12 de setiembre de 1949, el diputado comunista Héctor Rodríguez presentó a la Cámara un memorándum con aspiraciones del Sindicato Único de Trabajadores de la ANP. En él se *"señala que han transcurrido dos años casi, desde el instante en que el Parlamento designó comisiones investigadoras para ocuparse de algunos despidos arbitrarios en la Administración Nacional de Puertos…"*. La Cámara finalmente nunca recibió informe de la mencionada Comisión Investigadora Especial.

En junio de 1951 el diputado comunista Rodney Arismendi mocionó para la formación de una comisión investigadora sobre una serie de denuncias referidas a la gestión en la administración portuaria, que incluían también la problemática de los trabajadores. Inmediatamente, el presidente de la Cámara designó para integrar la comisión preinvestigadora a los diputados colorados Pompilio García y Alfredo Dupetit Ibarra y al nacionalista Ramón A. Cotelo. Al día siguiente los miembros de la comisión solicitaron se aplace el tiempo para presentar el informe pues no habían logrado concluir su elaboración. A partir de allí, los diputados oficialistas lograrán en reiteradas oportunidades posponer el tratamiento del informe de la comisión, siempre argumentando que era necesario alterar el orden del día pues las urgencias así lo ameritaban.

Moción del diputado Arismendi para que se designe una Comisión Investigadora sobre irregularidades en la ANP

Conforme a lo establecido en el artículo 108 de la Constitución y de acuerdo a las disposiciones reglamentarias pertinentes, mociono para que se designe una Comisión parlamentaria con el cometido de investigar los siguientes hechos:

Primero: normas legales en que la Administración Nacional de Puertos fundamentó sus recientes disposiciones reglamentando anti constitucionalmente el trabajo obrero en zonas de su jurisdicción.

Segundo: Causas por las que tal organismo procedió a despidos obreros en masa y a suspensión de decenas de trabajadores al margen de las leyes en la materia.

Tercero: factores que determinaron a la Administración Nacional de Puertos a rebajar en un 20 % los derechos aduaneros extraordinarios que graban a los buques extranjeros atracados a puertos nacionales y actitud de dicha administración frente al aumento decretado por las empresas navieras en los fletes de ultramar.

Cuarto: Cantidad real de mercaderías abarrotadas en las zonas portuarias de Montevideo. Causas que provocan tal congestionamiento y estimación de las pérdidas que ello origina.

Quinto: Capacidad técnica de la carga, descarga, movilización y depósitos de mercadería según la actual existencia de grúas, quinches, vagones, locales de almacenaje y personal afectado a esas tareas.

Montevideo, junio 14 de 1951

Rodney Arismendi, Representante por Montevideo.

***Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes,* 14 de junio del año 1951, p. 613.**

Las iniciativas del Partido Comunista no obtuvieron un trámite legislativo favorable. Lo exiguo de su caudal electoral y la consiguiente debilidad de la bancada no propiciaba otra alternativa más allá de lo relevante de las denuncias presentadas.

Distinto desarrollo cupo a la denuncia presentada por el diputado del Partido Colorado Miguel Á. Trianón a comienzos del año 1952 quién, en las sesiones de los días 17 y 24 de marzo, se refirió a desórdenes administrativos en la ANP, irregularidades en gastos e inversiones, derroche y situaciones que calificaba de corrupción. El informe motivó la inmediata respuesta del diputado nacionalista, Carlos V. Puig, quien en una larguísima intervención, constantemente interrumpida por el denunciante, pretendió rebatir todas las acusaciones planteadas. Finalmente, el 16 de abril se

aprobó una comisión investigadora integrada por los diputados colorados Alberto Abdala, Donato Cartolano y Gustavo Castellanos, los nacionalistas Alberto Ruiz Prinzo y Carlos V. Puig, el nacionalista independiente Washington Beltrán y el cívico Tomás G. Brena.

Fragmento de la intervención en Cámara de Representantes del diputado Dr. Miguel Ángel Trianón donde resume las denuncias sobre la gestión en la ANP.

Resumo, señor Presidente, los cargos, por su orden, en su parte fundamental:

Irregular situación de la Dirección de Administración, que ordena las compras, dispone los pagos y realiza el contralor de los mismos.

Caos en la contabilidad. […].

Discrepancias entre los libros Diario y Mayor, por cuatro millones de pesos […].

Exoneraciones ilegales. […]

Gastos por $ 37.000.00, en concepto de representación, sin autorización legal.

Funcionarios que cobran sin trabajar.

Existencia de una organización que realiza préstamos de dinero a funcionarios portuarios, con un interés del 20 % y más, y descuenta las contribuciones de los sueldos de los funcionarios.

Construcción de obras en Las Piedras, por funcionarios portuarios, con material, personal y camiones portuarios.

Reparaciones al vapor 'Tacoma', que no es propiedad nacional, por U$S 300.000.00, sin llamarse a licitación […].

Aumento fantástico de sueldos y jornales. En 1944 eran de dos millones y pico de pesos, en 1949 de dos millones, en 1951 de veinticinco millones.

Extracción de los restos del 'Cambria'. Contratóse por $ 130.000.00, se pagó el contrato por $ 170.000.00 en virtud de su prórroga. […]

Deudas de la Administración que pueden estimarse actualmente en $ 17:000.000.00.

Adquisición del buque-taller 'Ansina', que no tiene finalidad útil, invirtiéndose U$S 220.000.00.

Aumento de empleados de forma vertiginosa: 1695 en un año y medio, de ellos 1.088 técnicos.

Falta de personal competente para remolques y salvatajes.

Venta de títulos depositados en garantía por un despachante, no obstante corresponder su devolución. A pesar de esto, se le sigue incluyendo en la lista de deudores.

Inclusión, como Activo Fijo de jornales, por decenas de miles de pesos, invertidos en el Parque Forestal de Colonia, donde los árboles existentes están avaluados en doscientos y pico de pesos.[…]

Deficiencias en los servicios portuarios que originaron aumentos de fletes por millones de dólares en perjuicio del consumo. […]

Diferencia en el inventario de Almacenes por $ 233.000, que se solucionó con un simple asiento en el libro Mayor. […]

Prolongación por meses y años, de las reparaciones a los remolcadores, que en seguida de volver al servicio deben retornar a repararse. […]

Abandono de material destinado a los servicios portuarios: vagones, semirremolques, depósitos prefabricados, etcétera. […]"

***Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes,* 24 de marzo del año 1952, pp. 525-26.**

La comisión tuvo por delante una ardua empresa que insumió en total de dieciséis meses de intenso trabajo, en medio de sus acciones, el Poder Legislativo aprobó la Ley Nº 11826 que amplió y reguló las condiciones y competencias a partir de las cuales la comisión investigadora pudo llevar adelante su tarea. Finalmente, en la sesión del 4 de agosto de 1953 se presentó a consideración de la Cámara un ordenado informe, numerado por temas.

El Informe concluyó que *"la casi totalidad de las denuncias formuladas por el señor Representante Trianón, han sido confirmadas",* responsabilizando fundamentalmente al Directorio de la ANP y proponiendo elevar el detalle de la investigación al Poder Ejecutivo. El estudio y discusión del informe presentado insumió varios meses de trabajo parlamentario. Finalmente, en la sesión de los días 9 y 10 de noviembre de 1953, se votó afirmativamente. En su parte medular, la resolución estableció remitir los antecedentes de la investigación al Poder Ejecutivo para que éste adoptara las medidas que considerara necesarias *"tendientes a la efectividad de las responsabilidades funcionales comprobadas"* y examinara la gestión a efectos de racionalizarla y poder prevenir *"irregularidades semejantes, que ponen en peligro y exponen al descrédito la gestión del estado ante la opinión pública."*

Al presente no hemos podido consignar cuál fue la recepción del Poder Ejecutivo a esta resolución parlamentaria. Únicamente se obtuvo el dato que el día 29 de marzo de 1954, cuatro meses después de aprobada la resolución, el diputado Washington Beltrán

realizó un pedido de informes al Ejecutivo solicitando se expidiera sobre el particular.

Durante la década de 1940 comenzó a gestarse la conformación de una organización sindical que representara a todos los trabajadores de la ANP. A partir de 1946 se iniciaron acciones conjuntas entre los distintos sectores y oficios dentro del puerto. Uno de los promotores de la unidad de los trabajadores portuarios fue Javier Larocca. En 1947 se realizó la Convención de Comités de Base; el proceso desembocó en la fundación del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP), el 18 de febrero de 1948. En sus comienzos, las reivindicaciones principales se concentraron en profundizar la representación y obtener mejoras salariales y en las condiciones de trabajo. A medida que se fue deteriorando la situación económica –promediando la década de 1950–, los sindicatos aumentaron su capacidad de convocatoria y sus niveles de organización. El SUANP formó parte del proceso de unificación sindical y contó con la participación destacada de algunos de sus dirigentes, como fue el caso del militante comunista Félix Díaz.

Las movilizaciones de los portuarios generaron intervenciones policiales violentas, con encarcelamientos y apremios físicos a dirigentes. Dentro de la ANP, según se desprende de las Actas del Directorio, se produjeron algunas novedades en el modo de enfrentar la protesta obrera.

Imagen 4.5- Asamblea del Sindicato Único de la Asociación Nacional de Puertos (SUANP) y del Sindicato Único del Transporte Marítimo (SUTM).

Fotografía: Asamblea del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos y del Sindicato Único del Transporte Marítimo. Al centro: Humberto Rodríguez, Valenzuela y Félix Díaz. Años 1957-1973. (Foto: 0071-38_42-40FPEP.CDF.IMO.UY – Autor: s.d./El Popular) Fondo Privado ***El Popular,*** CdF-IM.

Unos años más tarde se hicieron frecuentes las sanciones administrativas a los trabajadores que acataban las medidas gremiales. Durante las presidencias de los generales Juan P. Ribas, Santos

A finales de la década de 1940, el Directorio propuso premiar a los funcionarios que no habían acatado la medida de huelga, aunque finalmente no hubo acuerdo en el modo de instrumentar la resolución.Fernández y el coronel Roberto Ramírez, las relaciones con el sindicato se fueron endureciendo. Según puede leerse en las Actas del Directorio Nº 1.290 y Nº 1.300 del 5 de setiembre y 5 de octubre de 1972 respectivamente, el Directorio de la ANP recibía información detallada en listas de funcionarios portuarios detenidos por las Fuerzas Conjuntas.

3. Las obras y la infraestructura portuaria (1945-1973)

Al igual que en años anteriores, las autoridades mantuvieron la voluntad de modernizar el puerto de Montevideo y adecuarlo a las nuevas necesidades, aunque en este tramo cronológico no todas las reformas proyectadas lograron concretarse.

El nuevo edificio sede de la Administración Nacional de Puertos

La obra más importante fue sin duda la del nuevo edifico sede de la ANP, cuya piedra fundamental se colocó el 30 de marzo del año 1944. En su ya citado trabajo, Juan Oribe Stemmer señala que *“esta fue la última obra de infraestructura de mayor envergadura completada por la Administración portuaria en cuatro décadas.”*

El nuevo edificio se construyó en el terreno propiedad de la ANP situado frente a la Rambla Portuaria y la calle Piedras, entre las calles Maciel y Guaraní. Su concreción consolidaba en esa zona un centro de oficinas portuarias constituido por las sedes de la Administración Nacional de Puertos, la Inspección General de Marina, la Dirección de Aduanas y la Prefectura General de Puertos.

Una reseña publicada en la *Revista de Ingeniería* en marzo de 1946, cuando la construcción aún estaba en curso, advertía que:

[…] por su arquitectura externa sobria y sencilla, pero elegante, el edificio proyectado se destacará dentro del puerto, como le corresponde, desde que a él convergen todos los radios de acción de esas masas que se mueven a su impulso, manteniendo y elevando en conjunción con otros altos valores, la grandeza de nuestro país.

El proyecto ganador del concurso correspondía a los arquitectos Beltrán Arbeleche y Miguel Á. Canale, quienes quedaron a cargo de la dirección de obra. Además intervinieron en la dirección técnica de la construcción del edificio, los ingenieros Santiago Michelini, director de los Servicios Técnicos de la ANP, Alejandro G. Crocco,

Juan Alberto Aris, Ernesto Katzenstein, el Arq. Marcos A. Sebastiani y el Ing. Félix Castillo. La licitación para la estructura de hormigón armado fue adjudicada a la firma Stewart Vargas, Cat & Cía. El proyecto original preveía un edificio de cuatro plantas que acabaron convirtiéndose en seis.

El edificio se inauguró con una sencilla ceremonia el 16 de agosto de 1949, quedando pendientes algunas terminaciones. La nota de Rodolfo Obregón en *El Día Dominical* da cuenta de que a principios del mes de abril de 1950 aún no se habían terminado de instalar todas las dependencias de la Administración. El edificio presentaba los siguientes espacios: una planta baja, destinada a las oficinas de contaduría, personal y presupuesto, cargas en tránsito, Inspección de Servicios Terrestres, Servicio Médico e Intendencia; un primer piso, destinado a la División de los Servicios Terrestres y Marítimos y Archivo General; un segundo piso, reservado para el Directorio, Gerencia, Secretaría, Comisiones, Adquisiciones y Jurídica; un tercer piso dedicado exclusivamente a la División de los Servicios Técnicos y cuarto, quinto y sexto piso destinado a ampliaciones de servicios y, eventualmente, al arrendamiento de algunos espacios.

Imagen: 4.6 Edificio Sede ANP, completamente terminado. Fecha: 17 de febrero de 1951
Fotografía: Autor: José Santángelo/ ANP. (UY-ANP-AF-1019)

Inauguración del edificio sede

El señor Presidente manifiesta que es conveniente dejar constancia en actas de la ceremonia efectuada en el día de ayer y para la cual fueron especialmente invitados el señor Presidente de la República, Ministros de Estado, Presidentes de Entes Autónomos, de la Suprema Corte de Justicia, del Círculo de la Prensa, de ambas ramas del Poder Legislativo, de las distintas instituciones comerciales que tienen vinculación con las actividades del Puerto, altos funcionarios del Instituto y de la firma constructora.

Se exhibió la película 'Puertos del Uruguay', quedando el señor Presidente de la República muy bien impresionado de la realización cinematográfica obtenida y encontrando muy atinada la idea de introducir un guion en idioma inglés, luego de completarla con algunas nuevas 'tomas' del Puerto de Montevideo en ocasión de operar grandes naves. El señor Vicepresidente Ingeniero Alberto Sala, expresa que es opinión del señor Presidente de la República exhibir la película en los cines de Montevideo y del Interior, por considerarla de un gran valor documental. Toma nuevamente la palabra el señor Presidente, para expresar que se ofreció a los invitados un pequeño lunch para lo cual autorizó el gasto correspondiente. Luego de un breve cambio de ideas, el Directorio aprueba lo actuado por el señor Presidente.

Sesiones del Directorio de la ANP, Acta Nº 1023 del 17 de agosto del año 1949, folios 1 y 2.

Atracciones en el nuevo edificio sede

Muy cerca de estas curiosidades habrá todavía otra atracción para el que entra en la casa, mucho más viva e importante. Se trata de un mareógrafo, el aparato que marcará niveles. Un flotador sobre las aguas recibirá un dato, y electrónicamente lo trasmitirá a este artefacto que señalará en cada momento la altura de las aguas en la Bahía de Montevideo. Será una curiosidad muy agradable al visitante y muy útil para cuantos profesionales y operarios frecuentan la casa. Será también una expresión elocuente del contralor que en cada momento debe ejercer la Administración Nacional de Puertos sobre el Puerto que tiene más cerca, algo así como un ojo mágico de observación de todo lo que ocurre en el puerto, empezando por la manera precisa en que las aguas suben y bajan.

***El Día Dominical,* 9 de abril de 1950, pp. 2 y 3. Fragmento de la nota de Rodolfo Obregón: "Una nueva 'casa' para los puertos de la República".**

Las mejoras en infraestructura

A diferencia de períodos anteriores, en este tramo las mejoras en la infraestructura portuaria se vieron obstaculizadas por el enlentecimiento en la gestión y la crisis económica que fue profundizándose a partir de la década de 1950. Sin embargo, se

alcanzaron algunos logros que viabilizaron el funcionamiento del puerto en las siguientes tres décadas.

La adquisición de un dique flotante

En el año 1946 llegó a Montevideo un dique flotante adquirido por la ANP. Se trataba de un dique perteneciente a las Fakland Island's Co. con sede en Port Stanley (Islas Malvinas), construido en 1931 en Inglaterra. Tras recibir el ofrecimiento, el Directorio de la Administración Nacional de Puertos envió una delegación de técnicos para que evaluaran el estado de conservación y valoraran el servicio que el dique podría prestar a la Administración. Luego de distintas gestiones se formalizó la compra por la cantidad de 25.000 libras esterlinas que equivalían a 191.250 pesos uruguayos de la época. La operación fue autorizada por el Poder Ejecutivo por decreto de 27 de febrero de 1946.

Se esperaba que una vez instalado y en funciones, el dique permitiera, no sólo atender las necesidades de la ANP, sino también de otras dependencias del Estado, como la Marina y la Dirección Nacional de Hidrografía. Cuando arribó al puerto de Montevideo, fue ubicado frente al depósito Nº 26, entre el muelle pesquero y el acceso Colombia

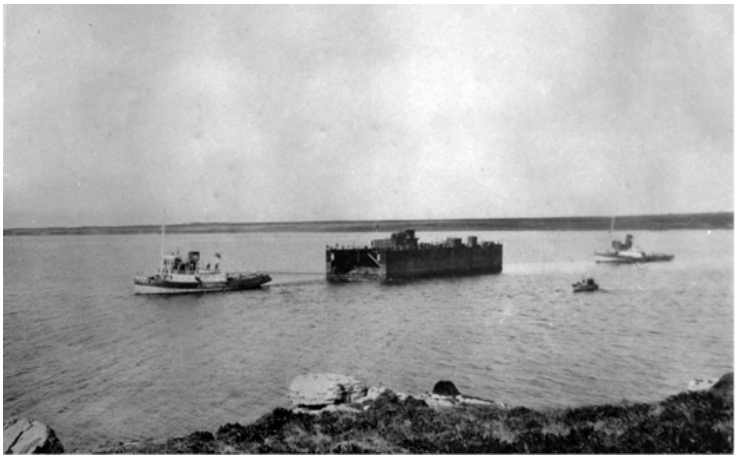


Imagen 4.7 -Dique flotante ANP, 15 de setiembre de 1946.

Fotografía: Archivo fotográfico de la ANP. Dique flotante ANP. Reproducción de fecha: 15 de setiembre de 1946. Autor: José Santángelo/ANP. (UY-ANP-AF-86)

Se utilizó para la reparación de embarcaciones de pequeño porte como: remolcadores, lanchas, buques pesqueros, etc. La embarcación a reparar ingresaba al dique flotante mediante un sistema por el que el dique se inundaba por el descenso de su plataforma. Con el buque dentro, la plataforma comenzaba a subir hasta que saliera toda el agua. El siguiente paso era apuntalar la embarcación para su seguridad en la –ahora– superficie seca. Los trabajos de reparación que se realizaban eran generalmente vinculados al casco como parte primordial del buque, apuntando a la reparación y mejora del mismo, aunque también se realizaban tareas de mecánica, tornería, herrería, soldadura, carpintería, entre otras. Trabajó para la ANP hasta principios de los años noventa, cuando fue adquirido por la empresa Tsakos – Industrias Navales S.A.

Imagen: 4.8 – Recuperación edilicia del depósito 22 del puerto de Montevideo, año 1946.

Fotografía: Depósito 22, fachada posterior terminada, continúandose los trabajos en la azotea y nanes 2 y 1. Fecha: 11 de noviembre de 1946. Autor: José Santángelo/ANP. (UY-ANP-AF-389)

En otro orden, uno de los problemas operativos más acuciantes de la ANP, sobre todo en los fugaces años de incremento de actividad, fue la necesidad de depósitos. En este período, las autoridades diagnosticaron la falta de espacio para disponer y custodiar la mercadería como un problema crónico. Esta situación se agravó aún más cuando en 1941 y 1944 tuvieron lugar dos incendios que destruyeron completamente los depósitos Nº 25 y Nº 22 respectivamente, lo cual supuso la pérdida total de la mercadería almacenada. Se le encomendó a la División Técnica de la Administración la reconstrucción de ambos depósitos, destacando la necesidad de que se tomaran medidas especiales para prevenir futuros incendios.

Nuevas dragas para un servicio imprescindible

Los trabajos de dragado, fundamentales para garantizar el acceso de los buques al puerto, constituyen una de las actividades permanente de la ANP. Estos suponen nuevas aperturas de canales, trabajos de conservación —téngase presente que la continua sedimentación requiere un proceso permanente de dragado— o la ampliación de las profundidades requeridas por los buques de carga. Según Oribe Stemmer, en la década de 1960 la Administración buscaba mantener el Canal de Acceso al puerto, dragado a una profundidad de -10 metros. Aunque, según el propio autor, las posibilidades técnicas y de infraestructura del organismo permitían solamente una profundidad de -9,7 metros.

La actividad de dragado podía realizarse a través de recursos de infraestructura propios o por intermedio de la contratación de empresas privadas, lo cual conllevaba un alto costo para la Administración. Es así que en diciembre de 1947 el Directorio definió la adquisición de una nueva draga. Para ello designó una comisión técnica a la que encomendó evaluar las condiciones en que se estaba realizando la tarea y proponer alternativas para que

se concretara la adquisición. El informe de la comisión técnica incluía una propuesta de financiación para la adquisición de la draga, en base a recursos proveniente de deuda no emitida, del saldo no comprometido de la Deuda Nacionalización del Puerto de Montevideo, más otro tanto por concepto de reservas acumuladas en ejercicios anteriores, con lo que resultaba un total disponible de algo más de dos millones de pesos. A las reservas referidas podrían agregarse otras cantidades que, aunque comprometidas, posiblemente no serían utilizadas, entre las que se mencionaban los $200.000 destinados a comedores obreros.

Luego de intensas y prolongadas gestiones, que incluyeron la elaboración de informes varios, viajes y cuestionamientos a la gestión de anteriores directorios, el 15 de setiembre de 1949 arribó al puerto de Montevideo una nueva draga de cangilones armada especialmente en Gran Bretaña, por la firma Fleming & Ferguson.

La Draga D-6 cumplió una exitosa gestión durante muchos años bajo la supervisión de la Sección Dragado de la ANP, dragando un total de 3.000 m3 por cada once horas trabajadas. Su actividad cesó en 2002. Estuvo amarrada en estado de abandono en el muelle Florida hasta que en 2013 fue ubicada en el llamado “cementerio de barcos”, cercano al Dique de Cintura. Finalmente, fue desguazada en 2015.

Desde fines de la década de 1960, las apremiantes exigencias del dragado del puerto de Montevideo determinadas por el envejecimiento de las dragas existentes llevaron nuevamente a las autoridades de la ANP —de acuerdo con los planes del Poder Ejecutivo de apoyo a las actividades portuarias—, a realizar gestiones con el fin de obtener financiamiento externo que permitiera la adquisición de la maquinaria necesaria.

Imagen 4.9 -Draga D-6 en el dique flotante. Vista general de proa a popa. 4 de noviembre de 1949.

Fotografía: Vista general de proa a popa de la Draga D6 en el dique flotante. Fecha: 4 de noviembre de 1949. Autor: José Santángelo/ANP. (UY-ANP-AF-620)

Informe sobre la situación del dragado en el puerto de Montevideo y la necesidad de adquirir una nueva draga (diciembre de 1947)

La profundización y conservación de los fondos del Puerto de Montevideo a cargo de la Administración Nacional de Puertos, es atendida por dos dragas de características distintas que prestan servicios a dos zonas de características también distintas.

La Draga D-5, a succión, auto-transportadora, atiende el Canal de entrada, el Antepuerto, el Canal Ancap y la boca de las Dársenas I y II.

La Draga D-3, a cangilones, estacionaria, atiende el resto de las dársenas I y II (incluso junto a los muros), la Zona de Cabotaje, la Dársena, la ante-Dársena Ancap y, en general, todas aquellas zonas en las que la consistencia del terreno a dragar o la falta de espacio para maniobras hacen inconvenientes el empleo de la Draga D-5.

Con la primera trabajando 24 horas por día, se extraen unos cuatro millones de metros cúbicos anuales, con lo cual se mantiene la profundidad de las zonas en que actúan. No obstante, siendo la única unidad con que se cuenta para trabajar esas zonas y extraer ese enorme volumen anual, la inutilización de esa Draga por una causa fortuita cualquiera y por un largo período, sería de consecuencias desastrosas para las profundidades de zonas vitales del Puerto.

Con la Draga D-3 trabajando a razón de doce horas diarias, se extraen cantidades variables, según las zonas en que actúa, que varían entre doscientos mil y trescientos mil metros cúbicos por año.

Esta cantidad es inferior a la que es necesaria extraer para llevar las cotas a las profundidades indicadas en las Cartas y conservarlas.

En la zona de cabotaje, la Cota-5 prevista en el proyecto, se ha logrado en un área que apenas alcanza al 15 o 20% del total. En las Dársenas I y II la proporción de zona que se encuentra a la Cota marcada D-10, es aún menor.

Si bien para la primera las necesidades portuarias no han hecho imprescindible su profundización total a -5, para las Dársenas sería muy conveniente poder hacerlo.

Ahora bien; la conservación de las profundidades existentes en esas dos zonas, exige la extracción anual de más de ciento cincuenta mil metros cúbicos de limo.

Debe además, con esa Draga, atenderse otras zonas como las correspondientes a la Ancap, (Dársena y ante-Dársena), a las tomas de agua de las Centrales de generación de energía eléctrica de la U.T.E. y otros dragados localizados.

Si a todo esto se agrega que la Draga D-3 es una embarcación con más de 40 años de actividad, puede afirmarse que a este respecto la situación es francamente deficitaria.

Pero hay más; las obras de ampliaciones portuarias proyectadas y que alguna de ellas se prevé iniciar a corto plazo, exigirán más trabajo de profundización y posteriormente mayores áreas de conservación a mayores profundidades.

Por estas consideraciones la Comisión estima de imperiosa necesidad la adquisición de una nueva unidad para atender las zonas actualmente a cargo de la Draga D-3, a cangilones. Y considera también que deberá preverse para un futuro próximo, la adquisición de otra unidad para atender conjuntamente con la Draga D-5, las zonas actualmente a cargo de esta Draga, a la que se le está exigiendo un rendimiento anual que puede considerarse por encima de lo normal.

Fragmento del informe elaborado por la Comisión técnica designada por el Directorio de la ANP para estudiar la compra de una nueva draga para el Organismo. En Acta Nº 588 de la sesión del día 11 de diciembre de 1947, folios 5 y 6.

Esas gestiones terminaron el 20 de diciembre del año 1968 con la firma del acuerdo del préstamo Nº 170/OC/UR, que incluía una partida de financiamiento paralelo del gobierno de los Países Bajos para adquirir una nueva draga a succión elaborada en los astilleros de Rotterdam. El 10 de junio de 1969 se inició la construcción de la que se convertiría en la draga D-7 de la ANP. La botadura de la draga se produjo el 24 de abril de 1970 y, luego de satisfactorias pruebas de dragado, tuvo lugar su entrega oficial a la Administración el 4 de diciembre de ese mismo año. El 8 de diciembre partió de Ámsterdam hacia Montevideo. El 7 de enero de 1971 en el depósito N° 8, con la presencia de altas autoridades nacionales, se realizó la ceremonia de recepción oficial y puesta en funcionamiento de la nueva draga. Actualmente, con más de 40 años de servicio,

continúa extrayendo millones de metros cúbicos de lodo del Canal de Acceso al puerto de Montevideo y sus dársenas.

La decisión de adquirir una nueva draga de succión (1968)

[…]Los informes técnicos han sido coincidentes al afirmar la necesidad de utilizar dragas a succión. No sólo por ser el sistema más económico, sino también por adecuado al tipo de materiales que las corrientes depositan sin tregua en los fondos de los canales. Estos fueron profundizados originalmente en la primera década de este siglo [se refiere al XX] mediante intervención de empresas extranjeras. Para la tarea de conservarle, en 1925 fue adquirida la Draga D-5 (ex Borneo, ex Uruguay), cuya construcción data de 1923. Su capacidad de extracción se ha estimado en 5 millones de metros cúbicos anuales, tomando como base un funcionamiento sin interrupciones. El promedio de trabajo aludido, no sería posible mantenerlo. Naturalmente, hay que computar lógicos paréntesis, por impostergables necesidades de inspeccionarla; también por carenamiento y reparaciones que resultan cada vez más prolongadas. La última y más importante de esa reparación, con características de gran ajuste que se practicó, extendió en años su impasse. El aterramiento fue creciendo hasta provocar un déficit calculado en el orden de los 10 millones de metros cúbicos.

Los canales de acceso al puerto, ante-puerto, dársena 1 y 2, dársena, ante-dársena, totalizan un área de dragado de 398 Hás.

Este panorama deficitario fue previsto por los técnicos del Instituto que bregaban insistentemente por la adquisición de otra Draga a succión, a modo de complementar el trabajo de la D-5, y aun de sustituirle en su caso por una de mayor poder, ajustada a sistemas más modernos.

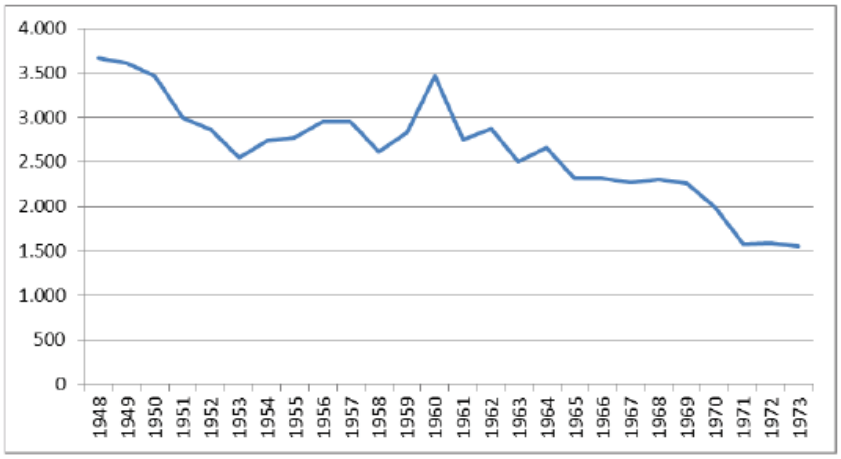
Pasaje del folleto “Draga 7. ANP”, Oficina de Relaciones Públicas, Administración Nacional de Puertos, Montevideo, enero 1971, p. s/pág. Consultado en el blog “Marina Mercante Uruguaya”

4. Movimiento de carga y de pasajeros en el Puerto de Montevideo (1945-1973)

Movimiento de buques en el puerto de Montevideo

Según se aprecia en el gráfico 4.1, el número de buques que entró al puerto de Montevideo tuvo una caída pronunciada en todo el período y la tendencia muestra que en el resto de los años considerados no se volvieron a alcanzar los valores de 1948.

Gráfico 4. 1 Número de embarcaciones entradas al puerto de Montevideo (1948-1973)*



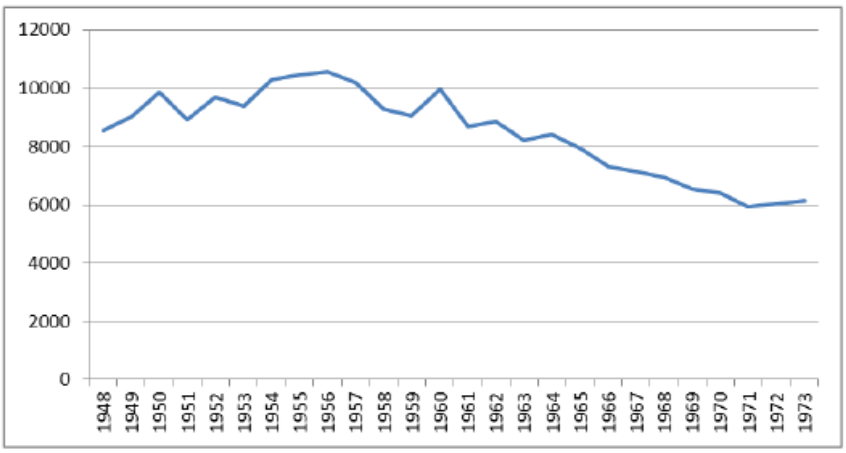
Elaboración propia, en base a Magdalena Bertino y Milton Torrelli (coord.): “Series ‘ANP’ del Proyecto I+D ‘Las empresas públicas en Uruguay’», Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

*Nota: Se optó por iniciar la serie en 1948 y no en 1945, porque no había datos desde esa fecha.

En el gráfico 4.2, que presenta el movimiento de buques a través del registro neto de su carga, vemos con mayor detalle la situación: el desempeño muestra un crecimiento en el contexto de posguerra y durante la Guerra de Corea, alcanzando un punto máximo en el año 1956. Fue un período de gran actividad en el puerto, pues reflejó la paulatina recuperación de las economías europeas, principales compradoras de las exportaciones uruguayas. Luego, la Guerra de

Corea produjo un nuevo aumento en la demanda de exportaciones nacionales colaborando en la reactivación de la actividad portuaria.

Gráfico 4.2- Movimiento de buques en toneladas (1948-1973)



Fuente Juan Oribe Stemmer. ***El Puerto de Montevideo,*** Tilst (Bélgica), Lanoo Publishing, 2015, p. 174.

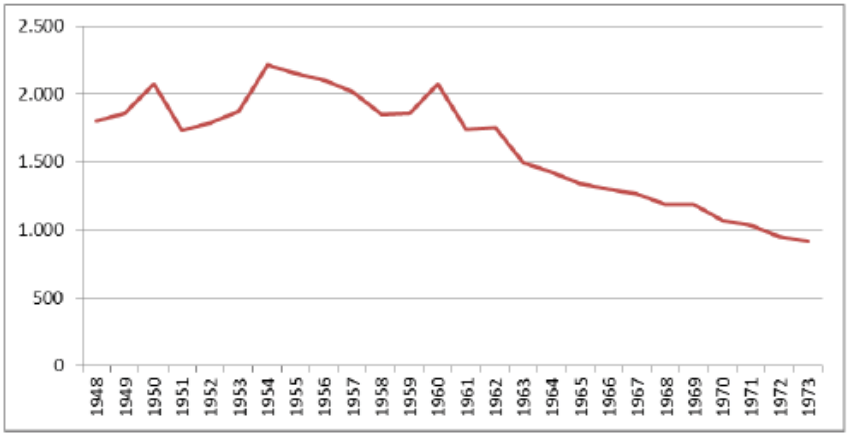
A partir de 1956, la tendencia relativa al movimiento de embarcaciones es descendente. El puerto de Montevideo no logró revertir en todo el periodo los durísimos efectos provocados por el fin de la excepcional demanda de bienes primarios tradicionales. La economía uruguaya entró en un largo período de recesión. La demanda por transporte marítimo y fluvial, en consecuencia, se vio fuertemente afectada. Si analizamos los efectos que venimos mencionando, pero desagregados para buques de ultramar y buques de cabotaje, encontraremos algunas peculiaridades. En el gráfico 4.3 aparece reflejado el número de embarcaciones de ultramar entradas al puerto de Montevideo.

Imagen 4.10- Obreros portuarios trabajando con el Highland Chieftan el 18 de diciembre de 1946.

Fotografía: Vista sacada en ocasión de inaugurarse el servicio de semiremolques terrestres. Descarga del Vapor *Highland Chieftan.* Muelle Escala. Fecha: 18 de diciembre de 1946. Autor: s/d/ANP. (UY-ANP-AF-ANG271)

En líneas generales podemos constatar que se mantiene la situación que mencionamos anteriormente, un crecimiento de la actividad desde la recuperación europea, un descenso en el año 1950, rápidamente recuperado en 1951, y un punto máximo en 1954, a partir del cual la tendencia decrece.

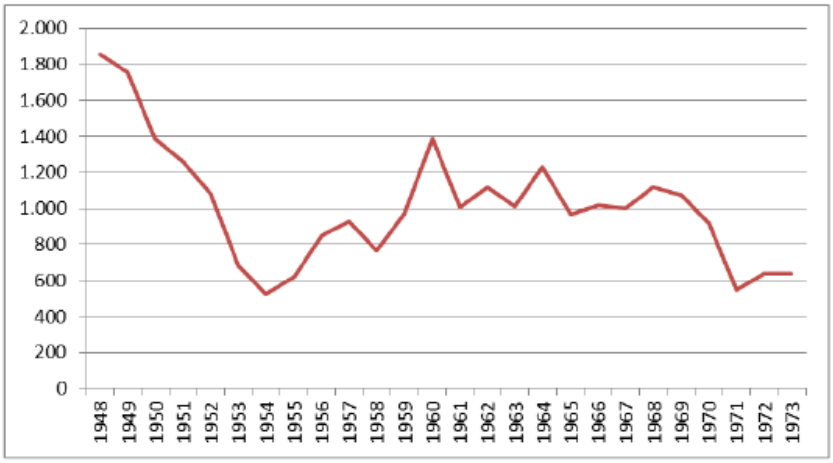
Gráfico 4.3 Número de embarcaciones de ultramar entradas al puerto de Montevideo (1948-1973)



Elaboración propia, en base a Magdalena Bertino y Milton Torrelli (coord.): “Series ‘ANP’ del Proyecto I+D ‘Las empresas públicas en Uruguay’", Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Sin embargo, lo que nos muestra el gráfico 4.4 referente a la entrada de embarcaciones fluviales en el puerto resulta elocuente de la, a esas alturas, crisis estructural del comercio de cabotaje en Uruguay. La actividad de cabotaje en el puerto se realizaba principalmente hacia puertos argentinos y paraguayos. La caída tiene una tendencia decreciente irrecuperable en el período, que se refleja en un descenso de más del 70% en el tramo comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de 1950. Seguramente esta situación esté vinculada con un período de relaciones distantes con la Argentina durante el gobierno de Juan Domingo Perón. A partir de 1955 el nuevo escenario político en Argentina puede haber influido para acercar comercialmente a las dos orillas del Plata. Igualmente, en todo el período se mantiene, como mencionamos, una tendencia a la baja.

Gráfico 4.4 Número de embarcaciones fluviales entradas al puerto de Montevideo (1948-1973)



Elaboración propia, en base a Magdalena Bertino y Milton Torrelli (coord.): “Series ‘ANP’ del Proyecto I+D ‘Las empresas públicas en Uruguay’", Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Imagen 4.11- Vapor *Tacoma* cargando trigo a granel con refuladoras de granos, 23 de diciembre de 1955.

Fotografía: Vapor *Tacoma,* cargando trigo a granel con refuladoras de granos. Fecha: 23 de diciembre de 1955. Autor: José Santángelo/ANP. (UY-ANP-AF-2243-R28)

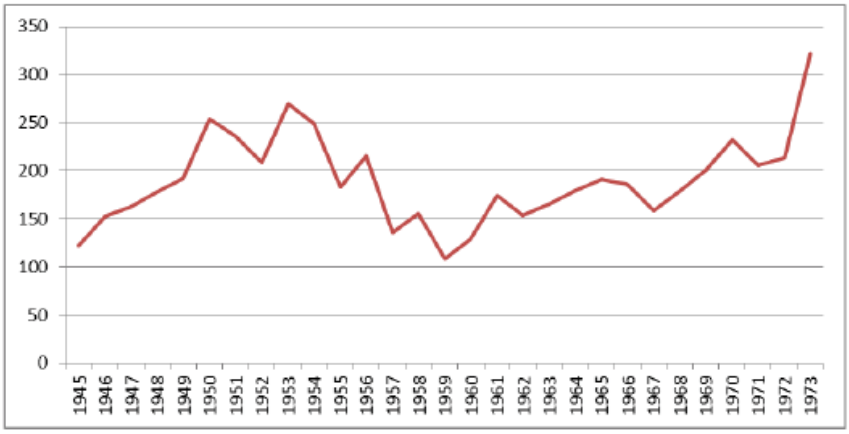
El comercio exterior

Hemos mencionado que la finalización de la Segunda Guerra y el desarrollo de la crisis de Corea permitieron un incremento de la demanda de los principales productos exportables uruguayos, elevando considerablemente sus precios. En el gráfico 4.5 vemos la trayectoria de las exportaciones medidas en dólares. Como afirma Henry Finch en su trabajo *La economía política del Uruguay contemporáneo,* este crecimiento del ingreso por exportaciones se explica exclusivamente por el aumento de precios, no por un incremento en la producción. Los distintos acontecimientos externos influyeron en la evolución de los precios y estos en el nivel de ingresos de las exportaciones, llevándolas al alza hasta 1953, año en se produjo el pico más alto. En 1959 descendieron a su piso más bajo, retornando a los niveles de 1953 recién en 1970.

Los mercados donde se colocaban las exportaciones uruguayas, en los años posteriores a la Segunda Guerra, comenzaron lentamente a modificarse. El tradicional mercado europeo compuesto por Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Italia fue decayendo y siendo reemplazado por países europeos de menor potencial comprador, entre ellos España, Grecia y algunas naciones de

Europa Oriental. Esa modificación obligó a Uruguay a encontrar mercados sustitutos, entre los que figuraron Israel y Hong Kong. Los mercados regionales, Brasil y Argentina, no tuvieron mucha relevancia en la demanda de exportaciones uruguayas.

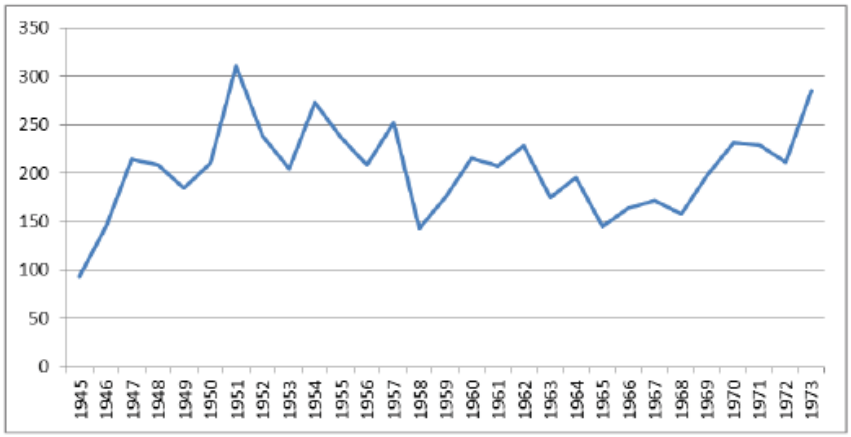
Gráfico 4.5 Exportaciones en millones de dólares (1945-1973)



Fuente: FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000.* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2005, p. 161 y 199. UCA/CLAEH: "Indicadores básicos del Uruguay", Vol. 2: "Economía", Montevideo, 1991, p. 23. Tomado de Gerardo Caetano y Milita Alfaro, *Historia del Uruguay contemporáneo. Materiales para el debate,* Montevideo, FCU, 1995, p. 210.

Con respecto a las importaciones, presentan una heterogeneidad que no tienen las exportaciones uruguayas en el período. En general deben mencionarse tres rubros principales: los bienes de consumo, los bienes intermedios (insumos para las actividades productivas, como por ejemplo el petróleo) y los bienes de capital (maquinarias, transportes, repuestos, etc.). En el gráfico 4.6 se presenta la evolución de las importaciones medidas en dólares.

Gráfico 4.6 Importaciones en millones de dólares (1945-1973)



Fuente: FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay contemporáneo.* 1870-2000. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2005, p. 161 y 199. UCA/CLAEH: "Indicadores básicos del Uruguay", Vol. 2: "Economía", Montevideo, 1991, p. 23. Tomado de Gerardo Caetano y Milita Alfaro, Ob. cit., p. 210.

La política industrialista impulsada por Luis Batlle Berres requería incrementar la importación de bienes intermedios y de capital. Eso fue posible mientras los precios de las exportaciones fueron favorables. A partir de principios de la década de 1950, cuando las exportaciones comenzaron a caer, las transferencias de ingresos no pudieron sostenerse por esa vía. Los déficits de la balanza comercial comenzaron a ser frecuentes desde fines de la década de 1950, generando un altísimo nivel de endeudamiento del país.

Cuadro 4.3 Saldo comercial en millones de dólares (1946-1973)

Año	Saldo
1946	8,0
1947	-52,2
1948	-30,1
1949	7,4
1950	43,6
1951	-74,4

1952	-29,7
1953	64,8
1954	-23,6
1955	-53,5
1956	7,2
1957	-116,2
1958	12,7
1959	-67,4
1960	-85,7
1961	-33,1
1962	-75,2
1963	-9,8
1964	-16,3
1965	45,8
1966	21,6
1967	-12,7
1968	21,8
1969	3,0
1970	1,8
1971	-23,2
1972	2,5
1973	36,7

Fuente: FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay contemporáneo.* 1870-2000. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2005, p. 161 y 199. UCA/CLAEH: “Indicadores básicos del Uruguay”, Vol. 2: “Economía”, Montevideo, 1991, p. 23. Tomado de Gerardo Caetano y Milita Alfaro. Ob. cit., p. 210.

Cuadro 4.4 Endeudamiento externo en millones de dólares corrientes (1958-1973)

Años	Promedios anuales
1958 - 1962	300.5
1963 - 1967	459.3
1968 - 1973	623.2

Fuente: Cancela, Walter y Melgar, Alicia. *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985,* Montevideo, CLAEH / EBO, 1986, p. 58.

En relación a los mercados abastecedores, a partir de 1945 se constata la pérdida de importancia de Gran Bretaña y Estados Unidos, produciéndose una diversificación del origen de las importaciones que incluye a nuevos países proveedores de África, del Cercano Oriente y Japón.

El puerto de Montevideo y los flujos migratorios

En el período que abarca este capítulo nuevamente cobró impulso el ingreso de inmigrantes que llegaron desde Europa, luego de la disminución que se había producido hacia 1930. En este sentido, según Adela Pellegrino, Wanda Cabella, Mariana Paredes, Raquel Pollero y Carmen Varela, en su trabajo *De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX: "el Uruguay podía considerarse un país de inmigración, con saldos positivos, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, hasta inicios de la década de 1960."* Así lo confirman los datos del cuadro 4.4, donde además puede advertirse el final de esta tendencia.

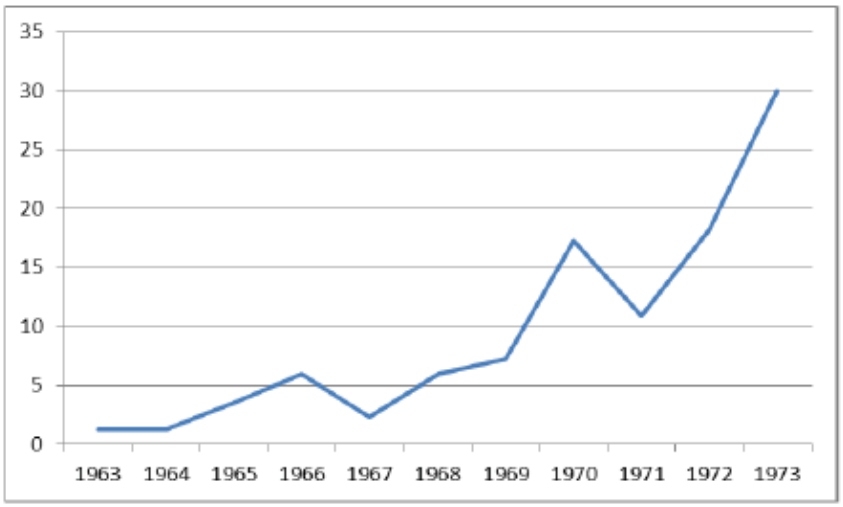
Cuadro 4.5 Saldo migratorio neto en miles y como porcentaje de la población (1950-1974)

Período	Saldo migratorio neto (en miles de personas)	% de la población total media estimada del período
1950 - 1955	10	0,4
1955 - 1960	20	0,8
1960 - 1964	-6	-0,2
1965 - 1969	-30	-1,1
1970 - 1974	-147	-5,2

Fuente: A. Pellegrino y A. Vigorito, *La emigración uruguaya durante la crisis del 2002,* Montevideo, Instituto de Economía, 2005.

No obstante, esta tendencia se revirtió a partir de 1963 cuando Uruguay se consolidó como un “país de emigración”. La emigración que comenzó a partir de esta fecha respondió a motivos económicos y políticos. El gráfico 4.7 da cuenta de esta nueva realidad demográfica: en sólo diez años, los emigrados pasaron de ser poco más de mil a 30 mil en 1973.

Gráfico 4.7 Estimación de la emigración anual en miles de personas (1963-1973)



Elaboración propia en base a César Aguiar, *Uruguay, país de emigración,* Montevideo, EBO, 1985.

En este período el desarrollo de otros medios de transporte, además de los marítimos y fluviales, diversificaron las vías de entrada y salida de pasajeros. La incidencia del avión o del transporte carretero para el desplazamiento regional —aunque más tarde, con la inauguración de los puentes internacionales—, se convirtieron en dura competencia de los buques de pasajeros, los cuales prácticamente dejaron de hacer escala en Montevideo a finales de la década de 1970. Según consigna Oribe Stemmer, *"el movimiento de pasajeros por vía marítima del puerto tuvo un breve período de auge durante la década de 1950 (32.085 pasajeros en 1955), para luego decaer gradualmente." […] "Los vapores de la carrera debieron enfrentar las consecuencias de las dificultades económicas en Argentina y Uruguay, la creciente rivalidad del avión y, después de la inauguración de los puentes sobre el Río Uruguay, el desarrollo del transporte terrestre."*

Los puertos del Uruguay y el turismo

El turismo como actividad económica en el país tuvo en la etapa estudiada un recorrido ascendente, según puede verse en el gráfico

4.8. Sin embargo, en dos momentos —separados por una década— la tendencia sufrió una disminución drástica. El arribo de turistas provenientes de Argentina fue determinante en el comportamiento general de la actividad, pues en todo el período el mayor ingreso de visitantes provino de allí. Las distintas situaciones económicas o políticas que sucedieron en aquel país pueden presentarse como las principales razones que explican las variaciones del flujo turístico llegado al Uruguay.

Cruzar el charco en barco…

Durante la década de 1960 la Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFEA) puso en servicio varios buques fluviales de pasajeros de considerable porte, incluyendo dos buques gemelos el 33 Orientales (botado en 1965 y vendido a un armador griego en 1979) y el Ciudad de Buenos Aires (botado en 1964 y vendido en 1979). En 1962 se incorporó el Nicolás Mihanovich y en 1964 el Ciudad de la Plata. Este último fue comprado por la compañía Ferrylineas Argentinas luego de la liquidación de la EFFEA. El Ciudad de la Plata fue vendido en 1979 a la Empresa de Navegación El Faro S.A. que lo bautizó Ciudad de Mar del Plata II.

Los vapores de la carrera debieron enfrentar las consecuencias de las dificultades económicas en Argentina y Uruguay, la creciente rivalidad del avión y, después de la inauguración de los puentes sobre el Río Uruguay, el desarrollo del transporte terrestre.

Juan Oribe Stemmer, Ob. cit., p. 164.

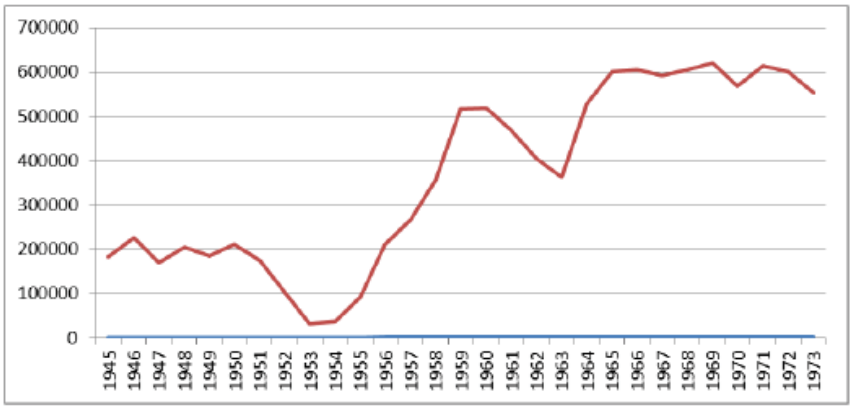
Otra característica que presentó la actividad turística en el Uruguay durante el período fue su carácter estacional. El ingreso de pasajeros y la entrada de divisas que reportó se concentraron mayoritariamente en los meses veraniegos. Las autoridades correspondientes buscaron a través de la promoción internacional, regional y hasta local diversificar la propuesta, pero la situación se mantuvo prácticamente incambiada.

Cabe señalar que también se podía ingresar al territorio uruguayo por vía aérea. Desde la década de 1920, en forma intermitente, diversas compañías transportaron pasajeros entre ambas márgenes

del Río de la Plata. Por ejemplo, en 1938 inició sus actividades la empresa de hidroaviones Compañía Aeronáutica Uruguaya S. A (CAUSA) que conectaba la ciudad de Buenos Aires con el mismo puerto de Montevideo. Allí tenía sus oficinas, el lugar para el despegue y amerizaje de sus aeronaves y el espacio de atención a sus pasajeros. Ante la competencia de otros medios, donde la inauguración del Aeropuerto Internacional de Carrasco en 1948 jugó un papel importante, el transporte en hidroaviones de la empresa CAUSA fue decayendo hasta desaparecer en los primeros años de la década de 1960.

Por otro lado, el transporte fluvial constituyó, hasta la década de 1970, una posibilidad diaria de recibir visitantes provenientes desde Argentina. En este sentido, Nelly Da Cunha, Rossana Campodónico, Mónica Maronna, Nicolás Duffau y Gabriel Buere en el libro *Visite Uruguay* refieren al papel destacado desempeñado por el Vapor de la Carrera. Las embarcaciones *"Ciudad de Montevideo"* y *"Ciudad de Buenos Aires"* cumplían servicios diarios conectando las dos orillas del Río de la Plata y, como señalan los autores, esos servicios nocturnos *"fueron incorporando confort hasta transformarse algunos en lujosos vapores con casino"*.

Gráfico 4.8 Ingreso de visitantes al país (1945-1973)



Elaboración propia en base a datos de Díaz Pellicer, Laura: "El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986)", Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo Nº 65, Noviembre 2004, p. 37.

Principalmente razones económicas permitieron que las autoridades nacionales implementaran innovaciones respecto a la actividad turística. En 1959 llegaron al país más de medio millón de turistas. En un contexto de caída de los precios internacionales de los principales rubros de exportación, haber logrado este nivel de visitantes, permitió reforzar la importancia que la actividad podía tener para paliar la crítica situación económica. Como menciona Laura Díaz:

[…] la mayor afluencia de visitantes promueve una serie de cambios institucionales que culminan en 1967 con la creación de la Dirección Nacional de Turismo (dependiente del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo)", [pues] los gobiernos uruguayos estimularon el turismo en momentos de crisis para aliviar la balanza de pagos.

Con respecto a esta actividad, los puertos también fueron perdiendo el protagonismo que tuvieron en períodos anteriores. Igualmente las autoridades portuarias buscaron mejorar la infraestructura propicia para la llegada de turistas, por ejemplo, a través de la construcción del Pabellón de Pasajeros del Puerto de Colonia, inaugurado el 15 de marzo de 1958.

Imagen 4.12- Vista aérea del puerto de Montevideo, abajo a la izquierda un hidroavión de la Compañía Aeronáutica Uruguaya S. A. (CAUSA), el 10 de mayo de 1956. El último

servicio se realizó el 30 de abril de 1962. Su edificio sede en el recinto portuario fue declarado Monumento Histórico Nacional en el año 1994.

Fotografía: Puerto de Montevideo. Vista aérea desde helicóptero. Vista hacia el este. Primer plano muelle B entre dársena I y dársena II. Al fondo la ciudad de Montevideo. Fecha: 10 de mayo de 1956. Autor: José Santángelo/ANP.(UY-ANP-AF-2427) Archivo fotográfico ANP

5. Síntesis

El período abordado en el presente capítulo se inicia con una muy breve etapa de crecimiento de la actividad portuaria y se cierra con el inicio de una prolongada crisis que excederá la década de 1970.

La segunda posguerra había permitido un incremento notable del movimiento en el puerto. Sumado a esto la apuesta intervencionista del gobierno batllista, retornado al gobierno en 1946, pronto impulsó a las autoridades de la ANP a concebir la ampliación de la infraestructura portuaria. Sin embargo su concreción se vio dificultada por la abrupta finalización del periodo de bonanza. Una vez que el estancamiento económico del país se tornó permanente y más allá de los distintos planes que proyectaron la modernización, las dificultades de financiamiento impidieron que el puerto lograra la actualización que los nuevos tiempos exigían.

Cabe destacar como principal realización en infraestructura, la construcción de la nueva sede de la Administración Nacional de Puertos. El avance de las obras que se habían iniciado en 1944 permitió inaugurar el edificio el 16 de agosto de 1949.

La crisis económica que comenzó a sentirse en el país desde mediados de la década de 1950 trajo consigo un incremento de la conflictividad social, que se hizo evidente también en el ámbito portuario. Los trabajadores vinculados a las distintas actividades portuarias, que en 1948 habían logrado la unificación gremial tras la fundación del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP), fortalecieron su capacidad para exigir la satisfacción de sus demandas salariales y laborales.

En 1958, la llegada al gobierno del Partido Nacional con sus aliados ruralistas trajo consigo una conducción económica más liberal y aperturista, pero que no tuvo demasiada incidencia en la política portuaria ya que el Estado continuó manteniendo los principales resortes de la administración.

En los últimos años del período los sucesivos Directorios de la ANP se esforzaron por mantener la actividad portuaria más allá de la merma en la demanda de sus servicios, recurriendo al endeudamiento para costear algunas inversiones en equipamiento

que eran requeridas imperiosamente para atender las necesidades del servicio, en especial las tareas permanentes de dragado del puerto de Montevideo.

6. Cronología básica (1945-1973)

- **14/10/46:** se crea en la Cámara de Representantes una Comisión Investigadora Especial para tratar denuncias de despidos arbitrarios en la ANP.
- **27/11/1946:** por decreto se autoriza a la ANP la compra de un dique flotante.
- **03/01/1947:** el Directorio de la ANP aprueba el Plan de Ampliaciones en el Puerto de Montevideo.
- **15/01/1948:** por ley (Nº 11037) se dispone que la dirección de la ANP estará a cargo de un Directorio compuesto de cinco miembros rentados que se designarán de acuerdo al Art. 189 de la Constitución vigente. Entre los miembros electos el Poder Ejecutivo tendrá la potestad de designar presidente y vicepresidente del Directorio.
- **16/01/1948:** por decreto se integra una Comisión Asesora para la adquisición de buques mercantes y diques flotantes para la ANP.
- **18/02/1948:** fundación del Sindicato Único Administración Nacional de Puertos (SUANP).
- **27/08/1948:** por decreto se designa una Comisión para estudiar el plan de obras de ampliación del puerto de Montevideo.
- **16/08/1949:** Inauguración del nuevo edificio sede de la ANP situado frente a la rambla portuaria y la calle Piedras, entre las calles Maciel y Guaraní.
- **27/08/1948:** por decreto se designa una Comisión encargada de realizar un estudio del plan de obras de ampliación del puerto de Montevideo.
- **18/01/1951:** por decreto se autoriza a la ANP a solicitar un préstamo para la adquisición de utillaje y a adoptar otras medidas destinadas a facilitar y agilizar el almacenaje y despacho de mercaderías.
- **04/04/1951:** por decreto se declara libre la entrada de buques japoneses y se les permite operar en los puertos nacionales, siempre que naveguen con autorización del gobierno de Estados Unidos.

- **11/12/1951:** por decreto se autoriza a los buques de bandera de la República Federal Alemana a entrar a todos los puertos nacionales habilitados y realizar operaciones de carga y descarga.
- **15/04/1952:** se crea una Comisión investigadora en el seno de la Cámara de Representantes para tratar denuncias administrativas y financieras en la ANP.
- **13/06/1952:** por ley (Nº 11826) se dan atribuciones a la Comisión Investigadora Parlamentaria, creada a partir de determinadas denuncias de irregularidades administrativas y financieras en la ANP.
- **31/10/1952:** por decreto se dispone que el Servicio de Seguridad Portuaria pase a depender de la Prefectura del Puerto de Montevideo.
- **09/11/1953:** luego de varios meses en que el tema fuera objeto de debates en la Cámara de Representantes, se aprueba el informe de la Comisión Investigadora sobre irregularidades administrativas y financieras en la ANP.
- **05/01/1954:** por ley (Nº 12089) se autoriza la emisión de deuda pública para cubrir el déficit del presupuesto de varias reparticiones del Estado, entre ellas el de la ANP en los ejercicios 1951-1952.
- **21/08/1952:** el Directorio de la ANP aprueba el Plan de Recuperación de Tierras y Ampliaciones Portuarias en la Bahía de Montevideo.
- **10/02/1956:** por ley (Nº 12276) se autoriza la emisión de deuda pública para cubrir el déficit del presupuesto de varias reparticiones del Estado, entre ellas el de la ANP en los ejercicios 1953-1954.
- **01/08/1959:** se decretan Medidas Prontas de Seguridad debido a que los funcionarios de la Administración General de las Usinas Eléctricas y los Teléfonos del Estado (UTE) paralizaron los servicios de la empresa. Las medidas rigieron hasta el 8 de setiembre de este año.
- **26/02/1963:** a raíz de la huelga decretada por los trabajadores de UTE, el Poder Ejecutivo decretó Medidas Prontas de Seguridad.

También realizan paros los trabajadores bancarios y del transporte

- **13/07/1964:** por decreto el Ministerio de Defensa Nacional adopta medidas conducentes a asegurar la prestación de los servicios portuarios, afectados por el conflicto relacionado con la exportación de carne.
- **09/1965:** se realizan numerosos paros y huelgas en el sector público producto del impacto generado en la notoria caída del salario real.
- **07/10/1965:** nuevo decreto de Medidas Prontas de Seguridad para contener la conflictividad sindical.
- **26/07/1967:** por decreto se establece la prioridad de las obras del puerto de Montevideo, sobre las demás proyectos de ejecución y en las solicitudes de asistencia técnica y crediticia.
- **13/06/1968:** nuevo decreto adoptando Medidas Prontas de Seguridad, en respuesta a la conflictividad en la banca oficial y a la huelga dispuesta por los funcionarios de la Administración Central.
- **31/12/1968:** por decreto se aprueban las gestiones realizadas por la ANP ante el Banco Interamericano de Desarrollo para la ejecución del proyecto de mejora y ampliación de las obras del puerto de Montevideo.
- **20/01/1969:** por resolución del Ministerio de Hacienda se le confiere a la ANP la administración del Mercado de Frutos ubicado en el puerto de Montevideo.
- **08/05/1969:** por decreto se aprueban las gestiones realizadas por la ANP para concertar con el Banco Holandés de Inversiones para Países en Desarrollo los contratos para la ejecución de obras de dragado del canal de acceso y otras obras para mejoramiento del puerto de Montevideo.
- **05/08/1969:** por ley (Nº 13349) se autoriza la ampliación de deuda para afrontar el déficit de varias reparticiones del estado, entre las que se encuentra la ANP.
- **18/11/1969:** por decreto se autoriza a la empresa argentina Navidelta S.A. a explotar un servicio de transporte fluvial de pasajeros entre los puertos de Buenos Aires y Carmelo.

- **04/12/1969:** por resolución ministerial se crea una Comisión Honoraria para el estudio de la modernización del puerto de Montevideo.
- **26/10/1970:** por decreto se establece una contribución anual a favor de Rentas Generales para hacer frente a las obligaciones del Presupuesto Nacional para el año 1971, a cargo de distintos organismos, entre ellos la ANP.
- **06/09/1972:** por decreto se encomienda el estudio integral del puerto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Armada Nacional y la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata —bajo la supervisión del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo— con el fin de lograr los más altos niveles de eficiencia en las operaciones que en él se realizan.
- **01/06/1973:** por decreto se establece el cese en sus cargos de los integrantes de los Directorios de varios organismos estatales, entre los que figura la ANP, designándose los nuevos Directorios Interventores.

7. Empresas y servicios públicos en Uruguay (1945-1973)

FECHA	ORGANISMO/EMPRESA	OBSERVACIONES
21/09/1945	Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP)	Se le conceden las siguientes facultades: cumplir actividades de investigación científica, industrializar y comercializar la pesca y la caza marina, en competencia con la actividad privada, y monopolizar la pesca de lobos y la pesca en lagunas fiscales.
19/09/1947	Consejo Nacional de Subsistencias	Por Ley 10.940 se crea este organismo al que se encomienda el contralor directo de costos de los artículos declarados de primera necesidad y su gestión comercial, sin fines de lucro y con la finalidad de regular la plaza. Se le autoriza a adquirir dichos artículos, a través de importación o de su fabricación por parte de terceros.
02/03/1948	Adquisición de la empresa del Ferrocarril Central del Uruguay.	Se firma un convenio de compraventa entre el Estado y la compañía de los ferrocarriles británicos, por un monto de 7.150.000 libras esterlinas, a compensar con parte del crédito uruguayo acumulado en Gran Bretaña, proveniente de las exportaciones de carne realizadas por Uruguay a ese país en el curso de la Segunda Guerra Mundial.
03/12/1948	Adquisición de la empresa “The Montevideo Water Works Co. Ltd.”	Se suscribe un convenio de compraventa entre el Estado y la compañía británica de aguas corrientes, por un monto de 3.000.000 de libras esterlinas.
31/12/1948	Adquisición de la	Se otorga sanción legislativa al convenio suscrito el

	empresa del Ferrocarril Central del Uruguay.	2 de marzo y se establece una Administración Central para regir a la empresa, dependiente del Ministerio de Obras Públicas.
19/10/1949	Adquisición de la empresa “The Montevideo Water Works Co. Ltd.”	Se ratifica el convenio de compraventa celebrado el 3 de diciembre de 1948, cometiéndose al Ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección de Saneamiento, la continuación de los servicios de aguas corrientes.
31/01/1950	Incorporación al Estado del servicio de aguas corrientes de Montevideo.	En aplicación de las disposiciones de la ley del 19 de octubre de 1949, se concreta la adquisición de la empresa “The Montevideo Water Works Co. Ltd.”.
12/11/1951	Ley Orgánica de PLUNA.	Se autoriza al Estado a adquirir el capital privado que componía parte del activo de la compañía aérea PLUNA, que se transforma en un Ente Autónomo.
19/09/1952	Ley Orgánica de la Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE).	Se crea como Ente Autónomo que tendrá como cometido “realizar servicios de transporte de pasajeros, de cargas y de encomiendas por cuenta de terceros, por vía férrea, en todo el territorio de la República”.
19/09/1952	Creación de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE).	Se establece sobre la base de la fusión de los cuadros operativos y administrativos de la recientemente adquirida empresa privada “The Montevideo Water Works Co. Ltd.” y la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas.
31/01/1957	Incorporación a ANCAP del Instituto de Química Industrial.	

16/10/1958	Creación del Establecimiento Frigorífico del Cerro Sociedad Anónima (EFCSA)	Se creó a través de la ley Nº12.542. La empresa fue intervenida por el Estado.

Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana, *La empresa pública en el Uruguay. Serie "Investigaciones".* Montevideo, CLAEH, 1977; BERTINO, Magdalena et al., "Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño", *Revista de gestión pública,* vol. II, Nº I, enero-junio 2013, pp. 25-66; IMPO. Normativa y Avisos Legales del Uruguay, https://www.impo.com.uy.1. Introducción al período

CAPÍTULO 5: De la intervención militar al triunfo del proyecto privatizador (1973-1992)

Fotografía: Vista oficina de Personal en el cuarto piso del edificio sede. Fecha: 5 de octubre de 1967. Autor: José Romero Espósito/ANP. (UY-ANP-AF-11140-R523)

1. Introducción al período

El golpe de Estado y la dictadura militar

El golpe de Estado que inició la más reciente experiencia dictatorial de la historia uruguaya en 1973, sucedió en un contexto de crisis económica pronunciada y de exacerbación de la violencia política. La represión, la tolerancia a la acción violenta de grupos de derecha y la injerencia militar no eran fenómenos ajenos a la política del país al momento del golpe. A su vez, se enmarcó en un contexto regional de impulso a regímenes autoritarios sustentados en la retórica y los mecanismos represivos de la llamada doctrina de la seguridad nacional. En el ámbito local esta tendencia se vinculó con la voluntad expresa de la diplomacia estadounidense y de algunos sectores de los partidos tradicionales, de socavar las posibilidades del Frente Amplio de mostrarse como una alternativa democrática en el sistema político. Tal como lo demuestra Clara Aldrighi en el libro *El presente de la dictadura,* éste era uno de los principales objetivos de la acción diplomática estadounidense, que veía allí un

potencial problema a nivel de la geopolítica continental, que se sumaba al triunfo en Chile de la Unidad Popular.

En tal marco, en febrero de 1973 el entonces presidente constitucional Juan María Bordaberry cedió a la institucionalización de la presencia militar en el gobierno a través del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). El golpe de Estado del 27 de junio de 1973 profundizó este proceso, suprimiendo la división de poderes con la disolución de las Cámaras y su sustitución por un Consejo de Estado, cuyos miembros fueron designados tras largas negociaciones entre las autoridades civiles y militares del régimen.

El politólogo Luis Eduardo González llamó “dictadura comisarial” a la primera etapa del régimen dictatorial que se abrió con el golpe de Estado[31]. Este período, entre los años 1973 y 1976, supuso una etapa en la que se buscó someter y eliminar la “amenaza subversiva” con el objetivo de “poner la casa en orden”.

Una respuesta al golpe de Estado fue la declaración por parte de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) de la huelga general (acompañada por la movilización de los estudiantes universitarios y de enseñanza secundaria), que supuso la ocupación de muchos lugares de trabajo y facultades. Derrotada la huelga que duró quince días, y con la consiguiente ilegalización de la CNT, la oposición persistió en algunos reductos como en la Universidad, donde las elecciones universitarias de setiembre reportaron un triunfo de los sectores contrarios al régimen. No obstante, en octubre la Universidad fue intervenida y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) ilegalizada, al tiempo que se multiplicaron las destituciones de trabajadores en organismos públicos y los despidos en el sector privado alentados por el régimen dictatorial.

En los años siguientes la represión sometería a los sectores opositores a la prisión política, la tortura y la muerte, o el silenciamiento de la censura, a pesar de las manifestaciones veladas de resistencia que pudieran exteriorizar. Otros optaron por el exilio y en muchos casos continuaron con su oposición fuera del

país, sosteniendo campañas internacionales de denuncia al régimen dictatorial.

La disolución de las Cámaras el 27 de junio de 1973

Resultando: I) Que la realidad político-institucional del país demuestra un paulatino, aunque cierto y grave, descaecimiento de las normas constitucionales y legales que consagran derechos y confieren competencias a las autoridades estatales. Este proceso, iniciado tiempo atrás, adquiere hoy caracteres extremos por la parálisis que crea en la dinámica de las instituciones públicas y en la propia vida del país. Es que la acción delictiva de la conspiración contra la patria, coligada con la complacencia de grupos políticos sin sentido nacional, se halla inserta en las propias instituciones y adherida muchas veces a ellas, para así presentarse encubierta como actividad formalmente legal.

[…] Que por otra parte, las organizaciones sindicales, la enseñanza en general y aun los propios poderes del Estado padecen esa penetración y sufren esa conspiración que, por diferentes medios, pretende desconocer la voluntad de las mayorías expresadas libremente en las elecciones nacionales y sustituir los órganos naturales de gobierno, ejerciendo desde las propias instituciones un poder ilegítimo que incide en las decisiones administrativas y gubernativas.

[…] Que ante la […] situación el poder ejecutivo, custodio, en definitiva, de la unidad y continuidad del estado, se halla en un estado de necesidad que le impone adoptar medidas extraordinarias conducentes a procurar la vigencia plena de los grandes fines de la Constitución para revitalizar la nación y sus instituciones democrático-republicanas, en defensa de la soberanía nacional y de los más altos intereses colectivos.

[…] El Presidente de la República decreta:

Artículo 1º – Decláranse disueltas la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes.

Artículo 2º – Créase un Consejo de Estado, integrado por los miembros que oportunamente se designará […]

Artículo 3º – Prohíbese la divulgación por la prensa oral, escrita o televisada de todo tipo de información, comentario o grabación que, directa o indirectamente, mencione o se refiera a lo dispuesto por el presente decreto atribuyendo propósitos dictatoriales al poder ejecutivo, o pueda perturbar la tranquilidad y el orden públicos.

Artículo 4º – Facúltase a las Fuerzas Armadas y policiales a adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios públicos esenciales.

Decreto de disolución de las cámaras de Senadores y Representantes promulgado el 27/6/1973, Diario Oficial, tomo 272, Nº 19066, 4/07/1973.

Un hito en la consolidación del poder militar y de los sectores "duros" dentro las Fuerzas Armadas –proceso iniciado años antes, como se vio en el capítulo anterior– fue la sanción de la Ley Orgánica Militar de 1974, que institucionalizó el COSENA, la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto (ESMACO). Según afirman François Lerin y Cristina Torres en su libro *Historia política de la dictadura uruguaya, 1973-1980,* desde el plano institucional esto *"pautó de modo definitivo la incorporación de los militares al gobierno".*

Según Lerin y Torres, el nuevo régimen iniciado tras el golpe reivindicaba una doble legitimidad: por una parte, la del presidente y su equipo de gobierno civil electo mediante elecciones libres; y por otro lado la de las Fuerzas Armadas triunfantes en la lucha antisubversiva en nombre de la conservación de las instituciones democráticas. Esto y sus bases de apoyo civiles hicieron de ella una dictadura civil-militar. No obstante es cierto que, como afirman estos autores, si bien la participación de cuadros civiles en el gobierno permitió superar las dificultades dadas por la inexperiencia militar, se dio un pronunciado proceso de "militarización del Estado".

Entre las bases de apoyo al régimen se cuentan los sectores más conservadores de los partidos tradicionales (el "pachequismo" en el Partido Colorado y el sector del Partido Nacional liderado por Martín Echegoyen, entre otros) y buena parte de los grupos empresariales, tanto empresarios, nacionales como extranjeros con intereses en el país. Asimismo, recibió un apoyo más o menos explícito de otros sectores de la población por motivaciones diversas como, por ejemplo, la aceptación del discurso crítico a la corrupción de la élite política tradicional o que se hicieron eco de los mensajes acerca de la "amenaza subversiva", entre otras.

El gobierno dictatorial buscó generar legitimidad en base a las ideas de nación y de tradición. Como sostienen Vania Markarian e Isabela Cosse en su libro *1975: Año de la Orientalidad, "la dictadura se enfrentó al dilema de generar un apoyo popular criticando sus canales más usuales de expresión".* En este esfuerzo, la ofensiva propagandística del régimen (contracara de la censura a la prensa y al arte que profesaba) aprovechó la conmemoración de las

efemérides de 1825 declarando que 1975 fuera el Año de la Orientalidad. Durante 1975 se organizaron celebraciones patrióticas oficiales, se financiaron con fondos oficiales diversas publicaciones conmemorativas y se impulsó o brindó apoyo a expresiones artísticas coincidentes con los ideales "patrióticos" del régimen, como los festivales de música folclórica. La creación de la Dirección Nacional de Relaciones Públicas (DINARP) en febrero de 1975 institucionalizó la política cultural de la dictadura. De esta manera –tal como lo ha estudiado Aldo Marchesi en su capítulo del libro colectivo *La dictadura cívico-militar, Uruguay 1973-1985*[32]– la política "fundacional" o de "refundación" del Uruguay en lo cultural con su revisionismo histórico, su exaltación patriótica y folclórica y su discurso moral, precedió a la voluntad de fundar un nuevo orden en lo político, una "nueva república" en términos de Caetano y Rilla.

Dicha fundación de un nuevo orden se inició en 1976 con un cambio político importante al interior del régimen. En diciembre de 1975 Bordaberry había expresado en un memorándum los lineamientos de la reforma política que esperaba para el país. Inspirado en los "principios cristianos de gobierno" como único freno posible al "comunismo", consideraba imposible la reforma de la democracia liberal y el sistema de partidos. En su lugar proponía un régimen en el que éstos fueran sustituidos por "corrientes de opinión" alejadas de toda contienda por el poder, pues el fundamento del mismo emanaría de las Fuerzas Armadas según el entonces presidente de la República. Las discrepancias de los mandos militares con la línea política de Bordaberry precipitaron su remoción, lo cual constituyó un hito en la reorientación del régimen en función de un cronograma de imposición de un nuevo orden, perdiendo peso las aspiraciones corporativas de parte de las bases de apoyo del régimen.

Las divergencias internas al régimen en torno al nuevo proyecto político

[…] fue preocupación de las Fuerzas Armadas el concretar una solución que colmara la expectativa nacional, respetando las profundas convicciones democráticas de nuestra

ciudadanía, producto de su madurez de pensamiento político.

En ese cambio de ideas surgen profundas discrepancias en los principios sustentados por cada una de las partes, lo que hace irreconciliables ambas posiciones.

Esas discrepancias se materializan:

1) En que el Presidente de la República no acepta el futuro funcionamiento de los Partidos Políticos Tradicionales. Entiende que estos no tienen cabida en el Uruguay del futuro.

[…] En cambio, las Fuerzas Armadas no quieren compartir el compromiso, la responsabilidad histórica, de suprimir los Partidos Políticos Tradicionales.

2) El señor Presidente de la República no acepta el pronunciamiento popular a través del voto, porque considera que esa práctica en las democracias actuales es algo superado […].

3) El Sr. Presidente de la República intenta responsabilizar a los Partidos Políticos del menoscabo moral y material de la Nación y no a los hombres que fueron directamente responsables del mismo, para satisfacer sus apetitos de poder.

4) El señor Presidente de la República quiere imponer la inmediata promulgación de una Constitución que recogería sus conceptos estructurales que disienten profundamente con nuestras más caras tradiciones democráticas.

Las Fuerzas Armadas, en cambio, se oponen a dicha promulgación sustituyéndola, durante un período transitorio, por Leyes Constitucionales, que dan mayor flexibilidad y cumplen para este período las mismas funciones que aquella.

Comunicado Nº 1325 de las Fuerzas Armadas, publicado en *El Día* el 13/6/1976

Bordaberry fue sustituido por Alberto Demicheli, político colorado conservador que en el pasado había dado apoyo a la dictadura de Gabriel Terra. Demicheli se mantuvo en la presidencia entre junio y agosto de 1976 y fue destituido tras no acceder a dar su firma a un decreto que establecía una amplia proscripción al elenco político nacional, sucediéndolo en el cargo Aparicio Méndez, político nacionalista que había sido ministro de Salud Pública durante los colegiados blancos en la primera mitad de la década de 1960. Su asunción como presidente de la República el 1º de setiembre de 1976 supuso un viraje político: Méndez por una parte cuestionaba la demagogia, el “vaciamiento moral” y la “hiperestesia política” que había afectado al sistema de partidos antes del golpe.

Por otro lado, no veía a la dictadura como un gobierno de emergencia, sino como un régimen llamado a refundar la democracia en base a un nuevo equilibrio de los poderes del Estado y la reinterpretación de la legitimidad de un gobierno más allá de lo

que consideraba una legitimidad formal electoralista. No obstante, como afirman Lerin y Torres, el nuevo gobierno debió afrontar –y lo hizo con cierta torpeza– las dificultades del descrédito interno y externo, en particular el deterioro de las relaciones con Estados Unidos, y la poca receptividad de los partidos tradicionales en la negociación de una nueva agenda política.

Durante el gobierno de Aparicio Méndez se comenzó a gestar un proyecto de reforma constitucional. Los Actos Institucionales 1 y 2 durante la administración de Demicheli, que suspendieron la convocatoria a elecciones prevista por la Constitución y crearon el Consejo de la Nación respectivamente, y luego los decretados en el período de Méndez, modificaron profundamente la institucionalidad vigente en base a la Constitución de 1967. El Acto Institucional Nº 4 del 1º de setiembre de 1976 prohibió a personas vinculadas a la izquierda o con cargos políticos antes del golpe "el ejercicio de todas las actividades de carácter político que autoriza la Constitución de la República, con inclusión del voto". Estas modificaciones, sin alejar a los elencos civiles del gobierno, constituyen para Carlos Demasi un "giro castrense" del régimen.[33]

El cronograma político anunciado en agosto de 1977 estableció finalmente la voluntad de los militares de plebiscitar un nuevo texto constitucional en 1980 y de convocar en 1981 a elecciones con candidato único, mientras que en 1986 las elecciones permitirían la contienda electoral. A pesar de la campaña masiva de propaganda a favor del Sí a la reforma de la Constitución propuesta y de la censura a las voces adversas a la misma, el plebiscito del 30 de noviembre de 1980 dio la victoria al No. Se rechazaba así un proyecto que, entre otras disposiciones, buscaba integrar el COSENA a los poderes del Estado, eliminaba la representación proporcional de los partidos políticos y limitaba severamente el derecho de huelga y las libertades civiles.

Este duro golpe para el régimen dictatorial y la incertidumbre que siguió al plebiscito, dieron lugar al inicio de lentas negociaciones. El nuevo cronograma político de la dictadura comenzó a elaborarse en un contexto en el que eran cada vez más evidentes los signos de la

recesión económica. En 1982, las elecciones internas de los partidos habilitados (Colorado, Nacional y Unión Cívica) coincidieron con la crisis que dio por tierra la política cambiaria establecida por la "tablita", el sistema de preanuncio oficial del tipo de cambio, instaurado en 1978 con objeto de limitar la especulación financiera y estabilizar los precios. Como afirman Caetano y Rilla, dada esta crisis del régimen, *"el momento parecía volver a ser el de los partidos".*

Entre 1980 y 1982 se había hecho evidente el fortalecimiento de las tendencias antidictatoriales dentro de los partidos tradicionales: la corriente nucleada en torno a Enrique Tarigo en desmedro del ala pachequista del Partido Colorado, y los sectores afines a Wilson Ferreira Aldunate dentro del Partido Nacional. Por otra parte, el Frente Amplio organizó una Mesa Política clandestina en la que se debatía el acercamiento con Ferreira Aldunate o la opción por el voto en blanco en las elecciones internas. Dichos comicios, con la notable victoria de los sectores antidictatoriales, supusieron una segunda derrota de la dictadura.

En 1983 comenzó una "etapa crucial" en la transición, como sostienen Caetano y Rilla, pues se multiplicaron las manifestaciones públicas de descontento, como el acto multitudinario del 1º de mayo de ese año. En esta etapa no solo los partidos sino también las organizaciones sociales ganaron importancia. Con ese telón de fondo se realizaron negociaciones con representantes partidarios donde los mandos militares buscaban un "retiro ordenado" y con ciertas garantías para ellos en un escenario de restauración democrática.

A principios de julio, los diálogos en el Parque Hotel de Montevideo llegaron a un punto de estancamiento y se abandonaron, dado que los militares insistían en las exigencias que habían sido rechazadas en el plebiscito de 1980, a lo que se sumó el encarcelamiento de un miembro del Directorio del Partido Nacional.

Acto institucional Nº 4 del 1 de setiembre de 1976

Visto: la situación creada en el país por obra de la subversión y la inercia de los Partidos Políticos, sobre cuyos dirigentes gravitó el cargo de la descomposición institucional que diera origen al decreto del 27 de junio de 1973.

Considerando:

[…] Que es firme propósito de las autoridades restaurar, cuando se den las condiciones adecuadas, la vida política en un nuevo ordenamiento que concilie el ejercicio de la soberanía por el pueblo con el ritmo de trabajo de la Nación e impida el juego de intereses personales o de grupos profesionales proselitistas que hacen de esa actividad fundamental un fin en sí misma.

El poder ejecutivo, en ejercicio de las facultades que le confiere la institucionalización del proceso revolucionario,

DECRETA:

Prohíbese, por el término de quince años, el ejercicio de todas las actividades de carácter político que autoriza la Constitución de la República, con inclusión del voto a:

a) La totalidad de candidatos a cargos electivos que integraron las listas para las elecciones de 1966 y 1971 de los partidos o Grupos Políticos marxistas y promarxistas declarados ilegales por resoluciones del poder ejecutivo número 1788/67 de fecha 12 de diciembre de 1967 y número 1026/73 del 26 de noviembre de 1973.

b) La totalidad de personas que fueron procesadas por delitos de lesa nación.

Registro Nacional de Leyes y Decretos, año 1976, Tomo I, p. 803.

En la interna de las Fuerzas Armadas, los sectores vinculados a Gregorio Álvarez que proponían la constitución de un “partido del proceso” en vista a las futuras elecciones y se mantenían en una posición intransigente con respecto a las exigencias de los partidos políticos, fueron perdiendo pie. El ascenso del general Hugo Medina a la comandancia general del Ejército fue un signo de este giro interno.

En los meses siguientes, la actividad de los partidos y organizaciones sociales y sus manifestaciones públicas se multiplicaron: nucleados en la “Intersectorial” organizaron un acto en el Obelisco el 27 de noviembre de 1983. A éste le siguieron otros hitos de expresión ciudadana de rechazo a la dictadura, como el paro general en enero de 1984 y el paro cívico en el aniversario del golpe de Estado, el 27 de junio del mismo año. Esta situación de agitación preparó la reapertura de las negociaciones en julio de ese año, esta vez con la ausencia del Partido Nacional, que se negó a

negociar con su líder Wilson Ferreira preso tras su regreso al país. El recientemente liberado líder frenteamplista Líber Seregni se constituyó entonces en el interlocutor capaz de dar legitimidad a las negociaciones entre los partidos y los mandos militares. Las conversaciones concluyeron con el llamado “Acuerdo del Club Naval”, firmado el 3 de agosto de 1984 y que convocaba a elecciones para el 25 de noviembre, aún con candidatos proscritos. El triunfo del Partido Colorado con la fórmula Julio María Sanguinetti-Enrique Tarigo abrió una nueva etapa de restauración democrática en el país.

La política económica durante la dictadura

El golpe de Estado de 1973 se dio en un momento histórico marcado por un largo deterioro productivo, una situación financiera dominada por la creciente especulación bancaria, una inflación en pronunciado ascenso y un desmejoramiento del nivel de vida de la población (con indicadores negativos en cuanto a desempleo y crecimiento del sector informal, índices de desigualdad social y pobreza).

La política a ser aplicada por el gobierno dictatorial de Bordaberry tenía un precedente en el Plan Nacional de Desarrollo formulado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en 1972, cuya estrategia fue continuada con pocas variantes esenciales. La pretensión de este plan era desarticular el modelo proteccionista e industrializador heredado del batllismo, reduciendo la intervención del Estado en la economía y devolviendo al mercado parte del papel regulador que los modelos económicos liberales le asignaban. A pesar de esto, el economista Jorge Notaro considera en su libro *La política económica en el Uruguay, 1968-1984* que la política económica de la dictadura puede definirse como un “intervencionismo reestructurador”, una “política económica de transición” entre dos modelos. En otras palabras, que si bien postula una voluntad liberalizadora y de ruptura con el intervencionismo

precedente, no abandona muchos instrumentos de injerencia en la economía e incluso ensaya algunos nuevos.

La aplicación del Plan Nacional de Desarrollo fue discutida en los cónclaves de San Miguel y Nirvana (Colonia), en agosto y octubre de 1973 respectivamente. La continuidad del mismo fue ratificada una vez más, con algunas variantes, tras la evaluación realizada en el cónclave del Parque Hotel en diciembre de 1976. Esta política económica sobrevivió a los rápidos cambios en el Ministerio de Economía durante los primeros años del régimen, no sin mostrar algunas contradicciones. Notaro sostiene que *"el discurso fue liberal y estabilizador, pero la práctica fue intervencionista y reestructuradora":* la liberalización fue más pronunciada en la actividad financiera, progresiva en los precios al consumo (conservando cierta intervención sobre la canasta básica) y menos evidente en las actividades productivas.

No obstante las continuidades de la política económica, de los primeros años de la dictadura con el referido plan, existieron ciertos matices sobre todo en el impulso estatal al sector exportador no tradicional en comparación con el tradicional, especialmente el ganadero. Con todo, es posible afirmar que este viraje se vio principalmente impuesto por las variaciones de la demanda internacional, y no necesariamente por la voluntad de establecer un apoyo diferencial a áreas menos desarrolladas de la economía. De hecho, el sector agroexportador fue estimulado con los tradicionales instrumentos de manipulación del tipo de cambio.

Es necesario destacar que, como puntualizan los economistas Walter Cancela y Alicia Melgar en *El desarrollo frustrado: 30 años de economía uruguaya,* las circunstancias internacionales influyeron mucho en la orientación de la política económica a partir de 1973. Destacan el impacto negativo de la crisis del petróleo en la balanza de pagos del país y la clausura de los mercados europeos de carnes con la consiguiente reducción de los precios de las exportaciones uruguayas, algo que agravó aún más la situación de la balanza de pagos.

Si se toman indicadores como el grado de inserción en el mercado internacional o el producto bruto interno, la política económica

uruguaya entre 1973 y 1980 demuestra un claro crecimiento, a diferencia de los años anteriores. Sin embargo, si se hace un análisis más cuidadoso puede verse que esto se acompaña de importantes desequilibrios económicos y un alto costo social.

Por un lado, el crecimiento se basa en el avance de rubros como la construcción, la pesca y algunas actividades industriales (calzado, industria alimenticia, vestimenta), muy dependientes del impulso estatal. El Estado proporcionaba estímulos fiscales y crediticios para aumentar su rentabilidad, así como una política destinada a reducir los costos de la mano de obra, en un contexto autoritario de ilegalización de los sindicatos. En relación a la construcción, la demanda estatal fue clave en el desarrollo del sector.

Cuadro 5.1. Comercio exterior entre 1974 y 1984 (en millones de dólares)

Año	Exportaciones			Importaciones			Saldo
	Tradicionales	No tradicionales	Total	Petróleo	Otros	Total	
1974	237,8	144,4	382,2	377,2	109,5	486,7	-104,5
1975	194,6	189,3	383,9	164,0	392,5	556,5	-172,6
1976	252,7	293,8	546,5	160,2	427,0	587,2	-40,7
1977	261,2	346,3	607,5	186,0	543,9	729,9	-122,4
1978	248,7	437,4	686,1	201,3	556,0	757,3	-71,3
1979	222,7	565,5	788,1	230,5	975,8	1206,3	-418,2
1980	415,9	642,7	1058,6	420,2	1260,1	1680,4	-621,8
1981	513,1	702,3	1215,4	447,8	1193,3	1641,1	-425,8
1982	435,4	587,5	1022,9	416,0	694,0	1110,0	-87,1
1983	469,8	575,3	1045,2	261,2	526,3	787,5	257,6
1984	338,8	585,8	924,6	260,1	515,7	775,7	148,9

Elaborado en base a datos de: Cecilia Dassatti y Gonzalo Márquez, “La economía uruguaya, 1960-2010”. En: Benjamín Nahum (Coord.), *Medio siglo de historia uruguaya, 1960-2013,* EBO, 2013.

A su vez, se dio una importante expansión del sector financiero, amparado por la idea de convertir al país en una plaza financiera. Primero porque se produjo una notable extranjerización, que hizo de la fuga de capitales un problema acuciante a comienzos de la década de 1980, y más tarde porque el Estado asumió labores de

salvataje que implicaron la adquisición de carteras de deuda impagables. En tercer lugar, el período se destaca por el alto grado de endeudamiento externo del país, en gran medida comprensible en el marco internacional de una abultada oferta de capital financiero prestable. Esto hizo posible, desde el primer préstamo contratado con el FMI en 1974, el sostenimiento de la política económica hasta la recesión en 1982. Las obligaciones contraídas por este endeudamiento dejaron, entre otras consecuencias, una herencia de limitación de la independencia de Uruguay en materia de política económica en los años posteriores a la dictadura.

Finalmente, los costos sociales del modelo fueron altos. El impacto del desempleo fue importante, aunque en parte matizado por fenómenos como la emigración. La caída del salario real y del poder de compra de las familias, el deterioro de la situación de las clases medias y la pauperización de crecientes sectores de la población no pudieron ser mitigados por la salida al mercado laboral de más miembros de las familias (mujeres, adolescentes), o el aumento de la jornada laboral. Según Notaro, el Estado abandonó su papel redistributivo, garantizando rentabilidad a los sectores empresariales y buscando reducir el gasto público y con ello el déficit fiscal mediante los recortes en la seguridad social. A esto se sumaron los cambios en la política tributaria, que reforzaron aquellos impuestos que recaían en el consumidor final, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA).[34]

Cuadro 5.2. Cifras del impacto social de la política económica, 1974-1984

Año	Tasa de empleo (%)	Tasa de desempleo (%)	Tasa de inflación (%)
1974	46,9	8,1	107,2
1975	s/d	s/d	66,9
1976	46,1	12,9	40,0
1977	47,4	11,8	57,3
1978	47,1	10,1	46,0
1979	47,8	10,1	83,1
1980	s/d	8,4	42,8
1981	s/d	7,3	29,4
1982	49,8	11,9	20,5
1983	48,1	14,7	51,5
1984	49,8	14,0	66,1

Elaborado en base a datos de: Cecilia Dassatti y Gonzalo Márquez, “La economía uruguaya, 1960-2010”. En: Benjamín Nahum (Coord.), *Medio siglo de historia uruguaya, 1960-2013,* EBO, 2013.

A finales de la década de 1970 comenzaron a apreciarse los primeros indicios del agotamiento del modelo de crecimiento, con el descenso de la demanda externa de los productos no tradicionales que habían mostrado dinamismo en los años anteriores. A su vez, la demanda interna se vio también afectada, en parte por la competencia de importaciones cuyo ingreso había sido progresivamente liberalizado.

El descenso del ingreso de capitales argentinos afectó las perspectivas de crecimiento de la construcción. Asimismo, al estancamiento agropecuario, no superado en todo el período, se sumó el de la actividad pesquera. Henry Finch, en su libro *La economía del Uruguay contemporáneo, 1870-2000,* sostiene que la apuesta al desarrollo de los sectores no tradicionales se volvió menos atractiva, ganando lugar –aunque los objetivos de largo plazo de las nuevas medidas no se explicitaron– la apuesta más decidida por catapultar a Uruguay como centro financiero internacional. Para esto era preciso estabilizar el tipo de cambio, lo cual explicaría la adopción en octubre de 1978 de la “tablita” antes mencionada y en 1979 la liberalización de las tasas de interés.

Pero los resultados estabilizadores de esta política con las actividades productivas en fase recesiva fueron efímeros. En un contexto de acentuación de la fuga de capitales, incremento del déficit fiscal y pérdida acelerada de las reservas del Banco Central, el 26 de noviembre de 1982 el gobierno militar anunció su retiro del mercado de cambios, el abandono de la “tablita”, disparándose en los meses siguientes la inflación.

El fracaso económico precipitó en cierta medida la decadencia política del régimen, que en febrero de 1983 firmó una carta-intención con el FMI. La reducción del gasto público y la liberación (retiro de la intervención estatal) de la fijación de salarios que siguió a la crisis antes mencionada, deterioró el salario real y alimentó el ánimo social de repudio a la dictadura civil militar. A esto se sumó que en los meses siguientes las gremiales empresariales restaron progresivamente su apoyo a la política económica del régimen, con un corolario elocuente representado por los documentos críticos hechos públicos por la Federación Rural y la Cámara de Industrias en junio de 1984.

Los primeros pasos de la democracia restaurada

El ánimo de los partidos y los actores sociales en 1985 era en gran medida restauracionista, algo que parecía ser avalado por la reproducción de una correlación de fuerzas partidarias en algunos aspectos similar a la de 1972. Sin embargo, las herencias de más de una década de dictadura civil militar condicionaron la evolución del país en los años siguientes. Por una parte, algunos cambios operados durante el período dictatorial, como la apertura de las relaciones comerciales del país y las transformaciones económicas más profundas (expansión del sector financiero, desarrollo del sector de los servicios en general, cambios en la matriz productiva) fueron aceptados y profundizados por los gobiernos democráticos de fines de los ochenta y los noventa.

Julio María Sanguinetti y la apuesta por la amnistía

[...] tendremos que luchar a partir de un país unido, de un país unido en la diversidad, de un país que vuelve a reencontrarse consigo mismo.

Este país ha atravesado once años de dictadura y dos décadas de desencuentros. Es la hora de que busquemos no sólo la superación de la situación de dictadura -que estamos superando en este mismo instante-, sino de que luchemos, también por esos tiempos de reencuentro que tienen que venir y que son nuestra única arma y nuestra única fortaleza.

Dentro de pocos instantes enviaré a este Parlamento un proyecto de ley que hemos titulado de Pacificación Nacional […]

Podremos tener diferencias de matices, pero no es ésta la ocasión ni el momento para discutirlas. Simplemente digo que ésa es una expresión honesta de nuestra voluntad de pacificación y de nuestra convicción de que el país precisa una amnistía. Ella tendrá que llegar hasta donde, en definitiva, decidamos que debe llegar, pero debe ser rápida y oportuna para que cumpla su efecto pacificador; y, fundamentalmente, siendo un problema ético de la sociedad, no debe ser el objeto de la explotación política ni de la especulación política de nadie porque siempre, necesariamente, en estas cosas, puede surgir esa tentación y todos, por igual, debemos preservarnos de ella para encontrar, con espíritu fraterno, un camino de solidaridad que a todos nos reencuentre […].

Tengo la certeza de que voy a contar, y de que la democracia uruguaya va a contar, con la lealtad de los oficiales de los institutos armados y de los institutos policiales.

[…] Vamos actuar con toda la serenidad y con toda la firmeza que el mando republicano supone, sin estridencias innecesarias, pero con la firmeza suficiente como para que el país pase de una etapa de autoritarismo a una etapa en la cual todos sintamos que podemos volver a vivir con tranquilidad […].

Discurso de asunción de Julio María Sanguinetti, 1/3/1985, extraído de selección documental en: Materiales de apoyo para la enseñanza de la Historia Reciente, http://www.anep.edu.uy/historia/guia/guia_2/gh2_2parte2_341a442.pdf

Es necesario afirmar también que las herencias de la dictadura en el plano político (problemas de la transición y el juicio de los crímenes cometidos, desafíos de la estabilidad política y la “gobernabilidad”) y económico (principalmente la superación de la crisis de 1982) condicionaron los gobiernos de Julio María Sanguinetti (1985-1990) y Luis Alberto Lacalle (1990-1995).

Los primeros desafíos para la democracia restaurada se planteaban en el plano constitucional y legal. Si bien dejaron de tener validez las disposiciones que habían modificado la

institucionalidad de la Constitución de 1967 o aquellas evidentemente atentatorias contra los derechos humanos, la Ley N° 15.738 validó muchos de los decretos-ley de la dictadura. Sanguinetti, con un discurso estabilizador, de “cambio en paz”, llamó a la formación de un “gobierno de entonación nacional” en el que dio lugar en su gabinete a políticos nacionalistas. En este marco, el wilsonismo, corriente del Partido Nacional liderada por Wilson Ferreira Aldunate, se convirtió en un garante de la “gobernabilidad”, abandonando sus posturas más radicales de antaño. Entre las primeras medidas se encontró la Ley de Pacificación Nacional de 1985, por la cual se liberaba a los presos políticos, y el comienzo de las restituciones de los empleados públicos destituidos durante la dictadura que desearan volver a sus cargos. Esta política de acuerdo interpartidario no se prolongó por mucho tiempo y en el Parlamento se vio pronto frustrada, llevando a complejas negociaciones ante cada iniciativa legislativa.

Pero quizá la norma más debatida de estos primeros años de democracia, que más tensionó al recientemente reconstituido sistema político, fue la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (conocida como Ley de Caducidad) de 1986, que cerró la posibilidad del procesamiento de los militares implicados en las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura.

Tras analizar estos aspectos, Charles Gillespie en su libro *Negociando la democracia. Políticos y generales* en Uruguay, afirma que los costos y beneficios de la transición se deben entender en el contexto de una paradoja: dada su capacidad de presión para limitar la capacidad del Poder judicial de investigar y juzgar los crímenes contra los derechos humanos durante la dictadura, tras la transición *“los militares se retiraron ‘menos derrotados’ y por lo tanto retenían mayor influencia potencial, pero el tratamiento relativamente más gentil que recibieron les daba menos razones para estar descontentos”*[35]. Sin embargo, concluye también que esta apuesta inmovilista, este *“exceso de estabilidad”* llevó al país a perder una *“oportunidad histórica de innovación política”*.

A pesar de los consensos que permitieron la aprobación de la Ley de Caducidad, la respuesta de la oposición de izquierda y de algunos sectores de los partidos tradicionales no se hizo esperar, pues sostenían que suponía una virtual clausura de la posibilidad de investigación de la suerte de los desaparecidos. En 1987 se constituyó una Comisión Nacional Pro-Referéndum, que logró reunir las firmas necesarias para someter la ley al pronunciamiento ciudadano en abril de 1989. En medio de una campaña en que se agitó el fantasma de la dictadura, la ley fue ratificada con un 55% de los votos. Según Gerardo Caetano, en Uruguay: En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia, esta victoria fue para los partidos tradicionales un hito que marcó el fin de la transición hacia la democracia. Con la “normalización” política, la política tendiente al desarrollo económico y el alejamiento de la crisis ganaría centralidad.

El problema de la asunción de un gobierno que no contaba con mayorías parlamentarias claras, un gobierno de minoría en definitiva, se volvió a presentar tras las elecciones de 1989, en las que Luis Alberto Lacalle, representante del sector herrerista del Partido Nacional,[36] se consagró como el presidente electo. De forma similar a su predecesor, se vio obligado a negociar frágiles acuerdos para garantizar la estabilidad de su gobierno y el apoyo necesario para el impulso de las ambiciosas reformas que pretendía llevar adelante. El llamado gobierno de “coincidencia nacional” tampoco logró mantener la unidad de esos apoyos condicionados por mucho tiempo: si bien el pachequismo mantuvo su respaldo durante todo el mandato de Lacalle, el Foro Batllista y la Lista 15 lo retiraron en 1991, llegando el primero incluso a hacer campaña contra una política privatizadora que ese mismo sector había votado en el Parlamento, como se verá más adelante. Dentro del mismo Partido Nacional, el Movimiento Nacional de Rocha también retiraría su apoyo más tarde.

En un análisis general de la primera década tras la restauración democrática, Álvaro Rico, en su libro *Cómo nos domina la clase gobernante,* propone una periodización del período en la que el

gobierno de Sanguinetti constituye una segunda etapa de la transición democrática, una etapa de “reinstitucionalización”. Tras el hito del referéndum de 1989 sobre la “Ley de Caducidad”, según este autor, se abre una nueva etapa postransicional o de “configuración pospolítica”, en la instauración de nuevos “buenos modales” políticos –como un “consenso de las élites”–, esto restó espacio a ciertos discursos contestatarios que no respetaban esas reglas de juego.[37] En contraposición, se abre una etapa en que un nuevo sentido común político se naturaliza: la institucionalidad democrática, e incluso algunos criterios del liberalismo económico que se convierten en una realidad dada, “naturalizada”.

Las expectativas políticas de los años posteriores al fin de la dictadura tuvieron, a su vez, un correlato en lo referente a la reactivación económica y la solución de los profundos problemas sociales causados por la crisis. La Concertación Nacional Programática (CONAPRO)[38] expresó estas expectativas de reducción del déficit del sector público y de la inflación, el estímulo a la demanda interna y la generación de empleo, así como el crecimiento del PBI. No obstante, el Ministerio de Economía durante el gobierno de Sanguinetti se alejó rápidamente de lo planteado por la CONAPRO, y acabó firmando un acuerdo con el FMI, que marcó la adscripción a un modelo económico en gran medida continuista y comprometido con el “Consenso de Washington”.[39] Estos lineamientos macroeconómicos impulsados por los organismos financieros multilaterales (FMI y BM), de neto corte neoliberal, instaban a América Latina a avenirse a políticas de ajuste fiscal, austeridad monetaria, y abandono del proteccionismo e intervencionismo, en favor de la liberalización comercial y la desregulación de las actividades económicas.

Gabriel Oddone, en su libro titulado El declive, afirma que los primeros gobiernos democráticos *“mantuvieron un esquema de promover una mayor apertura de la economía y garantizar la máxima libertad financiera”.* Estas continuidades en la materia se conjugaron con la preocupación por alejar cualquier perspectiva de una nueva crisis financiera, como condición necesaria para la

estabilidad política y social. Esta voluntad y la presión a que los sometían las obligaciones de la deuda externa heredada de la dictadura, los llevó a aceptar los lineamientos económicos antes mencionados.

El disciplinado cumplimiento con las obligaciones de la deuda externa dio al país la confianza internacional necesaria para que pudiera, en 1989, ser incluido en el Plan Brady,[40] que establecía la refinanciación de dicha deuda.

El Frente Amplio contra la Ley de Caducidad y las suspicacias en relación a las negociaciones del Club Naval

El senador frenteamplista Francisco Rodríguez Camusso, sostuvo el 19 de diciembre de 1986 de esa Cámara:

No puede, entonces, de ninguna manera y por ninguna vía, sostenerse que los delitos cometidos por militares puedan llegar a la impunidad como una consecuencia de lo actuado en el Club Naval.

[…][A]firmar o admitir que lo que se resuelva ahora depende de lo acordado en el Club Naval, representaría reconocer, de modo inexorable, que los partidos, las personalidades políticas, le han estado mintiendo al pueblo durante todo este tiempo, cosa para nosotros inimaginable de parte de nuestros compañeros y de los adversarios políticos que allí actuaron.

Se ha dicho, también, "Bueno; esto es de ustedes, tendrán que cumplir con su palabra".

Preguntamos, señor Presidente, ¿qué palabra? ¿Dónde está esa palabra empeñada con las Fuerzas Armadas que les asegura la impunidad?

[…]No voy a hablar en nombre del Partido Colorado, pero sí puedo decir que el Frente Amplio jamás comprometió en modo alguno su palabra para que la impunidad fuera establecida y reconocida para los violadores de los derechos humanos.

[…]Entonces, ¿cuál es la razón por la que ahora hay que atacar de esta manera tan violenta al Frente Amplio, poco menos que marcándolo con una fundamental responsabilidad en los problemas que se han suscitado?

Y en la sesión extraordinaria del día siguiente, expresó el senador:

La posición del Frente Amplio es muy sencilla y, tal vez, para algún tipo de comprensión, muy elemental: es defender la Constitución y la ley. Queremos que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial cumplan, cada uno, con sus funciones.

[…]Queremos defender esta institucionalidad que hemos conquistado entre todos; queremos que el Parlamento legisle y que no indiquen los cuarteles el modo en que el

Parlamento debe proceder; queremos que el Poder ejecutivo gobierne, que la Justicia actúe y que el pueblo entero, que todas las fuerzas políticas y sociales del país, respalden esta institucionalidad que está jugándose en instancias como ésta.

Esta es la posición del Frente Amplio, absolutamente clara para quien quiera o pueda entenderla.

[…]Entonces, ¿cuál es la razón por la que ahora hay que atacar de esta manera tan violenta al Frente Amplio, poco menos que marcándolo con una fundamental responsabilidad en los problemas que se han suscitado?

Y en la sesión extraordinaria del día siguiente, expresó el senador:

La posición del Frente Amplio es muy sencilla y, tal vez, para algún tipo de comprensión, muy elemental: es defender la Constitución y la ley. Queremos que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial cumplan, cada uno, con sus funciones.

[…]Queremos defender esta institucionalidad que hemos conquistado entre todos; queremos que el Parlamento legisle y que no indiquen los cuarteles el modo en que el Parlamento debe proceder; queremos que el Poder ejecutivo gobierne, que la Justicia actúe y que el pueblo entero, que todas las fuerzas políticas y sociales del país, respalden esta institucionalidad que está jugándose en instancias como ésta.

Esta es la posición del Frente Amplio, absolutamente clara para quien quiera o pueda entenderla.

Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores, sesión del 19/12/1986, Tomo 304, Nº 166, p. 45, y sesión extraordinaria del 20/12/1986, Tomo 304, Nº 167, p. 58.

En materia comercial ganó fuerza la apertura y la apuesta por la integración regional. La actualización de los acuerdos comerciales bilaterales con Argentina (CAUCE en 1974) y con Brasil (PEC en 1975), renovados en 1986, fue el primer paso importante en este sentido. Este precedente y la posibilidad de que el país pudiera quedar aislado de la integración regional entre los dos grandes (Brasil y Argentina), iniciada en el mismo 1986, configuraron el contexto en el que el gobierno de Lacalle iba a sumarse al firmar el Tratado de Asunción en 1990. La aplicación de los planes de estabilización económica en Brasil y Argentina, según Oddone, fueron favorables a la demanda de productos uruguayos por el encarecimiento relativo de estas economías en relación a la uruguaya. El impulso a las zonas francas con la reforma del marco legal en 1987 buscó complementar esta apuesta a la apertura comercial.

Cuadro 5.3. Comercio exterior entre 1985 y 1992 (en millones de dólares)

Año	Exportaciones			Importaciones			Saldo
	Tradicionales	No tradicionales	Total	Petróleo	Otros	Total	
1985	293,3	560,3	853,6	223,5	484,3	707,8	145,8
1986	402,0	685,0	1087,0	158,0	656,5	814,5	272,5
1987	392,0	790,0	1182,0	167,0	912,9	1079,9	102,1
1988	539,0	865,0	1404,0	155,0	957,2	1112,2	291,8
1989	865,0	1006,0	1871,0	156,0	980,2	1136,2	734,8
1990	623,8	1078,9	1702,7	175,3	1167,7	1343,0	359,7
1991	470,7	1134,0	1604,7	206,9	1429,6	1636,5	-31,8
1992	514,4	1188,1	1702,5	157,7	1887,3	2045,0	-342,5

Elaborado en base a datos de: Cecilia Dassatti y Gonzalo Márquez, “La economía uruguaya, 1960-2010”. En: Benjamín Nahum (Coord.), *Medio siglo de historia uruguaya, 1960-2013,* EBO, 2013.

Cuadro 5.4. Cifras del impacto social de la política económica, 1985-1992

Año	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de inflación	Índice de pobreza	Índice de indigencia
1985	50,8	13,1	83,0	s/d	s/d
1986	52,2	10,7	70,7	38,3	5,0
1987	54,6	9,3	57,3	27,4	2,6
1988	53,9	9,1	69,0	19,4	1,5
1989	54,5	8,5	89,2	19,1	1,4
1990	54,0	9,3	129,0	21,8	1,6
1991	54,2	8,9	81,5	16,5	1,2
1992	54,1	9,0	58,9	13,2	0,9

Elaborado en base a datos de: Cecilia Dassatti y Gonzalo Márquez, “La economía uruguaya, 1960-2010”. En: Benjamín Nahum (Coord.), *Medio siglo de historia uruguaya, 1960-2013,* EBO, 2013.

Esto tuvo un impacto positivo en la exportación, que aportó al crecimiento (con altibajos) del PBI en los años ochenta, tendencia que se fortaleció en el comienzo de la década siguiente. Mientras que se fortaleció la participación relativa en el PBI del sector servicios (siguiendo una tendencia precedente), en el sector productivo se operaron ciertos cambios. El crecimiento de las actividades no tradicionales, ya desacelerado o estancado desde 1980, fue superado nuevamente por el de las actividades

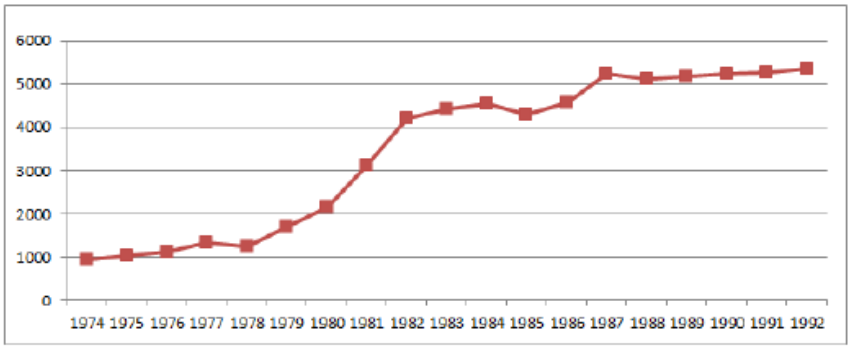
agropecuarias tradicionales destinadas a la exportación, especialmente a partir de 1988. Por otra parte, los gobiernos de Sanguinetti y Lacalle buscaron fomentar el desarrollo forestal.

No obstante, el país padecía la falta de inversión, especialmente entre 1985 y 1990. La política de austeridad fiscal supuso una reducción de la inversión del Estado, lo que se buscó suplir con el aliento a la inversión privada.

Finalmente, en el combate a la inflación, el gobierno colorado obtuvo pocos logros, y de hecho, en los tres últimos años de la administración de Sanguinetti mostró un ascenso continuado. Esto suponía un impacto no despreciable sobre el nivel de vida, a pesar del aumento del salario real (en un promedio del 5%) en un contexto de restitución de los Consejos de Salarios. El desempleo se redujo en esos años, aunque las tasas de subempleo y empleo informal eran aún importantes. Fue finalmente el Plan de Estabilización impulsado en el gobierno de Lacalle el que logró el objetivo de reducir la inflación.

Más allá de los objetivos inflacionarios y fiscales de corto plazo, el gobierno de Lacalle buscó impulsar una serie de reformas ambiciosas de impacto más profundo, con éxito relativo. Su reestructura del sistema de seguridad social, iniciado con la reforma de las jubilaciones, sufrió un duro traspié al no aceptarse en el Parlamento el aumento de la edad de retiro y la reducción del monto de las pasividades. Mayor éxito tuvo en la reforma del sistema bancario estatal, tendiente a implantar en él lógicas comerciales y a reprivatizar los bancos rescatados tras la crisis de 1982. Finalmente, la gran reforma iniciada en 1990 fue la que buscaba la desmonopolización y privatización de las empresas del Estado mediante la Ley de Empresas Públicas. Este esfuerzo por reducir el sector público fue complementado con la Ley de Funcionarios Públicos de 1990, que incentivaba el retiro de los mismos para reducir su número.

Gráfico 5.1. Evolución de la deuda externa, 1974-1992 (en millones de dólares)



Elaborado en base a datos de: Cecilia Dassatti y Gonzalo Márquez, *"La economía uruguaya, 1960-2010".* En: Benjamín Nahum (Coord.), *Medio siglo de historia uruguaya, 1960-2013,* Montevideo, EBO, 2013.

Si bien la Ley de Empresas Públicas se aprobó, la vigencia de la misma duró poco: con los apoyos principales del PIT-CNT, el Frente Amplio, y más tarde el Foro Batllista, se llevó a referéndum la ley, siendo finalmente derogada en diciembre de 1992. A pesar de esto, la política privatizadora no fue anulada completamente, ya que de todas formas se produjo la enajenación total de la Compañía de Gas, la venta parcial de PLUNA, y la privatización de los servicios portuarios.

Lacalle, la reforma del Estado y la superación de los "moldes ideológicos"

[...] La capacidad de incidir en lo hondo de los problemas, la eficacia de identificar las zonas de nuestra organización social, económica y política que necesitan transformaciones, la eficacia para llevarlas a cabo, son el gran desafío que enfrentamos.

[...] En procura de esa eficiencia del sistema gubernativo es que nos fijamos como método, aún antes de la expresión popular, el de lograr un gobierno nacional de coalición o de coincidencia que, ayuntando esfuerzos, diera fluidez al proceso formativo de la voluntad política colectiva.

[...] Caducados los moldes ideológicos, estallado en mil pedazos el vano intento de clasificar y etiquetar afanes y esperanzas, retoma protagonismo como motor de naciones y de hombres la vocación de progreso connatural con el ser humano.

[...] Si bien creemos que no corresponde a los Gobiernos realizar la felicidad de los individuos, sino crear las condiciones para que ellos, en igualdad de oportunidades, la

encuentren con su esfuerzo, también afirmamos que deben ser el Gobierno y el Estado los primeros en cambiar para no convertirse en freno y lastre de la sociedad. Gobierno, Administración y Estado deben resumir su condición de medios y no de fin; readaptar sus poderes para que no sean opresivos; redimensionar su tamaño para que no sean pesados; redefinir sus funciones para que no invadan fueros ni esferas propias y naturales del individuo.

[...] Un análisis crítico del rol del Estado en la economía y en los servicios sociales es de orden. Más allá de planteos ideológicos y programáticos -a nuestro juicio inconducentes- es o debe ser preocupación de todos el adecuar el funcionamiento de las empresas y servicios públicos al logro del bien común.

Discurso de asunción de Luis Alberto Lacalle, 1/3/1990, extraído de selección documental en www.anep.edu.uy.

2. Política portuaria: organización de los servicios y marco normativo

Los puertos en el marco de la política económica y la administración de las instituciones estatales durante la dictadura civil militar

El impulso de la industria pesquera y lobera por parte del gobierno dictatorial tuvo especial relevancia, al menos hasta la liquidación de la empresa pesquera estatal Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE) en 1983. Si bien esto no supone una política directamente vinculada a la ANP, es preciso considerar que tuvo impacto en la institución portuaria al menos en lo que se refiere al aumento de la operativa pesquera, la utilización de los muelles y depósitos concesionados para este fin. La importancia de la pesca se desarrollará más detenidamente en el siguiente apartado, pero de forma preliminar es posible concluir que entre los años 1975 y 1979 la actividad de la flota pesquera tuvo una importancia creciente dentro del movimiento portuario. Según Juan Oribe Stemmer en su obra *El puerto de Montevideo, este incremento llegó a superar la capacidad de las instalaciones portuarias, problema agravado por el fracaso de la renovación del puerto atlántico de La Paloma, propuesta pensada para captar un mayor porcentaje de este movimiento. Esto acabó por entorpecer en muchos casos la actividad comercial del puerto de Montevideo, que generaba la mayor parte de los ingresos de la ANP.*

El 18 de diciembre de 1975 se aprobó el Decreto-Ley N°14.484, por el que se crea el Instituto Nacional de Pesca (INAPE). Tenía por objeto aplicar la Ley de Pesca Nº 13.833 de 1969 e impulsar el desarrollo de esta industria no tradicional en el país.

En la discusión de este proyecto en el Consejo de Estado hubo un intercambio de argumentos en la sesión del 9 de diciembre de 1975 que, en cierta medida, evidencia las discrepancias en torno a la orientación de la política económica en el seno del gobierno

dictatorial. Por un lado, el consejero Eduardo Praderi (apoyado por Daniel Rodríguez Larreta, quien llegó a hablar de proyecto "dirigista"), sin oponerse a la sanción de la ley en nombre de su compromiso patriótico con el régimen, dejó sentada su disconformidad con la poca libertad que dejaba a la iniciativa privada. Consideraba el proyecto como una muestra de excesivo control estatal. Sostenía irónicamente que *"la iniciativa privada no debe maniatarse"* y que si Hernandarias *"se hubiera encontrado con una reglamentación de lo que tenía que hacer con sus vacas, hoy estaríamos comiendo conejos".* A esto respondió el consejero Mario Gaggero, advirtiendo que la necesidad del estricto control del Estado se imponía por ser el recurso explotado de tipo público y existir sobrados antecedentes en el mundo acerca de la extinción de los recursos del mar por efectos de una extracción desregulada.

Al año siguiente, también para la promoción de la pesca, se creó la ILPE servicio descentralizado al que se adjudicó las potestades de su predecesor, el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) creado en 1945. A esta empresa pública se le adjudicaba la explotación de los recursos pesqueros y el monopolio de la caza de lobos. En este caso, dentro del Consejo de Estado también aparecieron algunas voces críticas de la atribución al Estado de labores industriales y comerciales.

En 1º de febrero de 1983, en consonancia con las pautas propuestas por el cónclave de Piriápolis en el que el gobierno trazó grandes lineamientos económico-sociales, el gobierno dictatorial logró decretar la privatización o liquidación (en el caso de no conseguir oferentes) de ILPE. Se consignaba, en las justificaciones del decreto, que la empresa no realizaba funciones inherentes al Estado y que la soberanía sobre los recursos naturales (argumento esgrimido durante su creación) no se veía amenazada con su privatización o liquidación. Se adujo que las carencias de equipamiento obligaban al Estado a una inyección de capital demasiado grande, si se decidía mantenerlo en funcionamiento. Nuevamente se vieron enfrentados, en una larga y acalorada discusión en el Consejo de Estado, los argumentos afines a la

privatización y aquellos de corte nacionalista en defensa del patrimonio estatal.

En lo que refiere a la legislación laboral vinculada a la operativa portuaria, es necesario destacar dos hitos importantes: la ratificación del Convenio 137 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo de los estibadores y la creación de la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE).

El 19 de diciembre de 1979 se presentó al Consejo de Estado el proyecto de ratificación del Convenio 137 de la OIT que establecía que, en consideración a los avances tecnológicos y los cambios en la manipulación de cargas en los puertos, debían garantizarse medidas preventivas en pos del mantenimiento del empleo de los trabajadores portuarios. Se buscaba generar disposiciones tendientes a *"la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos, y otras medidas relativas a las condiciones de trabajo y de vida y a la seguridad e higiene del trabajo portuario".* El artículo tercero de este convenio instaba a establecer registros de trabajadores portuarios y dar prioridad a los trabajadores registrados para cubrir las tareas necesarias.

El 14 de marzo de 1983, en un esfuerzo por ordenar la provisión de los servicios de estiba y de *"integrar, unificar, racionalizar y depurar"* las diferentes bolsas de trabajo existentes, se creó mediante la Ley Especial Nº 6 la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE). Definida por la ley como *"persona de derecho público no estatal",* ANSE sustituyó a la Comisión Administrativa de los Servicios de Estiba (CASE) y las Comisiones de Bolsa de Trabajo de Estiba en los Puertos del Litoral e Interior. Esta ley creó los registros A y B de trabajadores, con los cuales se debía nutrir la demanda de servicios de estiba. Establecía además registros para las empresas marítimas, al tiempo que otorgaba a ANSE potestades de sanción por incumplimiento de sus obligaciones, tanto para empleados como para empleadores. Instituía también, para el asesoramiento en la materia para la cual había sido facultada, comisiones tripartitas como las que existían ya en su predecesora CASE. En síntesis, ANSE se instauraba como un organismo que debía controlar *"la forma en que se cumplen los servicios de estiba,*

desestiba y actividades específicamente conexas adoptando las medidas conducentes para asegurar la productividad, eficiencia y continuidad de los mismos", funcionando como coordinador de la oferta y demanda de tales servicios.

En cuanto a aspectos más directamente vinculados con las potestades de la ANP, pueden encontrarse en este período disposiciones en torno a la remoción de buques hundidos que obstruían los accesos al puerto de Montevideo, así como eliminación de exoneraciones de tarifas portuarias en nombre de la liberalización del comercio.

En la justificación del decreto-ley enviado por el Ejecutivo al Consejo de Estado y aprobado el 19 de marzo de 1975 se denunciaba *"la paralización de casi todas las operaciones portuarias por el hundimiento de una nave en el Canal de entrada o en la boca del puerto, con las ingentes pérdidas de orden económico y el riesgo que tal suceso pueda representar".* Se buscaba solucionar con la nueva legislación problemas tales como el causado por el buque *"Calpean Star",* hundido en la entrada del puerto. Se facultaba a la Prefectura Naval para intimar a los propietarios si la extracción no fuera voluntaria y en el caso de que afectara gravemente la navegación se disponía su remoción sin intimación alguna. En este sentido, se concluía que *"el interés privado debe subordinarse por completo, en tales circunstancias al interés general".*

Por otra parte, el 29 de diciembre de 1980 se aprobó la eliminación de toda exoneración de tasas portuarias a personas y empresas, exoneraciones subsidiadas hasta el momento con el aumento de otras tasas. Este mecanismo había constituido un sistema de discriminaciones comerciales, cuyo abandono era una de las condiciones impuestas por el Banco Mundial para la concesión de un préstamo de 50 millones de dólares. El 3 de marzo de 1983 se promulgó un decreto que estableció de forma minuciosa las tarifas que debían ser percibidas por la ANP en cumplimiento de lo dispuesto por el decreto-ley de diciembre de 1980.

Destituciones y persecución a trabajadores durante la intervención militar en la ANP

Las destituciones de funcionarios merecen una consideración especial en lo que refiere a la política de los directorios interventores durante el período dictatorial. No obstante, no es posible realizar aquí un análisis exhaustivo y bien documentado de este aspecto, debido a que en esta investigación no se ha podido acceder a las fuentes que permitan hacerlo.

En las actas del Directorio del ente aparecen pocas referencias a destituciones por razones políticas, aunque puede suponerse que un número importante de éstas fueran justificadas en función de faltas administrativas, dificultando de esta manera su cuantificación. En agosto de 1973, el SUANP elevó una nota al Directorio de la ANP en la que se hacía referencia a este problema, sosteniendo que desde 1972 *"se ha detenido a muchos funcionarios de la Administración con relación a vinculaciones supuestas con movimientos antinacionales. Muchos de ellos han sido puestos en libertad al no encontrárseles culpabilidad."* El sindicato solicitaba que se pagaran los jornales no percibidos por estas faltas sin aviso de los trabajadores a sus funciones por razones que excedían su voluntad.

En los meses siguientes a esta nota, se registró en las mencionadas actas un número importante de casos de funcionarios destituidos por reiteradas faltas sin aviso a sus puestos de trabajo, lo que permite conjeturar que esto se debiera a una causa similar a la expresada por los miembros del SUANP. Por otra parte, las restituciones de funcionarios que afirmaban haber sido destituidos fueron muy numerosas en los primeros años de la restitución democrática.

En cuanto a los resultados más trágicos de la represión a los funcionarios portuarios, entre 1972 y 1975 se registraron al menos tres muertes relacionadas con la tortura: la *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985),* dirigida por Álvaro Rico, hace referencia a las muertes de Juan Omar Rodríguez, fallecido en el Batallón de Infantería Nº 2 el

18 de abril de 1975, de Rodolfo Fernández Cúneo, muerto en el Hospital Militar el 29 de abril de 1975, y de Carlos Argenta, muerto el 17 de diciembre de 1975.

La política portuaria de la restauración democrática: el camino hacia la reforma

Inmediatamente después de la salida de la dictadura, durante el primer mandato de Julio M. Sanguinetti, las autoridades de la ANP contrataron en 1986 a la empresa española INTECSA para que elaborara un nuevo Plan Maestro para el puerto de Montevideo. Los procesos de relevamiento de datos y elaboración del informe se realizaron entre 1986 y 1988, publicándose finalmente en 1989.[41] Este Plan Maestro sirvió como base para la solicitud de un préstamo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) destinado a la inversión portuaria, entre otros rubros relacionados con el transporte.[42] Las conclusiones del Plan reconocían la ineficiencia de la operativa del puerto y recomendaban reorganizarla en base a la especialización de las diferentes áreas del puerto, así como mediante la incorporación de nuevos equipos. Se consideraba conveniente, en aras de la especialización y la racionalización del espacio, derribar los depósitos 1, 2, 6, 7. 8 y 9 que entorpecían la operativa de los muelles, trasladar todos los talleres al Mercado de Frutos, y mejorar la infraestructura en la zona destinada a la descarga de contenedores.

El 5 de octubre de 1988 se discutió el informe preliminar de INTECSA en el Directorio, destacándose entre las recomendaciones de la consultora la disminución de la estadía de buques, la simplificación de las tarifas el establecimiento de rendimientos mínimos para el personal en pos de mejorar su eficiencia. Muchas de estas recomendaciones estuvieron en la base del proyecto de reforma que fue aprobado en 1992. Por otra parte, se recomendaba racionalizar el tránsito interno del recinto portuario mediante la *“sustitución del cercamiento de la zona portuaria por otro que*

cumpla realmente la función de impedir el paso de personas ajenas al servicio", la eliminación de algunas de las múltiples entradas al puerto y la construcción de una vía perimetral interna para discriminar el tráfico portuario. Finalmente, es importante destacar que se afirmaba ya en el Plan Maestro que: *"sería conveniente se implementase la posibilidad de autorizar la instalación de empresas privadas para realizar algunas tareas en régimen de concesión".* Este informe fue seguido en 1991 por otro del MTOP, que calificó de atrasada y obsoleta la organización del trabajo portuario.

Cuadro 5.5. Evolución del número de funcionarios de la ANP

Año	Funcionarios de la ANP
1973	7376
1974	7062
1975	6677
1976	6233
1977	5790
1978	5354
1979	4937
1980	4786
1981	4590
1982	4325
1983	4358
1984	4492
1985	4623
1986	4761
1987	4889
1988	4654
1989	4439
1990	4118
1991	3371
1992	2705

En base a datos de la Memoria 1989-1990 y la Memoria 1991 de la ANP.

Con este diagnóstico se iniciaron las discusiones en torno a la reforma de los servicios portuarios. Al tiempo que se buscaban los consensos políticos para la modificación del marco legal, los sucesivos directorios de la ANP comenzaron a implementar algunas de las recomendaciones de los referidos diagnósticos, especialmente en lo referente a la reducción del personal

excedentario, su reorganización y la racionalización de su trabajo. Los datos institucionales de la ANP muestran que 1987 fue un año bisagra, ya que se revirtió una tendencia al aumento del número de funcionarios iniciada en 1982. La Ley N° 16.127 de Funcionarios Públicos de agosto de 1990 aceleró el proceso, en tanto establecía incentivos para el retiro de funcionarios. Dicha ley preveía el acceso a estos incentivos para funcionarios a quienes restaban dos años de trabajo para estar en condiciones de iniciar sus trámites jubilatorios. Además, establecía que las empresas privadas que absorbieran empleados públicos serían exoneradas por un año de sus aportes patronales. Los empleos públicos vacantes serían eliminados según disponía el Art. 35.

De acuerdo al informe presentado en febrero de 1992 por el director de ANSE ante la Comisión Especial de Empresas Públicas de la Cámara de Representantes, la Administración de los Servicios de Estiba también depuró en parte sus registros de bolsa de trabajo durante este período.

En cuanto al régimen tarifario, el 9 de julio de 1986 la nueva administración sustituyó el decreto que regía desde 1983 y volvió a una política de incentivos para ciertos rubros de importación y exportación, al tiempo que estableció tasas reducidas para la promoción del comercio de tránsito, subsidiadas por un incremento en algunas de las tarifas para las cargas del comercio de importación-exportación.

Los años anteriores a 1992 se caracterizaron, a su vez, por las expresiones de optimismo entre empresarios y elencos gobernantes acerca de las perspectivas de la integración regional y las oportunidades comerciales que esto abría. De esta manera, la reforma portuaria se presentaba como una necesidad para poder aprovechar esas oportunidades. Se abría la perspectiva de la libertad de navegación de los ríos constituyentes de la Hidrovía, la libertad de tránsito de bienes y el tratamiento igualitario a los buques de los países signatarios del acuerdo de Santa Cruz de la Sierra de junio de 1992 (que sin embargo dejó abierto a futuro tratamiento los asuntos relativos a los derechos aduaneros). Esto era visto como

una oportunidad para que los puertos uruguayos captaran un mayor volumen de comercio de tránsito.

Tales perspectivas, sin embargo, estaban condicionadas por la mejora de la navegabilidad de los ríos. Por esta razón el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, encabezado por Héctor Gros Espiell, comenzó tratativas para garantizar un acuerdo de dragado del canal Martín García, a través de una carta dirigida a su par argentino el 8 de julio de 1991. En el mismo sentido de favorecer la integración internacional, la captación de inversiones y el incremento de las exportaciones, se aprobó el 17 de diciembre de 1987 la Ley de Zonas Francas. El objetivo era promover este tipo de enclaves con exenciones tributarias, que ya existían en el territorio uruguayo (habían sido proyectadas por una ley de junio de 1923).

Zonas francas y puertos libres

Sostenía el senador nacionalista Ignacio de Posadas en la sesión del 5 de diciembre de 1991:

[…] Es importante recordar la diferencia sustancial que existe entre el estatuto de un puerto libre y de una zona franca. El de puerto libre establece una exoneración de gravámenes a las mercaderías, mientras no se introduzcan en el territorio nacional. A su vez, la zona franca lo que establece es un régimen de exoneración mucho más amplio que abarca la tributación a las mercaderías, las actividades y a quienes en el territorio no franco son sujetos pasivos de impuestos.

Una de las diferencias sustanciales, en este sentido, es la imposibilidad de transformación de la naturaleza de un producto en un recinto catalogado como puerto libre, algo sí habilitando en una zona franca.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 5/12/1991, tomo 345, Nº 152, p. 171.

En 1992 se discutió en el Senado sobre las diferencias entre la definición de zona franca y el régimen que se preveía para los puertos de la República. Si bien el régimen de puerto libre previsto por el proyecto de ley no era completamente asimilable al de zona franca, la justificación de la implementación de ambos era similar. Incluso ambos regímenes pueden ser considerados como

complementarios dentro del mismo modelo económico de desarrollo. Para Luis Porto, en su libro *Zonas Francas: ¿un proyecto de país diferente?, "[…] el Proyecto de Ley sobre Zonas Francas es la piedra angular de una estrategia global de ajuste al desarrollo de la economía mundial que supone un proyecto de país diferente: el país de servicios". En esta misma racionalidad se insertó la reforma portuaria.*

La ley de puertos de 1992: una reforma sustancial

En setiembre de 1990, tras no haberse llegado a un acuerdo en el marco de la discusión de la Ley de Empresas Públicas, ingresó a la Cámara de Senadores un proyecto de ley del Poder Ejecutivo para la regulación de los servicios portuarios. La Comisión de Constitución y Legislación del Senado sometió el proyecto a un largo debate y finalmente, en diciembre de 1991, el plenario de esa cámara discutió y aprobó el articulado casi sin modificaciones. Su tratamiento por parte de la Comisión Especial de Empresas Públicas de Diputados y por la misma Cámara de Representantes, entre febrero y comienzos de abril de 1992, fue más rápido, a pesar de entrevistarse con los más importantes organismos y grupos de interés afectados por la potencial reforma.

La reforma propuesta tenía como antecedentes algunos de los lineamientos propuestos por el Plan Quinquenal de Desarrollo del 28 de julio de 1988, elaborado en base a las recomendaciones de *INTECSA: las medidas propuestas hacían énfasis en las mejoras de gestión, incluyendo la "racionalización orgánica" en base a "modernas técnicas de gestión" y la capacitación del personal.*

Existieron varios modelos de privatización propuestos o aplicados a las empresas públicas; el segundo fue adoptado para los servicios portuarios en 1992:

1) Transferencia de la propiedad de las empresas públicas al sector privado, esto es, simple enajenación.

2) Desregulación o desmonopolización de su actividad, que puede o no acompañarse de una relativa enajenación.

3) Privatización organizativa, esto es, adopción de criterios de gestión propios de la actividad privada.

4) Privatización de actividades de la Administración Pública, que quedan segregadas a agencias con autonomía de gestión.

5) Privatización de la gestión, esto es, cesión a privados de la gestión pero sin enajenación de la propiedad de la empresa pública.

Raúl Jacob, *Uruguay 1929- 1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril,* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1981, pág. 88.

Tal como afirmaban insistentemente los legisladores afines a la reforma, ésta se trató de una solución negociada, transaccional, que implicó acuerdos entre los diversos sectores del Partido Colorado y el Partido Nacional. Activamente opuesta al proyecto estuvo la bancada del Frente Amplio, aunque acompañó parte del articulado con la intención de establecer ciertas garantías para los estibadores y los trabajadores portuarios bajo dependencia de la ANP. Para los defensores del proyecto se trató de una apuesta al crecimiento económico, la modernización y la eficiencia de los servicios públicos, así como una muestra de madurez democrática y diálogo interpartidario; mientras que para sus opositores representaba una nueva expresión de la ambiciosa avanzada privatizadora iniciada en abril de 1990 por el gobierno de Lacalle.

El proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento y discutido por la Cámara de Senadores en diciembre de 1991, pasando a la Comisión Especial de Empresas Públicas de la Cámara de Representantes, que se entrevistó con todas las partes implicadas antes de elaborar un informe sobre en base al cual se discutió el proyecto en el plenario de la cámara, que finalmente lo aprobó el 8 de abril de 1992. La Ley Nº 16.246, fruto de este debate, acabó con el monopolio que la ANP ejercía sobre los servicios portuarios en tierra y su virtual monopolio sobre los servicios

marítimos, consagrando el principio de libre competencia. Asimismo, sometía también a este régimen de concurrencia libre al servicio de estiba en buque monopolizado por ANSE, tras un plazo de ciento ochenta días tras la promulgación de la ley.

Por otra parte, se establecía para el puerto de Montevideo, y los puertos comerciales del resto del país, el régimen de puerto libre, lo que suponía exenciones impositivas a los productos en trasbordo o en tránsito almacenados en los recintos portuarios, siempre que éstos no sufrieran un cambio en su naturaleza. No se estableció en la ley una enajenación de los bienes de la ANP, con lo cual no se puede considerar que hubo una privatización completa, aunque sí se contemplaba la posibilidad de su concesión a privados. Este tipo de concesiones se otorgaban desde hacía ya mucho tiempo en algunos espacios de actividad, como las reparaciones navales o el transporte en camiones especializados. Tampoco se coartaba la posibilidad de que la ANP pudiera proveer directamente servicios portuarios, al tiempo que se le asignaba la -poco clara- misión de controlar la posible formación de monopolios privados de hecho. La dirección de la política portuaria quedaba en manos del Poder Ejecutivo, dejando a la ANP en un rol asesor en esta materia.

Otra novedad del proyecto de ley, en gran medida en respuesta a un diagnóstico de ineficiencia y descoordinación de los servicios portuarios y afines (provistos por numerosos y diversos organismos), fue la creación, para el caso específico de Montevideo, de la Capitanía del Puerto de Montevideo. Esta autoridad desconcentrada de la ANP era nombrada como un cargo de particular confianza por el Poder Ejecutivo en base a una terna propuesta por la ANP. Su cometido era dotar de coordinación a las diversas actividades realizadas en el puerto y especialmente a la operativa comercial, supervisando el funcionamiento coherente de tareas tan diversas como los trámites aduaneros, de migraciones, la prefectura naval, estiba y desestiba de buques, entre otras.

El debate parlamentario de este proyecto de ley presentó algunos puntos especialmente controvertidos. Las posiciones de los diversos actores partidarios y de los sectores empresariales y organizaciones obreras implicadas en la actividad portuaria, pueden explicarse

claramente en función del diagnóstico que cada uno hizo sobre las razones de la ineficiencia de los puertos del país, punto sobre el que existía acuerdo.

Cuando en febrero de 1992 el proyecto con media sanción pasó a la Comisión de la Cámara de Representantes para su consideración, ésta se entrevistó con todos los actores directamente interesados en la reforma, manifestándose en las opiniones consignadas en sus actas las tensiones generadas por la iniciativa legislativa.

El Directorio de la ANP, recientemente formado al asumir la administración de Lacalle, defendió su actuación y mostró los logros parciales de un proceso de racionalización administrativa que suponía, entre otras cosas, la reducción del personal portuario y un plan de inversiones, buscando la zonificación y especialización del puerto en aras de mayor eficiencia de su operativa. Sin oponerse al proyecto y tras manifestar su apoyo a la participación de privados en la operativa portuaria, la delegación encabezada por el presidente de la ANP, Eduardo Álvarez Mazza, se pronunció a favor de una mayor autonomía de actuación para la ANP, un "fortalecimiento institucional" con apoyo de los fondos brindados por el Banco Mundial.

El mayor protagonismo que se reclamaba para la ANP se fundaba en el argumento de que *"la libre concurrencia no asegura la libre competencia"* y que con una mayor presencia regulatoria *"la Administración Nacional de Puertos debe garantizar esta última".* De esta manera, se lograría, a su entender, superar el desprestigio de un puerto, que a pesar de ser barato en sus tarifas comparativas con respecto a la región, era poco confiable, poco eficiente, y caro en lo referente a la estadía de los buques.

Una reforma en nombre de la eficiencia

Sostenía el senador colorado Juan Carlos Blanco en la sesión del 3 de diciembre de 1991 que el sentido con el que utilizaba el término eficiencia:

[…] está muy lejos, por cierto, del llamado 'eficientismo', en aras del cual deberían sacrificarse todos los valores humanos y sociales. Más aún, pienso que en el tema de hoy a pesar de que por diversas circunstancias parece polémico y divisivo, hay un punto en el cual existe consenso. El mismo radica en que nuestro sistema portuario -así como ocurre, generalmente, en otras empresas y en otras actividades debe ser más eficiente.

[…]Téngase presente, señor Presidente, que el concepto de horas de estadía es fundamental a efectos de determinar la eficiencia de un puerto y la elección o no de ese puerto por parte de las empresas transportistas. [En este sentido, el puerto de Montevideo es caro].

[…]En segundo lugar, quiero hacer referencia a otro elemento que tiene que ver con el movimiento de mercaderías por empleado. […] Reitero que el movimiento de mercaderías por empleado, en el Puerto de Montevideo, desde 1926 a la fecha se ha mantenido prácticamente igual, en tanto que en Buenos Aires o en los puertos del sur del Brasil, dicho movimiento es de casi veinte veces más y el de Barcelona unas treinta veces más.

En tercer término, señor Presidente, los equipos suelen estar inactivos. Aparentemente, habría una sobreinversión o una subutilización […]. [A esto se suman los empleados excedentarios y la burocratización del trabajo]

[…] Por último, entre estos elementos que contribuyen a la poca eficiencia de nuestro principal puerto, quiero referirme al tema de la conflictividad […]. Esto crea un elemento de incertidumbre que se suma al problema de la estadía, del costo de manipuleo toneladas-hombre y a otros que he mencionado en el curso de esta exposición.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 3/12/1991, Tomo 345, Nº 149, p. 86.

La apuesta del Directorio, en consonancia con el espíritu de la ley, era convertir a Montevideo en un puerto terminal competitivo con la intención de aprovechar las oportunidades abiertas por el Mercosur y la Hidrovía en el futuro cercano, en un régimen denominado *landlord port* (puerto de propiedad estatal cuyos servicios son concedidos a privados). Esto chocaba con la postura de los sectores de izquierda, que priorizaban una idea de reforma portuaria comprendida en un proyecto de reactivación productiva del país y de inversión en infraestructura a nivel nacional en función de tal reactivación.

La delegación del Centro de Navegación Transatlántica, encabezada por Alfredo Arocena, fue categórica y mostró una argumentación similar a la sostenida por el miembro informante de la comisión del Senado, Juan Carlos Blanco, y del también defensor del proyecto, el nacionalista Ignacio de Posadas, en cuanto a sostener que los usuarios eran "rehenes" de la ineficiencia portuaria.

Destacando el potencial dado por las ventajas naturales del puerto de Montevideo, la delegación se lamentó de que la existencia de un organismo paraestatal (ANSE) y la acción sindical de los estibadores continuaran *“cercenando las posibilidades de llegar a los mejores precios”.*

La crítica a la política privatizadora

El diputado León Lev, del Frente Amplio, opinó en abril de 1992:

Por un lado, se apuesta a una privatización indiscriminada que, de verificarse en la práctica, debilitará enormemente la presencia nacional en un ámbito estratégico de la sociedad, al tiempo de no garantizar en absoluto una solución conveniente a los problemas más graves que el país viene acumulando durante demasiado tiempo: carencia de inversiones y errores serios de dirección.

Por otra parte, se pretende desarticular un régimen de acceso a sus tareas de una mano de obra que no es culpable del mal funcionamiento de los puertos del Uruguay, sino que permitió superar ordenada y racionalmente una situación de penosa confrontación que en el pasado había gestado muchas consecuencias negativas […].

Hay que destacar que el Puerto de Montevideo está ubicado en un lugar inmejorable desde el punto de vista geográfico para prestar servicio a los países del MERCOSUR. […] En función del propio desarrollo de la Hidrovía, estamos aptos para transformar el puerto de Nueva Palmira y el de Montevideo en las grandes bocas de entrada y salida. Para ello es necesario el desarrollo de una política de transporte coordinada, donde el Puerto de Montevideo efectivamente pueda poner toda su potencialidad en funcionamiento, lo que será posible siempre y cuando tenga inversión.

[…] Este proyecto de reforma portuaria, ¿está inscrito en una política de transporte? No, señor Presidente; viene como un hecho concreto, como parte de una política privatizadora.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 1/4/1992, Nº 2256, Tomo 667, pp. 60-62.

A esto se sumaba el peso de una alta proporción de personal administrativo ocioso en la ANP, que de acuerdo a las cifras facilitadas por los legisladores en la discusión, había pasado de un 3,4% en 1926 a un 31% en 1991.

Mostraron estos representantes patronales la voluntad de crear empresas proveedoras de servicios de estiba, y rechazaron, en

nombre de su honradez, la existencia de cualquier organismo de contralor o ente testigo que asegurara el pago de sus impuestos y aportes a la seguridad social. Esto último suponía una referencia algo simplista al rol que los legisladores pretendían otorgar a ANSE en el nuevo régimen.

La voluntad de estos empresarios era convertir al puerto de Montevideo en un puerto de servicios a nivel regional, algo que estaba muy lejos si tenemos en cuenta que la proporción total del comercio de tránsito en los movimientos totales era, de acuerdo a los datos aportados por el presidente de la ANP, de un 20%. Para esto debían reducirse, antes que los costos de la estiba y desestiba, los tiempos de amarre necesarios para realizar la operativa requerida, dado que esto constituía el mayor porcentaje de los costos de las empresas armadoras y, por ende, uno de los criterios más importantes a la hora de elegir operar en un puerto. Reconociendo la posibilidad de que la tecnificación reclamada por el creciente tráfico de cargas movilizadas en contenedores (o "contenerizadas", tal como se expresa en la jerga portuaria) creara desempleo tecnológico, se mostraron optimistas en que el movimiento acrecentado en el puerto pudiera compensar tales efectos.

Existía una clara referencia de autoridad para los argumentos antes referidos: los técnicos de la CEPAL, desde Chile, estimulaban las reformas privatizadoras en los puertos de la región. Uno de ellos, que llegó a presidir la Unidad de Transporte de la CEPAL, escribió unos años más tarde un libro en el que nucleaba sus ideas en esta materia. Larry Burkhalter, técnico de la CEPAL entre 1977 y 1999, en su obra *Privatización Portuaria* justificaba la necesidad de reformas privatizadoras en el continente, recurriendo a argumentos como la necesidad de revertir los efectos negativos de la excesiva burocracia y su corrupción.

Esto se debía, a su entender, a que los puertos eran considerados fuentes de poder político o para la creación de puestos de trabajos en regímenes clientelistas. Sostenía que la ineficiencia, además de ser el resultado de complejas legislaciones superpuestas, se debía a *"un número excesivo de estibadores, y el hecho de que los*

gobiernos actúan a la vez como propietarios, operadores y administradores". Para Burkhalter, los regímenes portuarios debían organizarse respondiendo a los imperativos del mercado internacional, considerando que las alianzas políticas y la presión de los sindicatos generan beneficios (exceso de puestos de trabajo, de prestaciones) que alteran el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Por su parte, el director de ANSE, Juan Fígoli Zabaleta, en su comparecencia ante la Comisión de la Cámara de Representantes, insistió en que la ineficiencia de la operativa no podía imputarse a los estibadores, sino a una multitud de situaciones irregulares, entre las que destacaban la desinversión, el mal funcionamiento de las grúas y otras maquinarias, y el mal manejo de las cargas en galpones y hangares. Como director de la institución, defendió su gestión y especialmente la depuración de los registros (en gran medida con retiros incentivados) en la que, según sostuvo, colaboró aún desde antes de su acceso al cargo directivo más alto. Apoyó lo establecido por la ley en lo referente a la unificación de la estiba en buque y en tierra, la coordinación de los servicios portuarios por la Capitanía y las garantías para la selección del personal de estiba entre los registrados por ANSE. Además, se mostró confiado en que en un régimen de libre competencia y con una infraestructura portuaria en condiciones que multiplicara la operativa, los trabajadores de ANSE serían solicitados y no padecerían desempleo, punto en el que se mostraba cercano a las opiniones de los representantes de las agencias marítimas.

Puertos y equidad social

[…] la equidad social ya no consiste en garantizar puestos de trabajo ni un nivel determinado de ingresos, beneficios y poder adquisitivo a los trabajadores. […] La equidad social tiene una dimensión comercial y ya no es posible invocarla para obligar a los operadores privados de las terminales marítimas a que asuman el costo que supone prestar servicios menores a los estibadores –como el funcionamiento de una peluquería

para los estibadores o un servicio de autobuses para trasladarlos de sus hogares a su lugar de trabajo […].

La equidad social no es una 'obligación moral' de los gobiernos, como se afirma con frecuencia, sino la necesidad de establecer una base para el logro de los objetivos comerciales de los clientes y operadores privados de las terminales marítimas, la solución de las controversias, la participación conjunta de los trabajadores portuarios y los operadores privados en la adopción de decisiones y el logro de las metas sociales.

Larry Burkhalter, *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias,* Santiago de Chile, CEPAL, 1999, pp. 212-213.

El Sindicato Autónomo de Estibadores de Ultramar (SAEDU) y el Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP) comparecieron en la quinta sesión que celebró la Comisión de la Cámara de Representante, y respondieron con tono crítico a muchos de los puntos sostenidos por los representantes patronales y del Ministerio de Transporte

La desinversión como forma de viabilizar la reforma

Palabras de José Prato, delegado del SUANP, pronunciadas al comparecer ante la Comisión Especial sobre Empresas Públicas de la Cámara de Representantes, 11 de marzo de 1992:

[…] En 1990 se asignaron U$S 2.000.000 y se gastaron U$S 100.000; en 1991, se asignaron U$S 7.500.000 y todavía no se gastaron. En este sentido, la lectura del plan de inversiones nos permitirá darnos cuenta de los rubros afectados. En 1990 no se realizó la adquisición de la flota automotriz, no se efectuaron instalaciones eléctricas ni se adquirió material o equipos para la explotación de los servicios comerciales. Esa flota automotriz aún no se compró. Lo mismo ocurre con respecto a maquinarias y equipos […]. [Esto se debe] ni más ni menos que la viabilización de la Ley de Puertos, es decir que se trata de dejar a la Administración Nacional de Puertos en las peores condiciones posibles para que se produzca un desgaste y la maquinaria caiga en desuso. Asimismo, el personal de la Administración se ve en dificultades y llega a tener que crear retenes o repuestos para poder suplir lo que los directores no pueden comprar. […] Los 'stock' de repuestos se reducen enormemente, no se compran repuestos, las máquinas eléctricas que trabajan en la parte de contenedores caen en desuso […]. Se está tratando de crear las condiciones para que no solo el Parlamento sino la opinión pública entiendan fácilmente la necesidad de privatizar servicios y establecer la libre competencia. Según nuestro parecer, para que esto fuera posible debería haber mercados perfectos, lo que en este caso no ocurre. Por lo tanto, la Administración Nacional de Puertos va a tener que competir con las empresas privadas con un grado de limitaciones enorme. Como

decíamos anteriormente, no vamos a poder competir y moriremos por inanición en muy poco tiempo.

Acta Nº 30, Comisión Especial de Empresas Públicas de la Cámara de Representantes

Los delegados del SUANP coincidieron en la necesidad de un órgano coordinador de la actividad portuaria, así como de la unificación de la los servicios relacionados a la estiba en buque y tierra (pasando ANSE a dependencia de la ANP). Respaldaron, con salvedades, la necesidad de desburocratizar la actividad portuaria, pero concentraron sus críticas en los mandos medios y autoridades designadas por criterios políticos, sin considerar su conocimiento técnico. Más allá de esta coincidencia puntual, se opusieron a los principales puntos del proyecto, especialmente a lo relativo al régimen de puerto libre y la libre concurrencia, ya que consideraban poco apropiada la obligación de la ANP de proveer la infraestructura portuaria para que las ganancias devenidas de ellas fueran a manos de privados. La posibilidad de la formación de oligopolios privados se veía agravada, a su entender, por la incapacidad de control de una ANP a la que se planeaba vaciar en sus potestades, convirtiéndola en un “organismo cáscara”.

Quizá la más dura denuncia, que responsabilizaba a las autoridades por el mal funcionamiento de puerto de Montevideo, se refirió a la desinversión y el atraso tecnológico, con raíces profundas pero agravadas por la no utilización de los recursos asignados en 1990 y 1991. Esto, a entender del sindicato, se explicaba por una deliberada voluntad de desgastar al puerto y hacer ver necesaria una reforma neoliberal previamente planificada, cargándose sobre el esfuerzo de los obreros portuarios los aumentos de productividad observados en los últimos años. Se afirmó que lo que se buscaba mostrar como demoras en la estadía de buques en los muelles por culpa de los trabajadores portuarios, muchas veces se debía a acciones especulativas de los mismos armadores, que desembarcaban progresivamente su carga directamente a sus compradores para evitar el gasto de almacenaje en tierra, algo que había sido reconocido por la delegación de la ANP.

Los delegados sindicales se opusieron a la creación de empresas privadas de estiba, no sólo por la amenaza monopólica, sino también porque entendían que *“las pandillas privadas tienen como consecuencia natural y directa el gangsterismo”.*

El sindicato de estibadores coincidió en muchos de los puntos defendidos por el SUANP y agregó como causa de los altos costos portuarios los precios elevados cobrados por las agencias marítimas a los armadores. Se concentró luego en reclamar garantías para el empleo de sus afiliados ante la eventualidad de la sanción de la libre competencia, afirmando que, a pesar del rechazo de los armadores, el sistema de bolsas de trabajo como el que ANSE organizaba todavía era viable. Citaban para justificar esta afirmación el caso de los puertos chilenos, que a pesar de ser punta de lanza de la reforma liberalizadora en la región, habían vuelto atrás en las modificaciones al régimen laboral de los estibadores.

A entender de Oscar López y José Prato, en su artículo *Las relaciones laborales en la Administración Nacional de Puertos,* los dos sindicatos no mantenían una muy buena relación (desde el SUANP se acusaba al de los estibadores de ser un sindicato amarillo) y raramente coordinaban medidas. Si bien durante la discusión de la Ley de Puertos lograron hacerlo, en la última etapa del debate, el SAEDU optó por una estrategia menos conflictiva y por la negociación de mejores condiciones para los incentivos de retiro de los estibadores (que en parte se constituyeron con fondos aportados por los propios operadores privados), mientras que el SUANP –que saldría más duramente afectado por la aprobación de la ley– mantuvo un alto grado de conflictividad. Tanto en diciembre de 1991 como en abril de 1992 hubo medidas de lucha que paralizaron algunos servicios portuarios durante más de una semana. Según consigna la prensa, hubo disturbios en el recinto portuario que involucraron a trabajadores adheridos a las medidas de lucha y otros que no lo estaban, así como en el Parlamento, debiendo ser desalojados de las barras en más de una ocasión los trabajadores opuestos al proyecto de ley que allí se hicieron presentes.

Durante el debate en el Senado, se esgrimieron en defensa del proyecto de reforma muchos de los argumentos sostenidos por los sectores empresariales involucrados en la operativa portuaria, mientras que las críticas de la oposición retomaban algunas reivindicaciones sindicales. En concreto, los más activos senadores pro reforma, Blanco y de Posadas, retomaron y profundizaron los argumentos de las empresas marítimas y de las autoridades de la ANP, al tiempo que senadores frenteamplistas como Danilo Astori y José Korzeniak, en su argumentación se hicieron eco de algunos de los planteos sindicales, dándole un perfil más técnico y proporcionando cifras sistematizadas como apoyo a los mismos. Los debates en torno a asuntos tales como la desinversión y subutilización de la tecnología, la productividad del trabajo de estiba, la burocratización y las perspectivas de prácticas monopólicas privadas, se extendieron durante numerosas sesiones en ambas cámaras sin que se acercaran las diferentes posturas, cada una exhibiendo cifras con mayor o menor grado de solidez. Las presiones sindicales y de la izquierda, y la propia cautela de los partidos impulsores del proyecto para viabilizarlo, atendieron los reclamos de los estibadores, favorecidos en sus reivindicaciones por el Convenio 137 de la OIT de 1973 que los amparaba.

Cuadro 5.6. Las potestades de la ANP antes y después de la reforma

Antes de la reforma:

Servicios monopolizados por la ANP	Servicios prestados por la ANP y privados	Servicios monopolizados por privados
- Carga y descarga por medio de grúas en muelle	- Remolque de buques de hasta 2500 ton.	- Estiba en buque (bajo sistema de bolsa de trabajo de ANSE)
- Amarre y desamarre de buques	- Transporte en	

	camiones dentro del puerto	
- Remolque de buques de más de 2500 ton	- Reparaciones en dique y varadero	
- Dragado del puerto y los canales de acceso	- Servicios de lanchaje	
- Estiba y desestiba en muros		
- Almacenaje en depósitos dentro del puerto		
- Administración, manipuleo y transporte interno en la playa de contenedores		
- Servicios de agua y electricidad a los buques		
- Asignación de muelles, zonas de amarre y fondeo		
- Servicios de limpieza de la bahía, muros de atraque, sendas y espacios abiertos		
- Transporte ferroviario dentro del puerto		
- Medios de movilización de carga (grúas, carros elevadores, guinches, grúas		

Después de la reforma:

Servicios monopolizados por la ANP	**Servicios prestados por la ANP y privados**	**Servicios monopolizados por privados**
- Carga y descarga por medio de grúas en muelle	- Almacenaje en depósitos dentro del puerto	- Amarre y desamarre de buques
- Dragado del puerto y los canales de acceso	- Manipuleo y transporte de contenedores vacíos	- Remolque de buques
- Administración de la	- Medios de movilización de carga	- Servicios de lanchaje

playa de contenedores	(grúas, carros, elevadores, guinches, grúas flotantes, etc)	
- Servicio de agua en los muros y electricidad en los buques	- Servicios de agua a los buques	- Estiba y desestiba en muros (tras 180 días de aprobada la ley en sistema de libre competencia)
- Asignación de muelles, zonas de amarre y fondeo		- Manipuelo y transporte interno en la playa de contenedores
- Transporte ferroviario dentro del puerto		- Servicios de limpieza de la bahía, muros de atraque, sendas y espacios abiertos
		- Reparaciones en dique y varadero

Los argumentos que buscaban refutar la acusación de recorte de las potestades de la ANP y su conversión en un “organismo cáscara” fueron confusos y expresados en términos muy generales por los defensores del proyecto. No obstante, la libre competencia de servicios portuarios logró imponerse, descartándose los argumentos contrarios como “fundamentos de tipo emocional”, infundados a entender de Ignacio de Posadas, quien confiaba en el poder regulador del mercado para evitar los monopolios de hecho. Los cambios proyectados por la iniciativa de reforma fueron matizados por las declaraciones de Juan Carlos Blanco, quien negó que se estuviera introduciendo una innovación jurídica, en tanto nunca se había establecido un monopolio portuario efectivo por parte de la ANP, lo cual fue reforzado por la Ley Baltar de 1936[43], sin que se hubiera producido ningún cambio posterior.

La discusión en el Senado durante diciembre de 1991 fue acompañada por un alto nivel de conflictividad obrera en el puerto, de disturbios en el marco de la huelga, así como incidentes en las barras del Senado, que fueron desalojadas en varias ocasiones. Los conflictos se repitieron durante la discusión en la Cámara de

Representantes en marzo y comienzos de abril de 1992, aunque con menor intensidad.

Los decretos 412/992 y 413/992 del 1 de setiembre de 1992 reglamentaron la ley, definiendo de forma más precisa las potestades de la ANP y sus obligaciones, así como el grado de subordinación al Poder Ejecutivo. La normativa reconocía, por ejemplo, la potestad de la Administración para establecer, entre otras disposiciones, tarifas máximas que garantizaran la competitividad de los puertos, pero sometida siempre a la aprobación y la posible modificación por parte del Poder Ejecutivo. El primero de los decretos definía de manera precisa lo que se entendía por servicios portuarios, al tiempo que preveía las faltas y sanciones para el incumplimiento por estos prestadores, de las disposiciones establecidas por la ley y el propio reglamento. El segundo decreto establecía la reglamentación para la habilitación de los prestadores de servicios portuarios (requisitos jurídicos y administrativos, económicos, técnicos) y los procedimientos de habilitación para los mismos.

3. Obras, infraestructura portuaria y equipamiento (1973-1992)

Situación financiera del Ente

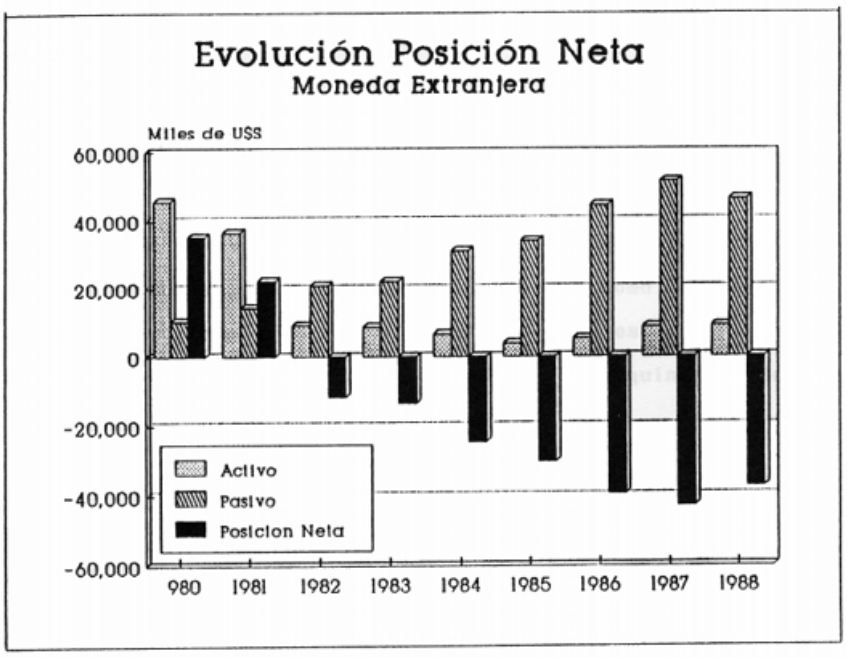
Antes de abordar las obras de infraestructura y la inversión en equipamiento es menester tener en cuenta la situación financiera de la ANP durante el período abordado.

Aunque no se dispone de datos sistemáticos, la situación financiera de la ANP fue difícil durante el período dictatorial. Como se verá en el siguiente apartado, este escenario paralizó urgentes inversiones en infraestructura necesarias para el mejoramiento de los servicios portuarios. La reducción del personal entre 1974 y 1978, los recortes de gastos primero y más tarde en 1980 la reestructura de las tarifas, llevaron a una mejora -de corta duración- en el presupuesto del ente.

La ANP había logrado, a comienzos de la década de los ochenta un superávit que rápidamente perdió debido a que la difícil situación financiera del país en 1983 llevó a que se transfiriese ese capital acumulado al Tesoro Nacional. A partir de ese momento, las obligaciones de deuda por préstamos previos se sumaron a las de nuevos préstamos, determinando el déficit financiero de la ANP. Las obras de infraestructura iniciadas en 1985 agravaron el problema. En 1991 el senador Danilo Astori, en su intervención durante la discusión de la Ley de Puertos, sostuvo que se trató de inversiones equivocadas que no reportaron, en la operativa, los beneficios capaces de rentabilizarlas.

Por otra parte, la construcción de la Terminal de Contenedores dejó a la ANP en una situación difícil, en tanto debió hacerse cargo del 50% del costo que se había comprometido a solventar Rentas Generales, y que finalmente no se materializó. Una situación similar sucedió con el financiamiento de la remodelación de los muelles pesqueros.

Gráfico 5. 2. Evolución de la situación financiera de la ANP (1980-1988)



AÑO	ACTIVO	PASIVO	POSICION NETA
1980	45 693	10 352	35.341
1981	36.555	14.333	22.222
1982	9 153	20 842	(11.689)
1983	8 560	22.073	(13.513)
1984	6 595	31 072	(24.477)
1985	3.850	34 060	(30.210)
1986	5 349	44 635	(39.286)
1987	8.641	51 539	(42.898)
1988	9 041	46 308	(37.267)

Miles de U$S

Extraído de: *Memoria de la ANP* 1985-1988, p. 114.

Según la Memoria de la ANP de 1985-1988, *"estas dos cuantiosas salidas de capital en efectivo, acompañadas del deterioro de los resultados financieros del ente, inciden en los resultados de los sucesivos ejercicios".* No obstante, el monto del déficit comenzó a

reducirse lentamente a partir de 1987, en parte merced a los ingresos por los servicios portuarios y la reducción de gastos.

A tal panorama se suman algunos negocios frustrados en los cuales la ANP invirtió importantes sumas de dinero. Destaca en este sentido el proyecto de establecer en la bahía de Montevideo una estación flotante para el trasbordo de granos a los buques extranjeros que, por su calado, no podían completar su carga en los puertos de Buenos Aires y en el litoral argentino. La puesta a punto de las instalaciones necesarias y el dragado de la zona de operación fueron acompañados de un llamado a licitación en setiembre de 1985 ganado por la empresa Rentronic. Sin embargo, el proyecto se vio frustrado por la resolución del gobierno argentino de prohibir las operaciones de completado de carga cuando se utilizaran buques o “artefactos” con bandera extranjera.

Infraestructura y equipo en el puerto de Montevideo

La señal de alarma acerca de la pérdida de ventajas comparativas de Montevideo en relación al encarecimiento de costos de estadía de buques, ya había sido dada por el Plan Quinquenal de Desenvolvimiento de 1973, realizado a partir de consultorías privadas. Este preveía como necesarias en el corto plazo las reparaciones en los muelles de Escala y Maciel, y en las escolleras este y oeste. Estas últimas no habían sido reparadas en treinta años. Los requerimientos de pavimentación y modernización del suministro de energía eléctrica ya aparecían en este plan. Finalmente, preveía la urgente adquisición de una nueva draga, así como de grúas modernas y la reparación de las existentes que, con antigüedades de entre cuarenta y sesenta años, no podían afrontar las nuevas operativas portuarias.

A esta preocupante situación se sumaba la del estado de la flota de la ANP. El citado plan señalaba que los esfuerzos en pos de su renovación, comenzados en 1962 y motivados por el incendio del renombrado buque Tacoma, no habían logrado hasta entonces

resultado alguno. La situación era descrita como la de una flota “prácticamente desaparecida”.

Finalmente, se proyectaba la reconversión de los hangares 10 y 11 en modernas plantas frigoríficas, así como la instalación de silos para granos.

Imagen 5.1- Remolcador Artigas en el Dique Flotante, 19 de marzo de 1974.

Fotografía: Autor: José Riera/ ANP. Fecha: 19 de marzo de 1974. (UY-ANP-AF-17427-R848)

Los recursos financieros de la Administración, sin embargo, no permitían afrontar tales inversiones. Más allá de los préstamos del BID y el gobierno holandés que le facilitaron $ 335.000.000 en el año 1973, el ente debía afrontar casi $ 24.000.000 de inversión con recursos propios, contando con ingresos proyectados que no alcanzaban a $ 19.000.000. Esto obligaba al endeudamiento, y hacía imperiosa, en un futuro cercano, la reestructura de las tarifas portuarias para afrontar las necesidades de inversión. A estos problemas se sumó el hecho de que, al no adjudicarse a tiempo las licitaciones –el plazo vencía el 31 de marzo de 1974– tal como obligaban las cláusulas del contrato de crédito del BID, el porcentaje del préstamo que restaba por desembolsarse no fue entregado a la ANP. El Directorio interventor, reunido con representantes del BID en 1975, cargó las culpas de tales incumplimientos a los directorios anteriores, ya que el préstamo había sido contraído en 1968. Al

mismo tiempo buscó generar una buena impresión, de orden y trabajo en pos del mejoramiento del puerto, con resultados visibles a pesar del poco tiempo de ejercicio de sus funciones: uno de los principales logros fue, según los directores militares, acortar los plazos de licitación apuntado a la “desburocratización”.

El Directorio interventor hizo algunas modificaciones al Plan de 1973, en su Plan de Desarrollo de 1974. Para afrontar el cumplimiento de sus objetivos, el 1º de febrero de 1974 decretó una modificación en las tarifas portuarias y la creación de un Fondo de Inversiones Portuarias con el 40 % de los ingresos de las mismas. Ante todo, en sus objetivos dio prioridad a la infraestructura pesquera: reacondicionamiento y construcción de muelles pesqueros y del ya citado complejo frigorífico. En el corto plazo, se logró la concreción de una obra de reparación considerada urgente, la del antiguo dique flotante, que se inició en setiembre de 1973 y se finalizó en julio de 1974.

Muchas de las adquisiciones de equipos proyectadas en 1973 no se realizaron por la insuficiencia de recursos, agravándose la situación de los vehículos y maquinaria de que disponía la ANP. Esta situación llevó a buscar nuevos préstamos, tras no haber logrado la prórroga del de 1968.

Cuadro 5. 7- El equipamiento de la ANP hacia 1980

Remolcadores	Año de construcción	Grúas Eléctricas	Año de construcción	Dragas	Año de construcción
Leandro Gómez (550 h.p.)	1976	**Derrick** (160.000 kg)	1968	**D-7** (succión de arrastre, 4.600 m3/h)	1970
Sanducero (550 h.p.)	1976	**Skoda** (1/2 pórtico, 5.000	1939	**D-6** (fija a cangilones, 234	1949
Lavalleja (1680 h.p.)	1961	**Man** (pórtico, 1.500 kg)	1913	**D-5** (succión de arrastre, 1.307 m3/h)	1923
Ferrés (1100 h.p.)	1959	**Demag** (pórtico, 5.000 kg)	1911	**D-3** (fija a cangilones, 148	1902
Grito de Asencio (240 h.p.)	1931	**Demag** (1/2 pórtico, 5.000	1911		
Artigas (1950 h.p.)	1931				
Antonio Lussich (1850 h.p.)	1931				
18 de julio (2392 h.p.)	1930				
Alfredo Labadie (688 h.p.)	1911				
T. R. 3 (375 h.p.)	1906				
Tiburón (129 h.p.)	1895				
Capella y Fons (354 h.p.)	1887				
José Pascual (499 h.p.)	1865				

Extraído de ANP, *Boletín estadístico 1980*

La reunión con los representantes del BID, el 19 de febrero de 1975, no logró los resultados esperados, aunque dejó abierta la posibilidad de acceder al crédito. El representante del BID, James Lynn, fue muy claro en las condiciones del mismo: *“para el Banco, la política actual, es de negarse a un préstamo que queda ahí por cuatro años, sin utilizarse […]. En eso vamos a ser exigentes. Debe llamarse a licitaciones.”*

Asimismo, en 1979 estas dificultades forzaron a las autoridades a apostar a la racionalización de las labores de mantenimiento, dado que el funcionamiento de los equipos así lo requería. Se establecieron de forma minuciosa las prioridades dentro de las muchas labores de mantenimiento necesarias, la obligación de llevar registro del estado de los equipos y sus reparaciones en cada dependencia, la centralización de los suministros de repuestos y otros materiales de reparación por parte de la División de Abastecimiento. El plan constaba de un exhaustivo listado de trabajos a efectuar por parte de cada División.

La reactualización de los proyectos de infraestructura en el Plan de Desarrollo 1978-1982, llevó a la ANP a solicitar financiamiento externo nuevamente, lamentando explícitamente la falta de técnicos capaces de trabajar en un plan de implementación de lo proyectado. En febrero de 1979, el Banco Mundial ofreció la asesoría de técnicos expertos en asuntos portuarios. Al entrevistarse los enviados del organismo internacional con el Directorio, sin embargo, éste mantuvo una posición contraria a la contratación de esos expertos por no contar con los recursos para hacerlo ni considerar que le correspondiera costearlos. Al igual que en 1974, el presupuesto previsto para la inversión en las reformas proyectadas arrojaba un déficit para el ente, agravado por diversas exoneraciones de proventos portuarios que debió asumir.

Remolcadores de la ANP en 1992 y su capacidad en caballos de fuerza (HP)

Gaucho (4000 HP)
Lavalleja (1680 HP)
Ferrés (1100 HP)
Guenoa (700 HP)
Leandro Gómez (550 HP)
Sanducero (550 HP)
Grito de Asencio (360 HP)

Extraído de: Memoria anual de la ANP, 1992

Dos documentos son muy importantes en lo que se refiere a esta larga postergación de inversiones en equipo e infraestructura. Por un lado, el Boletín Estadístico de la ANP correspondiente a 1980 que demuestra lo anticuado del equipo, como se puede observar en el cuadro 5.7. Si bien los motores de varios de los remolcadores habían sido renovados, la ANP contaba entre estos buques con algunos del siglo XIX, de principios del siglo XX o la década de 1930, con la excepción de cuatro de ellos con una antigüedad menor a veinte años. Situación similar era la de las dragas, a

excepción de la D-7, notablemente más moderna. Las grúas eléctricas y guinches eran igualmente anticuados. El equipo más moderno se encontraba a disposición de la División de Elevadores.

El segundo documento, el Proyecto de Ampliación del Puerto de Montevideo de 1980, en sus objetivos y metas para el decenio 1980-1990, insistía una vez más en la necesidad de la construcción de un nuevo muelle pesquero y un depósito frigorífico en el hangar 11, a lo que se sumaban reparaciones en otros muelles, como la cabecera del muelle B, y la remodelación del dique flotante. Como proyectos de segundo orden se encontraban la renovación de la flota automotriz, dada su heterogeneidad y los altos costos de mantenimiento.

La historia de ambos proyectos, catalogados como prioritarios, fue larga. En cuanto a la ampliación de la terminal pesquera, en noviembre de 1974, de acuerdo a los lineamientos de impulso a la pesca establecidos por el cónclave de San Miguel, se elaboró el primer proyecto de convenio entre la ANP y el MTOP. Esta obra debía complementar la infraestructura dada por la terminal del SOYP inaugurada en 1972. De todas maneras, como se desprende de las discusiones en las sesiones del Consejo de Estado, la apuesta a largo plazo era la construcción de un moderno puerto pesquero en La Paloma, que nunca llegó a concretarse.

En el proyecto de 1974 para el puerto de Montevideo se establecía que para la operativa de la flota pesquera nacional debía acondicionarse el espacio entre el muelle 6 y el espigón F. En setiembre de 1978, la ANP contrató un préstamo con el BROU para la financiación de la remodelación del muelle Mántaras hasta el muelle 5, lo cual excluía la obra de expansión hasta el espigón F prevista unos años antes. La obra fue adjudicada, junto a la repavimentación del muelle de Escala, a un consorcio uruguayo-argentino[44]. En abril de 1980 el citado consorcio expuso ante el Directorio diversas dificultades planteadas en la obra, que llevarían al incumplimiento de los plazos previstos. Finalmente la obra se inauguró en 1982.

Problemas más graves se plantearon en torno al complejo frigorífico a construirse en el hangar 11 con el objetivo de resolver el déficit que el país tenía en este plano de cara a la exportación. El 29 de julio de 1977 se convocó a licitación pública, ganada finalmente en noviembre por la firma *Sebastián Bidegain.* El plazo dado para la entrega de la obra era de 18 meses, pero en octubre de 1979 el dueño de la empresa expresó que, por la falta de mano de obra, dado el "boom" de la construcción en Punta del Este, no podría cumplir con las fechas y abandonaría las obras. Según datos de Juan Oribe Stemmer, la inauguración del moderno complejo frigorífico del hangar 11 se realizó recién el 5 de junio de 1987.

Un nuevo impulso a las obras se dio con la obtención de un préstamo del BIRF, solicitado en 1978 y concretado en marzo de 1980, que concedía USD 24.000.000 e hizo posible la ejecución progresiva de algunos adelantos para el puerto de Montevideo, algunos largamente postergados. El plan para su utilización abarcaba la compra de carros elevadores, una draga de succión por arrastre y dos nuevos remolcadores. A comienzos de 1980 se firmó el contrato por el cual se comenzaban las obras de la explanada de contenedores, junto al muelle de Escala, según se había establecido en la licitación de 1978, en conjunto con las obras del muelle pesquero.

A comienzos de la década la ANP también ordenó construir un nuevo y potente remolcador, el "Gaucho", al astillero bonaerense Sanym con un costo de USD 5.000.000. En 1985 el remolcador estaba listo para comenzar a trabajar. Según denunció el senador Astori en la discusión sobre la Ley de Puertos, su "excesiva potencia" no se adaptaba a las necesidades del puerto de Montevideo, y significó una inversión equivocada. Algo similar señaló el senador acerca de la adquisición de la draga D-9, que comenzó a operar en 1985. Su precio excesivo (USD 12.000.000) y su alto costo de mantenimiento resultaban más gravosos para el presupuesto de la ANP por ser una herramienta ociosa, ya que en 1992 la Sección Dragado había permanecido en una situación de casi inactividad por varios años.

A pesar de esta afirmación, la Memoria 1985-1988 destaca una importante actividad de dragado en esos años. El ya citado proyecto de captación del trasbordo de granos provenientes de Argentina determinó el dragado del canal de acceso al puerto de Montevideo y parte de la bahía donde se disponía la ubicación de la estación de trasbordo. Si bien este proyecto fracasó, el dragado del canal mejoró la capacidad de acceso de buques de gran calado, colocando al puerto de Montevideo en una situación comparativamente mejor que la de otros puertos de la región, especialmente con el de Buenos Aires.

Otra obra de dragado importante realizada fue la que permitió la instalación del dique flotante, para la cual la ANP concedió el espacio del espejo de agua cercano al muelle 6 a la empresa griega *Tsakos* –instalada en Uruguay en 1975 y autorizada el 22 de abril de ese mismo año por el Poder Ejecutivo a adquirir el antiguo dique flotante de la ANP–.

Los contactos de dicha empresa con la ANP se iniciaron en agosto de 1980, mientras que en 1986 comenzaron los trabajos preparatorios, culminándose la instalación en marzo de 1989 cuando el nuevo dique flotante traído de Alemania sustituyó al viejo dique “Regusci & Voulminot”, llegado a Uruguay en 1947.

Las perspectivas de crecimiento de la Terminal de contenedores en 1988

[…] al plantearse la construcción de la Terminal de Contenedores se tomaron en consideración diversos factores, entre los cuales corresponde destacar los siguientes:

1º) Utilizar, en lo posible, alguno de los muelles existentes reacondicionándolos;

2º) Poseer condiciones para poder ampliarse, a medida que la demanda lo requiera;

3º) Que su localización posibilitara un acceso desde las vías urbanas de tránsito, que fuera independiente de los accesos al resto del Puerto Comercial.

4º) Poder disponer de amplias zonas para el desarrollo de la Playa de almacenamiento y manipuleo de los contenedores.

De los muelles existentes el único que podía cumplir con todas las condiciones estipuladas precedente era el Muelle de Escala, salvo en la amplitud del área destinada a la Playa. Fue por esta última razón que hubo que ganar al mar un área aproximada a las 6 ha. y ½.

La necesidad de ampliar la Terminal, que en el momento de iniciarse las obras parecía muy remota se está planteando ya.

En efecto de los 31.000 TEU (equivalente a contenedores de 20 pies) del año 1986 hemos llegado a 40.000 TEU. Dicho crecimiento se debe, no a que nuestro comercio exterior por vía marítima haya crecido tal porcentaje del 28% sino que el índice de contenerización, que no alcanza actualmente el 20% del total de la mercadería, crece en forma relativamente rápida en los países en desarrollo, hasta alcanzar valores del 50%.

[…] Con dicha tasa en el año 1993 tendríamos por lo menos 61.500 TEU de tráfico nacional que sumamos a los 8.700 TEU de origen paraguayo y 9.700 de origen argentino alcanzaríamos la saturación de la actual Terminal que se estima en 80.000 TEU.

[…] En consecuencia, estamos en estos momentos en la etapa de anteproyecto de la ampliación. La misma consiste en prolongar el Muelle de Escala hasta los 500m; para obtener dos apostaderos, y colocar en el mismo otras dos grúas Portainer. En estas condiciones la Terminal podrá manipular entre 160.000 y 200.000 TEU al año.

Extraído de: Boletín Portuario, edición de marzo de 1988, p. 1.

Finalmente, también en relación al dragado, la Memoria de la ANP 1985-1988 destacaba la adquisición de *“tres gánguiles de casco partido capaces de cargar hasta 660 metros cúbicos de material dragado que descargan en el lugar indicado”.*

Una de las adquisiciones más destacadas dentro del ejercicio 1986 fue la de la grúa flotante “General Artigas”, fabricada por la constructora húngara Danubius-Ganz en 1984. Con dos ganchos, uno principal con 200 ton de capacidad de levantamiento y otro auxiliar con 32, tuvo una actividad muy intensa en los años siguientes. Colaboró con el dragado y la instalación del dique flotante, el transporte de la nueva boya petrolera de ANCAP a José Ignacio y las obras de saneamiento de la ciudad de Montevideo. Sin embargo desde el mismo año de 1986, y según técnicos de la ANP por defectos en su construcción, necesitó una serie de reparaciones que la retiraron de servicio y fue reactivada recién a comienzos de 1988.

Pero quizá las obras y adquisiciones más importantes del período estuvieron relacionadas con el movimiento de contenedores. La primitiva terminal de contenedores se comenzó a construir durante la dictadura, dragándose la zona a partir de 1978. Finalmente fue entregada la explanada por la empresa constructora el 27 de febrero

de 1985, e inaugurada en 1987 tras la llegada de una grúa portacontenedores, que supuso una importante erogación para la ANP. El gasto de mantenimiento por las constantes roturas del pavimento fue igualmente muy alto durante los años siguientes. La mencionada grúa portacontenedores fue comprada por la ANP a la empresa española *Inta-Eimar* el 25 de setiembre de 1984. Con capacidad de movilizar treinta contenedores por hora, constituyó un gran avance en la modernización del puerto de Montevideo, en mayo de 1986 estaba instalada y operativa en el muelle de Escala. Todo esto fue ejecutado gracias al dinero del préstamo del BIRF concretado en marzo de 1980.

Imagen 5. 2- Grúa flotante, vista general para exposición, 9 de noviembre de 1976.

Fotografía: Autor: José Riera y Martínez/ ANP. Fecha: 9 de noviembre de 1976. (UY-ANP-AF-20409-R993)

Imagen 5.3- Obras de relleno para la construcción de la playa de contenedores, puerto de Montevideo, 21 de diciembre de 1979.

Fotografía: Autor: Martínez/ ANP. Fecha: 21 de diciembre de 1979. (UY-ANP-AF-21608)

En 1987 la ANP adquirió veinte carros elevadores *Komatsu,* con una capacidad de carga de 2.500 kg. En junio de ese año se inauguró también el moderno complejo frigorífico de tres cámaras en el hangar 11, que proveía ventajas significativas en la operativa con respecto al instalado en el hangar 10. Este nuevo frigorífico estaba destinado principalmente a la operativa de pesca de mar en tránsito, con una capacidad máxima de almacenamiento de 26.000 m^3. Finalmente, en diciembre de 1987 se dio por concluida la primera etapa de la reparación del mercado de frutos, otra de las obras de infraestructura importantes planteada como meta del primer Directorio de la ANP tras la restauración de la democracia. En 1988 se comenzó una segunda etapa de esta misma obra.

A pesar de estas cuantiosas inversiones, la ANP en su respuesta a un informe solicitado por los diputados del Frente Amplio, Edén Melo Santa Marina y Baltasar Prieto, mostraba una situación infraestructural aún compleja. Según el informe de febrero de 1987, el muelle Florida estaba *“totalmente anulado por las grúas y materiales en desuso allí”,* igualmente el muelle 10 estaba anulado en gran medida por la presencia de embarcaciones hundidas, mientras que los muelles 1, 5 y 6 estaban anulados para la carga y

descarga comercial. Asimismo, se acusaba la falta de remolcadores y grúas flotantes, las carencias de mantenimiento y la mala reparación de grúas ya obsoletas en el muelle B.

En 1988 se comenzó la renovación y ampliación de la red eléctrica del puerto, para lo cual se proyectaba contar con recursos dados por un nuevo préstamo del BIRF (3021-UR, suscrito el 6 de abril de 1989). En 1988 se iniciaron también las obras de remodelación de los accesos al puerto de Montevideo para mejorar la entrada del tránsito pesado desde las rutas 1 y 5.

Como ya se mencionó, el déficit de cincuenta millones de dólares aproximadamente en las finanzas de la ANP tras estas importantes inversiones, hacía acuciante la necesidad de rentabilizarlas con un incremento fuerte de la operativa.

Al final del período estudiado en este capítulo se estaban desarrollando aún las obras de demolición de los depósitos 6, 7 y *General Artigas.* Estos depósitos, propios de la vieja estructura del puerto, no se condecían con las exigencias de la operativa moderna y constituían un estorbo para la movilidad en los muelles. Asimismo, durante ese año se reformó la cabecera del muelle B, instalando una nueva viga portarriel para permitir la actividad de dos grúas Takraf destinadas a la descarga de graneles. Finalmente, se construyeron tres nuevas centrales eléctricas de 30 KV.

En 1992 se encontraban aún en la etapa de proyecto la repavimentación de 100.000 m2 del puerto, así como la remodelación de los accesos desde la rambla portuaria. Se planeaba reformar la entrada principal entre las calles Convención y Florida y el acceso independiente a la playa de contenedores a través de la calle Maciel. También se proyectaba el establecimiento de balanzas electrónicas computarizadas en cada uno de dichos accesos, según se consigna en la Memoria del Ente del ejercicio 1992. En cuanto a equipos, durante ese año se adquirieron ocho tractores, dieciséis semirremolques y seis tolvas para graneles.

Puertos del interior

A las ya citadas necesidades del puerto de Montevideo, durante el período dictatorial, se sumaban los requerimientos de reformas en la infraestructura de los puertos del interior del país. En enero de 1975 ya se citaba en las actas del Directorio un informe de la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) del MTOP, a la cual le correspondía la ejecución de las obras con el capital aportado por la ANP, sobre la situación de deterioro de los puertos del interior, arrastrada al menos desde 1968 sin haberse hecho nada al respecto expresaba: *“dado el deterioro existente que se irá agravando con el tiempo, se sugiere realizar gestiones directas en procura de una inmediata atención a este problema”.*

A fines del mismo año, la Gerencia de Puertos del Interior denunciaba ante la ANP el abarrotamiento del puerto de Colonia por la falta de depósitos. Para el puerto de Fray Bentos, a mediados de 1977 había sido solicitada una inversión en equipos para la carga de cereales a granel. Ambos proyectos de inversión fueron archivados por la Dirección General de Planificación de la ANP con el argumento de que no se llevarían a cabo hasta no contar con un plan coordinado de desarrollo de los puertos fluviales que involucrara al MTOP y la DNH. La respuesta dada ante los requerimientos, consta en las actas del Directorio, fue la voluntad de *“mantener una adecuada recuperación de las instalaciones y equipos existentes en los citados puertos efectuándose solo aquellas inversiones impuestas por perentorias necesidades del servicio”.* En nombre de estas perentorias necesidades del servicio, desde el puerto de Colonia se volvió a denunciar la situación de escasez de depósitos en febrero de 1979, probando que la misma permanecía incambiada.

La situación de los puertos del interior volvió a plantearse a mediados de la década de los ochenta. A comienzos de 1987 se manejaban proyecciones de un gran crecimiento para el puerto de Nueva Palmira, ante la perspectiva de la firma de un acuerdo comercial con Paraguay que estipularía tarifas preferenciales para el transporte de graneles. Esto era visto como una amenaza para el puerto de Fray Bentos, que se temía no alcanzara un lugar importante en esta operativa. El representante por Río Negro,

Alfonso Requiterena, pidió explicaciones al Poder Ejecutivo sobre la potencial exclusión del puerto de Fray Bentos del tratado a firmarse con Paraguay, en un pedido de informes elevado el 4 de febrero de 1987. Estos temores se confirmaron entre 1988 y 1990, cuando en los sucesivos encuentros de representantes de los países de la Cuenca del Plata se resolvió la exclusión de Fray Bentos de la estructura de la Hidrovía. Esto convirtió a Nueva Palmira en el único puerto uruguayo incluido de la Hidrovía, como su puerto terminal, y por lo tanto le permitió competir con los otros puertos de la región por la captación de operativa comercial.

Si bien durante el período 1987-1991 en la Cámara de Representantes se expusieron varios reclamos en pos de la reactivación de los puertos de Fray Bentos y Paysandú, y con ellos del cabotaje como complementario del transporte terrestre, no hubo obras importantes que respondieran a estos pedidos.

De los puertos ubicados sobre las costas del Río Uruguay, fue el de Nueva Palmira el que conservó cifras significativas en lo referente al tráfico comercial. Sin embargo, en el período 1973-1992 en este capítulo, este muelle gestionado por la ANP no contaba con las condiciones infraestructurales más aptas para la captación de barcos de graneles de gran porte. La profundidad de su calado era de 21 pies y si bien se proyectaba dragarlo a 30 pies, estas obras aún no habían sido ejecutadas. El tránsito de graneles era en realidad captado por el puerto privado de la Corporación Navíos (ex Navigen), cuyo muelle en la zona franca de Nueva Palmira contaba con 31 pies de calado y era capaz de recibir los buques graneleros tipo *Panamax.* El movimiento de este tipo de buques constituía el 90 % de la operativa de Corporación Navíos: allí se descargaban barcazas provenientes de Paraguay, Brasil y Bolivia y se procedía luego a la carga de los buques de mayor calado. Las cargas más importantes eran las de soja, trigo, manganeso, algodón y fertilizantes. En menor medida existía una operativa de carga de contenedores con destino a Paraguay.

La infraestructura del puerto de Nueva Palmira se encontraba en 1990 en proceso de ampliación: específicamente en el muelle público se estaban construyendo nuevos silos con el objetivo de

alcanzar una capacidad de almacenamiento de 72.000 ton. Cabe resaltar que en 1990 no existían planes de obras significativas para el puerto de Fray Bentos.

A estas dificultades se sumaba que la dependencia de las obras de dragado y señalización del canal Martín García, que correspondían a Argentina, determinaban dificultades para el acceso de barcos de gran calado o al menos la limitación de su carga en su tránsito hacia los puertos del litoral y en específico el de Nueva Palmira.

Transformaciones en la administración

La informática, como tecnología de avanzada para la administración portuaria, estuvo en las preocupaciones de los directorios de la ANP desde los años ochenta. En 1988 el Directorio decidió sustituir el Departamento de Informática y establecer en su lugar la Dirección del Centro de Procesamiento de Datos. Según la Memoria 1985-1988 la tarea de esta dependencia fue la *"reorganización del paquete contable, programación de costos, seguimiento de expedientes, adquisición de microcomputadores, ampliación de los circuitos electrónicos y dispositivos físicos de computación ('hardware') y alimentación de energía eléctrica permanente al sistema (VPS)".* En el rubro de administración contable y financiera fue donde se logró el mayor grado de informatización, siendo implantado con el asesoramiento de técnicos externos a la ANP. Tras la adquisición del hardware necesario, y con el asesoramiento de la empresa ICSA, en enero de 1987 se instaló la gestión informatizada de la Contabilidad Central y Presupuestal, haciendo los registros mucho más confiables y de rápida elaboración. Esto se vio complementado en 1989 por la instalación de un sistema de comunicaciones internas por radio, que según se consigna en el Boletín Portuario de setiembre de ese año, significó una inversión mínima en relación a las ventajas dadas a la operativa.

Otra de las medidas iniciadas por la ANP en 1985 a fin de mejorar las labores internas de administración y en la búsqueda de una

mayor “desburocratización” fue reducir la cantidad de controles, procedimientos e informes y, con ello, la cantidad de funcionarios implicados en el procesamiento de estos asuntos.

Por otra parte, las autoridades de la ANP destacaron en su comparecencia ante la Comisión de Empresas Públicas de la Cámara de Representantes en 1992 la implementación de un plan de capacitación para sus funcionarios en aras de mejorar su formación y eficiencia. Financiado por una compañía privada y con fondos del Ministerio de Cooperación Alemán, el centro de capacitación de la ANP logró trascendencia regional, ya que coordinaba un programa de capacitación para el Cono Sur. Este programa se inició en agosto de 1989 y fue impulsado por el director Walter H. Palombo tras asistir a la Reunión Técnica Regional Latinoamericana y del Caribe de Capacitación Marítima y Portuaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en México. Este plan implementado en Montevideo, más centrado en el área de administración, fue acompañado en los puertos del interior (Colonia y Nueva Palmira) por jornadas de capacitación para el personal de depósitos.

4. Movimientos de carga y pasajeros (1973-1992)

Evolución de la operativa comercial

Las dificultades en las operaciones comerciales que los legisladores destacaban como rasgo de atraso del puerto en 1992, de acuerdo a lo expresado en las actas del Directorio de la ANP, se habían observado desde comienzos de la década de los setenta. En los primeros meses de 1978 se dejó constancia de la situación desordenada en que se prestaban los servicios terrestres del ente y se estableció como necesaria la renovación de la reglamentación de los mismos.

En julio de 1979, la División de Servicios Terrestres expresaba la necesidad de agilizar la operativa de carga del puerto de Montevideo, dado que el aumento de la afluencia de barcos mercantes de porte cada vez mayor generaba dificultades en el uso de los muelles. Especialmente se hacía referencia al aumento de la presencia de barcos grandes de carga a granel, dedicados al comercio de cereales y fertilizantes principalmente. Para solucionar esto se hacía necesario, según esa División, aumentar los horarios de trabajo de los servicios de carga y descarga y poner fin al abuso por parte de algunos buques en el tiempo de ocupación de los muelles. No obstante esta preocupación, los técnicos del Banco Mundial, llegados al país en 1978 para analizar la posibilidad del otorgamiento de un crédito a la ANP, reconocieron algunos avances en la reducción del tiempo de permanencia de los buques en puerto.

La tensión entre la pretensión monopólica de la ANP y la autonomía de la estiba

Pasaje de la exposición del Director Julio Tate durante la sesión del Directorio de la ANP del 19/2/1975, en la que participaron representantes del BID:

[…] el problema es dinamizar. Que los barcos estén poco tiempo en el Puerto; un barco cada día cuesta más dinero; entonces tenemos que tratar que el barco esté lo mínimo. Hemos estado en lucha con la estiba. La estiba no pertenece al Puerto de Montevideo. Es un Ente ajeno, pero que incide totalmente en el Puerto de Montevideo. Adentro del barco no trabaja el Puerto de Montevideo, es la Estiba. Es un organismo que se llama CASE, Comisión Administrador a de los Servicios de Estiba. Y de ahí

vienen todas las discrepancias y estamos abocados actualmente a una serie de conversaciones precisamente aquí en esta Sala, porque CASE no quiere dejar de intervenir en la operación dicen que no conviene que el Puerto lo haga solo, en cambios nosotros pedimos toda la responsabilidad. Porque todo el mundo habla de Puerto Sucio pero nadie habla de Estiba Sucia.

Actas del Directorio de la ANP, Nº 1511 del 19/2/1975.

Otra de las causas que para la ANP explicaban los problemas de la carga y descarga de mercancías era la falta de unidad de los servicios en buque y en tierra, punto que, como ya se ha analizado, también estuvo presente en la discusión de 1992. El Directorio, defendiendo la pretensión monopólica de los servicios por parte del ente, criticaba la existencia de CASE, predecesor de ANSE (cuya creación marcó una derrota de esa pretensión monopólica). En este sentido, es necesario destacar que en junio de 1974 la ANP envió un proyecto de ley para incorporar al ente la estiba y desestiba en buque, lo cual se volvió a hacer en diciembre de 1975 ante la falta de respuesta, con igual resultado.

Cuadro 5.8- Movimiento de mercaderías en el puerto de Montevideo (1973-1984)

	Barcos entrados	Tonelaje	Barcos de ultramar	Tonelaje	Barcos fluviales	Tonelaje
1974	1.339	4.756.806	694	3.587.827	645	1.168.979
1975	1.446	6.111.676	856	4.919.116	590	1.192.560
1976	1.584	6.721.740	931	5.492.336	653	1.229.404
1977	1.637	6.397.867	1.014	5.229.363	623	1.168.504
1978	1.542	6.159.414	993	5.141.961	549	1.017.453
1979	1.461	5.718.452	1.010	5.143.291	451	575.161
1980	1.291	9.511.148	1.041	4.583.200	250	4.927.948
1981	1.491	9.701.300	1.036	5.645.465	455	4.055.835
1982	1.583	10.014.043	1.000	8.569.687	583	1.444.356
1983	1.505	10.058.496	1.009	8.829.170	496	1.229.326
1984	1.445	9.639.258	1.003	8.645.368	442	993.890

Elaborado en base a Anuarios Estadísticos del INE

Además del mejoramiento de la carga y descarga, el Directorio de la ANP estaba preocupado por la seguridad de los productos almacenados en el puerto de Montevideo, algo que se consideraba

vital para la confianza de los armadores que contrataban los servicios. Por esta razón, en junio de 1977 se inició un plan de reestructuración del transporte interno y la vigilancia y en 1980 se publicó un documento que condensaba las “Normas para la seguridad de la carga marina”, cuyo objetivo central era el combate a la “ratería” en el puerto. Finalmente, en setiembre de ese mismo año, se elaboró la reglamentación por la cual comenzaron a expedirse los carnés de ingreso al recinto portuario que serían exigidos a los funcionarios de la ANP y otros organismos o empresas autorizadas a operar en él. Este plan preveía obras de cercamiento de dicho recinto para concretar el cierre de una zona que tradicionalmente había sido abierta al ingreso de los ciudadanos. Las exigencias de un puerto moderno, de agilidad y seguridad se impusieron en este plano.

En cuanto a la valoración cuantitativa de la operativa portuaria puede verse un crecimiento del número de buques hasta 1978 (como se expresa en el cuadro 5.8), estancándose, con altibajos anuales, en los años siguientes. Juan Oribe Stemmer, en su libro ya citado, sostiene que la caída en la operativa se debió a varios factores, algunos de ellos vinculados a la situación económica del país que ya fueron analizados en este capítulo, a los que se sumaron otros como la entrada en acción de la boya petrolera de José Ignacio, departamento de Maldonado, que quitó al puerto la operativa de los petroleros. Sin embargo, el tonelaje neto de mercaderías movilizadas aumentó, dando un salto a partir de 1980, coincidiendo además con un aumento pronunciado de las importaciones al país. Esto es un indicio de aquello que la División de Servicios Terrestres expresaba en 1979: los barcos arribados al puerto eran cada vez de mayor tonelaje, lo cual, por otra parte, exigía transformaciones de infraestructura, como se verá en el siguiente apartado.

Este crecimiento del tonelaje movilizado estuvo protagonizado por los buques de ultramar en desmedro del movimiento de mercaderías por parte de buques fluviales. Tal proceso reflejaba una preocupación que la ANP ya había explicitado al menos desde mediados de 1976: la conveniencia del estímulo al comercio de

cabotaje. No obstante, el cabotaje profundizó su decadencia en el período estudiado. Es muy significativa en relación a esto la decisión adoptada por el Directorio en noviembre de 1979, de ordenar la no contratación por parte de la flota de cabotaje de la ANP de muchos fletes, dado el déficit que estos servicios reportaban al ente.

Cuadro 5.9- Impacto del CAUCE en los volúmenes de comercio exterior del Uruguay (1975-1989)

	export. TOTALES	export. CAUCE	import. TOTALES	import. CAUCE	saldo TOTAL	saldo CAUCE
1975	26.3	11	46.6		-18.4	11
1976	26.8	13.5	65.9		-39	3.5
1977	36.1	15.4	84.5		-48.1	15.4
1978	38.2	21.7	85		-47.5	21.7
1979	97.1	51.9	197.4	3.5	-113.3	48.4
1980	142.3	88.8	174.1	5.6	-31.7	83.2
1981	114.7	77.1	133.2	8.9	-18.5	68.2
1982	109.1	85.6	88.6	6.5	20.5	79.1
1983	91.1	62.7	73.2	10.5	17.9	52.2
1984	86.3	76.6	88.4	13.1	-0.1	6.35
1985	63.1	54	83.2	33.7	-20.1	20.3
1986	88.8	74.3	119.2	43.4	-30.5	30.9
1987	113.2	97.9	151.9	52.5	38.7	45.4
1988	100.2	87.3	177.6	66	-77.4	21.3
1989	77.7	69.5	196.4	77.7	-112.7	-8.2

Extraído de: BONETTI, Ernesto, BRUERA, Silvana, GATTO, Francisco et al. *Frontera, integración y después… El desarrollo nacional integrado: un aspecto específico de la integración nacional,* CIESU-Trilce, 1991, p. 93.

Es necesario referirse, finalmente, al impulso que dieron al movimiento de mercaderías en los puertos uruguayos los acuerdos comerciales firmados en 1974 y 1975, el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC), con Brasil. Estos convenios bilaterales intensificaron el comercio de una amplia variedad de productos al negociar exoneraciones tributarias, excluyendo los agropecuarios que se negociaban por fuera del acuerdo. La presencia de los

productos contemplados en estos tratados en los volúmenes totales del comercio exterior fue significativa.

La nueva administración que sustituyó al último Directorio de la dictadura enfrentó los desafíos operativos de un aumento de los volúmenes de importación y exportación en el período 1985-1988. Estos niveles sufrirían un descenso bastante pronunciado en los años siguientes, retomando una tendencia ascendente (más evidente en las importaciones) en 1992. El comercio de tránsito sufrió una tendencia similar, aunque con su pico de crecimiento en el año 1990.

En cuanto al tipo de carga movilizada en el puerto de Montevideo, se mantuvo cierta estabilidad en la proporción de graneles con respecto al tonelaje total. Al mismo tiempo se evidenció un rápido crecimiento de la carga en contenedores en desmedro de la carga general no contenerizada, perdiendo peso en el tonelaje total de importaciones, exportaciones y comercio de tránsito. El movimiento de contenedores entre 1985 y 1988 casi se duplicó. Las tarifas portuarias reducidas para el almacenaje de este tipo de carga favorecieron el comercio de tránsito en este período. Este fenómeno responde a una tendencia mundial de aumento del tráfico de mercadería en contenedores y, al mismo tiempo, al crecimiento de la capacidad de movilización de los mismos por parte del puerto de Montevideo dada la transformación de su infraestructura, tema que será abordado en el siguiente apartado.

En marzo de 1968 se había realizado el Primer Seminario Interamericano de Puertos, organizado por la OEA con la intención de discutir los nuevos desafíos planteados a los puertos americanos por el movimiento de contenedores y buscando promover normas para una movilización más eficiente.

Se pretendía favorecer un modelo basado en el transporte intermodal, donde la operativa portuaria formara parte de un sistema que integrara los transportes implicados en la movilización de la mercadería desde su origen hasta su destino final.

El transporte contenerizado se fue imponiendo progresivamente en razón de su eficiencia: la relación entre el uso de combustible y el tiempo de estiba y desestiba por un lado, y el volumen de

contenedores movilizados por el otro, era altamente rentable si se lo comparaba con el transporte de carga paletizada.[45]

Cuadro 5.10- Comparación del movimiento de contenedores en los principales puertos de ultramar de la región

	Puerto de Buenos Aires	Puerto de Santos	Puerto de Montevideo
1987	188.605	-	31.000
1988	195.748	484.087	41.204
1989	213.135	445.090	44.882
1990	218.452	438.137	58.376
1991	254.745	427.821	61.487
1992	341.992	494.682	75.082

Elaborado en base a: Memoria anual de la ANP, 1992; y Alina Camacho, *El puerto de Montevideo como una plataforma logística para la región,* Montevideo, Liga Marítima Uruguaya, 1998.

Esto demuestra que las perspectivas del futuro del transporte de cargas y sus exigencias eran bien conocidas durante el período estudiado.

A entender de Alina Camacho en su libro *El puerto de Montevideo como una plataforma logística para la región,* la especialización en este tipo de carga y la introducción de tecnología afín llevaría a dicho puerto a convertirse en uno de tercera generación. Las recomendaciones del Plan Maestro de 1989, el proyecto de obras inspirado en él iniciado en 1991 y la misma Ley de Puertos de 1992 confluían en la intención de llevar adelante lo que suponía la superación de una etapa (la “segunda generación”) en la evolución portuaria. Esto implicaba, además, que se proyectara impulsar no sólo la movilización de contenedores sino la integración de servicios comerciales especializados adyacentes al recinto portuario,

servicios de logística y conexiones multimodales, así como actividades capaces de añadir valor a los productos (reenvasado, consolidado, clasificado, fraccionamiento).

La liberalización comercial, iniciada en América Latina a finales de la década del ochenta e intensificada durante los años noventa, dio un nuevo impulso al mercado intrarregional. Según Camacho, este último creció más rápidamente que el interregional. Cuando los operadores marítimos y las autoridades de la ANP convocadas por la Cámara de Representantes en 1992 hablaban de renovar los puertos uruguayos, sostenían justamente que era la condición necesaria para captar un comercio de tránsito que, según sus previsiones, crecería en los años siguientes. En este contexto se insertan las esperanzas de captar el comercio de graneles (productos agrícolas, madera, minerales) exportados a través del Paraná, y el de contenedores importados en dirección a los puertos allí ubicados.

En lo que refiere al movimiento de buques, hubo un crecimiento sostenido entre 1985 y 1987, decayendo entre 1988 y 1989 para mantenerse en los años siguientes en números relativamente estables. Las variaciones más sensibles en estas cifras, cuando se refieren al tráfico comercial, suelen pasar desapercibidas en las estadísticas de que disponemos. Esto se da debido a que en ellas se optaba a veces por contabilizar el número total de buques sin desagregarlo por tipos, lo que hacía que el peso de la cantidad de buques comerciales y sus variaciones se perdieran en el conjunto de una operativa donde los barcos pesqueros constituían en el período aproximadamente un 60%. Con todo, es posible saber, sin cifras muy exactas para algunos años, que el número de buques comerciales entrados descendió a partir de 1988, algo que se vio compensado por el aumento del tonelaje de los mismos.

La operativa de los puertos del interior fue bastante modesta durante el período 1985-1988, destacando el tráfico de exportación-importación en el puerto de Colonia. Sin embargo, las cifras de movimiento de la terminal privada de Corporación Navíos en Nueva Palmira, dedicada a la carga de graneles, tuvo un crecimiento notable entre 1986 y 1992. Acerca de este punto hubo en la Cámara

de Representantes reiteradas denuncias por parte del diputado por Colonia, Carlos Garat, quien acusaba al MTOP del gobierno de Julio M. Sanguinetti de complicidad con una competencia ilegítima de Corporación Navíos en desmedro de la ANP. Durante la sesión del 9 de noviembre de 1988, Garat sostuvo que desde 1985 a la fecha, mientras Corporación Navíos había hecho tareas de carga y descarga a doscientos buques de gran porte, el muelle de la ANP había recibido apenas cinco. Las tarifas de dicho muelle privado no estaban, según sus datos, sujetas a ningún control y esto se amparaba en una errónea y malintencionada utilización del marco legal relativo a las zonas francas. Si bien su autorización original era para el trasbordo de manganeso, se denunciaba que había estado captando el comercio de graneles de todo tipo y drenando el comercio de exportación-importación que según el monopolio establecido por la ley correspondía a la ANP.

Costos del puerto de Montevideo en 1989

[…] debemos señalar que es un Puerto muy barato a la luz de esta comparación que también se hizo hace un par de años en la Argentina – concretamente en 1989- y se publicó en el diario 'La Nación' de Buenos Aires. Allí, encontramos que el Puerto de Buenos Aires, para una estadía de tres días tenía un costo de U$S 18.965; el de Rotterdam U$S 8.940; el de Valparaíso U$S 6.763; el de Montevideo U$S 4.380 y el de Santos U$S 4.046 es el único de la comparación que está por debajo del Puerto de Montevideo. Reitero que la estadía en el Puerto es larga y pienso que hay que reducirla. Pero al considerar la longitud de la estadía en nuestro Puerto, quedamos rengos si no consideramos, simultáneamente, esta comparación de costos.

Palabras del senador Danilo Astori en la Sesión del Senado del 4/12/1991: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 345, Nº 151, p. 130

Es de destacar que durante la segunda mitad de la década de los ochenta se dio un importante crecimiento de la exportación de madera en bruto. Esto se debió a la demanda europea de la industria papelera y fue estimulado por la nueva ley de promoción forestal de 1987. En 1988, la ANP anunció un acuerdo con AFE

para la cesión de un recinto en el puerto de Montevideo que le permitiera la descarga directa de troncos.

A pesar de este crecimiento en términos generales del movimiento de buques comerciales, los legisladores que discutían la Ley de Puertos de 1992 se encontraban preocupados por dos datos negativos relacionados entre sí. El primero de ellos era la larga decadencia no revertida del movimiento de cabotaje entre los puertos nacionales, y el segundo, la competencia que a la operativa portuaria podía hacer el transporte carretero. En el ya citado libro de Alina Camacho se muestran cifras del comercio interregional que eludía los puertos, especialmente el realizado en el eje Buenos Aires-Río Grande del Sur, a través del paso de Uruguayana. Cambios en la infraestructura carretera podían, según la autora, favorecer la captación de este tránsito de mercaderías por las rutas uruguayas que facilitaban un camino más corto. En este mismo sentido, una de las críticas de los legisladores del Frente Amplio a la Ley de Puertos se basaba en el hecho de que no se insertaba en un proyecto de infraestructura más amplio que abarcara el transporte carretero y ferroviario.

Finalmente, otro problema recurrente y nuevamente planteado por todas las partes implicadas en el debate en torno a la Ley de Puertos de 1992, fue la ausencia de un organismo coordinador de las actividades portuarias. Esto se veía como una carencia que entorpecía la eficacia de la operativa. La Memoria de la ANP para el período 1985-1989 destaca la iniciativa del ente (concretada el 17 de julio de 1986) que llevó a la creación de una Comisión Honoraria Coordinadora de la Actividad Portuaria, que además de representantes de la ANP integraba delegados de ANSE, el BROU, la Prefectura Nacional Naval, el Ministerio de Agricultura, los despachantes de aduana, los propietarios de vehículos de carga, las aseguradoras, los armadores, la Cámara de Comercio y las agencias marítimas nucleadas en el Centro de Navegación Transatlántica. El Directorio de la ANP consideraba hacia el inicio de la década de 1990 que esta iniciativa había permitido ordenar y dinamizar la operativa portuaria.

Movimiento de buques pesqueros

Con el impulso a la pesca dado por el gobierno dictatorial desde 1974 y la creación del INAPE en 1975, la actividad pesquera creció de forma rápida, como puede verse en el cuadro que acompaña este párrafo. Este crecimiento no se vio afectado por la crisis que a partir de 1983 comenzó a sufrir ILPE debido al saldo deficitario de sus actividades y su posterior liquidación, ya que la actividad de pesqueros internacionales tenía en Montevideo una importancia considerable.

En cuanto a las consecuencias de esto para la ANP, Juan Oribe Stemmer sostiene que *"el rápido desarrollo del sector de la pesca pronto superó la capacidad de las nuevas instalaciones",* lo cual trajo problemas dada *"la creciente ocupación de los espacios de muelles destinados para los buques de ultramar".* Esto, como se verá en el siguiente apartado, llevó a la urgente necesidad de obras de infraestructura que la ANP debió asumir.

Cuadro 5. 11- Exportaciones uruguayas de pescado y productos pesqueros (1975-1989)

miles U$S

Año	Total	Fresco, refrigerado	Congelado	Harina	Otros product.
1975	3,399	536	2,699		164
1976	5,179	489	4,567	7	116
1977	10,326	49	9,279	2	996
1978	22,493	91	21,990	252	160
1979	36,222	118	35,328	611	165
1980	50,299	313	47,570	2,326	90
1981	60,511	1,936	55,291	3,240	44
1982	47,473	3,948	42,413	942	170
1983	45,029	4,298	37,695	2,406	630
1984	49,859	1,004	45,318	2,045	492
1985	54,149	1,790	50,192	1,829	338
1986	65,150	2,071	61,378	1,468	233
1987	82,794	602	80,361	1,488	343
1988	58,405	654	56,367	1,282	102
1989	59,625	1,459	56,600	1,349	217

Extraído de: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). *Estudio sectorial pesquero de Uruguay.* Tomo I. Documento síntesis. Costa Rica: IICA, 1992, p. 6.

En cuanto a la actividad pesquera posterior a 1985, aunque los datos disponibles son fragmentarios, es posible sostener con cierta certeza que se dio una abrupta caída en el número de buques pesqueros luego de 1987, pasando de un pico de más de 2000 barcos en ese año a menos de 800 en 1992.

La respuesta de la ANP fue una política de captación de la operativa de pesqueros extranjeros, especialmente asiáticos, que estacionalmente se dedicaban principalmente a la pesca del calamar en las cercanías de las islas Malvinas. *El Boletín Portuario* de marzo de 1988 resaltaba los logros de los representantes del ente en la promoción del puerto de Montevideo en la IV Reunión de la Comisión Bi-Nacional de Cooperación Económica Sino-Uruguaya. El boletín registraba un aumento del 200 % con respecto a 1985 del tráfico de estos pesqueros internacionales. A pesar de la distancia del puerto con su zona de pesca, Montevideo resultaba atractivo pues ofrecía buen avituallamiento, lugares de descanso para la tripulación y una operativa ágil. Sin embargo, los datos a partir del segundo semestre del año 1988 muestran un nuevo descenso en el ingreso de este tipo de buques.

Movimiento de pasajeros

En el período estudiado se dieron cambios importantes en lo que respecta al transporte de pasajeros. Como señala Juan Oribe Stemmer, el transporte fluvial de pasajeros sufrió la competencia de la aviación y del transporte carretero a través de los nuevos puentes internacionales que unían a Uruguay y Argentina, especialmente el de Fray Bentos-Puerto Unzué, inaugurado en 1976. Por estas razones, la empresa que proveía el servicio de los tradicionales

vapores de la carrera que unían Buenos Aires y Montevideo vendió sus embarcaciones en 1979. En los años siguientes, la empresa *Ferrylíneas Argentinas* mantuvo el servicio, ya declinante, con una frecuencia menor. El vacío que esto fue dejando de forma progresiva fue luego ocupado por *ferries* de pasaje y carga que pasaron a controlar ese mercado y que potenciaron en este plano la actividad del puerto de Colonia por sobre el de Montevideo.

Desde inicios de la década de 1970 la actividad de los *ferries* que permitían el transporte conjunto de pasajeros y carga (especialmente vehículos) ganó importancia en el transporte fluvial que unía Colonia con Buenos Aires. La empresa de bandera uruguaya *Navegación Atlántica* utilizaba con este tipo de barcos las instalaciones del puerto de Colonia hasta que más tarde, mediante una fusión empresarial se convirtió en *Ferrylíneas Argentinas.* Esta empresa, a comienzos de la década de 1990 fue finalmente absorbida por el monopolio de este tipo de transporte ejercido por la empresa *Los Cipreses.*

Cuadro 5. 12. Movimiento internacional de pasajeros por vía portuaria (1974-1984)

(en miles)

	Turistas p/barco	Turistas p/tierra	Turistas p/aire
1974	317.4	76.2	188.7
1975	309.3	116.5	167.6
1976	180.5	165.3	145.8
1977	241.1	226.5	222.5
1978	238.3	250.5	224.8
1979	326.5	459.7	317.6
1980	257.8	480.3	328.5
1981	224.3	435.8	267.4
1982	133.0	286.7	202.0
1983	189.4	233.4	191.5
1984	247.0	391.5	216.9

Elaborado en base a Anuarios Estadísticos del INE

El 15 de agosto de 1985 la mencionada firma había pedido autorización al MTOP para realizar el transporte regular de pasajeros y carga entre Montevideo y Buenos Aires en su *ferry* "Juan Patricio". La autorización le fue concedida y, tras solicitar el registro de la marca *Buquebus,* comenzó a operar en 1986. Esto determinó un cambio importante, en tanto generó la caída brusca (de 300 a menos de 30) de los tradicionales barcos de pasajeros en beneficio de los *ferries* capaces de transportar pasaje y carga. En setiembre de 1987 la actividad de *Buquebus* fue declarada de interés nacional, bajo amparo de la Ley de Promoción Industrial de 1974 y luego, en octubre, se le otorgó también la concesión de la explotación de la línea de pasajeros de Colonia a Buenos Aires. A finales del período estudiado, *Buquebus,* ya con un mayor control del mercado de movimiento de pasajeros, comenzó a modernizar su flota.

A partir de ese año también se registró un ligero crecimiento de la actividad de las embarcaciones de pasajeros en el puerto de Salto, acrecentando aún más el número neto de pasajes. El 13 de marzo de 1992 se sumó al transporte de pasajeros a Buenos Aires la empresa Tamul, que con un único ferry que unía la capital argentina con Juan Lacaze inició sus operaciones, contando con capacidad para 700 pasajeros y viajando diariamente.

Por otra parte, a comienzos de la década de 1980 se vieron los primeros indicios del aumento del arribo de cruceros de gran porte, que en los años siguientes continuó creciendo. En abril de 1982 el *Boletín Informativo* oficial de la ANP festejaba la llegada durante los meses de verano de cuatro de estos cruceros (uno soviético, uno portugués, otro italiano y un alemán), algo de lo que no se tenía registro en más de una década.

5. Síntesis

Durante el período 1973-1992 hubo una continuidad del proceso de estancamiento e incluso de deterioro de la infraestructura portuaria. Esto se vio agravado por el gran cambio tecnológico que supuso el avance rápido de la utilización del contenedor para el transporte de carga a nivel mundial durante la década de 1980, hecho que las reformas en los puertos uruguayos no podían acompañar apropiadamente.

Las necesidades de inversión fueron diagnosticadas por los interventores de la ANP. En la segunda mitad de la década de 1980 la finalización de algunas obras importantes iniciadas en el período dictatorial –principalmente la playa de contenedores y el nuevo frigorífico portuario– fue acompañada por la adquisición de equipamiento más moderno, como la grúa portacontenedores que comenzó a operar en 1986.

No obstante, la consultoría externa contratada por el ente en 1986 constató problemas que trascendían lo referente a la infraestructura, y se relacionaban con la gestión y la organización interna de los servicios.

La Ley de Puertos de 1992, supuso la mayor transformación sufrida por la ANP en el período estudiado. Esta ley formó parte de un proceso de reformas privatizadoras de las empresas públicas emprendida en el país durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle y, a diferencia de aquellos casos en que las mismas fueron frenadas por el referéndum sobre las empresas públicas de 1992, la desmonopolización de los servicios portuarios en nombre de una mayor eficiencia logró imponerse. Por otra parte, cabe resaltar que esta reforma portuaria se enmarcó en un proceso de transformaciones similares a nivel regional, que brindó modelos para su implementación y al mismo tiempo argumentos para su defensa, ya que se sostenía que los puertos comerciales del Uruguay no podían sustraerse de un imperativo de cambio a nivel mundial. Finalmente, se vio a esta reforma como una condición necesaria para el aprovechamiento de los beneficios que prometía el proceso

de integración regional en ciernes, representado por los acuerdos sobre la Hidrovía y el Mercosur.

Es preciso destacar que la mayor parte de las trasformaciones se concentraron en el puerto de Montevideo, con la excepción parcial de los puertos de Colonia y Nueva Palmira cuya operativa fue reducida. En simultáneo el comercio de cabotaje, que suponía una posibilidad de desarrollo para los puertos del litoral, continuó con su prolongada decadencia.

6. Cronología básica

- **01/02/1974:** se decreta una reforma en las tarifas portuarias y se crea, con el 40% de lo percibido por las mismas, un Fondo de Inversiones Portuarias para afrontar las obras de infraestructura previstas en la revisión realizada por el Directorio interventor del Plan de Desenvolvimiento de 1973.
- **31/03/1974:** vence el plazo de adjudicación de las licitaciones de las obras de infraestructura proyectadas, establecido por el Banco Mundial para mantener el flujo de su préstamo a la ANP, con lo cual ésta pierde dicha financiación.
- **25/06/1974:** la ANP envía al Poder Ejecutivo un proyecto de ley para incorporar al ente la estiba y desestiba en buque, procurando la monopolización de los servicios. No recibe respuesta. Idéntica situación se repite en diciembre de 1975.
- **20/08/1974:** se firma el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), que favoreció el aumento del tráfico comercial por los puertos uruguayos.
- **24/10/1975:** se aprueba el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil, con similares objetivos que el CAUCE.
- **18/12/1975:** se crea el Instituto Nacional de Pesca (INAPE) mediante el Decreto-Ley N°14.484, con el objetivo de impulsar la política de desarrollo de industrias no tradicionales, en este caso, la pesca.
- **05/03/1976:** se crea el servicio descentralizado Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE), en el marco del impulso a la actividad pesquera por parte de la Dictadura.
- **29/07/1977:** se abre una licitación pública para la remodelación de los hangares 10 y 11 con el objeto de crear en ellos un moderno complejo frigorífico. En noviembre se adjudica a la firma Sebastián Bidegain.
- **05/09/1978:** la ANP contrata un préstamo con el BROU para la financiación de la remodelación del muelle Mántaras hasta el muelle 5, para crear una nueva terminal pesquera.
- **19/12/1979:** el Consejo de Estado ratifica la firma del Convenio 137 de la OIT, por el cual se establecen garantías laborales para

los empleados portuarios.

- **06/03/1980:** ANP obtiene el préstamo del BIRF 1798-UR, solicitado en 1978.
- **29/12/1980:** se aprueba la eliminación de toda exoneración de tasas portuarias a personas y empresas como condición impuesta por el Banco Mundial para la concesión de un préstamo de USD 50.000.000 destinado a infraestructura portuaria.
- **17/2/1982:** se realiza el acto oficial de recepción provisoria de la terminal pesquera en muelle Mántaras por parte de la ANP.
- **01/02/1983:** en base a lo resuelto por el cónclave de Piriápolis el gobierno dictatorial decreta la privatización o liquidación, en el caso de no conseguir oferentes, de ILPE.
- **03/03/1983:** se reglamentan por decreto las nuevas tarifas a ser percibidas por ANP, en cumplimiento de lo dispuesto por el decreto-ley de diciembre de 1980.
- **14/03/1983:** se unifican las diferentes bolsas de trabajo de estibadores existentes, creándose mediante la Ley Especial Nº 6 la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE).
- **08/08/1984:** se adquiere la draga D-9, que comenzó a operar en 1985 y fue rebautizada como “Alfredo Labadie”.
- **27/02/1985:** se entregan las obras de la primera terminal de contenedores de la ANP adyacente al muelle de Escala.
- **29/06/1985:** botadura del flamante remolcador “Gaucho” adquirido por la ANP en Buenos Aires.
- **07/12/1985:** llega la grúa portacontenedores encargada a la empresa española *Inta-Eimar* el 27 de febrero de 1984. Comenzó a operar en mayo de 1986 tras ser acondicionado el espacio para su instalación y armado.
- **09/07/1986:** se sustituye el decreto que regía desde 1983 sobre las tarifas portuarias, se vuelve a una política de incentivos para ciertos rubros de importación y exportación.
- **05/06/1987:** se entregan las obras del complejo frigorífico portuario, pasando a disponer el puerto de Montevideo de modernas cámaras de frío en el hangar 11.
- **22/07/1987:** ceremonia de inauguración formal de la terminal de contenedores, con la grúa operativa y la presencia del presidente

Julio M. Sanguinetti y autoridades nacionales.

- **30/09/1987:** la actividad de la empresa *Los Cipreses (Buquebus)* es declarada de interés nacional, y en octubre se le otorga la concesión de la explotación de la línea de pasajeros de Colonia-Buenos Aires.
- **17/12/1987:** se aprueba la nueva Ley de Zonas Francas, que al igual que las reformas proyectadas para los puertos del país, tiende a la liberalización del comercio y a hacer del país un atractivo proveedor de servicios.
- **05/10/1988:** es recibido el informe preliminar de la consultora *INTECSA,* encargada de elaborar el Plan Maestro para la reestructura del puerto de Montevideo. El Directorio decide someter algunos puntos a una revisión más detallada.
- **09/10/1989:** la empresa española *INTECSA,* tras remitir la versión final de su Plan Maestro para el Puerto de Montevideo da por finalizada su labor de consultoría para la ANP en nota remitida a su Directorio.
- **03/03/1989:** comienza la operativa del dique flotante de Tsakos con la reparación de tres buques pesqueros.
- **06/04/1989:** se contrata el préstamo 3021-UR del BIRF en base a lo establecido por el Plan Maestro de 1989 (en concreto, el borrador preliminar del informe final entregado por la consultora *INTECSA* en 1988).
- **10/08/1990:** se aprueba la Ley 16.127 de Funcionarios Públicos, lo que llevará al retiro incentivado de un número importante de funcionarios de la ANP.
- **08/04/1992:** se aprueba la Ley 16.246 de Puertos que consagra el principio de la libre competencia en los mismos, en desmedro del monopolio ejercido por la ANP en los servicios de tierra y parte de los servicios marítimos.
- **01/09/1992:** se aprueban los decretos 412/992 y 413/992 que reglamentan la Ley de Puertos.

7. Empresas y servicios públicos en Uruguay (1973-1992)

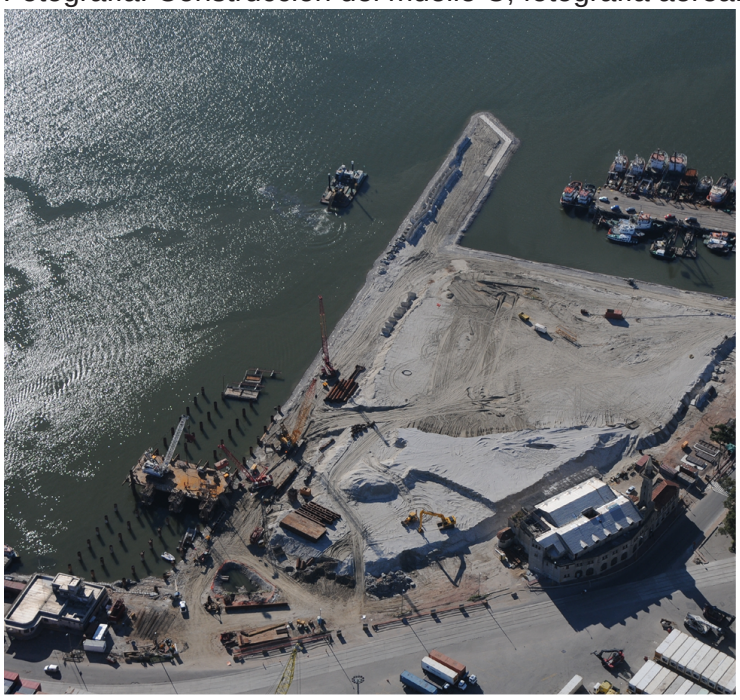
FECHA	ORGANISMO/EMPRESA	OBSERVACIONES
25/07/1974	Decreto-Ley N°14.235 de creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)	Se crea como servicio público descentralizado, con un régimen de monopolio de los servicios de telecomunicaciones.
18/12/1975	Creación del Instituto Nacional de Pesca (INAPE)	Mediante el Decreto-Ley N°14.484, se crea como Instituto dependiente del MGAP y absorbe las facultades del SOYP.
05/03/1976	Creación de ILPE, mediante el Decreto-Ley 14.499	Catalogado como servicio descentralizado industrial y comercial, se crea como sucesor del SOYP, lo que supone una superposición de funciones con respecto al INAPE, aunque se le agrega la actividad de explotación y comercialización de recursos que el anterior, como instituto regulador, no tenía.
07/06/1977	Liquidación de la Caja de Ahorro Postal	Se suprime la Caja y tanto su activo como su pasivo y sus atribuciones pasan al Banco Hipotecario; además se establece que este Banco absorba a sus funcionarios.
11/08/1978	Cierre del Frigorífico Nacional	Por Decreto-Ley N°14.810 se suprime el Frigorífico Nacional y se encarga a una Dirección General Interventora nombrada por el Poder Ejecutivo, la liquidación de sus activos mediante licitación.
05/01/1981	Liquidación de los frigoríficos Melilla y Sudamericano	Intervenidos por el Estado, ambos son liquidados de acuerdo al Decreto-Ley N°15.105 de 1981, que crea sus respectivas Comisiones Liquidadoras.
04/03/1982	Venta del frigorífico Fray	El Decreto 80/982 autoriza la venta por parte de la

	Bentos	Administración Liquidadora del Frigorífico Fray Bentos de la planta del mismo, en función de la liquidación prevista en Decreto-Ley 14.789 del 30 de mayo de 1978.
11/02/1983	Liquidación de ILPE	Considerado deficitario, se suprime por el Decreto-Ley 15.370 el servicio descentralizado, se prescribe la venta de sus activos y se pasan al INAPE las responsabilidades de sus obligaciones contraídas.
8/11/1987	Creación de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)	Creada a través de la Ley Nº 15.903 de Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 1986, como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública (MSP), regido por un directorio nombrado en base a criterios de particular confianza.
30/12/1987	Supresión del servicio de pasajeros de AFE	Por Resolución 1227/87 del Directorio de AFE se suprime el servicio de transporte de pasajeros, ya anunciado en un decreto anterior del MTOP en el que se establecía un régimen de descuentos en tarifas de transporte colectivo.
07/08/1990	Aprobación de la Ley Nº 16.127 de Funcionarios Públicos	En ella se establecen las condiciones de ingreso a cargos públicos (por concurso de oposición y méritos), la supeditación de los nombramientos a la Oficina Nacional de Servicio Civil y la prohibición de nombramientos en el último año de un período de gobierno; así como los mecanismos de redistribución interna de los funcionarios en la labor pública y los incentivos para el abandono de la misma.
01/10/1991	Ley Nº 16.211 de Empresas Públicas	En nombre de la eficiencia y eficacia de las empresas públicas, busca introducir en ellas

		criterios de mercado o bien privatizarlas parcial o totalmente, acabando con los monopolios estatales.
08/04/1992	Ley Nº 16.246 de Puertos	Consagra el principio de la libre competencia en los mismos en desmedro del monopolio ejercido por la ANP en los servicios de tierra, y parte de los servicios marítimos.
13/12/1992	Referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas	Impulsado por el PIT-CNT y con apoyo del Frente Amplio y el Foro Batllista, con el 65% de los votos se derogaron algunos artículos de la Ley 16.211 de Empresas Públicas.

CAPÍTULO 6: La Administración Nacional de Puertos después de la “Ley de puertos” (1992-2015)

Fotografía: Construcción del muelle C, fotografía aérea. Fecha: año 2013. Autor: s/d - ANP



1. Introducción al período

La alternancia de los grandes partidos políticos en el gobierno

El período comprendido entre los años 1990 y 2015 estuvo caracterizado por la alternancia de los tres partidos políticos mayoritarios en el gobierno.

Dada la fragmentación del espectro político, durante los cuatro períodos que siguieron a la recuperación democrática los gobernantes debieron recurrir a apoyos extra partidarios para poder dar cumplimiento a sus respectivos programas. Fueron gobiernos de “entonación nacional”, como se denominó el primero, en el que el Partido Colorado contó con el apoyo del Partido Nacional mediante un acuerdo en el que se cedían ministerios y otros cargos relevantes.

Presidentes de la República 1990-2015

Partido Nacional

Luis A. Lacalle: 1990-1995

Partido Colorado

Julio M. Sanguinetti: 1995-2000

Jorge Batlle: 2000 -2005

Frente Amplio

Tabaré Vázquez: 2005- 2010

José Mujica: 2010- 2015

Tabaré Vázquez: 2015-2020

El siguiente período fue de “coincidencia nacional”, con la integración de ministros del Partido Colorado en el gobierno de Luis Alberto Lacalle. Bajo la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti se concretó una verdadera “coalición de gobierno”, en la que el presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, jugó un papel trascendente, ameritando que fuera calificado como *“[…] verdadero copartícipe de la conducción del gobierno […]”* por Gerardo Caetano, o “cogobernante”, por José Pedro Rilla. En el período siguiente, y bajo otras reglas electorales, fue elegido en segunda vuelta Jorge Batlle, mediante una negociación con el Partido Nacional. Esos acuerdos también debieron buscarse hacia adentro de los partidos gobernantes puesto que los mismos presentaban importantes diferencias internas.

El impulso liberal

El programa electoral de Lacalle estaba centrado en reformas en el sector público, la seguridad social, educación, sistema impositivo, el descenso de las tarifas de importación, y la reglamentación del derecho de huelga de los trabajadores. Batlle proponía reformas similares que supuestamente conducirían a una transformación del país, con un modelo económico liderado por el sector exportador.

Henry Finch, *La economía del Uruguay contemporáneo. 1870-2000,* Montevideo, Editorial Banda Oriental, 2014, p. 320

De las elecciones realizadas en el año 1994 surgió un mapa político nuevo, que mostraba un electorado dividido en tres tercios aproximadamente iguales: Partido Colorado 32,3%, Partido Nacional 31,1% y Frente Amplio 30,6%. Con el objetivo de posibilitar una mayor gobernabilidad, garantizando al partido que llegara al gobierno el respaldo de amplias mayorías, Julio M. Sanguinetti promovió una reforma constitucional. Una comisión redactó un proyecto que contó con el apoyo del Partido Colorado, el Partido Nacional y el Nuevo Espacio que reunía al Partido por el Gobierno del Pueblo y al Partido Demócrata Cristiano. El Frente Amplio se opuso al mismo, a pesar de haber sido apoyado por Líber Seregni, presidente de la coalición, y Asamblea Uruguay, sector liderado por Danilo Astori. El proyecto fue plebiscitado el 10 de diciembre de 1996 y aprobado por un margen escaso.

Imagen 6.1 - El presidente Julio M. Sanguinetti durante la inauguración de obras en los muelles 8 y 9 del puerto de Montevideo.

Fotografía: Inauguración obras en muelles 8 y 9. Fecha: 28 de setiembre de 1998. Autor: Enrique del Arca/ ANP. (UY-ANP-AF-C355-455)

En lo electoral, la reforma eliminaba el régimen de elección presidencial por mayoría simple. En adelante la elección de

presidente y vicepresidente debía reunir la mayoría absoluta de votos (más del 50% del total de los sufragios emitidos) y en caso de no lograrse dicho porcentaje, se pasaría a una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas. Se establecía además un solo candidato por cada partido, que debía surgir de elecciones internas, y como máximo dos candidatos a las intendencias departamentales. El primer presidente electo mediante el nuevo sistema fue Jorge Batlle en el año 1999, que obtuvo en la primera vuelta el 31,92% de los votos, frente al candidato del Frente Amplio-Encuentro Progresista que logró el 39,09%. En segunda vuelta, y mediante un acuerdo con el Partido Nacional, el candidato del Partido Colorado obtuvo el 51,65% de los votos.

Luego de la grave crisis financiera del año 2002, en las elecciones siguientes fue electo en primera vuelta Tabaré Vázquez, candidato del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, con el 50,45% de los votos y mayoría en ambas cámaras. El Partido Colorado obtuvo en esta elección una muy baja votación, superando apenas el 10% de los votos.

En las elecciones de noviembre de 2009 José Mujica fue electo por el Frente Amplio para el período 2010-2015 en segunda vuelta, frente al candidato del Partido Nacional Luis A. Lacalle, con mayoría en las dos cámaras. La coalición de izquierda accedió al gobierno por tercera vez en el período que se inició el 1º de marzo de 2015. Tabaré Vázquez venció en segunda vuelta al candidato del Partido Nacional Luis A. Lacalle Pou, reteniendo la mayoría en las cámaras.

Las políticas económicas y las empresas públicas

En la década de 1990 los sectores mayoritarios del Partido Nacional y el Partido Colorado tenían una clara orientación liberal, lo que se vio reflejado en la agenda reformista que los sucesivos gobiernos pusieron en práctica. La reforma del Estado fue uno de los temas centrales de la campaña electoral de 1989, y la intención de privatización de las empresas públicas fue recogida expresamente en el programa del Partido Nacional. La sanción en

1991 de la denominada Ley de Empresas Públicas (Ley N° 16.211 del 1º de octubre de 1991, analizada en el capítulo anterior), fue parte de una concepción más general que buscaba la reforma del Estado, fruto del acuerdo programático entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, que permitió al primero obtener los apoyos parlamentarios requeridos para la sanción de las reformas que pretendía realizar. El modelo económico que se trató de implementar, derivaba del llamado Consenso de Washington, denominación con la que se alude a:

[…] un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, Estados Unidos, como el programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento luego de la crisis del modelo de la CEPAL, de 'industrialización por sustitución de importaciones'.[46]

Esta reforma suponía la privatización de las empresas públicas industriales y comerciales, la reforma del sistema jubilatorio y la educativa. También se buscó la reducción del número de funcionarios públicos, a través del otorgamiento de incentivos para el retiro y redistribuciones, y la limitación de nuevos ingresos (Ley N° 16.127 del 10 de agosto de 1990). La flexibilización laboral y la suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios, promoviendo la negociación bipartita, así como el intento de regulación del derecho de huelga, se inscribieron en el marco liberalizador de la economía.

La reforma previsional en entredicho: el plebiscito del 26 de noviembre del año 1989

Texto de los artículos que se incorporaron a la Constitución de la República

Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

Las prestaciones previstas en el inciso anterior se financiarán sobre la base de:

A) Contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley. Dichos recursos no podrán ser afectados a fines ajenos a los precedentemente mencionados, y

B) La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario.

Texto incorporado al Art. 67 de la Constitución de la República mediante plebiscito aprobado el 26 de noviembre de 1989.

Texto incorporado al Art. 67 de la Constitución de la República mediante plebiscito aprobado el 26 de noviembre de 1989.

El proyecto de reforma de las Empresas Públicas fue aprobado por la Ley N° 16.211, ya mencionada. La oposición a la política privatizadora lanzó una campaña de recolección de firmas, logrando que dicha norma fuera sometida a referéndum el 1 de diciembre de 1992, que tuvo por resultado que la misma fuera dejada sin efecto en sus líneas principales.

No obstante, algunas privatizaciones se hicieron efectivas por medio de diversos mecanismos, medidas legislativas, concesiones de obras y servicios públicos y asociaciones mixtas. Fueron los casos de PLUNA, la privatización de los bancos, de la Compañía del Gas y la desmonopolización de la mayor parte de los seguros. Otra modalidad consistió en el cese de algunas actividades, como por ejemplo el transporte de pasajeros realizado por AFE, la concesión de servicios de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado, la generación de energía eléctrica, los seguros, la telefonía celular y la incorporación de operadores privados al sistema de correos.

En el mismo año 1992, como se vio en el capítulo anterior, se aprobó la Ley N° 16.246 que reformuló la actividad portuaria, adjudicando un nuevo rol a la ANP. El proyecto inicial estaba incluido en la Ley de Empresas Públicas, pero fue desglosado del mismo durante la discusión parlamentaria. La ley fue resistida por el Sindicato Único de la ANP (SUANP), pero éste no logró reunir las firmas necesarias para someterla a referéndum.

Imagen 6.2 - Visita de Luis A. Lacalle al Directorio de ANP.

Fotografía: Visita de Luis A.Lacalle. Fecha: octubre de 1995. Autor: Enrique del Arca/ANP. (UY-ANP-AF-C21-292)

La política de desmonopolización en ANCAP y UTE

Ley Nº 16.753 (18 de junio de 1996):

Artículo 1º.-Derogase el monopolio de alcoholes y bebidas alcohólicas establecido en beneficio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), por la Ley 8.764, de 15 de octubre de 1931.

La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland continuará ejerciendo en concurrencia con la actividad privada, los cometidos de fabricación, comercialización, importación y exportación de alcoholes y bebidas alcohólicas destiladas.

Ley Nº 16.832 (17 de junio de 1997):

Artículo 1º.-Sustituyese el artículo 2º del Decreto-ley Nº 14.694, de 1º de setiembre de 1997, por el siguiente:

Artículo 2º.- A los efectos de esta ley, las actividades de trasmisión, transformación y distribución precedentemente mencionadas, tendrán el carácter de servicio público en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente, quedando excepcionada la actividad de generación. Esta podrá realizarse por cualquier agente, inclusive para su comercialización total o parcial a terceros en forma regular y permanente, siempre que en este último caso lo realice a través del Despacho Nacional de Cargas y de acuerdo con las normas del mercado mayorista de energía eléctrica.

RNLD, www.impo.com.uy

Durante el segundo gobierno democrático se acentuó el carácter liberalizador de la conducción económica y se establecieron las líneas que continuarían con mayor o menor énfasis en las siguientes administraciones.

El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y nuestro país. Su integración tuvo muy amplio apoyo parlamentario y coincidía con la línea económica aperturista del gobierno. Comenzó un proceso de disminución de aranceles para los estados miembro, se simplificaron trámites y se introdujeron numerosos cambios en diversos aspectos comerciales y productivos. El tratado aludido se complementó con el Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994. El objetivo de la creación del MERCOSUR fue la integración de sus miembros:

[…] a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.[47]

En el período 1995-2000, bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti, continuaron las reformas iniciadas en el período anterior. Si bien con menor ímpetu, el nuevo gobierno avanzó con el proyecto liberalizador de la economía. Se aprobaron una serie de leyes que seguían las pautas de privatización de actividades de las empresas públicas, desregulación y flexibilización laboral.

En 1989 se había aprobado una reforma constitucional mediante la cual las pasividades se ajustaban tomando en cuenta la variación del índice medio de salarios. Este hecho había producido un incremento en los subsidios que el Estado debía servir al Banco de Previsión Social (BPS). En este marco se produjo la aprobación de la Ley N° 16.713 del 3 de setiembre de 1995, que reestructuraba el sistema de seguridad social, que se había querido implementar sin éxito durante el gobierno anterior. La nueva ley introdujo una innovación, combinando una modalidad de pasividades servidas por

el BPS estatal, y el régimen de ahorro y capitalización individual que quedó bajo la administración de empresas privadas (AFAPS). Aumentó la edad mínima de jubilación de la mujer y la cantidad de años de trabajo para el cálculo del haber jubilatorio para todos. Si bien hubo una férrea oposición a dicha norma por parte de la central sindical PIT-CNT, de las organizaciones de jubilados y del Frente Amplio, no se logró someterla a referéndum.

En la línea de reducción de actividades consideradas no estratégicas se aprobó la Ley N° 16. 753 del 18 de junio del año 1996, que derogó el monopolio de producción de alcoholes establecido por la Ley N° 8764 del año 1931, que beneficiaba a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). Otro mecanismo de apertura de actividades desarrolladas por empresas públicas hacia la actividad privada fue la sanción de la Ley N° 16.832 del 17 de junio de 1997 de Marco Regulatorio de Generación Eléctrica, que habilitó la generación de energía eléctrica por particulares. Pese a que dicha norma enfrentó resistencia, no se logró reunir las firmas necesarias para someterla a referéndum.

En los aspectos económicos, las políticas implementadas continuaron las del gobierno anterior. Según Henry Finch, el gobierno de Sanguinetti *“empleó con mucho aquellas mismas herramientas que habían producido crecimiento satisfactorio y creciente estabilidad en el período previo”.* No obstante ya existían indicadores del deterioro social que evidenciaban el aumento de la pobreza y la precarización laboral.

En el año 2000 asumió la presidencia Jorge Batlle, quien ya había demostrado importantes coincidencias en materia económica con Luis A. Lacalle. Durante el período, el Poder Ejecutivo modificó la ley de fundación de ANTEL por medio de la inclusión en la Ley de Presupuesto N° 17.296 (de fecha 21 de febrero de 2001) de los artículos 612 y 613, por los que se autorizaba al ente a constituir una sociedad anónima para la prestación del servicio de telefonía celular y comercializar hasta el 40% de sus acciones. Esto generó una nueva movilización para lograr la derogación de dichas normas, el referéndum no se llegó a realizar en tanto a iniciativa del Poder

Ejecutivo los artículos cuestionados fueron derogados mediante la aprobación de la Ley N° 17.524.

El 14 de enero del año 2002 se había aprobado la Ley N° 17.448 mediante la cual se derogaban el monopolio de importación, exportación y refinado de petróleo crudo y el de exportación de derivados del petróleo, establecidos a favor del Estado y administrados por ANCAP por Ley N° 8764. La norma preveía, asimismo, el mecanismo de la licitación pública internacional para la asociación de ANCAP con empresas públicas o privadas (previsto en el Art. 14 de la Ley N° 16.753). Dicha norma fue severamente cuestionada y resultó finalmente derogada a través de un referéndum realizado en diciembre de 2003 con un 62,3% de votos, el que según Caetano constituyó un plebiscito sobre el gobierno y las figuras más notorias de los partidos tradicionales.

En el año 2003 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento como un mecanismo para avanzar hacia una mayor participación privada en la prestación de dichos servicios. Para enfrentar esta iniciativa se creó por parte de organizaciones sociales y sindicatos la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida, que planteó una reforma constitucional. La reforma modificaba la redacción del Art. N° 47 de la Constitución, estableciendo que: *"El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales".* Preveía asimismo que el servicio público de saneamiento y el suministro de agua potable debían ser prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. Dicha reforma, plebiscitada en forma simultánea a las elecciones presidenciales del 31 de octubre de 2004, fue aprobada con el 64,58 % de los votos.

Durante la década de 1990 se dio una reducción importante del número de funcionarios de las empresas públicas, lo que según Magdalena Bertino –en su trabajo *La reforma de las empresas públicas en Uruguay: una lectura desde la historia económica*– se explica en parte por la modernización de las funciones operativas y administrativas, pero también por la privatización o cierre de algunas de ellas o por la reducción de servicios considerados no

estratégicos. Este fue el caso de la ANP, que la autora citada califica de paradigmático, donde la reducción fue de 6.000 a 800 funcionarios entre 1992 y 2006, debido al cambio de rol que la ley le adjudicaba por el que la prestación de la mayor parte de los servicios quedó a cargo de empresas privadas

También se señala como fenómeno importante y característico de la tendencia económica asumida por los sucesivos gobiernos que hemos venido analizando, la creación de sociedades anónimas propiedad de empresas públicas, regidas por el derecho privado. Algunos especialistas que han estudiado el tema –como Magdalena Bertino–, sostienen al respecto que, posiblemente se haya elegido esa forma a efectos de manejarse en un marco jurídico que permite mayor flexibilidad en la gestión, y por el hecho de que sus resultados no son tenidos en cuenta para el cálculo del déficit fiscal.

La crisis de 2002

Varios años antes comenzó a percibirse un aumento de las dificultades económicas que venían de los gobiernos anteriores, y a partir de 1999 todos los indicadores mostraron la vulnerabilidad de la economía uruguaya.

En el año 2001 se produjo una grave crisis política y económica en la República Argentina que agravaba la situación creada con la devaluación realizada en Brasil dos años antes, lo que produjo un gran desequilibrio monetario y comercial en toda la región. A ello se sumó la aparición de aftosa lo que afectó uno de nuestros principales rubros de exportación y en 2002 estalló la que ha sido reconocida como una de las peores crisis financieras que ha sufrido el país. Esta situación afectó la credibilidad del gobierno encabezado por Jorge Batlle y, según señala Gerardo Caetano, puso de manifiesto la inconsistencia de la reforma constitucional de 1996, *“que pretendía incentivar coaliciones de gobierno fuertes y duraderas y presidentes con fuerza política y respaldos propios”*[48].

La crisis tuvo derivaciones sociales sin precedentes, con gran crecimiento de los índices de pobreza e indigencia, acentuándose la infantilización de las mismas. Un importante aumento de la desocupación que llegó al 17%, al tiempo que la inflación trepaba al 25.9 %. El PBI descendió abruptamente y la recesión aumentó en prácticamente todos los sectores, así como el endeudamiento que en el sector agropecuario llegó al 100% del PBI respectivo. Los retiros bancarios se aceleraron como derivación de la situación argentina, y disminuyeron las reservas en dólares. La actividad económica cayó, al igual que el salario real, disminuyó la demanda interna y también las exportaciones, situación agravada en este último caso por el ya mencionado brote de fiebre aftosa. A mediados de año la situación se hizo insostenible. Se dispuso la flotación del dólar, lo que provocó un encarecimiento de los precios e intensificó la distorsión de toda la economía. En agosto el Fondo Monetario Internacional (FMI) otorgó un préstamo y el gobierno de Estados Unidos concedió un préstamo puente, lo que frenó la corrida bancaria y permitió la recuperación.

A partir de 2003 los índices económicos comenzaron a mejorar como consecuencia, entre otras cosas, de una coyuntura internacional y regional más favorable, del aumento de los precios de los productos de exportación y de la disminución del desempleo y la inflación.

Los gobiernos del Frente Amplio

El 31 de octubre de 2004 resultó electo con la mayoría absoluta de los votos el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, con lo cual, Tabaré Vázquez asumió la Presidencia de la República el 1º de marzo de 2005.

Desde finales del período anterior los indicadores económicos marcaban una mejoría. No obstante, ello no fue suficiente para revertir el sentimiento mayoritario. En esas elecciones, la coalición mencionada capitalizó el descontento de la población luego de la grave crisis y las severas secuelas sociales que la misma dejó.

El gobierno que asumió se vio beneficiado por la reactivación de la economía a través de la obtención de nuevos mercados y buenos precios para la producción agropecuaria. Habían aumentado el producto bruto interno y la inversión tanto nacional como extranjera, también habían crecido el empleo y las exportaciones. La reactivación de los Consejos de Salarios -cuya convocatoria fuera suspendida durante el gobierno de Lacalle- permitió un incremento, si bien moderado, del salario real. No obstante, el impacto de esa reactivación no se verificó rápidamente sobre la población. Para atender la gravísima situación social, el gobierno dispuso la creación de un Plan de Emergencia a cargo del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), destinado cubrir las necesidades básicas de los hogares considerados indigentes.

En los aspectos financieros se realizó una reforma impositiva, en la que se implantó un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que gravó al capital y al trabajo en forma diferente. También se impulsó una reforma en materia de salud, estableciendo el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con un Fondo Nacional de Salud (FONASA) solventado a través de aportes de los trabajadores (públicos y privados), los empleadores, el Estado y las empresas públicas. El SNIS se integró con los prestadores privados de salud y el sector estatal, que pasó a conformar un servicio descentralizado, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

En materia de derechos humanos, la fuerza política en el gobierno había asumido el compromiso electoral de esclarecer las violaciones a los mismos durante la dictadura. En ese marco, se dispusieron excavaciones en predios militares y se sometió a la justicia a militares y civiles indicados como responsables de violaciones a los derechos humanos. En el año 2009 fue plebiscitada nuevamente la anulación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, resultando ratificada su vigencia.

Con la llegada al gobierno de la izquierda, se produjo un viraje en las políticas de privatizaciones y en general de liberalización de la economía. No obstante, sostiene Bertino que los gobiernos de izquierda han dado señales diversas sobre la política hacia las

empresas públicas. Mientras por un lado se adoptaron medidas de fortalecimiento de algunas de ellas, lo que interpreta como un refuerzo de la matriz estatista, también se continúa recurriendo al instrumento de las sociedades anónimas propiedad de empresas públicas, con un importante número de trabajadores regidos por el derecho privado.

2. La política portuaria

Los primeros años de vigencia de la “Ley de Puertos”

De acuerdo con el Art. 7º de la Ley de Puertos de abril del año 1992, el establecimiento de la política portuaria del país corresponde al Poder Ejecutivo, cometiéndole además el control de su ejecución. Los objetivos propuestos fueron, según el articulado de la ley, la prestación de servicios portuarios eficientes y competitivos en los puertos comerciales de forma ininterrumpida las veinticuatro horas del día, todos los días del año, de requerirlo la demanda, y fomentar la descentralización de los diferentes puertos del país, asegurando la coordinación de sus actividades.

Se incluyeron dos conceptos fundamentales: el de puerto libre, de acuerdo con el cual las mercaderías que circulan en el puerto de Montevideo no quedan sujetas a autorizaciones ni trámites formales, y tienen como única limitación que el producto o mercadería de que se trate no sea objeto de ninguna modificación que altere su naturaleza; y el concepto de libre concurrencia en la prestación de servicios portuarios, que la ANP está obligada a garantizar. La orientación a dar a esta política fue enunciada en el Decreto N° 412/92 del 1º de setiembre del año 1992, reglamentario de la Ley N° 16.246, que estableció que la política portuaria nacional debía dirigirse al:

[…] logro de la mejor disposición económica y estratégica de los medios técnicos e inversiones destinados al desarrollo de los puertos a fin de obtener una alta rentabilidad de los recursos nacionales asignados al sistema portuario y la más adecuada protección del medio ambiente”, (literal B del artículo 3º).

Hablan los protagonistas: las razones de la transformación en la ANP (julio 1993)

El actual Directorio de la ANP, ha tenido la responsabilidad histórica, de dirigir una transformación trascendente, en una organización que luego de tres cuartos de siglo, desde el punto de vista jurídico se había tornado vetusta y disfuncional, generado

inconvenientes, para que los servicios portuarios fueran efectivamente eficientes y competitivos.

Manifestaciones del Dr. Luis José Martínez, vicepresidente del Directorio de la ANP, en *Últimas Noticias,* Montevideo, 21 de julio de 1993, suplemento "Día del Portuario".

La nueva normativa varió los cometidos de la ANP, que quedaron establecidos en el Art. 10º que modificó el Art. 9º de la Ley N° 5.495 del 31 de julio del año 1916 de creación de la ANPM. La norma original preveía que la Administración prestara todo tipo de servicios portuarios (carga, descarga, embarque, desembarque, remolque, lanchaje, etc.) y la posibilidad de *"conceder o no permisos a nuevas empresas de servicios portuarios, según conviniera al interés general".*

Se introdujo un cambio sustancial que limitó las competencias del ente a la administración, conservación y desarrollo del puerto de Montevideo (y otras que le sean asignadas), y al asesoramiento y la prestación de servicios portuarios en forma directa o indirecta cuando lo determine el Poder Ejecutivo. El monopolio de la operativa portuaria fue eliminado, la ANP mantuvo la posibilidad de brindar servicios portuarios en forma directa o indirecta, pero la decisión de ofrecerlos quedó dentro de la competencia del Poder Ejecutivo, y de prestar esos servicios deberá hacerlo en régimen de libre competencia con los particulares. El articulado de la ley –en su capítulo I– hace referencia a la actividad portuaria prestada por particulares bajo distintos regímenes, tales como concesiones, autorizaciones o habilitaciones. Se destaca especialmente la facultad de asociación de la ANP con privados, a través de la participación en sociedades comerciales en las que el instituto debe tener representación en la dirección y capital.

El presidente de la ANP Eduardo Álvarez Mazza, habla sobre la política portuaria posterior a la Ley de Puertos (1994)

Cuando la Ley comienza a vigorar, ya había más de 50 empresas privadas trabajando dentro del Puerto de Montevideo, pese a que se mantenía la estiba de tierra por la ANP y la privada arriba […]. El desarrollo lo vamos a lograr con la participación privada en la

operación y, luego con la inversión. O sea, mediante la concesión de permisos de ocupación de áreas o depósitos y para realizar otros servicios portuarios.

Declaraciones de E. Álvarez Mazza, presidente de ANP, en periódico *Ciudad Vieja,* Nº 1, Montevideo, abril de 1994.

Con anterioridad a esta ley la infraestructura del puerto de Montevideo estaba a cargo del MTOP, mientras que la administración y los servicios estaban a cargo de la ANP. Esto provocaba descoordinación en lo que refiere a obras y trabajos necesarios para el correcto funcionamiento, como lo señaló en 1993 Myra Tebot, integrante del Directorio de la ANP.[49] La nueva normativa dio solución a esta dualidad, quedando la administración, la conservación y el desarrollo del puerto de Montevideo bajo la competencia de la ANP.

Según consigna la Memoria Anual de 1997 (Mensaje Anual del Poder Ejecutivo a la Asamblea General), los puertos uruguayos cambiaron su rol en cuanto a su funcionamiento y desarrollo, adoptándose un modelo de "puerto propietario" en el que, manteniendo el control sobre la infraestructura, el ente estatal se retira de la operación directa, dando lugar a la participación privada y a la competencia entre operadores portuarios, así como a la unificación de las actividades de carga y descarga, estiba y desestiba, a través del otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones. Este nuevo rol lo diferenció del anterior modelo de "puerto operador", caracterizado por el monopolio de la ANP en las operaciones portuarias terrestres y por la intervención de empresas privadas sólo mediante el recurso de un monopolio paraestatal, suministrador de los estibadores en las operaciones a bordo de los buques.

En opinión del Ing. Álvarez Mazza, presidente del Directorio de la ANP, (1990-1995), *"el puerto de Montevideo se transformó radicalmente con el ingreso del sector privado a las operaciones de carga y descarga y estiba y desestiba".* Eso se logró al completarse por parte de la Administración Nacional de Servicios de Estiba (ANSE) la lista de personal excedente retirado voluntariamente mediante incentivos, y con la redistribución por parte de la ANP del personal de estiba que tenía en tierra.[50] Luego de efectuarse la reorganización del servicio como consecuencia de la vigencia de la

ley, el presupuesto operativo del instituto se redujo en un 22,5 %, lo que a su vez permitió una rebaja en las tarifas del 40%.

Las políticas seguidas por el Poder Ejecutivo en la época en relación con las empresas públicas y aplicables a la materia portuaria se explicitaron en el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General correspondiente el ejercicio 1995, donde se sostuvo: *“La reforma de las empresas públicas conduce a la desmonopolización de sus actividades, la concentración de sus competencias específicas y la mejora general de la gestión, aproximando su sistema legal al vigente para las actividades privadas”.*

De acuerdo con el nuevo marco normativo, distintas empresas privadas fueron cumpliendo los servicios que prestaba hasta ese momento la ANP, en un sistema de libre concurrencia, cuya operativa fue regulada a través del Decreto 57/994 del 8 de febrero de 1994, que estableció el Régimen General de Servicios Portuarios para los puertos comerciales de ultramar del país. Estos son los puertos que por sus condiciones físicas naturales o artificiales permiten actividad de comercio exterior: el Art. 7º del Decreto 412/992 incluye entre ellos, además del de Montevideo, a los puertos de Fray Bentos, Nueva Palmira, Sauce y La Paloma.

La Ley N° 16.246 previó una sección sobre la ANSE, este instituto, como se vio en el capítulo anterior, fue creado por la Ley Especial N° 6 del 3 de junio de 1983, como persona pública no estatal. La nueva ley, modificó la naturaleza de ANSE, que pasó a ser un ente autónomo y, si bien no eliminó el monopolio, cerró los registros impidiendo el ingreso de nuevos trabajadores. Esa limitación, junto con la operatoria de las empresas privadas en régimen de libre competencia fue suprimiendo ese monopolio en forma indirecta. Finalmente, el artículo 33 de la Ley N° 17.243 del 29 de junio del año 2000 suprimió la ANSE, cuyos funcionarios permanentes fueron redistribuidos y sus competencias asignadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al MTOP. Sobre este punto volveremos más adelante.

Dentro de las modificaciones introducidas en las empresas públicas en el período, se redujo el número de integrantes de sus directorios, que pasó de cinco a tres miembros, de acuerdo con lo dispuesto en el

Art. 28 de la Ley N° 17.243 (modificación que alcanzó también a ANTEL y a AFE). En ANP, los directorios sucesivos fueron integrados hasta el año 2005 por miembros del Partido Colorado y el Partido Nacional en función de los acuerdos que se han mencionado. Durante el período 2005-2010, el Directorio no tuvo representación de los partidos de oposición, mientras que en el período siguiente y en el iniciado en el año 2015, la integración se conformó con un integrante de la oposición.

La administración, conservación y desarrollo del puerto de Montevideo

De acuerdo con su nuevo rol la ANP realizó una serie de intervenciones en la infraestructura a efectos de adecuarla para facilitar la instalación de empresas privadas, que pasaban a brindar servicios portuarios bajo diferentes formas (concesiones, habilitaciones, permisos). Como señaló Myra Tebot en el reportaje antes citado, a pocos meses de la entrada en vigencia de la ley se realizaron cambios profundos en la operativa, se transfirieron al sector privado los servicios de carga y descarga, estiba y desestiba, previéndose el pasaje de otros servicios, así como dar en concesión nuevas áreas a desarrollar.

El cese de la prestación de los servicios por parte de la ANP se produjo rápidamente. Al estar trabajando empresas privadas, incluso antes de la vigencia de la ley, el cambio fue inmediato, como prueba el comentario de Álvarez Mazza en el reportaje antes citado: *"Y de un día para otro se produce esa simbiosis, yo diría sinergial, que asegura el cambio sin necesidad del feriado portuario que estaba planificado".* En el marco de los objetivos de la política portuaria desarrollada a través de la participación de empresas privadas en la prestación de los distintos servicios, en 1996 se concretó la concesión de la terminal fluvio-marítima para atención de buques de pasajeros, el mayor emprendimiento privado en régimen de concesión, que supuso una inversión de USD 10 millones. Mediante el mismo régimen se adjudicó la explotación de tres remolcadores a ex funcionarios de la

ANP, lo que permitió a su vez disminuir el personal (otro de los objetivos buscados) y la reconversión laboral en actividades operativas *“que pueden desarrollarse mejor por el sector privado”.*

Los únicos servicios que continuaron en manos estatales fueron las grúas eléctricas fijas, la flota de dragado y el suministro de energía eléctrica y agua potable.

Entre las adecuaciones realizadas con anterioridad a la ley, un sector del puerto de Montevideo fue destinado a la construcción de una terminal de contenedores operada por la ANP. Posteriormente, en los años 1994, 1996 y 1999, se realizaron llamados a licitación pública internacional, que por diversos motivos resultaron desiertas o fueron canceladas. Se buscó una solución diferente mediante el Art. 20 de la Ley N° 17.243, cuyo objetivo fue la reactivación económica del país, que habilitó a la ANP a participar en sociedad con capitales privados en la administración, construcción, conservación y desarrollo de una terminal de contenedores en el puerto de Montevideo. Esa participación se debía hacer bajo la forma de sociedad anónima, conformada al efecto por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), determinando ciertas condiciones y derivando otras a la reglamentación (Decreto N° 137/001 del 25 de abril del año 2001).

El plazo que se determinó para la vigencia de la sociedad anónima fue de treinta años, obligándose a la realización de obras e inversiones. Las acciones se dividirían en dos clases, el 80% del capital de la sociedad correspondía a la serie A, mientras el restante 20% a la serie B, que quedarían en poder de la ANP. Se conformó entonces la empresa Terminal Cuenca del Plata S.A. (TCP). El 27 de julio de 2001 se realizó la subasta pública de las acciones Serie A. Un consorcio belga-uruguayo denominado Nelsury S.A. conformado por Seaport Terminals S.A. (que representa a la firma Katoen Natie) adquirió el 60% y las uruguayas Zona Franca Montevideo S.A., Fanapel S.A., Tacua S.A. (operadora de la arrocera Saman) y Brend S.A. el porcentaje restante.

El área destinada a la Terminal de Contenedores fue entregada a la empresa TCP en diciembre de 2001, esta introdujo los equipamientos comprometidos así como una segunda grúa pórtico para el Muelle de Escala por un monto estimado en USD 6.000.000. A partir del año

2002 se iniciaron obras de expansión de infraestructura por un monto de USD 60.000.000.

Administración portuaria y Plan Maestro

Los planes maestros tienen por finalidad proveer a la ANP de una herramienta de análisis y de toma de decisiones que coadyuve al cumplimiento de los objetivos de la política portuaria nacional. Se trata de un conjunto de estudios técnicos, económicos, territoriales, ambientales y jurídicos para el desarrollo de un puerto o un conjunto de puertos. Son instrumentos que abarcan plazos prolongados durante los cuales se desarrollan las infraestructuras necesarias para dar cumplimiento a las actividades futuras, generalmente con plazos a cinco, diez o veinte años. Buscan además la coordinación y complementación de las actividades entre los puertos que conforman el Sistema Nacional de Puertos (SNP), los distintos planes que se han aprobado tuvieron en cuenta el puerto de que se trate en particular, así como su vinculación con la región a la que se accede y de la cual es un factor de desarrollo.

Después de entrar en vigencia la Ley de Puertos, en el año 1994 se dispuso la revisión del Plan Maestro del Puerto de Montevideo, trabajo que concretó en octubre de 1999 el consorcio SOGREAGH – Puerto Autónomo de Marsella – HIDROSUD. El mismo nunca fue llevado a cabo, según sostuvo el presidente de la ANP, Ing. Fernando Puntigliano (2005-2009). Recién en 2005 se buscó dar un nuevo impulso al sistema de puertos, como actores económicos a nivel regional. Se mantuvieron algunas de las ideas de ese Plan Maestro y surgieron otras.[51]

La actividad comercial de los puertos

Debido a las dimensiones territoriales del país, su población y su producción, el volumen de carga para abastecer las necesidades nacionales no era suficiente para mantener el tráfico de barcos de última generación. La Administración buscó atraer un mayor volumen

de mercadería funcionando como nodo logístico y adoptando medidas para que el puerto de Montevideo pudiera captar el tránsito con destino final a la Mesopotamia argentina, Paraguay y parte de Río Grande del Sur en Brasil.

Para Puntigliano la idea del desarrollo del puerto como centro logístico era una política de Estado, concebida como parte de un sistema regional con la idea de generar complementariedad entre los puertos bajo la administración de la ANP.[52]

Como hemos señalado, la Ley de Puertos incorporó el concepto de propietario *(landlordport),* en el que casi toda la actividad es privada mientras que el Estado es un agente controlador. A partir de 2005, las autoridades designadas por el nuevo gobierno aportaron una visión algo diferente –según sostuvo Puntigliano– desarrollando una política mixta e implementando un modelo en el que la ANP, como propietaria, decide cuándo involucrarse y cuándo retirarse de actividades concretas. Un ejemplo de esto fueron las resoluciones adoptadas con miras a la realización del dragado, en que debió optarse, a partir del análisis de los costos y de su incidencia en la operativa portuaria, entre hacerlo mediante la contratación de empresas privadas o con equipamiento y personal propio.

El desarrollo de los puertos bajo la administración de la ANP se ha centrado en la conformación del SNP, teniendo en cuenta las características particulares de cada uno de ellos, así como la forma en que inciden en el desarrollo económico en su región de influencia y su vinculación con las ciudades a las que acceden. Ese sistema implicó el desarrollo de infraestructura con óptica regional y un sistema de transporte multimodal con el objetivo de atender las necesidades de la producción y permitir el acceso universal a los servicios. La base es la complementariedad de todos los puertos.

Según sostuvo el Ing. Alberto Díaz Acosta, presidente del Directorio de la ANP (desde 2010 a la fecha): […] en el mundo portuario ya se habla del concepto de ‘Smart port’ como una forma de concebir el puerto. Esto supone un gran vuelco al uso de la tecnología para cumplir con los roles y prestar los servicios directos o indirectos con un mejor aprovechamiento de los recursos que en materia de tecnología tiene y de otros actores de la comunidad portuaria.

A partir de 2001 con la introducción por parte de ANP del Sistema de Orden de Trabajo, se inició el proceso de informatización del puerto. El objetivo fue implementar una gestión informática nacional que apoyase la estrategia de gestión portuaria. Esa propuesta se basó en el Plan Estratégico de la ANP para el período 2010-2015, y fue orientada a lograr el desarrollo de una comunidad portuaria interconectada que, junto con los planes directores, permitiese la zonificación y la specialización de cada puerto y dentro de cada uno de ellos.[53]

El desarrollo de los recintos portuarios fue un elemento fundamental de la política portuaria de este período. En tal sentido, los principales proyectos referidos al puerto de Montevideo fueron la construcción mediante el régimen de concesión de obra pública del muelle C y el acceso norte; y el proyecto de una nueva terminal pesquera en la zona de Capurro, en dos módulos y etapas, para flota nacional y flota extranjera (que requiere mayor calado), y que permitirá mayor y mejor maniobrabilidad de los buques y liberará espacios dentro del recinto para otras actividades.

La incorporación de las cien hectáreas del puerto de Puntas de Sayago destinadas a complementar el puerto de Montevideo, es el mayor proyecto de expansión y desarrollo del mismo. Los trabajos ya iniciados permitirán, según entienden las autoridades portuarias, una zonificación para el desarrollo de distintas operativas privadas. Como parte de la expansión del SNP la Administración comenzó estudios para el desarrollo del puerto fluvial La Charqueada ubicado en el río Cebollatí, que permitiría la navegación por el sistema de lagunas y llegar hasta el puerto de Río Grande do Sul en Brasil. Esta iniciativa y el proyecto de un puerto seco en el departamento de Rivera conforman parte de la estrategia de descentralización de los puertos del país.[54]

El 22 de julio del año 2009 se aprobó la Ley N° 18.530, de acuerdo con la cual se habilitó la creación de una nueva terminal de contenedores en el puerto de Montevideo, reglamentada mediante el Decreto N° 494/009. En líneas generales, se siguieron los mismos criterios técnicos requeridos en la anterior adjudicación. Se cometió y autorizó a la Administración a constituir una sociedad anónima con el

objeto de construir, administrar, conservar y explotar una nueva terminal de contenedores. Se estableció como procedimiento de adjudicación la subasta pública sobre una base de un millón doscientos mil dólares estadounidenses.

La necesidad de la construcción de una segunda terminal de contenedores fue discutida en el ámbito político y empresarial. En el debate en la Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado se objetó por parte de senadores del Partido Nacional y del Partido Colorado. La empresa Katoen Natie, se opuso por entender que era violatorio de la concesión de la primera terminal de contenedores, de la que era titular de la mayoría accionaria, y del tratado de comercio uruguayo-belga, llegando incluso a iniciar un arbitraje. La empresa fundaba su actitud en que tenía la capacidad de infraestructura y técnica como para operar los aumentos de movimientos que se esperaban en el futuro.

El Centro de Navegación, si bien consideraba necesaria la adjudicación de una segunda terminal de contenedores, dado que la capacidad operativa del puerto se vería saturada en el corto plazo, disentía con la inclusión de los montos de canon a pagar en el texto de la ley, y condiciones diferentes a las establecidas para la ya existente, lo que generaría inequidad en la competencia.[55]

La empresa Montecon S.A., operadora de contenedores en el área pública del puerto de Montevideo, también manifestó su oposición, no por la existencia de una segunda terminal sino por los términos en que la adjudicación se haría, entendiendo que habría una inequidad en la competencia con la ya existente, lo que imposibilitaría la participación de cualquier particular. La empresa consideraba que las condiciones establecidas en las normas relativas a ambas terminales deberían ser las mismas para asegurar la libre competencia.[56] En un informe producido por el Banco Mundial a solicitud del gobierno uruguayo se estimó pertinente la construcción de una segunda terminal de contenedores en función del nivel de movilización del puerto de Montevideo, en tanto se habría llegado al límite de su eficiencia, a través de la optimización de su infraestructura.[57]

El SUPRA se opuso a la concesión de la nueva terminal en los términos previstos por la ley, sosteniendo su secretario general, Ricardo Suárez, que el Estado estaba *"entregando definitivamente el negocio de los contenedores a manos privadas. […]Se trata del negocio portuario más importante, y en poco tiempo, quizás, el único negocio del puerto […]"*[58] Objetó también la falta de previsión de normas de protección de los trabajadores. Finalmente, realizada la subasta el 17 de marzo de 2010, no hubo oferentes.

Política tarifaria

Según surge de la información difundida por la ANP, la política tarifaria está directamente relacionada con el plan de mejoramiento de la infraestructura marítima y terrestre, con el fin de asegurar el financiamiento a largo plazo y la mayor sustentabilidad respecto de los servicios que se prestan. Fue un instrumento de gran importancia para el cumplimiento de los cometidos asignados y en tanto elemento captador de mercadería.

La baja de precios fue tomada como indicador de la gestión portuaria. El costo medio movilizado, evolucionó de USD 28 la tonelada en 1992; a USD 14,7 la tonelada en 1995 y a USD 12,8 la tonelada en 1997. Y el valor máximo aplicable a las mercaderías desembarcadas se redujo en un 35,7% en el correr del año 1998.

A efectos de la captación de mayor cantidad de mercadería en tránsito, a lo largo del período se adoptaron bonificaciones para movimientos de contenedores de transbordo con origen/destino Paraguay y/o Bolivia, lo que en el ejercicio 2010 permitió recuperar la tendencia creciente de trasbordos por el puerto de Montevideo.

Cuadro 6.1- Movimiento de contenedores de tránsito y transbordo, 2007-2015.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tránsito/trasbordo	80.063	98.629	83.210	92.837	134.260	98.604	119.502	97.204	117.630

estiba									
Tránsito/trasbordo desestiba	90.059	14.067	82.795	97.403	136.560	112.730	126.844	118.873	117.925

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos de ANP

Además de la captación de mayores volúmenes de carga, las tarifas fueron utilizadas como elemento regulador y para el cumplimiento del cometido de coordinar la actividad de los distintos puertos. Así, se dispusieron en 2010 bonificaciones para trasbordos *buque a buque* de mercaderías con destino a Nueva Palmira y Paysandú, efectuados en el puerto de Montevideo en buques de bandera nacional. Las dos estaciones de transferencia flotantes existentes (Don Miguel y Antwerpen) que funcionan relacionadas al puerto de Fray Bentos tuvieron bonificaciones en las tarifas de trasbordo, a efectos de promover la actividad en el río Uruguay. Parte muy importante de la recaudación del puerto de Montevideo está en los trasbordos de buques regionales provenientes del norte y sur argentino, cuyas cargas son luego embarcadas en buques oceánicos de mayor porte hacia su destino final.

En noviembre del año 2013 comenzó a regir una nueva disposición del gobierno argentino que impidió estos tránsitos y que determinó la baja en la actividad del puerto de Montevideo. La disposición 1108/2013 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la República Argentina, estableció: *“Las mercaderías originadas en puertos argentinos, y destinadas a los puertos brasileños, y viceversa, serán obligatoriamente transportadas en buques de bandera nacional de las Partes Contratantes, con participación en partes iguales, en la totalidad de los fletes generados”.* La norma previó además que no se admitían operaciones de trasbordo en puertos de terceros países.

El puerto de Nueva Palmira también enfrentó limitaciones determinadas por medidas adoptadas por organismos de la Rep. Argentina (Resolución de la Prefectura Naval Argentina, de 5 de noviembre de 2013), que obligaron a disminuir el tamaño de los convoyes de barcazas provenientes de la Hidrovía Paraná-Paraguay, pasando de la dimensión usual de 319 m por 60 m, a 236 m por 50 m,

lo que implicó dejar varias barcazas a la espera con considerable aumento de tiempo y costo.

A efectos de paliar las derivaciones de esas medidas se introdujeron cambios en la política tarifaria, adoptándose medidas (bonificaciones) con impacto en la competitividad en costos, y se profundizó el dragado de canales, antepuerto y dársenas, posibilitando el ingreso de buques de gran calado, para recuperar el nivel de actividad de 2011. Las bonificaciones aprobadas por ANP se otorgaron por cada movimiento de contenedor -lleno o vacío- para aquellas compañías armadoras que presentaran carta de compromiso indicando el nivel de tráfico de trasbordos por trimestre acumulativo y que dicho tráfico alcanzara los promedios 2010-2011 del armador. El Directorio otorgó una bonificación de USD 5 por movimiento de contenedor lleno o vacío durante 2013 para trasbordos con origen y destino Paraguay y/o Bolivia, ya fuese en muelles públicos como en muelle de escala, la que se ha prorrogado sucesivamente hasta 2017.

Las tarifas también fueron utilizadas para favorecer el movimiento de cargas en los puertos de Salto, Paysandú y Fray Bentos a través de bonificaciones, promoviendo la complementariedad entre los puertos. En 2014 se prorrogó la bonificación de las tarifas de graneles en operaciones de trasbordo barcaza a barcaza y barcaza a buque de ultramar, cuando la mercadería tuviese anterior embarque o posterior desembarque en otro puerto administrado por ANP.

La política tarifaria llevada a cabo por la ANP ha sido cuestionada recientemente. En un foro realizado en marzo de 2015, Gabriel Oddone expresó que dicho sistema está basado en gran medida en la prestación de servicios de infraestructura. Destacó la existencia de gran variación en los valores mínimos y máximos, valores diferenciales según se trate de importaciones o exportaciones, bonificaciones dispuestas para las mercaderías en tránsito y trasbordo así como otros estímulos para actividades específicas. El citado economista manifestó que generalmente esas tarifas se relacionaron con los costos para cada actividad y servicio y un pago por uso, y consideró esa política tarifaria como un resabio del tipo de puerto anterior a la vigencia de la Ley N°16.246, lo que implicaría un

riesgo de un posible descalce entre los costos de la ANP y los precios percibidos.

El presidente de la ANP expresó que el régimen tarifario, si bien se encontraba en revisión, funcionaba correctamente. Sostuvo que el sistema de precios por uso no es lo usual en la parte marítima, y que el *"sistema tarifario tiene rezagos del pasado, pero a su vez tiene la visión de que recaudamos donde se puede recaudar".* Refirió además que la ANP tenía cuentas equilibradas en su presupuesto que permite realizar inversiones, pagar préstamos y volcar dinero a Rentas Generales, con un funcionamiento económicamente sólido.[59]

Los puertos bajo la competencia de la ANP

La Ley de Puertos cometió a la ANP la administración, conservación y desarrollo del puerto de Montevideo, así como de aquellos puertos que le encomendara el Poder Ejecutivo. La misma ley previó en su Art. 20 que los puertos fuera del departamento de Montevideo quedarían bajo la administración del MTOP, excepto aquellos que el Poder Ejecutivo asignara a la ANP. A la fecha de vigencia de la ley y tal como se preveía en la misma, la ANP solo tenía competencia sobre el puerto de Montevideo. Poco después, mediante el Decreto 555/992 del 16 de noviembre del año 1992, se le encomendó la administración, conservación y desarrollo de los puertos de Fray Bentos, Nueva Palmira y Colonia, así como del muelle comercial de Juan Lacaze (Puerto Sauce). Esta medida fue adoptada a efectos de cumplir con la descentralización y coordinación de la operativa portuaria del país. Con la misma finalidad, mediante el dictado de los decretos 88/006 del 20 de marzo de 2006 y 108/006 de fecha 4 de abril de 2006, los puertos de Paysandú y Salto fueron puestos bajo la competencia de ANP. Ambos casi no habían registrado actividad comercial en muchos años. Posteriormente, el puerto de Paysandú fue incorporado a la categoría de puerto libre, mediante resolución del Poder Ejecutivo.

El puerto de Puntas de Sayago (ex Frigorífico Nacional) fue incorporado a las competencias de la ANP por Decreto 386/008 del

11 de agosto de 2008. En este predio de cien hectáreas se radica uno de los proyectos de ampliación de la operativa portuaria de mayor envergadura. En febrero de 2014 la ANP anunció la firma de un contrato con la empresa Bom-Port S.A., por el que se otorgó en concesión a la misma un área de siete hectáreas, en régimen de puerto libre.[60]

Mediante el Decreto 16/014 del 20 de enero de 2014, el Poder Ejecutivo le adjudicó la administración, conservación y desarrollo del muelle N°3 del puerto de La Paloma y sus áreas conexas, hasta ese momento bajo la competencia del MTOP. La transferencia se hizo efectiva en febrero del 2015. Tiempo después, mediante el Decreto 375/015 del 31 de diciembre de 2015, se complementó la disposición anterior, transfiriendo también el muelle N°2, muelle comercial a través del cual se realizaban embarques de madera hacia el puerto de Fray Bentos, a la ANP:

De acuerdo con la política de coordinación y complementación de los puertos comerciales, los puertos de Colonia y Sauce de Juan Lacaze fueron declarados como puertos complementarios por el Decreto 508/008. Posteriormente, atendiendo a las características de cada uno de ellos, así como de las respectivas operativas, la ANP estableció la especialización del puerto de Colonia en los rubros pasajeros y vehículos, y del puerto Sauce en el rubro cargas.

A efectos de mantener una política de expansión del tráfico marítimo y fluvial, las facilidades de puerto libre posibilitaron la concreción de acuerdos especiales con los países del interior continental. Con Paraguay, que ya saca la mayor parte de su producción de soja y carne a través de la Hidrovía hacia Nueva Palmira y con Bolivia, con el cuál se busca complementar la salida de sus productos por el puerto de Arica en Chile. La política de puertos se desarrolla también en función de la incidencia de la Hidrovía Paraguay-Paraná surgida del Acuerdo de Transporte Fluvial celebrado el 26 de junio de 1992. Esa red abarca aproximadamente tres millones de quilómetros cuadrados y comprende 117 puertos en cinco países, incluyendo el de Nueva Palmira.

La ANP y sus funcionarios

Los cambios en materia de política portuaria fueron paralelos a una importante disminución del número de funcionarios de la ANP. Con la entrada en vigencia de la Ley de Puertos se dispuso una reestructura a efectos de adecuar la plantilla de funcionarios a los nuevos cometidos, en el entendido de que ANP dejaba de cumplir la mayor parte de los servicios que históricamente había tenido a su cargo. Dicha reestructura fue aprobada por Decreto 3/994 del 7 de enero de 1994.

La reducción del número de funcionarios fue uno de los objetivos para todas las empresas públicas de acuerdo con los planteos de reforma del Estado contenidos dentro de los programas de gobierno. Uno de los instrumentos utilizados fue la Ley 16.127, del 7 de agosto de 1990, en especial el Art. 32 que preveía incentivos para la renuncia de funcionarios tanto del Estado central como de entes autónomos y servicios descentralizados, entre otros. La norma también estableció el régimen de excedencia, a través del cual los distintos organismos declaraban excedentes a los funcionarios que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus cometidos.

Entre 1992 y 1996 la Administración redujo el número de funcionarios en forma importante, con la finalidad de disminuir costos y aumentar la competitividad, según se expresa en el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General del año 1996. En marzo de 2001 el número de funcionarios era de 1.247, de los cuales 1.188 pertenecían al puerto de Montevideo y 59 al resto de los puertos comerciales a cargo de la ANP, número que se redujo al 20 de diciembre del mismo año a 1.150 en Montevideo y 57 en los restantes puertos (con 60 bajas en trámite). En marzo de 2002 la cifra bajó a 1.067 funcionarios en total y en diciembre de 2003, a 1.016, según el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, ejercicios 2001-2003. En entrevista ya citada, el ex presidente Álvarez Mazza sostuvo:

Cuando vinimos acá nos comprometimos a un diálogo franco y fluido con el sindicato nuestro (SUANP), en un marco de respeto. Así, a veces con alguna rispidez, lo hemos mantenido. Y eso nos llevó a que allá por julio del 92, en plena evolución de la Ley de Puertos

firmáramos un acuerdo de no interrupción de operaciones, incluida una cláusula de paz que pese a los puntos de vista diferentes, ha permitido que se mantenga el equilibrio.

Otra fue la visión de los trabajadores. Oscar López y José Prato, trabajadores portuarios y sindicalistas, expresaron que durante la presidencia del Ing. Álvarez Mazza se produjeron duros enfrentamientos entre el sindicato y el Directorio.[61]

Poco después de aprobada la Ley 16.246, el sindicato de la estiba (SAEDU) quedó desmantelado, mientras que el sindicato portuario (SUANP) decidió enfrentar las privatizaciones y la desmonopolización de la operativa portuaria. El primer sector afectado fue la Oficina de Personal Obrero que comprendía a todo el *"personal bracero que trabajaba en la estiba de tierra".* Las medidas de lucha que emprendieron fueron los paros "perlados", esto es escalonados, que provocaban gran distorsión en la actividad.

Sin embargo, dada la incidencia de los funcionarios de la ANP a partir de la operativa de la nueva ley, este tipo de acciones perdió fuerza y debieron recurrir a otros mecanismos. Se cerró el varadero, el servicio médico, se privatizó el amarre y desamarre de buques, se licitó el Complejo Frigorífico, a lo que se sumaron los retiros incentivados, lo que llevó el número de funcionarios de 4.500 a 1.500.

La reducción del número de funcionarios de la ANP (1992-2006)

En paralelo, desde 1973 y con mayor profundidad en la década de 1990, se efectuó una fuerte y sostenida reducción de los funcionarios de las EP [empresas públicas] que pasaron aproximadamente de 65 mil en ese año a 30 mil en 2000 (Azar et al., 2009). La modernización técnica de las funciones operativas y administrativas explica parte de esa reducción.

Otra parte importante se debió a privatización o cierre de EP, a cierre o reducción de servicios considerados no estratégicos en algunas empresas, especialmente en ANCAP, y a tercerización de servicios en la mayoría. Un caso extremo fue la ANP con la aprobación en 1992 de la Ley de Puertos (Nº16.246), que modificó la ley fundacional y adjudicó a la ANP la función de administración y conservación de los puertos, pudiendo otorgar concesiones y permisos a las empresas privadas para prestar servicios portuarios en régimen de libre concurrencia.

Magdalena Bertino, "La reforma de las grandes empresas públicas uruguayas", en: Guillermo Fajardo y Alejandro Labrador (Coord.), *La empresa pública en México y*

No obstante, el sindicato pudo mantener conquistas y, mediante el convenio de julio de 1992 antes aludido, se acordó la estabilidad laboral de todos los funcionarios de la ANP, a efectos de que no fueran incluidos en listados de excedencia o disponibilidad, hasta la finalización del período de gobierno de Luis Alberto Lacalle. El dirigente sindical Wilmar Márquez sostuvo que luego de la aprobación de la Ley de Puertos se definieron dos grandes metas: juntar firmas para someter la ley a referéndum, lo que no pudo lograrse, y la firma del convenio de estabilidad laboral, bajo la consigna *"ni un trabajador portuario fuera del puerto y una tarea para cada portuario".*

Según el presidente del SUANP y del SUPRA, Ricardo Suárez, el sindicato no se oponía a un cambio en la legislación portuaria para adaptarse al contexto regional y mundial y adecuarse a las nuevas tecnologías. Pero consideró que se pudo haber hecho de forma diferente, no solamente atendiendo a los intereses de armadores y agencias marítimas. Y si bien la Ley N°16.246 previó un capítulo sobre los trabajadores de la estiba, pronto fue suprimida, dejando sin protección a los trabajadores, con pérdida de puestos de trabajo y desregulación. No obstante, la posición que el sistema político en su conjunto sostuvo fue en un sentido diferente a lo que el sindicato propició.[62]

Debido a la desmonopolización de la operativa portuaria, el comienzo de la actuación de empresas privadas y la eliminación de la estiba administrada por ANSE nació una "nueva mano de obra portuaria" caracterizada, según se expresa en el Boletín del Sindicato Portuario de julio de 2016, por la precariedad, la eventualidad y la reducción de los salarios, y dificultada cuando no impedida su sindicalización por las patronales.

Según señalan López y Prato, en la última etapa de la aprobación de la Ley de Puertos se produjo una ruptura entre ambas organizaciones:

[…] y cada sindicato toma rumbos distintos: SAEDU negocia un aumento en los incentivos para el retiro de sus trabajadores, y el SUANP, en cambio, mantiene su posición de rechazo y sigue

luchando en las mismas condiciones, realizando propuestas como ser que la estiba y desestiba de arriba y abajo del buque pasara a competencia de ANP.[63]

El SUANP, por su parte, vio dificultada su actuación ya que, como se señaló con anterioridad, disminuyó el impacto de las medidas de lucha que adoptaba tradicionalmente -como los paros perlados-, en razón de la incidencia cada vez mayor de las empresas privadas. Su trabajo tuvo por objeto el establecimiento de un sistema portuario que coordinara y complementara todos los puertos comerciales del país.

Ante las dificultades presentadas por la precarización del trabajo en empresas prestadoras de servicios portuarios, en especial ante un problema surgido por la no concurrencia a trabajar el 1º de mayo de 2002, con la consecuencia del despido de los trabajadores, se intensificó el trabajo del conjunto de los trabajadores de las empresas privadas y de la ANP. Esos trabajos conjuntos dieron como resultado que el 3 de noviembre del año 2007 se establecieron las bases para la formación de un sindicato que incluyera a todos los trabajadores portuarios, los públicos y los privados, conformándose el Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA), que ha incorporado no solamente a los trabajadores de los puertos bajo la administración de la ANP, sino también de las empresas y los puertos privados.[64]

Directorios de la Administración Nacional de Puertos: 1989-2015

Presidente	Eduardo Roberto Álvarez Mazza	09/11/1990	27/9/1995
Vicepresidente	Luis José Martínez Villalba	09/11/1990	19/11/1993
Vicepresidente	Bautista Ayoroa Silveira	23/02/1994	27/09/1995
Director	Martin Jorge de León Labat	27/02/1989	10/11/1990
Director	Armando Barrán Crespo	27/02/1989	11/11/1990
Director	Álvaro Daniel Musso Beraldo	09/11/1990	16/05/1994
Director	José Luis Arechavaleta Rovira	07/07/1994	27/09/1995
Directora	Myra Selva Tebot Gastañaga	09/11/1990	01/08/1994

Director	Carlos Eduardo Curbelo	09/11/1990	05/10/1993
Presidente	**Ruben Hugo Díaz Burci**	27/9/1995	14/8/1998
Vicepresidente	Augusto César Montesdeoca	27/9/1995	31/10/1998
Director	Cayetano Capeche Gonzalez	27/9/1995	18/1/2001
Director	José Tomas Losada Corbo	27/9/1995	18/1/2001
Director	Pablo Daniel Abdala Schwarz	27/9/1995	31/10/1998
Presidente	**Edison Manuel Gonzalez Lapeyre**	14/5/1998	18/1/2001
Vicepresidente	Washington García Rijo	11/2/1999	18/1/2001
Director	Carlos Sarthou Riso	15/4/1999	18/1/2001
Presidente	**José Agustín Aguerre**	18/1/2001	8/7/2003
Vicepresidente	Cayetano Capeche	18/1/2001	10/6/2005
Director	Jorge Celso Campomar Barrios	18/1/2001	10/6/2005
Presidente	**Luis Enrique Loureiro Frumento**	8/7/2003	10/6/2005
Presidente	**Fernando Mario Puntigliano Etchart**	15/08/2005	01/09/2009
Vicepresidente	Bernardo Gastón Silbermann Victoria	10/06/2005	31/08/2009
Presidente	**Bernardo Gastón Silbermann Victoria**	01/09/2009	18/05/2010
Vocal	Santiago Sotuyo Blanco	02/06/2008	31/08/2009
Vicepresidente	Santiago Sotuyo Blanco	01/09/2009	18/05/2010
Director	Fabián Dewet Barbato Añon	21/12/2009	18/05/2010
Presidente	**Alberto Díaz Acosta**	18/5/2010	27/02/2015
Vicepresidente	Juan José Domínguez Díaz	18/05/2010	01/05/2014
Director	José Pedro Pollak Varela	16/07/2010	23/10/2013
Vicepresidente	Daniel Montiel	27/06/2014	27/02/2015

Vocal	Andrés Channazaroff	20/11/2013	27/02/2015
Presidente	**Alberto Díaz Acosta**	02/03/2015	
Vicepresidente	Daniel Montiel	02/03/2015	08/08/2016
Vocal	Andrés Channazaroff	02/03/2015	
Vicepresidente	Juan José Domínguez Díaz	01/09/2016	

3. La infraestructura portuaria[65]

El puerto de Montevideo y los nuevos roles de la ANP

La infraestructura de un puerto está constituida por el conjunto de instalaciones necesarias para prestar servicios a la navegación, protección de buques, transporte y protección de mercaderías. La componen entre otros, los diques de protección, canales de acceso, dársenas, muelles, depósitos cerrados o abiertos, terminales para contenedores y vías de acceso externas.[66]

Además de la infraestructura, un puerto requiere para su funcionamiento de la denominada "superestructura portuaria", formada por el equipamiento eléctrico y mecánico, terrestre o marítimo que sirve de apoyo a la operativa portuaria (grúas, dragas, cintas transportadoras, entre otros), así como los edificios de oficinas administrativas, talleres, etc.

A partir de la vigencia de la Ley de Puertos, la ANP dejó de prestar la mayor parte de los servicios portuarios, y asumió la administración, conservación y desarrollo del puerto de Montevideo y, por tanto, de la infraestructura del mismo. En 1994, en entrevista ya citada, el entonces presidente de la ANP, Álvarez Mazza, sostuvo al respecto: *"El desarrollo lo vamos a lograr con la participación privada en la operación, y luego, con la inversión. O sea, mediante la concesión de permisos de ocupación de áreas o depósitos para realizar otros servicios portuarios".*

A partir de la aprobación de la ley, comenzaron a realizarse obras a efectos de adecuar la infraestructura existente a la nueva operativa y lograr el posicionamiento del puerto de Montevideo a nivel regional. Las primeras medidas adoptadas tuvieron como objetivo lograr espacio para la instalación de las empresas privadas. Así, se procedió en períodos sucesivos a la demolición de depósitos, construcción de nuevos accesos (Maciel y Florida), refuerzos de muelles, y la realización de las obras necesarias para brindar aquellos servicios que continuaron a cargo de la ANP, como el suministro de agua potable y energía eléctrica, entre otros.

Una de las más importantes adecuaciones de infraestructura fue la realizada en el año 1996 en la Terminal de Pasajeros de Montevideo, dada en concesión a una empresa privada que realizó una inversión de diez millones de dólares. La concesión tuvo un plazo de diez años, con una cláusula de posible prórroga hasta los treinta años. Vencido el plazo inicial, se prorrogó en dos oportunidades por cinco años cada una. En la primera de ellas se establecieron ciertas obligaciones a cargo de la empresa para la mejora y ampliación de las instalaciones y servicios a prestar. La segunda prórroga venció en el año 2015, y la resolución de no renovar la concesión fue impugnada por la empresa Los Cipreses S.A. que posteriormente accionó ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con esa situación, el Poder Ejecutivo dispuso que la ANP retomara su administración. El SUPRA expuso su visión negativa sobre el resultado final de dicha concesión. Destacó que los ingresos percibidos por la ANP no sufrieron variación en todo el período y la empresa no cumplía adecuadamente con las obligaciones que se establecieron en ocasión de la primera prórroga. Se habían refinanciado sumas adeudadas, lo que hizo que el sindicato dudara de la exactitud de las inversiones efectivamente realizadas por la concesionaria.[67]

Las zonas logísticas del puerto gestionadas por operadores de depósitos abiertos o techados se incrementaron mediante nuevos permisos y concesiones bajo el régimen de puerto libre establecido por la normativa vigente. El área del puerto de Montevideo se incrementó para cubrir las necesidades de espacio para depósito y distintas operaciones. Así, en el acceso norte, con fondos propios, la ANP desarrolló obras de relleno cubriendo diecisiete hectáreas, luego otorgo diez de ellas en régimen de permiso. Las obras incluyeron la pavimentación de tres hectáreas destinadas a depósito de cargas en contenedores.

En el período 1997-1998 ANP realizó inversiones financiadas por el Banco Mundial para la adecuación del puerto de Montevideo consistentes en acondicionamiento de pavimentos internos (110.000 m^3), construcción de accesos, demolición de depósitos para la

ubicación de una terminal multipropósito, así como para destinar espacios para depósitos a cielo abierto, instalación eléctrica de alta tensión y refuerzo estructural de los muelles 8 y 9. En el año 2000, de acuerdo con el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General correspondiente a ese ejercicio, se demolieron los depósitos 8 y 9 y se pavimentaron diversas áreas, trabajos que posibilitaron el acceso de grúas móviles para contenedores en casi todos los muelles comerciales. En ese año también se terminó la revisión del Plan Maestro del año 1999, conjuntamente con el Plan Estratégico, para definir líneas de acción para los cinco años siguientes. Se reconocía la necesidad de confiar la terminal de contenedores a un operador único que tomase a su cargo la gestión en forma integral, utilizando toda la tecnología disponible, incluyendo el crecimiento de la infraestructura asociada: nuevo muelle, aumento de la superficie y del equipamiento especializado.

Como hemos dicho en el año 2001, a partir de una subasta pública realizada por el gobierno uruguayo, el grupo Katoen Natie adquirió el 80% del paquete accionario de TCP e inició sus actividades ese mismo año. Al momento de la toma de posesión el predio adjudicado era de ocho hectáreas, con un muelle de 288 m y contaba con una grúa pórtico. El muelle de escala fue llevado a 638 m de extensión y a una profundidad de 11,5 m. La extensión del muelle permitió comenzar a operar a más de un buque simultáneamente. El total del espacio ocupado fue de 34 h que fueron pavimentadas y equipadas con 8 grúas pórtico, además de equipamiento móvil. Las principales inversiones realizadas por la empresa fueron en obras de infraestructura como, dragado, obras civiles en muelles y playa de contenedores, obras conexas como un nuevo depósito logístico techado de 6.700 m^2, la incorporación de grúas, *straddle carriers* y otros equipos, más de 5000 *ground spots* (huellas) para contenedores llenos y vacíos y más de 2500 conexiones eléctricas (denominadas tomas *reefers*) para contenedores refrigerados con mercadería perecedera que aseguran la cadena de frío que permite que se concentren en el puerto de Montevideo cargas provenientes de la región.

El Plan Estratégico también previó la construcción de una nueva terminal multipropósito frente a los viejos clubes de remeros, y para un período posterior, la posibilidad de una terminal para buques de menor calado en la zona de Capurro. La construcción del Muelle C -Proyecto Institucional N°1- buscaba incrementar la competitividad a nivel regional del puerto de Montevideo, fue un proyecto orientado a atender la mayor demanda de espacios. Su construcción estaba esbozada en el Plan Maestro de 1999 como una necesidad de aumento de la infraestructura en función de los pronósticos de tráfico y necesidades del puerto con horizontes a 2005, 2010 y 2015. La planificación fue corroborada por estudios técnicos realizados por el BID en el Marco del Programa de Modernización del Puerto de Montevideo (URL-1004). Luego estudios complementarios realizados a través de dicho organismo, dieron como resultado el Anteproyecto Avanzado del Nuevo Muelle C, que incluyó el pliego para la realización del Llamado a licitación para la Construcción de un Muelle multipropósito C y Dragado del Área de Maniobras del Puerto de Montevideo.

La obra fue realizada con fondos propios de la ANP y financiamiento del BID, que inicialmente concedió un préstamo por 40 millones de dólares mediante el Contrato de Préstamo BID 2031/OC-UR. Cumplido el llamado a licitación, los presupuestos de las ofertas presentadas fueron muy superiores a las estimaciones realizadas, por lo que el BID otorgó un préstamo suplementario (Contrato de Préstamo 2247/OC-UR) por veinte millones de dólares adicionales.

El nuevo muelle de 333 m de largo y 45 m de ancho, se complementó con la profundización del área de maniobras de la Dársena II y una zona adyacente de 4 h que permitió la operación de grúas a pie de muelle. La obra comprendió además las defensas, su pavimentación, desagües, instalaciones eléctricas para servicios de muelle y explanada, espacio para transformadores para grúas pórtico e instalaciones de agua potable. Fue inaugurado el 4 de febrero del año 2015 por el presidente de la República, José Mujica, y calificada como de gran porte por el presidente de la ANP, Alberto Díaz, no solamente por los montos de inversión, sino por las

características de sus instalaciones. Su puesta en funcionamiento habilitó el acceso a buques de mayor tamaño y la atención de mayores volúmenes de carga en contenedores, general y a granel.

La ANP desarrolló su Proyecto Institucional N°7 enmarcado en los lineamientos estratégicos definidos en su Plan Maestro, con el propósito de brindar servicios logísticos de almacenamiento, acondicionamiento y embarque de graneles que permitieran aportar mayor competitividad al sector agroindustrial de la región. En el año 2010 fue otorgada una concesión para la construcción y explotación de una terminal para acopio y embarque de graneles, la misma fue adjudicada mediante licitación pública internacional a la empresa Obrinel S.A., sociedad integrada por el grupo Christophersen S.A. y la empresa brasileña Hidrovías do Brasil S.A. Esta empresa construyó la Terminal de Graneles de Montevideo (TGM), en la zona norte del puerto. Esta especializada en embarque de graneles en general y permite la carga de buques *Panamax* y *PosPanamax*, de hasta 12,5 m de calado. La inversión total en obras fue de USD 100.000.000, consta de doce silos con capacidad de almacenamiento de 120.000 t de granos y 7.000 t de chips de madera.

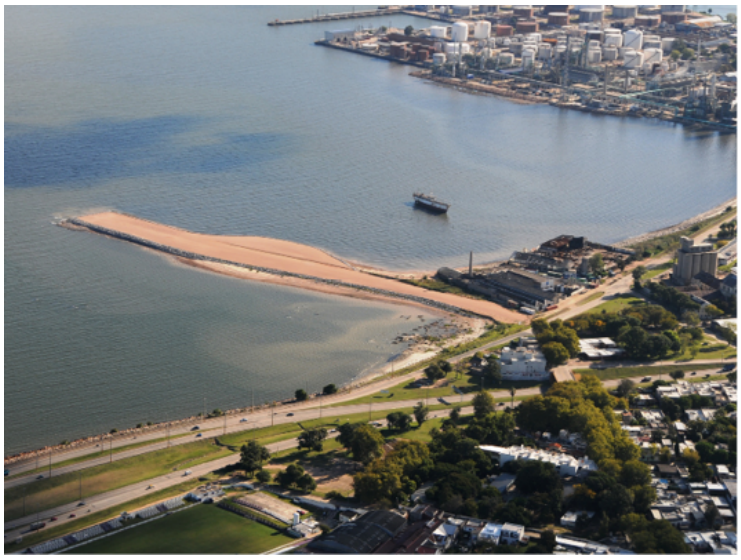


Imagen: 6.3 - Área portuaria de Capurro

Fotografía: Toma aérea, marzo de 2013, Autor: s/d, ANP.

Entre los planes más importantes en ejecución para el puerto de Montevideo se destaca el Proyecto Institucional N°8 Puerto Capurro, destinado a la actividad pesquera, que prevé dos módulos, uno destinado a la flota nacional y otro a los buques extranjeros, con mayor calado. Este proyecto estaba previsto en el Plan Maestro de 1999, como un adicional. El proyecto quedó en suspenso, no obstante, y según expresó el Ing. Daniel Goldzak de ANP, la realización de obras según el Plan Maestro de desarrollo del puerto dificultaría a largo plazo el acceso de barcos pesqueros, por lo que surgió la necesidad de una nueva terminal pesquera.[68]

Al comenzar las obras de ampliación y profundización de los muelles comerciales, se retomó el proyecto de construcción de una terminal pesquera, presentada como una obra que permitirá la liberación de espacios que hoy ocupan los barcos pesqueros en el recinto portuario y la realización de otras obras de infraestructura. Se recibieron propuestas para su construcción por parte de empresas privadas en el marco de la Ley –denominada- de “Reactivación Económica” (Nº 17.555 del 18 de setiembre de 2002), de acuerdo con la cual se habilitaba a diversos organismos del Estado a recibir iniciativas para actividades susceptibles de ser ejecutadas directamente por los organismos referidos o de ser concesionadas. Realizado el llamado correspondiente, no hubo oferentes. La ANP optó por dar por finalizado el procedimiento previsto y ejecutarla como obra pública. Para su futura construcción se hicieron expropiaciones que incrementaron el recinto portuario y se realizaron importantes trabajos de relleno.

La ANP se propone desarrollar comercialmente el predio ubicado sobre Punta de Sayago extremo oeste de la bahía de Montevideo, sobre el Río de la Plata. Este emprendimiento se encuentra a aproximadamente 10 km del canal de acceso al puerto de Montevideo, a unos 5 km de la intersección entre las rutas 1 y 5 y el camino Tomkinson, a unos 8 km del colector de las rutas nacionales 1 y 5, y a aproximadamente a 15 km del nodo Peñarol correspondiente a la red ferroviaria nacional.

El desarrollo de este polo logístico es el principal proyecto (Proyecto Institucional N°31) en curso para complementar el área terrestre y marítima en Montevideo con un predio de cien hectáreas, que prácticamente duplica el área actual del puerto. Se prevé la zonificación de dicha superficie, contemplando diferentes modalidades operativas a las distintas áreas según el tipo de régimen asignado: una en régimen de puerto libre, un sector en el que se podrán realizar actividades portuarias e industriales asociadas, y otro que funcionará como zona franca. Del primer sector ya se han otorgado siete hectáreas mediante licitación.

Equipamiento de ANP en el puerto de Montevideo

Para la operativa en la zona pública, la ANP cuenta con el siguiente equipamiento: grúas multipropósito para carga de graneles, general y contenedores (4 grúas móviles eléctricas sobre rieles Takraf de 12 toneladas a 25 m, 2 grúas móviles eléctricas sobre rieles Takraf de 40 toneladas a 32 m), grúas para carga general y de graneles (6 grúas móviles eléctricas sobre rieles Duro Felguera de 6 toneladas a 15 m).

Las empresas privadas disponen de su propio equipamiento para efectuar sus operativas. Estos equipos varían en función de la actividad a desarrollar por cada operador.

Infraestructura, más allá de Montevideo.

Como ya hemos señalado, en 1992 el Poder Ejecutivo por el Decreto N°555/992 del 16/11/1992 amplió los cometidos de la ANP, encomendando a la administración, la conservación y desarrollo de los puertos de Fray Bentos, Colonia, Nueva Palmira y el muelle comercial de Juan Lacaze. En el año 2006, dicha responsabilidad se amplió con la inclusión de los puertos de Paysandú y Salto, y desde el 30 de diciembre de 2015 se incorpora a la ANP las funciones de administración, conservación y desarrollo del puerto de La Paloma.

La ANP tiene una visión estratégica de los puertos comerciales del país como un Sistema Nacional de Puertos (SNP) en el cual cada puerto es complementario y especializado, asimismo el desarrollo de la infraestructura portuaria y de las políticas comerciales se planifica desde una óptica regional complementaria y de un transporte multimodal que atienda las necesidad de la producción y permita el acceso universal a los servicios portuarios.

Puerto de Fray Bentos

La reducción del número de funcionarios de la ANP (1992-2006)

El desarrollo de los puertos representa un factor de empleo importante, pero además constituye una base para la instalación de otras actividades, industriales, comerciales, agrícolas, y el Desarrollo de la infraestructura que los circunda.

Pasaje del Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, ejercicio 1997, p. 64.

Este puerto tenía escasa actividad, por lo que requirió la realización de adecuaciones importantes, entre las que sobresalieron reformas estructurales en el muelle que estaba dañado. Entre los años 2002 -2003 ANP realizó la reparación de infraestructura y pilotes con una inversión de un millón y medio de dólares. En el año 2007 se aumentó la extensión del muelle (en setenta y cinco metros) para habilitar la atención de más de un buque simultáneamente mediante la inversión de aproximadamente USD 7.000.000. En el año 2015 se definió la incorporación de una nueva grúa móvil marca Terex, modelo Quaymate M50, que podrá trabajar con una máxima capacidad de izaje de 50 ton. Además de la grúa se adquirieron dos grapos electromecánicos de 8 y 12 m^3 de capacidad y dos *spreader* semiautomáticos de 20 y 40 pies para levantar contenedores de 20 y 40 pies, por un monto que superará los USD 3.000.000 de inversión.

Tiene actualmente un muelle de ultramar de 250 m de largo y 34 m de ancho, con una profundidad de 24 pies, y un muelle de cabotaje de 225 m de extensión y 22 m de ancho, con profundidad exterior de 18 pies e interior de 8 pies. Cuenta además con una zona de alije y complemento de carga en Punta Arenal, en el río Uruguay, que le fue asignada por resoluciones del MTOP de fecha 7 de marzo de 2013 y 11 de junio de 2014, e incorporadas al recinto portuario de Fray Bentos mediante el Decreto 271/013 del 2 de setiembre del año 2013.

Imagen: 6.4 - Puerto de Fray Bentos. Abril 2013

Fotografía: vista aérea del Puerto de Fray Bentos. Fecha: 6 de abril de 2013. Autor: s/d, ANP.

Puerto de Nueva Palmira

El puerto de Nueva Palmira es el segundo puerto del país en cuanto a los volúmenes de carga movilizados, fundamentalmente opera con cargas de granos, productos químicos y fertilizantes a granel. Tiene acceso fluvial y marítimo, con un calado de - 9,7 m. Al mismo se accede por la Hidrovía Paraguay-Paraná y por los canales

Martín García y Emilio Mitre. Se conecta a su vez a la red nacional de carreteras.

En 1998 se habilitó el dragado del puerto, lo que permitió recibir embarcaciones comerciales de mayor calado y facilitó las operaciones de barcazas. Con el paso de los años y la expansión de las economías de los países del MERCOSUR, Nueva Palmira se constituyó como un complejo portuario integrado por: el muelle oficial gestionado por ANP, en el que opera además la empresa Terminales Graneleras Uruguayas S.A. (TGU), los muelles privados de Corporación Navíos S.A. -que operan fundamentalmente graneles agrícolas- y el muelle de Ontur S.A., inicialmente ligada a carga de celulosa, pero que también trabaja con otras mercaderías como graneles agrícolas y fertilizantes.

El puerto oficial cuenta con un Muelle de Ultramar que fue objeto de extensión en su longitud y posee 370 m de largo, con anchos que varían entre 11 m en zona de transporte de la Terminal Granelera en la parte norte y 39,53 m en el sector sur. Tiene un calado exterior de 32 pies e interior de 5 m. Se construyó un muelle fluvial, de barcazas, con frente de atraque de 196 metros, al que accede una explanada de 22.500 metros cuadrados. Estas obras se culminaron en el año 2012, alcanzando una inversión de USD 15.000.000. Conjuntamente a estas obras, durante el año 2012 se incorporó a este muelle una nueva grúa Liebherr para 45 toneladas, mediante una inversión de USD 4.500.000.

Se efectuó el dragado a 25 pies del río Uruguay y un calado de 23 pies en los pasos del tramo Nueva Palmira-Fray Bentos, mediante equipamiento propio de ANP.

Este puerto cuenta con: una grúa móvil eléctrica sobre rieles Les Ateliers de 3 toneladas a 8 m y una grúa móvil electro-hidráulica sobre rieles marca Liebherr de 45 ton a 32 m, ambas pueden trabajar con graneles, carga general y contenedores.

Puerto de Colonia

El puerto de Colonia se especializa en transporte de pasajeros y vehículos. La obra de mayor envergadura realizada en el mismo fue la construcción de la Terminal de Pasajeros inaugurada en 2009 –Proyecto Institucional N°5–, que tiene una superficie cubierta de 7.000 m y 20.000 m^2 abiertos. En 2014 se inauguraron las nuevas pasarelas para el embarque-desembarque de pasajeros –Proyecto Inst. N°45–. Estas inversiones han superado los USD 12.000.000 y se realizaron con fondos propios de la ANP.

En el mes de abril del año 2016 se comenzaron a ejecutar dos obras en la terminal, una comprende la demolición de antiguas estructuras y acondicionamiento del terreno de esa dependencia y la otra refiere al acondicionamiento en locales de la planta alta del edificio ubicado en el muelle de ultramar. Cuenta con tres muelles en forma de U, construidos en cemento y protegidos por una escollera. El muelle de ultramar, que tiene una extensión de 146 m, fue objeto de reparación y colocación de defensas; el muelle de cabotaje cuenta con 115 m de largo, el restante tiene 200 m de longitud. Para la movilización de mercadería cuenta con dos grúas móviles eléctricas sobre rieles Les Ateliers de tres y cinco toneladas.

Puerto Sauce – Juan Lacaze

Tiene un calado de entre 18 y 20 pies y atiende fundamentalmente buques petroleros que operan con la planta de combustibles de ANCAP.

En el año 2000 se realizaron obras de adecuación para posibilitar la operación de un ferry que lo unía con el puerto argentino de La Plata, que realizaba operaciones *roll on-roll off.*[69] Cuenta con un muelle de 123 m de extensión con una profundidad de tres metros y medio.

Puerto de Paysandú

En los últimos años se efectuaron diversas inversiones en la infraestructura y equipamiento del puerto, que permiten cargas tanto de graneles como de contenedores. El muelle de cabotaje tiene una profundidad de cuatro metros y una extensión de 300 m de largo y 13 m de ancho. Fue reforzado en toda su extensión en su estructura, recuperación de la protección superior y fundación del espigón. Cuenta con una playa con capacidad para 280 contenedores de dos niveles.

El muelle de ultramar tiene 100 m de longitud y 17,7 m de ancho, con una profundidad de 6,6 m. Cuenta con una grúa multipropósito marca Liebherr para 45 ton. La inauguración de esta nueva grúa multicargas se produjo en el año 2012. Previamente fue necesario realizar diversas obras complementarias en la terminal –Proyecto Inst. N°30-, alcanzando aproximadamente los UDS 5:000.000 de inversión de parte de ANP. Sobre el muelle trabajan además dos grúas eléctricas marca Les Ateliers con capacidad de carga de tres y cinco ton.

En el recinto portuario existen diez silos de 380 ton cada uno y cuatro entre silos de 95 ton cada uno, propiedad del MGAP.

Imagen 6.5 - Barcazas en el puerto de Paysandú

Fotografía: Barcazas en el puerto de Paysandú. Fecha: 6 de agosto de 2013. Autor: Carlos Castillo, ANP.

Puerto de Salto

Cuenta con un muelle de 140 m de longitud y 16,5 m de ancho, que fue restaurado y reparado durante los año 2010 a 2013 para que pueda transitar un transporte de 50 o 60 toneladas, allí se encuentran emplazadas dos grúas eléctricas Les Ateliers con capacidad de cinco toneladas cada una. Su operativa comercial es limitada, siendo su actividad más importante el traslado de personas hacia y desde Concordia, República Argentina. En el marco de un proyecto que tiende a mejorar los servicios a las personas que viajan a Concordia por el río Uruguay, se han reparado y mejorado las condiciones del viejo edificio del Resguardo de Aduanas, donde se cumplen los trámites de ingreso de viajeros, respetando las normativas del Patrimonio Histórico Nacional por estar comprendido dentro de los edificios emblemáticos de Salto. Estas obras han sido posibles mediante la inversión de alrededor de USD 2.500.000.

Puerto de La Paloma

Incorporado recientemente a la administración de ANP, es el único puerto oceánico del país. Opera con carga de madera hacia el puerto de Fray Bentos. Su infraestructura fue adecuada por la Dirección Nacional de Hidrografía con anterioridad a la transferencia a la ANP. Los muelles 2 y 3 fueron construidos en la década de 1980, pero nunca funcionaron.

Dragado en el puerto de Montevideo

El dragado es el mantenimiento de las cotas de profundidad que requieren los canales, dársenas y muelles para el desplazamiento normal de las embarcaciones que hacen uso del puerto. Los trabajos de dragado son imprescindibles para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura portuaria. Se requiere su realización en forma constante debido al volumen de la sedimentación que anualmente se deposita en la bahía y el Canal de Acceso.

Con anterioridad al 2005, el régimen de trabajo era inadecuado, no permitía la continuidad del servicio ni utilizar todo el potencial de esos equipos. En ese año, las dragas fueron reparadas y actualizadas, lo que demandó la realización de trabajos profundos para poder ser utilizadas en un régimen diferente, funcionando las veinticuatro horas. Dentro de esos trabajos, se realizó la adaptación y equipamiento de un remolcador (el *Guenoa*) con una draga tipo arado. Dicha idea y su ejecución corrieron por cuenta de funcionarios de la ANP.[70]

La política de la ANP ha sido realizar el dragado en un sistema mixto que incluye el dragado tercerizado y el dragado por medios propios. Dispone de una flota de dragas y embarcaciones auxiliares, debidamente mantenidas y periódicamente actualizadas, con las que realiza gran parte de las obras de dragado necesarias, completando las obras de dragado con la contratación de empresas internacionales especializadas. El gasto anual promedio de las últimas campañas para todo el sistema portuario, incluyendo los dragados propios y contratados, ha promediado los USD 20.000.000. Dado que la competencia y administración de la ANP se extendió a otros puertos y vías navegables, también se amplió el área de acción de los equipos de dragado. Esto ha impulsado la compra de una nueva draga de succión con doble propulsión y una capacidad mínima de cántara de 4.200 m3, por un monto aproximado de USD 61.000.000. La construcción ya se encuentra en marcha, previéndose la recepción de la draga en el puerto de Montevideo a mediados del año 2019.

De acuerdo a lo definido en el Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015/2019, Ley N° 19.355, varias

embarcaciones pertenecientes a la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) se transfirieron a la ANP: la draga DHD 1 (tráfico), el pontón refulador DHD 2 (cabotaje - tráfico - dragado), la draga DHD 2 (cabotaje – tráfico), el remolcador DHR 2, (cabotaje – tráfico), el vapor DRH 7 (cabotaje). Esta ley en su Art. N° 382, autorizó a la ANP a prestar el servicio comercial de dragado en todos los puertos de la República que se encuentren bajo la órbita de personas públicas o privadas, así como en canales que estén bajo jurisdicción nacional o en conjunto con otro Estado. Para determinar las necesidades y posibilidades de dragado de cada puerto se realizan estudios desde el punto de vista comercial, estudios ambientales, hidrográficos y geofísicos, así como análisis de las condiciones que ofrecen otros puertos de la región con los que se compite. La ANP cuenta actualmente con la siguiente flota de embarcaciones dedicadas al dragado.

Cuadro 6.2- Flota de dragado propiedad de la ANP, 2016.

Embarcaciones ANP	Tipo de embarcación
Draga A. Labadie	Draga de succión por arrastre 3000 m^3
Draga D-7	Draga de succión por arrastre 2750 m^3
G-H.1	Gánguil autopropulsado 600 m^3
G –H 2	Gánguil autopropulsado 600 m^3
G-H 3	Gánguil autopropulsado 600 m^3
Remolcador Guenoa	Con sistema de dragado tipo arado
Remolcador DHR2	Remolcador de apoyo
Remolcador Gral. L. Gómez	Remolcador de apoyo
Remolcador Sanducero	Remolcador de apoyo
Grúa Gral. Artigas	Grúa Flotante de 200 T
Lancha Diamante	Para relevos
Lancha Vigía	Para relevos

Lancha 23 de setiembre	Para Batimetrías
Lancha aguatera Ayuí	Para suministro de agua potable
Draga DHD 1	Draga de succión con cortador
Draga DHD 2	Draga de succión con cortador
Draga DHD 3	Draga de succión con cortador

Fuente: ANP, Departamento Flota y Dragado

4. Movimiento de mercaderías y pasajeros.

A partir de la vigencia de la Ley de Puertos, y de acuerdo con el nuevo rol establecido, la ANP asumió cometidos de administración y desarrollo de los puertos que le fueron asignados. El objetivo conforme a la nueva política portuaria fue aumentar el movimiento de mercaderías y lograr captar mayor cantidad de carga de la región, lo que a su vez permitiría sostener el tráfico de barcos de última generación. El "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General" correspondiente al año 1995 consignó que las medidas adoptadas por la ANP permitieron *"mejorar la competitividad del mercado regional captando un segmento significativo del tránsito a Paraguay e inclusive parte de la carga con origen/destino en Argentina."*

Los puertos comerciales de mayor actividad y rentabilidad bajo la administración de la ANP eran los de Montevideo, Colonia y Nueva Palmira. Para los restantes puertos se buscó el aumento de su operativa a través de la asignación de recursos y mejora de su infraestructura. De acuerdo con el cometido de coordinación y descentralización de los puertos, se previeron mecanismos de complementariedad entre estos y su especialización no excluyente, teniendo en cuenta sus características, su zona de influencia, su posición respecto de la Hidrovía Paraná-Paraguay y Uruguay, el tipo de embarcación que su infraestructura le permitía atender, así como la producción de su zona de aledaña. El carácter de puerto libre de la mayoría de los puertos permite el desarrollo de diversas actividades que añaden valor a la mercadería en tránsito y permiten incorporar mano de obra nacional.

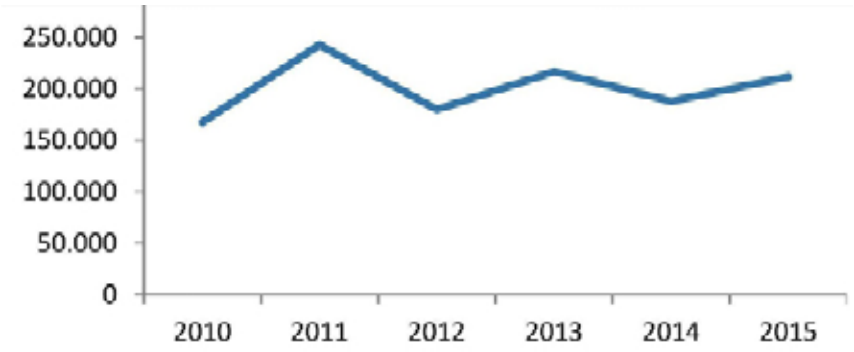
El volumen de carga para abastecer las necesidades del país no es suficiente para mantener el tráfico de barcos de última generación, como se dijo. Para lograrlo, ANP apuntó a captar mayor cantidad de carga de los países vecinos, prestando más cantidad y variedad de servicios. Esa es la forma en que se logró el crecimiento sostenido de la actividad.[71]

Movimiento de mercaderías

En años posteriores a 1992, se manifestó una tendencia creciente en la actividad de los puertos del país. El puerto de Montevideo, el más importante del SNP, se consolidó como un puerto multipropósito, atendiendo contenedores, graneles, pesca, transporte de pasajeros, automóviles, carga general y cruceros. En convenio de la ANP con la UdelaR se realizaron estudios para establecer la incidencia que tienen los servicios y actividades que se desarrollan en este puerto en la economía nacional. Así, para 2012, el Valor Agregado Bruto (VAB) directo generado fue de USD 361 millones, equivalente al 0,72% del Producto Bruto Interno (PBI) de ese año, y se generaron 6.782 puestos de trabajo directo.

La ANP, de acuerdo con los objetivos de la política portuaria del país, buscó el incremento de la operativa de los puertos comerciales, en especial los de Montevideo y Nueva Palmira a través de la captación de mercadería en tránsito y los trasbordos. El gráfico 6.1 muestra la evolución de los movimientos de contenedores de trasbordo en el período 2010-2015, del que surge su disminución como consecuencia de la reducción del tránsito de mercaderías provenientes de Argentina hacia el final del año 2013, y el paulatino incremento posterior derivado de las medidas adoptadas para captar mayor carga.

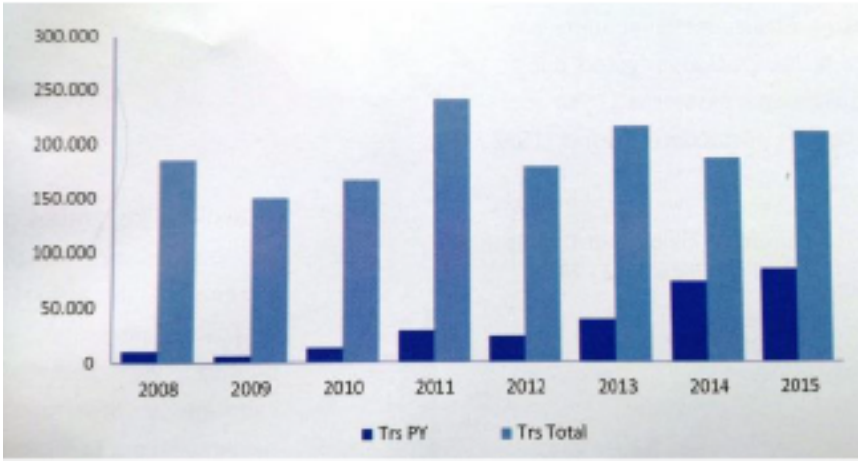
Gráfico 6.1- Evolución del movimiento de contenedores de transbordo, 2010-2015.



Fuente: *Cifras 2015,* Área Comercialización y Finanzas ANP, pág. 12.

A través de diversos instrumentos como la adopción de una serie de bonificaciones tarifarias, ANP buscó captar mercaderías de trasbordo de los países del interior continental y la fidelización con empresas a efectos de lograr recuperar el movimiento del año 2011.[72] Los instrumentos referidos lograron los resultados que surgen del gráfico (6.2), que muestra un incremento de los trasbordos cuyo origen o destino fue Paraguay. Si bien el número de buques arribados al puerto de Montevideo disminuyó, el tonelaje de los mismos se incrementó como lo muestran los gráficos que siguen.

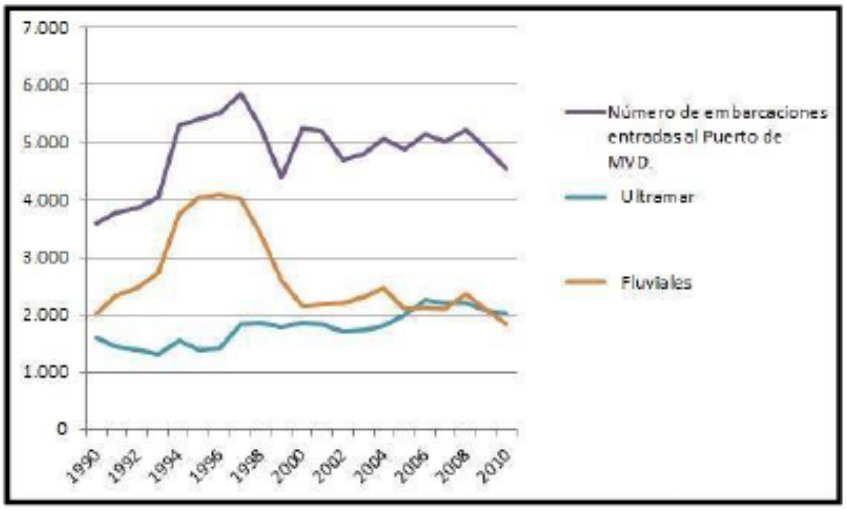
Gráfico 6.2 - Evolución del movimiento de contenedores de transbordo con origen/destino Paraguay, 2008-2014.



Fuente: *Cifras 2015,* Área Comercialización y Finanzas **ANP, pág. 13**

El gráfico (6.3) contiene la evolución del total de embarcaciones arribadas al puerto de Montevideo, discriminando las de ultramar y las fluviales en el período 1990-2010.

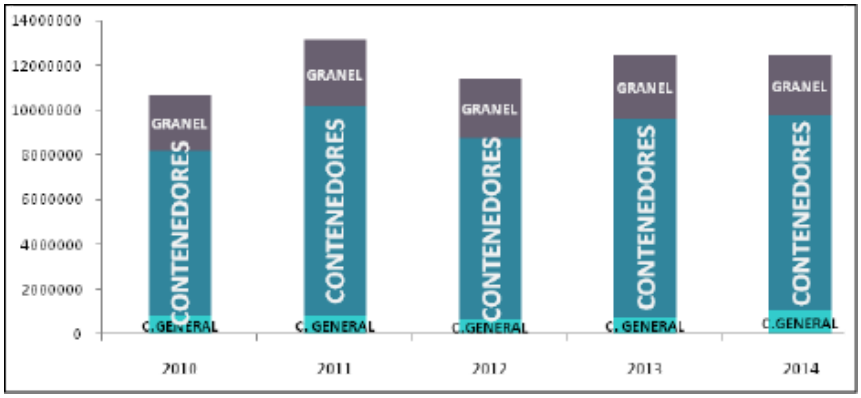
Gráfico 6.3- Evolución de los buques arribados al puerto de Montevideo, 1990-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados en “Las empresas públicas en el Uruguay”, proyecto I+D coordinado por Magdalena Bertino y Milton Torelli. (www.iecon.ccee.edu.uy, Base empresas públicas, Series A.N.P.)

Las cargas en contenedores fueron preponderantes en el período. El gráfico (6.4) muestra el movimiento comparativo de toneladas en el período 2010-2015, de acuerdo con el tipo de operativa (carga general, contenerizada y granel).

Gráfico 6.4- Comparativo de toneladas movilizadas, puerto de Montevideo, 2010-2014.

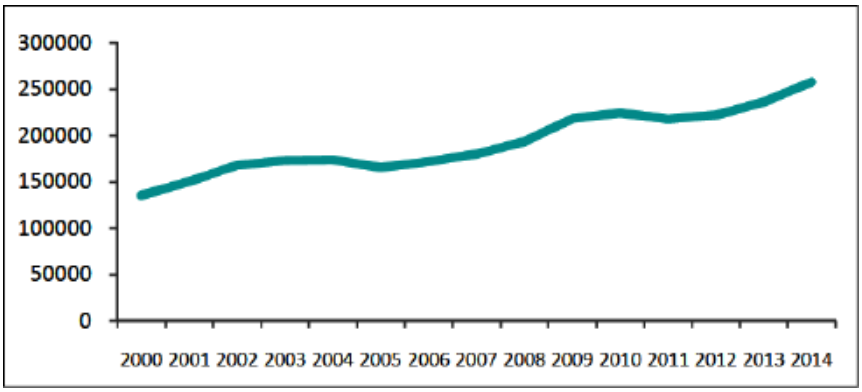


Fuente: *Memoria Anual 2014,* ANP.

El crecimiento de la carga en contenedores ha sido permanente y a tasas del 4,8% en teus (unidad de medida para el transporte marítimo equivalente a un contenedor de veinte pies) y 5,2% en cajas para los últimos nueve años. En el año 2011 se produjo un incremento del 41%, tanto para contenedores como teus, para desacelerarse en 2012 y recuperarse levemente en el año siguiente, para luego descender debido a las oscilaciones de políticas económicas de la región, en especial las medidas adoptadas por la República Argentina antes mencionadas.

Las tareas de dragado y profundización del Canal de Acceso y en los muelles habilitaron el arribo y operativa de buques de mayor tonelaje.

Gráfico 6.5- Evolución del tonelaje de buques arribados al puerto de Montevideo, 2000-2014.



Fuente: *Memoria Anual 2014,* ANP, pág. 35

Puerto de Nueva Palmira

Como se ha dicho, el puerto de Nueva Palmira conforma un sistema portuario integrado por el muelle oficial y puertos de operativa privada. Tiene acceso fluvial y marítimo, lo que le permite operar con buques de calado importante. Se accede al mismo a través de la Hidrovía Paraná – Paraguay y de los canales Martín García y Emilio Mitre.

Mientras que en general en los puertos del interior el aumento de actividad fue incipiente, en el de Nueva Palmira fue muy importante, mediante la conjunción de inversión pública y privada, se consolidó como la principal terminal del río Uruguay y segundo puerto en importancia después del de Montevideo. Es clave para la salida de exportaciones agrícolas del litoral. Ya en 2003 había superado el millón de toneladas de mercadería movilizada. Su rol como puerto de salida de productos del interior continental a través de la Hidrovía Paraguay- Paraná es de suma importancia, tal como surge de los datos discriminados sobre los últimos años.

El cuadro (6.3) muestra la evolución de los movimientos en el período 2007- 2015, del que emerge la importancia de las operaciones de tránsito y trasbordo de mercadería, que paulatinamente van superando a las mercaderías de importación/exportación. En el año 2015, las mercaderías en tránsito y trasbordo alcanzaron en conjunto el 74% del total movilizado, según cifras de la ANP.

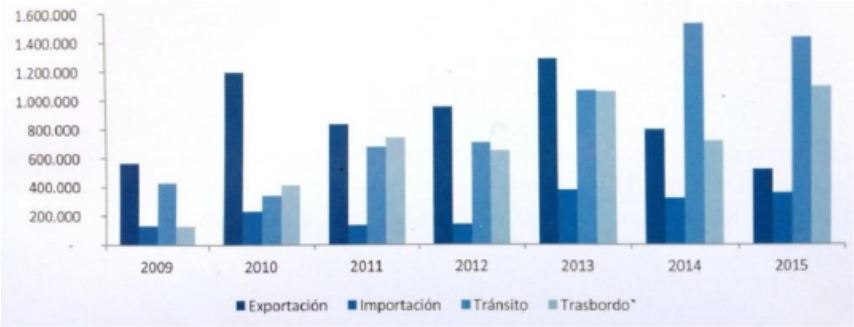
Cuadro 6.3- Total de toneladas movilizadas en el puerto de Nueva Palmira, 2007-2015.

AÑO	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	TRÁNSITO	TRASBORDO	TOTAL
2007	597.150	106.586	494.513	92.608	1.290.857
2008	353.061	106.743	392.646	51.320	903.770
2009	566.899	129.894	427.935	127.125	1.251.853
2010	1.190.749	230.892	340.533	411.669	2.173.843
2011	830.276	133.050	672.336	736.661	2.372.323
2012	949.855	140.860	704.346	643.466	2.438.527
2013	1.278.674	374.384	1.058.663	1.047.663	3.759.384
2014	824.737	320.698	1.058.158	682.294	3.335.887
2015	512.096	350.174	1.408.293	1.074.623	3.345.186

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos de ANP.

El movimiento de mercadería correspondiente al muelle oficial creció en los últimos diez años, como muestra el gráfico siguiente (6.6), destacándose los años 2010 y 2013 con porcentajes de crecimiento de 74% y 52% respectivamente.

Gráfico 6.6 - Evolución del tonelaje movilizado en el puerto de Nueva Palmira, 2009-2015

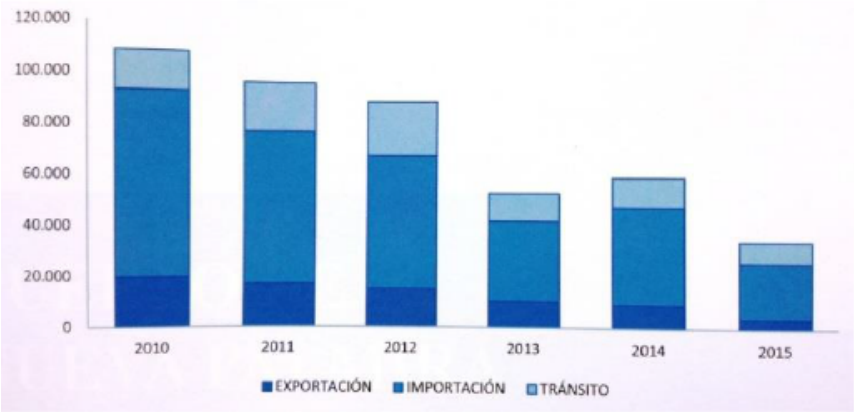


Fuente: *Cifras 2015,* Div. Desarrollo Comercial, Área Comercialización y Finanzas ANP

Puerto de Colonia

Los puertos de Colonia y Juan Lacaze fueron declarados como puertos complementarios por la ANP mediante la Resolución N°112/2009 del 24 de agosto del año 2009, especializándose el primero en el transporte de pasajeros y vehículos -fundamentalmente automóviles de los pasajeros-. Sin perjuicio de ello, dado que la especialización es no excluyente, también recibe mercadería, cuyo volumen ha disminuido, como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 6.7- Evolución toneladas movilizadas en el puerto de Colonia, 2010-2015.

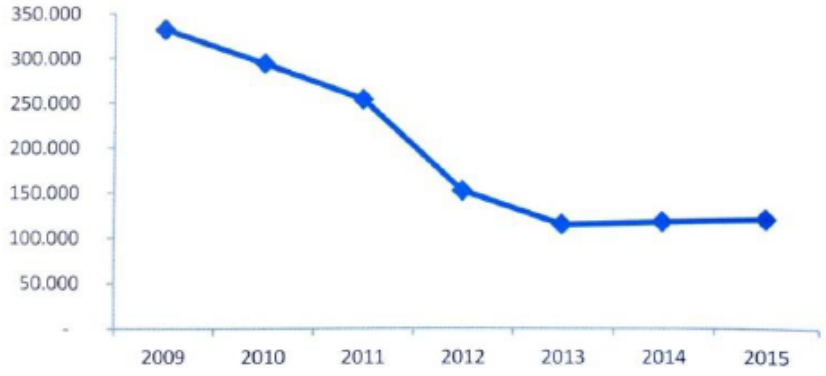


Fuente: *Cifras 2015,* Área Comercialización y Finanzas, ANP.

Puerto Sauce de Juan Lacaze

El puerto de Juan Lacaze (Sauce) fue especializado en el rubro "carga", principalmente de vehículos con mercadería estibada. La operativa consiste fundamentalmente en el trasbordo de combustibles desde buques de ANCAP.

Gráfico 6.8- Evolución toneladas movilizadas en el puerto "Sauce" de Juan Lacaze-, 2009-2015.



Fuente: *Cifras 2015,* Área Comercialización y Finanzas, ANP, pág 38.

Puerto de Fray Bentos

El puerto de Fray Bentos es esencialmente agro granelero. Su desarrollo se ha enfocado a atender la demanda regional, siendo el puerto de salida de la producción de cebada malteada. La mercadería movilizada se centra en la exportación de cebada, soja y tránsito de madera en rolos. A ello debe agregarse el movimiento de materiales para el armado de molinos para los parques eólicos.

La instalación e incorporación al recinto de la Estación de Transferencia en la Zona de Alije y Complemento de Carga Punta Arenales, destinada básicamente al movimiento de granos, permitió ampliar la operativa del puerto de Fray Bentos no solo en este rubro sino también con nuevos productos (minerales de hierro).

A partir de 2011 la ANP consolidó allí la operativa de buques pesqueros con estadías prolongadas, y la de reparaciones y desguace de embarcaciones.

Puerto de Paysandú

El puerto de Paysandú fue incorporado en el año 2006 a las competencias de la ANP. En el marco del desarrollo de la Hidrovía del río Uruguay, se han realizado inversiones en infraestructura y equipamiento con el fin de dotar al puerto de las herramientas necesarias para la captación de cargas potenciales.

La composición de las cargas movilizadas por el puerto de Paysandú se ha diversificado en comparación con años anteriores, en los cuales únicamente se registraban movimientos de azúcar. En el año 2013 se incorporaron operativas de removido de soja hacia el puerto de Nueva Palmira. En 2014, con la nave “Provincias Unidas” de la firma Naviport se incorporó una línea regular feeder para contenedores entre Paysandú y Montevideo. Esta operativa inició la movilización de contenedores (1.912 cajas en 2014) para el

transporte de fruta, madera aserrada, lácteos y pollos hacia Montevideo.[73]

Movimiento de pasajeros

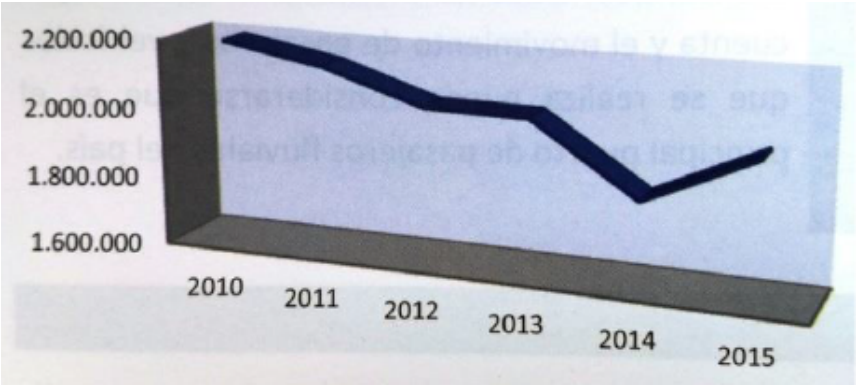
El puerto de Montevideo tuvo tradicionalmente un importante tránsito de pasajeros hacia y desde Buenos Aires, al igual que el puerto de Colonia. En 1996 se incorporó un ferry rápido entre Montevideo y Buenos Aires, conjuntamente con la entrada en funcionamiento de la nueva terminal de pasajeros. En el período aumentó el movimiento de personas en ambos puertos, ha sido el de Colonia el principal punto de ingreso al país.

Cuadro 6.4- Movimiento de Pasajeros Terminal Fluvio Marítima del puerto de Montevideo, 2007–2015.

Año	Pasajeros		Total
	Desembarcados	Embarcados	
2007	207.046	215.478	422.524
2008	248.278	268.326	516.604
2009	242.211	264.167	506.378
2010	230.904	235.389	466.293
2011	250.457	258.082	508.539
2012	243.929	252.004	495.933
2013	296.524	313.662	610.186
2014	262.170	273.313	535.483
2015	283.555	294.955	578.510

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos de ANP.

Gráfico 6.9- Evolución del movimiento de pasajeros en el puerto de Colonia, 2010-2015.



Fuente: *Cifras 2015,* Área Comercialización y Finanzas, ANP, pág. 20.

El número de vehículos movilizados en el puerto de Colonia en el período 2010-2015 fue el siguiente:

Cuadro 6.5- Vehículos movilizados en el puerto de Colonia, 2010-2015.

AÑO	VEHÍCULOS
2010	150.732
2011	142.692
2012	140.134
2013	121.587
2014	101.418
2015	112.575

Fuente: ANP, *Cifras 2015,* Montevideo, División Desarrollo Comercial, Área Comercialización y Finanzas, 2016.

La principal operativa del puerto de Salto, se debe al traslado de pasajeros entre Salto y la ciudad de Concordia, en la República Argentina. El movimiento de pasajeros tuvo un marcado ascenso en el año 2009, que se mantuvo constante hasta el año 2013, en que se llegó a 49.431 personas sumados ingresos y egresos. Luego tuvo un descenso pronunciado al año siguiente. Coordina sus actividades con el puerto de Paysandú, y en especial con el de Nueva Palmira, para encauzar productos agropecuarios del norte del país.

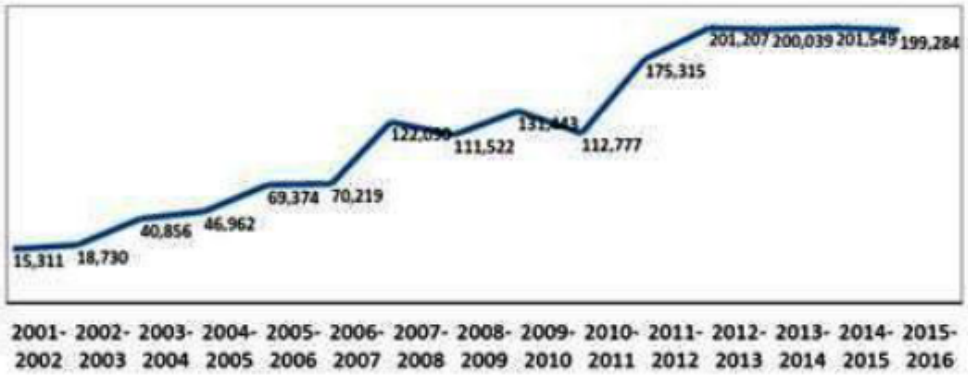
Cruceros

El puerto de Montevideo integra el circuito internacional de cruceros junto con el de Punta del Este (bajo la competencia del MTOP). El arribo de grandes embarcaciones con miles de turistas a bordo ha crecido permanentemente desde el año 2001.

Luego de la construcción del Muelle C, Montevideo volvió a ser puerto de recambio de turistas. Según sostuvo en la revista *Uruguay Portuario* en mayo de 2015, el subsecretario del Ministerio de Turismo, Benjamín Liberoff, la nueva infraestructura permitió prestar más servicios y habilitó la permanencia de las embarcaciones por mayor tiempo.

Desde el punto de vista portuario, el arribo de grandes embarcaciones como las destinadas a cruceros implica una labor de coordinación muy importante. La llegada del buque requiere una planificación donde el orden y la seguridad son relevantes y deben ser asegurados por la ANP. Debe preverse la cantidad y tipo de vehículos para el traslado de los pasajeros, la provisión de materiales y servicios que requiera la embarcación, cuyo suministro puede ser local o importado por la empresa de cruceros. Ello implica el ingreso al recinto portuario de vehículos de transporte o el movimiento de contenedores, así como la asistencia de elevadores o grúas hacia el buque.

Gráfico 6.10- Evolución de pasajeros arribados al puerto de Montevideo a bordo de cruceros, 2001- 2016.



Fuente: ANP, Información proporcionada por el Área Comercialización y Finanzas.

La cantidad de buques crucero arribados a partir del año 2008 tuvo un incremento, manteniéndose estable entre las temporadas 2011-2014, para disminuir ligeramente en el último período considerado (2014-2015). No obstante, debido al aumento en la capacidad de los buques, aunque el número de embarcaciones disminuyó, aumentó la cantidad de pasajeros arribados al puerto de Montevideo.

5. Síntesis

El período abordado, que se inicia con la aprobación de la Ley de Puertos, fue de importantes cambios en materia portuaria y política en el país. En esta etapa se aprecia el proceso de cambio en la actividad de la ANP, que pasó de ejercer el monopolio de las operaciones portuarias, a encargarse de la administración, conservación y desarrollo, primero del puerto de Montevideo, y más tarde de los restantes puertos comerciales del país.

En los primeros tiempos, la actividad de la ANP se limitó a la realización de obras de adecuación de la infraestructura para habilitar la operativa de mayor cantidad de empresas privadas en sistema de libre concurrencia, así como a reestructurar la plantilla de funcionarios de acuerdo con las nuevas competencias, en consonancia con los lineamientos de la política económica implementada en la época.

En ese marco, en el año 2001 comenzó a operar la Terminal Cuenca del Plata S.A., empresa privada de la cual la ANP es titular de parte del capital accionario, lo que significó un punto de inflexión en la operativa de contenedores. Los trabajos realizados por dicha empresa, la tecnología incorporada y la profundización del dragado realizado por la ANP habilitaron la llegada de buques de mayor tamaño y calado.

A partir del año 2005, con el cambio de orientación política del gobierno, se dio una variación en la política portuaria: la actividad de la ANP ya no se limitó a habilitar y promover la actividad de los particulares, sino que pasó a incidir directamente, no como operador, sino como dinamizador de los puertos. Se retomaron y actualizaron proyectos contenidos en los planes maestros, se realizaron importantes obras de infraestructura y se establecieron mecanismos de coordinación y complementación entre los distintos puertos del país.

Los puertos han aumentado su actividad de forma muy importante en el período, captando mercadería en tránsito y de trasbordo mediante incentivos tarifarios. Los puertos de mayor actividad fueron los de Montevideo, Nueva Palmira y Colonia.

Durante el período, el puerto de Montevideo, el más importante del Sistema Nacional de Puertos, se consolidó como un puerto multipropósito, atendiendo contenedores, graneles, pesca, transporte de pasajeros, automóviles, carga general y cruceros. El incremento en el arribo de estos grandes buques con miles de turistas contribuye decisivamente al desarrollo de la actividad turística en el Uruguay, para lo cual la ANP debió introducir modificaciones y adecuaciones en la infraestructura y en los procedimientos de recepción de buques de pasajeros y abastecimiento.

6. Cronología básica (1992-2015)

- **08/04/1992:** Se aprueba le Ley de Puertos N° 16.246 que desmonopoliza los servicios portuarios y confiere la administración, conservación y desarrollo de puerto de Montevideo a la ANP.
- **01/09/1992:** Mediante el Decreto N° 412/992 se reglamenta la Ley N° 16.246.
- **01/09/1992:** Por Decreto N° 413/992 se establecen los requisitos jurídicos, administrativos, técnicos y económicos que deben reunir las empresas prestadoras de servicios portuarios para ser habilitadas como tales en los puertos del país.
- **16/11/1992:** Se aprueba el Decreto N° 555/992 que encomienda a la ANP las funciones de administración, conservación y desarrollo de los puertos de Fray Bentos, Nueva Palmira, Colonia y el muelle comercial del Puerto Sauce- Juan Lacaze.
- **25/11/1993:** Mediante los decretos Nos. 533/994 y 534/994 se establecen respectivamente la estructura tarifaria de los puertos de Montevideo, Colonia, Nueva Palmira, Fray Bentos y Sauce, y el Cuerpo Tarifario General de los Puertos del Uruguay (Modificado por el Decreto N° 482/008 del 13/10/008).
- **06/02/1994:** Por Decreto N° 57/994 se establece el Reglamento General de Servicios Portuarios.
- **22/04/1994:** Se aprueba el Decreto N° 183/994 que prevé el Reglamento de Operaciones Portuarias y de Capitanía de Puerto.
- **06/10/1994:** El Decreto N° 455/994 establece el Reglamento de los Puertos Libres Uruguayos y su relación con los órganos de control del Estado.
- **21/06/2000:** Se aprueba la Ley N° 17.243, que en su Artículo N° 20 autoriza a la ANP a participar en una sociedad con capitales privados para la administración, construcción, conservación y explotación de una terminal de contenedores en el puerto de Montevideo. Por el Artículo N° 33 de la misma ley se suprime la Administración Nacional de Servicios de Estiba (ANSE) y sus cometidos son redistribuidos entre el MTSS y el MTOP.

- **25/04/2001:** Se dicta el Decreto N° 137/001 reglamentario del Artículo 20 de la Ley N° 17.243 que establece que la administración, construcción, conservación y explotación de una terminal de contenedores en el puerto de Montevideo, en régimen de puerto libre, serán efectuadas por una sociedad integrada por la ANP y capitales privados. Prevé además la forma de constitución de la sociedad anónima y establece la venta de acciones en subasta.
- **20/03/2006:** Mediante Decreto N° 88/006 se encomienda a la ANP la administración, conservación y desarrollo del puerto de Paysandú.
- **04/04/2006:** Se dicta el Decreto N° 108/006 por el que se encomienda a la ANP la administración, conservación y desarrollo del puerto de Salto.
- **11/08/2008:** El Poder Ejecutivo aprueba el Decreto N° 386/008 por el que se encomienda la administración, conservación y desarrollo del puerto Punta de Sayago (ex Frigorífico Nacional) a la ANP.
- **24/8/2009:** Mediante la Resolución N° 112/009 de la ANP se declaran complementarios los puertos de Colonia y puerto Sauce- Juan Lacaze, se especializa en pasajeros y vehículos al puerto de Colonia y en carga al Puerto Sauce- Juan Lacaze.
- **20/1/2014:** Se encomienda la administración, conservación y desarrollo del Muelle N° 3 del puerto de La Paloma a la ANP, mediante el Decreto N° 16/014.
- **04/02/2015:** Se inaugura el Muelle C en el puerto de Montevideo. Se ubica en la continuación de la calle Río Branco y cuenta con 360 metros de longitud y 34 m de ancho.
- **31/12/2015**: El Decreto N° 375/015, complementa la norma anterior cometiendo a la ANP con las mismas condiciones, la administración del puerto de La Paloma.

7. Empresas y servicios públicos en Uruguay (1973-1992)

FECHA	ORGANISMO/EMPRESA	OBSERVACIONES
31/12/1994	Se reforma mediante plebiscito, el Artículo 47 de la Constitución de la República	Dispuso que el acceso al agua potable y el saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales, y que los servicios correspondientes deben ser prestados en forma directa exclusivamente por personas jurídicas estatales.
03/09/1995	Ley 16.713 que establece modificación del sistema jubilatorio.	Estableció un régimen mixto combinando el solidario intergeneracional vigente (Banco de Previsión Social) con el ahorro individual obligatorio, administrado por empresas privadas (las AFAP).
05/01/1996	Transformación de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones (IMPO)	Por el Art. 341 de la Ley 16.736 pasó a ser una persona jurídica de derecho público no estatal.
13/06/1996	Modificación de la Ley Orgánica de ANCAP	La Ley 16.753 derogó el monopolio de alcoholes y bebidas alcohólicas, y habilitó la asociación con empresas públicas o privadas para actividades no monopólicas.
17/06/1997	Ley 16.832, de modificación del marco eléctrico nacional. Creación de la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE)	Habilitó la generación de energía eléctrica por privados, y su comercialización total o parcial a terceros.
20/06/2000	Supresión de ANSE	Mediante el Artículo 33 de la Ley 17.243 se suprimió la Administración Nacional de Servicios de Estiba.
21/02/2001	Modificación de la Ley	Los artículos 612 y 613 de la Ley 17.296, habilitaron

	Orgánica de ANTEL	a constituir una sociedad anónima por acciones para la prestación de telefonía celular terrestre y la comercialización del 40% del paquete accionario, y su asociación con privados para distintos servicios.
04/01/2002	Modificación de la Ley Orgánica de ANCAP	La Ley 17.488 derogó el monopolio de importación, exportación y refinación de petróleo crudo y exportación de derivados. Estableció bases para su asociación con otras empresas de acuerdo con normas precedentes. (Esta modificación fue dejada sin efecto por consulta popular en 2003).
05/08/2002	Derogación de normas que habían modificado la Ley Orgánica de ANTEL	El 19 de febrero de 2002, varias organizaciones sociales presentaron firmas ante la Corte Electoral para la convocatoria a un referéndum revocatorio contra los artículos modificativos de la ley orgánica de ANTEL. Antes de que se realizara la consulta popular, mediante iniciativa del Poder Ejecutivo, se aprobó la Ley 17.524 derogando los artículos referidos.
07/12/2003	Referéndum sobre la Ley 17.448	Resultó derogada por amplia mayoría la ley que eliminaba el monopolio de importación, exportación y refinación de petróleo crudo que tenía ANCAP.
19/12/2005	Mediante el Artículo 206 de la Ley 17.930 se habilitó a A.F.E a participar en una sociedad anónima constituida por la Corporación Nacional para el Desarrollo.	La sociedad anónima tendría como objeto realizar obras de reparación, rehabilitación de infraestructura ferroviaria, actividades de carga y logísticas conexas.
27/04/2007	Modificación de la carta	El Capítulo I de la Ley 18.125 estableció la

	orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay y creación de la Agencia Nacional de Vivienda (A.G.V.)	especialización del banco en créditos hipotecarios con la finalidad de reducir su pasivo y disminuir los costos operativos. El Capítulo II dispuso la creación de la A.G.V. como servicio descentralizado con la finalidad de promover y facilitar el acceso a la vivienda y contribuir a la elaboración e implementación de políticas públicas en materia de hábitat urbano.
29/07/2007	Creación de A.S.S.E.	Por Ley 18.161 se creó la Administración de los Servicios de Salud del Estado, como servicio descentralizado que pasó a formar parte del Sistema Nacional Integrado de Salud.
31/08/2007	Se autorizó a O.S.E. a constituir sociedades comerciales o consorcios con la Corporación Nacional para el Desarrollo, Gobiernos Departamentales y otras instituciones públicas.	Conforme al Artículo 33 de la Ley 18.172, las sociedades tendrían como objetivo exclusivo la realización de obras de infraestructura para construcción y mantenimiento de saneamiento o abastecimiento de agua potable. Por Decreto 172/2009 se autorizó la constitución de una sociedad anónima con la Intendencia Municipal de Canelones
12/12/2010	Se crea el Instituto Nacional de Logística	Por Ley 18.697 se crea dicho Instituto como persona jurídica de derecho público no estatal, con el cometido de promover las actividades logísticas, las que declara de interés nacional.
28/12/2011	Se dispuso la conformación de una sociedad anónima entre A.F.E. y la Corporación Nacional para el	La participación de A.F.E. en el capital accionario de la nueva sociedad sería del 51% del capital accionario. El objeto de dicha sociedad sería la prestación y realización de servicios de transporte de cargas por vía férrea, incluyendo todos los servicios logísticos asociados, servicios de

	Desarrollo, mediante el decreto N° 473/2011	mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura ferroviaria.
23/07/2012	PLUNA S.A.	Por Ley 18.931 se autorizó al Poder Ejecutivo a constituir un fideicomiso a efectos de la adquisición de activos pertenecientes a la empresa gravados con derechos reales de garantía, con la finalidad de preservar su valor. Se establecieron procedimientos de venta de los mismos. Creó también un registro de trabajadores y un Fondo de Adelanto de Créditos Laborales.

Fuentes

Actas del Consejo de Estado, 1973-1985.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS (ANP), *Actas del Directorio,* inéditas. Varios años.

ANP, *A buen Puerto,* Montevideo, Año 1, 2011. (Distribuido con semanario *Brecha*).

ANP, *Boletín Estadístico,* 1980.

ANP, *Boletín Portuario,* años 1988-1989.

ANP, *Cifras 2015,* Montevideo, División Desarrollo Comercial, Área Comercialización y Finanzas, 2016.

ANP, *Draga 7*. Montevideo, ANP, Oficina de Relaciones Públicas, enero 1971.

ANP, *Estadísticas,* Montevideo, año 2000.

ANP, "Edificio sede de la Administración Nacional de Puertos", en *Revista de Ingeniería* Vol. 40, Nº 455, Montevideo, AIU, marzo de 1946, pp. 124-128.

ANP, *Memoria sintética, ejercicio 1945*. Montevideo, 1946.

ANP, *Memoria sintética, ejercicio 1953*. Montevideo, 1955.

ANP, *Memoria del ejercicio 1916-1917,* Montevideo, Barreiro y Ramos, 1917.

ANP, *Memorias,* ejercicios 1916-1917 a 1932-1933, Montevideo, 1917-1934.

ANP, *Memorias,* ejercicios 1934, 1935, 1937, 1940, 1942, 1944, Montevideo, 1935-1945.

ANP, "Reseña de las obras realizadas hasta el presente en la bahía de Montevideo", en suplemento: "La ingeniería nacional al cumplir su cincuentenario", Montevideo, AIU, Revista de Ingeniería, Vol. 36, N° 10, octubre 1942, p. 372-376.

ANP, *Manual de inducción portuaria* (Reglamentación de la Ley de Puertos), proyecto de capacitación portuaria, Montevideo, ANP, julio 1992.

ANP, *Memoria período 1985-1988,* Montevideo, 1989.

ANP, *Memoria 1990-1991,* Montevideo, 1992.

ANP, *Memoria anual 1992,* Montevideo, 1993.

ANP, *Memorias anuales:* 1993, 2008-2015.

ANP, *Movimiento de mercaderías,* 1993.

ANP, *Plan de Recuperación de Tierras y Ampliaciones Portuarias en la Bahía de Montevideo,* 1957, pp. 1-9.

ANP, *Principales hitos de la gestión portuaria 2010-2014, reflejados por Puertonline,* Montevideo, 2014.

ANP, Revista *Uruguay Portuario,* Montevideo, Números 1 a 6, 2013-2015.

ARMAND UGÓN, Et al. *Compilación de leyes y decretos,* Tomos 14 a 38, Montevideo.

ASOCIACIÓN DE INGENIEROS DEL URUGUAY, Síntesis histórica de la ingeniería en el Uruguay, Montevideo, 1949.

BLANCO, Juan Carlos, *El Puerto de Montevideo. Monografía ilustrada*, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1912.

CÁMARA DE REPRESENTANTES, Comisión Especial de Empresas Públicas, marzo de 1992.

CÁMARA DE REPRESENTANTES, versiones taquigráficas Comisión de Transporte y Obras Públicas, Carpeta Nº 3292, distribuidos Nos 2072/2009 y 2073/ 2009, reuniones 17 y 30 de junio de 2009.

CÁMARA DE SENADORES, versiones taquigráficas de Comisión de Transporte y Obras Públicas, carpeta Nº 1328/2008, distribuidos 2905/2008, 2921/2008, 3119/2009, 3131/2009, 3148/2009, 3161/2009, sesiones de 5 y 12 de noviembre de 2008, 15, 22, 29 de abril, y 6 de mayo de 2009.

CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS, *Comercio y Servicios,* Montevideo, Nº. 10, junio de 2013.

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DE DESARROLLO ECONÓMICO. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y social. Descripción del Proyecto: Obras de ampliación del puerto de Montevideo,* Montevideo, CIDE, 1965.

COMISIÓN FINANCIERA DE LAS OBRAS DEL PUERTO, *Memorias,* 1899-1918, 1917-1932

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1918, 1934, 1942; 1952; 1967.

DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL, DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LA CÁMARA DE SENADORES. Años seleccionados.

DIARIO DE SESIONES de la Cámara de Representantes, año 1992, Tomo 667.

DIARIO DE SESIONES de la Cámara de Representantes, tomo CCL, año 1916, Montevideo, El Siglo Ilustrado, 1918.

DIARIO DE SESIONES de la Cámara de Representantes, tomo CLVII, año 1899, Montevideo, El Siglo Ilustrado, 1900.

DIARIO DE SESIONES de la Cámara de Senadores, año 1986, tomo 304; año 1991, tomo 345.

Diario *La Nación. Montevideo. Las obras del puerto.* Suplemento Ilustrado, Buenos Aires, Editora M. Rodríguez, 1907.

Diario *El Día,* año 1976.

Diario *El País,* años 1973, 1991.

Diario Oficial, tomo 272, número 19066, 4 de julio de 1973.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA GENERAL, *Anuarios Estadísticos,* varios años.

EL LIBRO DEL CENTENARIO DEL URUGUAY 1825-1925, Montevideo, Agencia de Publicidad Capurro y Cía., 1925.

FERNÁNDEZ SALDAÑA, José María y GARCÍA DE ZÚÑIGA, Eduardo, *Historia del Puerto de Montevideo,* Montevideo, Facultad de Ingeniería-ANP, 2010.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, *Anuarios Estadísticos,* años 1973-1984.

Materiales de apoyo para la enseñanza de la Historia Reciente, Selección historiográfica y documental, en: http://www.anep.edu.uy/historia/guia/guia_2/gh2_2parte2_341a442.pdf.

MICHELINI, Santiago, "Plan de ampliaciones en el Puerto de Montevideo", Montevideo, AIU, *Revista de Ingeniería,* Vol. 41, Nº 469, mayo de 1947, p. 259-264.

MICHELINI, Santiago. "Dique Flotante de la de Administración Nacional Puertos". En *Revista de Ingeniería*, Vol. 40, Nº 456, Montevideo, AIU, abril de 1946, pp. 186-188.

MICHELINI, Santiago. "Reconstrucción en el Puerto de Montevideo de los Depósitos Nos: 22 y 25". En *Revista de Ingeniería,* Vol. 41, Nº 465, Montevideo, AIU, enero 1947, pp. 33-36.

MICHELINI, Santiago. "Serie de disertaciones sobre las actividades de las Direcciones y Entes Autónomos: Administración Nacional de Puerto". En *Revista de Ingeniería*, Vol. 46, Nº 535, Montevideo, AIU, noviembre de 1952, p. 539-546.

MINISTERIO DE FOMENTO. *Memorándum relativo a la cuestión puerto en la Bahía de Montevideo, leído en el acuerdo de gobierno por el Ministro de Fomento Dr. Carlos María de Pena*, Montevideo, La Nación, 1899.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, Memorias 2005, 2006, 2007 en www.mtop.gub.uy

Periódico *Ciudad Vieja,* Montevideo, Celecé SRL Servicios periodísticos, Nº. 1, abril de 1994.

PODER EJECUTIVO, Mensajes a la Asamblea General, ejercicios 1995-2004.

REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS, Montevideo, Imprenta Nacional, años 1934-1973.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. *Ceremonia inaugural de las obras del Puerto de Montevideo efectuada por el Excmo. Señor Presidente de la República ciudadano Juan Lindolfo Cuestas el 18 de julio de 1901,* Montevideo, La Nación, 1901.

REVISTA DE INGENIERÍA. *"Información preliminar sobre el Plan de recuperación de tierras, remodelación de la bahía y obras de ampliación del Puerto de Montevideo"*. En Revista de Ingeniería, Vol. 54, Nº 631-632, Montevideo, AIU, noviembre-diciembre de 1960, pp. 175-179.

Revista *Protagonista,* Montevideo, Todologística, temporada 6, Nº. 18, abril 2014.

Revista *Puertos del Uruguay,* Montevideo, ODIT Publicaciones, Números 1, 2, 3, 5, 7, 10, 11 (2006-2011).

Revista *Somos Uruguay,* Montevideo, Somos Uruguay, Año 8, Nº 42, diciembre de 2012.

Bibliografía

ACEVEDO, E. (1933-1936) *Anales Históricos del Uruguay.* Tomos II a VI. Montevideo, Uruguay: Barreiro y Ramos.

ACOSTA Y LARA, D. y LEICHT, F. (2009). *De Wilhelmshaven al Río de la Plata, Graf Spee.* Montevideo, Uruguay: De la Plaza.

AGUIAR, C. (1984). *Elecciones y partidos.* Montevideo, Uruguay: CIEDUR.

AGUIAR, C. (1985). *Uruguay, país de emigración.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

ALDRIGHI, C. (2001). *La izquierda armada. Ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros.* Montevideo, Uruguay: Trilce.

ALONSO, R. y DEMASI, C. (1986). *Uruguay 1958-1968: crisis y estancamiento.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

ÁLVAREZ, A. (1996). *Una visión de los intereses uruguayos en las vías fluviales compartidas y en los espacios marítimos.* Montevideo, Uruguay: Ministerio de Relaciones Exteriores.

AMARILLO, M. (1986). El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas. *Cuadernos de Paz y Justicia.* Montevideo, Uruguay:

ANTIA, F. (2003). La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia hasta fin de siglo. 1985-2000. En B. NAHUM (Dir.), *El Uruguay del siglo XX. La Economía.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Economía.

APARICIO, F. (2010) *La construcción del puerto de Montevideo. El definitivo ingreso a la modernización.* Montevideo, Uruguay: Planeta.

ARMAND UGÓN, et al. *Compilación de leyes y decretos,* Montevideo, varios años.

ASTORI, D. (2003). *Estancamiento, desequilibrios y ruptura, 1955-1972. Instituto de Economía. El Uruguay del siglo XX, volumen (1),* pp. 65-94.

BAQUÉ, H. (1952) *Naturaleza jurídica de los servicios portuarios; su retribución.* Montevideo, Uruguay: Taller Gráfico Castro y Cía.

BARRÁN, J.P. y NAHUM, B. (1979-1987) *Batlle, los estancieros y el imperio británico* (8 tomos). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

BARRÁN, J.P. y NAHUM, B. (1967, 1971 y 1973) *Historia rural del Uruguay moderno,* Tomo 1 (1851-1885), Tomo 2: (1886-1894), y Tomo 3: (1895-1904). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

BARRÁN, J.P. (1992). El contexto en que nació la Ley de Aduanas de 1888. En J.P. Barrán, A. Cheroni y T. Glick, *La ley de Aduanas de 1888. Contexto social y proyección histórica.* Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

BARRÁN, J.P. (1996) La democracia política y el Uruguay batllista. En J.C. Melón Pirro y E. Pastoriza (Ed.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943.* Buenos Aires, Argentina: Biblos.

BERTINO, M. (enero-junio 2013). Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño. *Revista de gestión pública,* volumen (II), Nº I, pp. 25-66.

BERTINO, M. (2015). La reforma de las empresas públicas en el Uruguay: una lectura desde la historia económica. En G. Guajardo y A. Labrador (Coords.), *La empresa*

pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Instituto Nacional de Administración Pública.

BERTINO, M., BERTONI, R. y TAJAM, H. (2005). *Historia económica del Uruguay,* Tomo III: La economía del batllismo y los años veinte. Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo.

BERTINO, M. (2003). La larga marcha hacia un frágil resultado- 1900-1955. En B. Nahum (dir.), *El Uruguay del siglo XX. La Economía.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Economía.

BERTINO, M., BERTONI, R., TAJAM, H. y YAFFÉ, J. (2001). *El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones. La economía uruguaya 1900-1955 (I),* Serie Documentos de Trabajo. Montevideo, Uruguay: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

BERTINO, M. y TORRELLI, M., (Coords.) Series "ANP", Proyecto I+D, *Las empresas públicas en Uruguay,* Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Recuperado de http://www.iecon.ccee.edu.uy.

BÉRTOLA, L. (2000). ¿Cuán ricos fuimos cuando fuimos ricos? En *Ensayos de historia económica. Uruguay en la región y el mundo 1870-1990.* Montevideo, Uruguay: Trilce.

BONETTI, E., BRUERA, S., GATTO, F. (1991) *Frontera, integración y después… El desarrollo nacional integrado: un aspecto específico de la integración nacional.* Montevideo, Uruguay: CIESU-Trilce.

BROQUETAS, M. (2007). Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965-1985. En A. Frega, A.M. Rodríguez Ayçaguer, E. Ruiz, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005),* pp. 163-210. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

BROQUETAS, M. (2014). *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966).* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

BULMER THOMAS, V. (1998). *Historia económica de América Latina. Desde la independencia.* México: FCE.

BURKHALTER, L. (1999). *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias.* Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

CAETANO, G. (Dir.) (2005). *20 años de democracia.* Montevideo, Uruguay: Taurus.

CAETANO, G. (Dir.) (2016). *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia.* Montevideo, Uruguay: Planeta-Mapfre.

CAETANO, G. y JACOB, R. (1987). *Economía y política en el Uruguay del Centenario.* De espaldas al precipicio. Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR.

CAETANO, G. y JACOB, R. (1989). *El nacimiento del terrismo. 1930-1933,* 3 Tomos. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

CAETANO, G. y RILLA, J.P. (2003). Los Partidos Políticos uruguayos en el siglo XX. En: B. Nahum, y G. Caetano, (Coords.), *El Uruguay del siglo XX. Tomo II: La Política,* pp. 15-64. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política.

CAETANO, G. y RILLA, J. (1991). *Breve historia de la dictadura.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

CAETANO, G. (2016). La vida política. En A. Marchesi, V. Markarian, J. Yaffé (Coord.). *Uruguay. El "país modelo" y sus crisis.* Tomo III, 1930/2010. Montevideo, Uruguay: Mapfre -Planeta.

CAETANO, G. (1983). Las fuerzas conservadoras en el camino de la dictadura. El golpe de Estado de Terra, Cuadernos del CLAEH, Nº 28. Montevideo, Uruguay: CLAEH.

CAETANO, G. (1993) *La república conservadora. Tomo II: La "guerra de posiciones".* Montevideo, Uruguay: Fin de siglo.

CAETANO, G., RILLA, J. (2003). Los Partidos Políticos uruguayos en el siglo XX. En B. Nahum (Dir.), *El Uruguay del siglo XX. La Política.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.

CAETANO, G. (2000). El gobierno como cogobierno. Despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya, 1942-1973. En J. Lanzaro, *La segunda Transición en el Uruguay,* pp. 197-258. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencias Políticas/Fundación de Cultura Universitaria (FCU).

CAMACHO, A. (1998). *El puerto de Montevideo como una plataforma logística para la región.* Montevideo, Uruguay: Liga Marítima Uruguaya.

CAMERON, R. y NEAL, L. (2005). *Historia Económica Mundial. Del paleolítico hasta el presente.* Madrid, España: Alianza.

CANCELA, W. y MELGAR, A. (1985). *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya (1955-1985).* Montevideo, Uruguay: CLAEH- Ediciones de la Banda Oriental.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA. (1977). *La empresa pública en el Uruguay.* Serie Investigaciones. Montevideo, Uruguay: CLAEH.

CORES, H. (1989). *La lucha de los gremios solidarios (1947-1952).* Montevideo, Uruguay: Compañero/Ediciones de la Banda Oriental.

CUADRO CAWEN, I. (2008). Partidos, elecciones y democracia política. En A. Frega, A.M. Rodríguez Ayçaguer, E. RUIZ, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005).* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental -Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2ª Edición.

CURES, O. (1992). Gremiales empresariales: Cámara de comercio. Textos auxiliares para el estudio de la Historia 2. Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

CHASQUETTI, D. (2003). El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX. En B. Nahum (Dir.), *El Uruguay del silgo XX. Tomo II: La Política.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.

D'ELÍA, G. (1982). *El Uruguay neo-batllista 1946-1958.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

DA CUNHA, N, CAMPODÓNICO, R., MARONNA, M. (2012). *Visite Uruguay: del balneario al país turístico. 1930-1955.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

DEMASI, C., MARCHESI, A., MARKARIAN; V. (2009). *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985,* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

DEMASI, C. (2004). El preámbulo: los años 60. En C. Appratto, D. Astori, G. Caetano, *El Uruguay de la Dictadura (1973-1985).* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda

Oriental.

DEMASI, C., RICO, A., LANDINELLI, J. y LÓPEZ, S. (1997). *La caída de la democracia. Cronología documentada*. Montevideo, Uruguay: FCU.

DEPARTAMENTO DE HISTORIA DEL URUGUAY. (2008). La crisis de la democracia neoliberal y la opción por la izquierda. 1983-2005. En A. Frega, A.M. Rodríguez Ayçaguer, E. Ruiz, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2ª Edición.

DÍAZ PELLICER, L. (2004). *El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986)*. Montevideo, Uruguay: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documento de Trabajo Nº 65.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO. *Anuarios Estadísticos*, varios años.

FARAONE, R., PARIS, B. y ODDONE, J. (1997). *Cronología comparada de la historia del Uruguay 1830-1985*. Montevideo, Uruguay: UdelaR.

FERNÁNDEZ SALDAÑA, J.M. y GARCÍA DE ZÚÑIGA, E. (2010). *Historia del Puerto de Montevideo*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ingeniería-ANP.

FINCH, H. (2014). *La economía del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental. 3ª Edición.

FREGA, A., MARONNA, M. y TROCHÓN, Y. (1987). *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

FREGA, A., RODRÍGUEZ AYÇAGUER, A.M., RUIZ, E. (2007). *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

FREGA, A. (1993). Como el Uruguay no hay. Apuntes en torno al Estado en los años cincuenta y su crisis. En *Revista Encuentros*, Nº 2, pp. 91-103.

FILMES BELLO, J.P. (2008). *Memorias del Puerto de Montevideo*. Montevideo, Uruguay: Rumbo.

GARCÉ, A. (2000). La partitura, la orquesta, el director y algo más. En LANZARO, J., La segunda Transición en el Uruguay. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencias Políticas/Fundación de Cultura Universitaria, pp. 339-381.

GILLESPIE, C. (1995). *Negociando la democracia. Políticos y generales en* Uruguay. Montevideo, Uruguay: FCU.

GONZÁLEZ LAPEYRE, E. (2001). *Transporte marítimo*. Montevideo, Uruguay: Liga Marítima Uruguaya.

GONZÁLEZ, A. (1990). *La Hidrovía: bases para su estatuto*. Montevideo, Uruguay: Centro de Navegación Transatlántica.

GOROSITO ZULOAGA, R. (1993). *La reforma portuaria. Análisis de un ensayo exitoso en la reforma del Estado uruguayo*. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

GREISSING, C., en Benjamín NAHUM (Coord.) (2011). *La restauración democrática. 1985-2005*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental: Colección Historia Uruguaya, Tomo 12.

HOBSBAWM, E. (1998). *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona, España: Crítica.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (1992). *Estudio sectorial del sector pesquero.* Costa Rica: IICA.

INSTITUTO DE ECONOMÍA. (2003). *El Uruguay del siglo XX. La Economía.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Economía.

JACOB, R. (2012) *Acerca de la creación de la empresa pública en el Uruguay. Recuperado de* http://www.rauljacob.com/docs/RJacob_empresas_publicas_2012.pdf

JACOB, R. (1985). *El Uruguay de Terra.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

JACOB, R. (1988). *Modelo batllista ¿Variación sobre un viejo tema?.* Montevideo, Uruguay: Proyección.

JACOB, R. (1981). *Uruguay 1929- 1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril.* Montevideo, Uruguay: FCU.

JACOB, R. (1981). *Benito Nardone: el ruralismo hacia el poder (1945-1958).* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

JACOB, R. (1986). E*l reformismo y sus impulsos,* Documento de Trabajo Nº 36. Montevideo, Uruguay: CIEDUR.

JACOB, R. (2000). *La quimera y el oro.* Montevideo, Uruguay: Arpoador.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, D. (1971). *Los servicios de estiba en el puerto de Montevideo. Régimen vigente y bases para su reorganización.* Montevideo, Uruguay. (s/n)

KNARR, J. C. (2012) *Uruguay and the United States. 1903-1929. Diplomacy in the Progressive Era, pp. 90-91*. Kent, Ohio: the Kent State University Press.

LERIN, F. y TORRES, C. (1987). *Historia política de la dictadura uruguaya (1973-1980).* Montevideo, Uruguay; Nuevo Mundo.

LINDHAL, G. (1960). *Batlle. Fundador de la democracia en el Uruguay.* Montevideo, Uruguay: Arca.

LÓPEZ, O. y PRATO, J. (1998). Las relaciones laborales en la Administración Nacional de Puertos, en el marco de la polémica: monopolio estatal vs. Privatización. En *Relaciones Laborales. Estudios de casos.* Montevideo, Uruguay: Programa de Modernización de las Relaciones Laborales UCUDAL.

MACHADO, M. y FAGUNDEZ, C. (1987). *Los años duros. Cronología documentada: 1964-1973.* Montevideo, Uruguay: Monte sexto.

MADERO, G. (1955). *Historia del puerto de Buenos Aires.* Buenos Aires, Argentina: s/Ed.

MANINI RÍOS, C. (1973). *La Cerrillada.* Montevideo, Uruguay: Editorial Letras.

MARCHESI, A., MARKARIAN, V., RICO, A. y YAFFÉ, J. (Comp.). (2004). *El presente de la dictadura: estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay.* Montevideo, Uruguay: Trilce.

MARICHAL, C. (1988). *Historia de la deuda externa en América Latina.* Madrid, España: Alianza.

MARKARIAN, V. y COSSE, I. (1996). *1975: Año de la Orientalidad. Identidad, memoria e historia en una dictadura.* Montevideo, Uruguay: Trilce.

MARTÍNEZ MORENO, C. (1971). Crepúsculo en Arcadia. La Institucionalidad y su derrumbe a la uruguaya. En L. BENVENUTO, *Uruguay hoy,* pp. 405-455. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

MILLOT, J. y BERTINO, M. (2014). *Historia económica del Uruguay,* Tomo II: 1860-1910. Montevideo, Uruguay: FCU.

MOREIRA, C. y RODRÍGUEZ, L. (2014). *Política Financiera, moneda y deuda pública. Uruguay en el período de entreguerras.* Montevideo, Uruguay: CSIC.

MOURAT, O. (1973). *La crisis comercial en la cuenca del Plata (1880-1920).* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B. (Coord.) (2006). *Setenta y cinco años de ANCAP: lo que nos mueve es todo un país: 1931-2006.* Montevideo, Uruguay: ANCAP.

NAHUM, B. (Coord.) (2013). *Medio siglo de historia uruguaya.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B. (2016). *Memoria histórica de los primeros 114 años de trayectoria institucional del Banco de la República: 1896-2010.* Montevideo, Uruguay: BROU.

NAHUM, B. (1993). *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B. (2009). *Estadísticas Históricas del Uruguay 1900-1950,* Tomo IV. Montevideo, Uruguay: UdelaR, Departamento de Publicaciones.

NAHUM, B. (1995). *Evolución de la deuda externa en el Uruguay 1875-1939.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B. (1996) *Informes diplomáticos de los Representantes del Reino Unido en Uruguay.* Montevideo, Uruguay: UdelaR, Departamento de Publicaciones.

NAHUM, B. (1994). *La Deuda Externa Uruguaya. 1864-1930.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B. (1975). *La época batllista. 1905-1929.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B. (1997). *Cuando fuimos ricos…El crédito uruguayo a Inglaterra y Francia en 1918.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B., FREGA, A., MARONNA M. y TROCHON, Y. (1992). *El fin del Uruguay liberal 1959-1973.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NAHUM, B., COCCHI, A., FREGA, A. y TROCHON, Y. (1991). *Crisis política y recuperación económica 1930-1958.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NOTARO, J. (2005). *Empleo y desempleo en el Uruguay, 1984-2005.* Montevideo, Uruguay: CECEA.

NOTARO, J. (1984). *La política económica en el Uruguay (1968-1984).* Montevideo, Uruguay: CIEDUR/ Ediciones de la Banda Oriental.

O'DONNELL, G. (1985). Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la democracia. En D. Colllier (Comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina.* México: FCE.

ODDONE, G. (2010). *El declive: una mirada a la economía de Uruguay del Siglo XX*. Montevideo, Uruguay: Linardi y Risso.

ODDONE, J. (1990). *Uruguay entre la depresión y la guerra. 1929.1945*. Montevideo, Uruguay: FCU-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

ODDONE, J. (1967). *Tablas Cronológicas. Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, 1830-1967*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

ORIBE STEMMER, J. (2015). *El puerto de Montevideo. Montevideo* - Tilst, Bélgica: Lanoo Publishing.

PAPADOPULOS, J., ZURBRIGGEN, C. (2007). El Estado, reformas, incidencia, estructuras, dinámica. En R. Arocena y G. Caetano (Coord.), *Uruguay, Agenda 2020*. Montevideo, Uruguay: Taurus.

PELLEGRINO, A. y VIGORITO A. (2005). *La emigración uruguaya durante la crisis del 2002*. Montevideo, Uruguay: Instituto de Economía.

PELLEGRINO, A., CABELLA, W., PAREDES, M., POLLERO, R. y VARELA, C. (2008). De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX. En B. Nahum y F. Pucci (Coords.), *El Uruguay del siglo XX. Tomo III*. La sociedad, pp. 11-43. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental/Instituto de Sociología.

PIVEL DEVOTO, J. (2004). *De la leyenda negra al culto artiguista*. Montevideo, (1950-1951), Biblioteca Artigas, Colección de Clásicos Uruguayos, Volumen 171.

PORRINI, R. (2005). *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Publicaciones de la FHCE.

PORTO, L. (1987). *Zonas Francas: ¿un proyecto de país diferente?*. Montevideo, Uruguay: Debates de CIEDUR.

REAL DE AZÚA, C. (1969). *Ejército y política. Cuadernos de Marcha* Nº 23. Montevideo, Uruguay.

RICO, A.(Coord.) (2008). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*. Montevideo, Uruguay: UdelaR-CSIC.

RICO, A. (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura, Uruguay 1985-2005*. Montevideo, Uruguay: Trilce.

RILLA, J. (2013). La restauración democrática 1985-2010. En B. Nahum (Coord.), 1960-2010 *Medio siglo de historia uruguaya*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, 2ª. Edición.

RODRÍGUEZ AYÇAGUER, A.M. (1987). *Selección de informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en Uruguay*. Tomo I: 1930-1933. Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Publicaciones.

RODRÍGUEZ AYÇAGUER, A.M. (2009). *El incendio y las vísperas: Testoni y las fotos del Graf Spee*. Montevideo, Uruguay (ponencia). Recuperado de http://www.academia.edu/11783028/El_Incendio_y_las_v%C3%ADsperas_Testoni_y_las_fotos_del_Graf_Spee

RODRÍGUEZ AYÇAGUER, A.M. (2007). Eugen Millington-Drake y la diplomacia cultural de Gran Bretaña en Uruguay. 1934-1941. En A. Frega y B. Vegh (Comp.) *En torno a las*

“invasiones inglesas”. Relaciones políticas y culturales con Gran Bretaña a lo largo de dos siglos. Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.

RODRÍGUEZ AYÇAGUER, A.M. (2009). *Un pequeño lugar bajo el sol. Mussolini, la conquista de Etiopía y la diplomacia uruguaya. 1935-1938.* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

RODRÍGUEZ VILLAMIL, S. y SAPRIZA, G. (1982). *La inmigración europea en el Uruguay. Los italianos,* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

RODRÍGUEZ, H. (1965). *Nuestros sindicatos (1865-1965).* Montevideo, Uruguay: Ediciones Uruguay.

RUIZ, E. (2001). Mirando a Artigas desde el Uruguay de la Segunda Guerra Mundial. En A. Frega y A. Islas (Coord.). *Nuevas miradas en torno al artigüismo.* Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

RUIZ, E. (2007). El “Uruguay próspero” y su crisis. 1946-1964. En A. Frega, A.M. Rodríguez Ayçaguer, E. Ruiz, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005),* pp. 123-162. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

SIMOENS ARCE, F. (1943). *El problema cambiario en el Uruguay. Resumen teórico.* Montevideo, Uruguay: Barreiro y Ramos.

SUPERVIELLE, M. y PUCCI, F. (2008). El trabajo y las relaciones laborales durante el siglo XX. En B. Nahum (Dir.), *El Uruguay del siglo XX*. La Sociedad. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.

TROCHON, Y. y FREGA A. (1987). *Consideraciones en torno a la caracterización del Neobatllismo.* Montevideo, Uruguay: CLAEH.

TURCATTI, D. (1981). *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo.* Montevideo, Uruguay: Editorial ARCA-CLAEH.

VANGER, M. (1992). *José Batlle y Ordóñez. El creador de su época (1902-1907).* (2ª Ed). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

VANGER, M. (1983). *El país modelo. José Batlle y Ordóñez. (1907-1915).* Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

WILLIMAN, J.C. (1957). *El Dr. Claudio Williman. Su vida pública.* Montevideo, Uruguay: Talleres Gráficos Prometeo.

YAFFÉ, J. (2016). El proceso económico. En A. Marchesi, V. Markarian y J. Yaffé (Coord.), *Uruguay. El “país modelo” y sus crisis.* Tomo III, 1930-2010, Montevideo, Uruguay: Mapfre -Planeta.

YAFFÉ, J. (2012). La dictadura uruguaya (1973-1985): nuevas perspectivas de investigación e interpretación historiográfica. Porto Alegre, Brasil, En *Estudos Ibero-Americanos, PUCRS,* Vol. 38, Nº 1, jan-jun, pp. 13-26, Pontifícia Universidade Católica do Río Grande do Sul.

ZUBILLAGA, C. y BALBIS, J. (1985). *Historia del movimiento sindical uruguayo.* (Hasta 1905). Tomo I: Cronología y Fuentes. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

ZUBILLAGA, C. (1998). *La utopía cosmopolita*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

ZURBRIGGEN, C. (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

NOTAS

1 De acuerdo a las severas restricciones a la ciudadanía impuestas por la Constitución de 1830 (la ciudadanía se suspendía por ser: analfabeto, sirviente a sueldo, peón jornalero, procesado por causa criminal, inepto física o moralmente, notoriamente vago, deudor del fisco, “ebrio consuetudinario”, soldado de línea; tampoco votaban las mujeres y los menores de dieciocho años si eran casados y de veinte si eran solteros), el ejercicio de la ciudadanía quedaba reservado a un número muy reducido de habitantes. A estas limitantes hay que agregar la falta de garantías para la inscripción en el Registro Cívico (quien detentaba el poder político podía hacer excluir a sus adversarios de dicho Registro mediante el sistema de “tachas”, aduciendo que la persona en cuestión estaba comprendida en alguna de las causales esgrimidas en la Constitución para la suspensión de la ciudadanía) y para la emisión del voto, que no era secreto (la lista a depositar debía llevar la firma del votante).

2 Al finalizar la guerra civil de 1904, el diario nacionalista *La Tribuna Popular,* convocó un concurso sobre “El problema nacional”, que era naturalmente, el problema de las guerras civiles. Un jurado integrado por José Pedro Massera, Joaquín de Salterain y Manuel Herrero y Espinosa, distinguió a cinco libros, correspondiendo el primer premio a Amadeo Almada, que se incorporaría a la Cámara de Representantes por el batllismo en 1913. Los autores de los restantes trabajos eran los doctores Carlos Martínez Vigil y Félix Vitale, el senador José Espalter y el periodista José Virginio Díaz. Entre los trabajos presentados, algunos de los autores pusieron el acento en el problema político, otros en el problema social y, los más, en una combinación de ambos. Al respecto, ver: BARRÁN, José Pedro y NAHUM, Benjamín, *Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo 1: El diálogo difícil,* Montevideo, Ed. Banda Oriental, 1981, pp.53-63.

3 Con este nombre se alude a las palabras pronunciadas el 12 de agosto de 1916 por el presidente Feliciano Viera en la Convención Nacional del Partido Colorado, comentando la derrota electoral sufrida por el batllismo en las elecciones del 30 de julio. Dijo Viera: *“Las avanzadas leyes económicas y sociales sancionadas durante los últimos períodos legislativos, han alarmado a muchos correligionarios y son ellos los que nos han negado su concurso en las elecciones del treinta. Bien señores; no avancemos más en materia de legislación económica y social; conciliemos el capital con el obrero. Hemos marchado bastante a prisa: hagamos un alto en la jornada”.* En: *El Día,* 12 de agosto de 1916. Citado en BARRÁN, JP y NAHUM, B, *Batlle, los estancieros y el imperio británico.* Tomo 8, *La derrota del batllismo, 1916.* Montevideo. E.B.O., 1987, p. 94.

4 El Departamento Nacional de Ingenieros fue creado por la ley N° 2204 del 3 de setiembre de 1892. Dependía del Ministerio de Fomento. ARMAND UGÓN, E et al, *Compilación de Leyes y Decretos,* Ley N° 2204 del 3 de setiembre de 1892, Tomo 19, Montevideo, pp. 271-280.

5 “Informe de la Comisión de Fomento del Senado”, 1892; en: ACEVEDO, Eduardo, *Anales históricos del Uruguay,* Tomo 4, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934, p. 524.

6 MINISTERIO DE FOMENTO. *Memorándum relativo a la cuestión puerto en la Bahía de Montevideo, leído en el acuerdo de gobierno por el ministro de Fomento Dr. Carlos María de Pena,* Montevideo, La Nación, 1899; en: Acevedo, E, *Anales históricos del Uruguay,* Tomo 5, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934, p. 176.

7 REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. *Ceremonia inaugural de las obras del Puerto de Montevideo efectuada por el Excmo. Señor Presidente de la República ciudadano Juan Lindolfo Cuestas el 18 de julio de 1901,* Montevideo, La Nación, 1901, p. 23.

8 “Informe de la Comisión”, 1907; en: ACEVEDO, Eduardo, *Anales históricos del Uruguay,* Tomo 5, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934, p. 450.

9 “Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General”, 8 de marzo de 1916 en: DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, Tomo CCL, Sesiones del 28 de junio al 13 de julio de 1916, Montevideo, El Siglo Ilustrado, 1918, p. 12.

10 Ibíd. p. 12.

11 En la *Memoria* de la Administración Nacional del Puerto del ejercicio 1916-1917, ya citada, se detalla que de acuerdo con un decreto del Poder Ejecutivo del 10 de marzo de 1916, el consejo encargado de la ANPM, contrató con las empresas de Antonio y Manuel Lussich y la de los Hijos de José Pascual la compraventa de las flotas de propiedad de ambas firmas, con fecha del 4 de julio de 1916. Hasta el momento no hemos podido ubicar el decreto referido ni en la bibliografía ni en los registros de leyes y decretos, impresos o disponibles en la página web de IMPO. No sabemos si se trata de un error en la fecha señalada en la Memoria o si efectivamente el contrato entre la Administración y las empresas lanchoneras ya había sido firmado antes de la Ley de Creación de la ANPM, lo que resultaría sumamente sugestivo. No obstante, llama la atención que este hecho no haya sido mencionado en la discusión parlamentaria de la referida Ley.

12 El Ing. Luis Luiggi (1856-1931) era un prestigioso ingeniero hidráulico italiano, formado en Turín y luego especializado en ingeniería portuaria en Londres. En 1896 llegó a la Argentina contratado por el gobierno de José Evaristo Uriburu. para estudiar el lugar más apropiado para construir un puerto militar. Luego de una serie de estudios previos determinó que Bahía Blanca era el mejor lugar para realizar dicha construcción, cuya dirección se le encargó. Aunque la construcción de dicho puerto culminó en 1902, permaneció en funciones hasta 1905, viajando luego de regreso a Italia donde continuó una muy importante carrera profesional y política. Dirigió las obras de numerosos puertos en diversas partes del mundo y actuó como consultor, entre otros lugares, en Chile, Brasil y Uruguay. Cfr: http://www.archivodepunta.com.ar/temario/biografias.html#2

13 ACEVEDO, Eduardo. *Anales históricos del Uruguay,* tomo VI, p. 182.

14 ANPM, *Memoria correspondiente al 5to y 6to Ejercicio,* 1920-1921/1921-1922, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1923.

15 FERNÁNDEZ SALDAÑA , J.M. y GARCÍA DE ZÚÑIGA, E, op. cit. p.304.

16 ACEVEDO, Eduardo, *Anales Históricos del Uruguay,* Tomo VI, ob. cit, p. 175.

17 Fuera del período considerado en este capítulo, por ley del 14 de diciembre del año 1949 se estableció que la explotación de la zona franca de Colonia y Nueva Palmira fuera realizada directamente por el Estado y que las comisiones con representación de las gremiales empresariales tuvieran solo funciones de asesoramiento.

18 JACOB, Raúl, *Uruguay 1929- 1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril,* FCU, 1981, p. 233.

19 ZURBRIGGEN, Cristina, *Estado, empresarios y redes rentistas.* EBO, 2006, p. 83.

20 La expresión fue empleada por el herrerista Mario Falcão Espalter en carta dirigida al *“Sr. Dr. Luis Alberto de Herrera, Ilustre amigo y Jefe en la sagrada comunión de Marzo”,* el 7 de octubre de 1936. Archivo de Luis Alberto de Herrera, Museo Histórico Nacional, T. 3662.

21 ODDONE, *Juan, Uruguay entre la depresión y la guerra, 1929-1945,* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1990; RODRÍGUEZ AYÇAGUER, Ana María, *Eugen Millington-Drake y la diplomacia cultural de Gran Bretaña en Uruguay. 1934-1941* (en: FREGA, Ana y VEGH, Beatriz, compiladoras, *En torno a las “invasiones inglesas”. Relaciones políticas y culturales con Gran Bretaña a lo largo de dos siglos.* Montevideo,

FHCE, UdelaR, 2007); y *Un pequeño lugar bajo el sol. Mussolini, la conquista de Etiopía y la diplomacia uruguaya. 1935-1938.* Montevideo, Ed. Banda Oriental, 2009.

22 Citado en: JACOB, Raúl, *Uruguay 1929- 1938: Depresión Ganadera y desarrollo fabril,* Montevideo, FCU, p. 148.

23 "Plan de ampliaciones en el Puerto de Montevideo", por el profesor Ing. Santiago Michelini, director de la ANP y jefe de la División Técnica, Montevideo: AIU, *Revista de Ingeniería,* vol. 41, Nº 469, mayo de 1947, p. 260.

24 FELDMAN, Miguel, *Tiempos difíciles. Inmigrantes judíos en Uruguay 1933-1945,* Montevideo, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2001, p. 139

25 Citado en: PORZECANSKI, Teresa, "La inmigración", disponible en: http://www.1811-2011.edu.uy/B1/content/inmigrantes?page=show#footnoteref11_1iggs5i

26 FELDMAN, Miguel, "El caso del Conté Grande y la política inmigratoria uruguaya", en: Revista Hoy es Historia. Octubre-Noviembre de 1984. Año 1. Nº 6. Montevideo.

27 También integraban la Comisión el Ministro de Relaciones Exteriores que la presidía, cuatro representantes designados por el Poder Legislativo, y 38 miembros más entre quienes se encontraban el Intendente y el Jefe de Policía de Montevideo y los Directores de otros entes estatales, además de representantes de instituciones privadas tales como el Automóvil Club del Uruguay, el Centro de Navegación Transatlántica o el Centro de Propietarios de Hoteles, entre otros. CAMPODÓNICO, Rossana et al, *Visite Uruguay. Del balneario al país turístico. 1930-1955,* Ed. Banda Oriental, 2012, pp. 33 y ss.

28 RUIZ, Esther, "Del viraje conservador al realineamiento internacional. 1933-1945" en: FREGA, Ana, y otros, Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005). Montevideo, Ed. Banda Oriental, pp. 105-106.

29 El 15 de abril de 1959, para hacer más efectivo el apoyo a los damnificados, el nuevo gobierno decretó Medidas Prontas de Seguridad que se conocieron popularmente como "medidas buenas" en contraste con las adoptadas para contener la protesta social.

30 MICHELINI, Santiago, "Plan de ampliaciones en el Puerto de Montevideo". En *Revista de Ingeniería,* Vol. 41, Nº 469, Montevideo, AIU, mayo de 1947, p. 260.

31 GONZÁLEZ, Luis Eduardo, "Transición y restauración democrática", en: GILLESPIE, Charles, GOODMAN, Louis, RIAL, Juan et al. (comp.), *Uruguay y la democracia,* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (en adelante EBO), Vol. 3, 101-120.

32 MARCHESI, Aldo, "'Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento y alegre', Los caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura", en: DEMASI, Carlos, MARCHESI, Aldo, MARKARIAN, Vania, et. al., *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985,* Montevideo, EBO, 2009, pp. 323-398.

33 DEMASI, Carlos, "La evolución del campo político en la dictadura", en: DEMASI, Carlos, MARCHESI, Aldo, MARKARIAN, Vania et al., *La dictadura cívico-militar.* Uruguay 1973-1985, Montevideo, EBO, 2009, pp. 323-398, pp. 15-116.

34 La tasa mínima subió del 5% al 7% entre enero de 1973 y julio de 1974, mientras que en el período 1982-1984 alcanzó el 12%.

35 GILLESPIE, Charles, Negociando la democracia. *Políticos y generales* en Uruguay, Montevideo, FCU, 1995, p. 262.

36 Sector político del Partido Nacional que, reivindicando para sí la tradición política de Luis A. de Herrera, ofrecía durante los primeros años de la restauración democrática una alternativa al liderazgo de Wilson Ferreira Aldunate, y proponía un programa político neoliberal.

37 RICO, Álvaro, *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura, Uruguay 1985-2005,* Montevideo, Trilce, 2005, pp. 69-72.

38 Integrada por representantes del Frente Amplio, El Partido Colorado, el Partido Nacional, la Unión Cívica, sectores empresariales, organizaciones obreras así como de derechos humanos, debatió soluciones a los problemas que la restauración democrática generaría al nuevo gobierno que habría de formarse.

39 Se conoce como "Consenso de Washington" al conjunto de medidas que los organismos financieros con sede en esa ciudad, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, impusieron a los países subdesarrollados con el fin de superar sus problemas económicos. Estas medidas eran mayormente neoliberales y privatizadoras.

40 Nombre que reciben las medidas de renegociación de la deuda contraída por los países latinoamericanos principalmente con organismos internacionales de crédito. Ideada por el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, esta renegociación reducía el monto base de la deuda, pero obligaba a los países deudores a pagar un interés cuya tasa era móvil y su crecimiento futuro imprevisible.

41 Para un análisis detenido del Plan Maestro de 1989, ver Juan Oribe Stemmer, *El puerto de Montevideo,* Bélgica, Lanoo, capítulo 5.

42 La aprobación de este convenio de préstamo suscitó largas discusiones en ANP, especialmente porque los directores nacionalistas (encabezados por Walter H. Palombo) cuestionaron duramente sus términos: sostuvieron en la sesión extraordinaria del Directorio del 28 de marzo de 1989 que se lesionaba la soberanía nacional y la autonomía de la ANP, pues se establecía la imposibilidad de modificar las disposiciones del convenio relativas a las obras que debían realizarse y además sometían a la ANP al plan de acción a establecerse desde el MTOP, prestatario del empréstito.

43 Ver la primera sección del Capítulo III de esta investigación.

44 Este contrato ya suponía (en el caso del segundo de los muelles) ganar terreno al mar con el objeto de ampliar el espacio para la manipulación de contenedores.

45 La expresión "carga paletizada" hace referencia a toda aquella carga general movilizada sobre palets, plataformas de tablas sobre palets, plataformas de tablas sobre las que se disponen mercancías para su almacenamiento y transporte.

46 DEPARTAMENTO DE HISTORIA DEL URUGUAY, "La crisis de la democracia neoliberal y la opción por la izquierda, en FREGA, Ana et al, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005),* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2ª. Edición 2008, p. 228.

47 Ibíd. p. 247.

48 CAETANO, Gerardo, "La vida política", en G. Caetano, (dir.), A. Marchesi, V. Markarian y J. Yaffé (coord. de tomo), *Uruguay. El "país modelo" y sus crisis,* Tomo III, *1930-2010,* Montevideo, Mapfre / Planeta, 2016, pp. 94-95. (Colección América Latina en la historia contemporánea).

49 Diario *Últimas Noticias,* Montevideo, Suplemento "Día del Portuario", 21 de julio de 1993.

50 Ibíd.

51 *Puertos del Uruguay,* Montevideo, Año 1, No 1, julio 2006.

52 *Puertos del Uruguay,* Montevideo, Año 2, Nº 5, diciembre 2007-enero 2008.

53 *Uruguay Portuario,* Montevideo, Nº. 3, junio-setiembre 2014 y Nº 5, octubre 2015.

54 Declaraciones de Fernando Puntigliano en: *Puertos del Uruguay,* Nº. 7, setiembre-octubre de 2008.

55 Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores del 5 de noviembre de 2008 y de la Cámara de Representantes del 30 de junio de 2009.

56 Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores, del 12 de noviembre de 2008 y 6 de mayo de 2009, y “Montecon: Peligra interés en construir nueva terminal de contenedores con actual proyecto de ley”, en: http://www.espectador.com/economia/150995/montecon-peligra-interes-en-construir-nueva-terminal-de-contenedores-con-actual-proyecto-de-ley, 7 de mayo de 2009.

57 www.elespectador.com/documentos/observador-bcomundial, 4 de mayo de 2009.

58 Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores, 5 de noviembre de 2008.

59 Tomado de versiones digitales de los diarios *El País* y *El Observador* del 12 y 14 de marzo de 2015 respectivamente, la revista *Caras y Caretas* del 14 de marzo de 2015, y la publicación digital de la asociación civil Visión Marítima del 18 de marzo de 2015.

60 *El País,* Montevideo, 17 de febrero de 2014: “Bomport: abre centro logístico de mercaderías en Puntas de Sayago”. En: http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/bomport-abre-centro-logistico-mercaderias.html.

61 LÓPEZ, Oscar y PRATO, José, “Las relaciones laborales en la Administración Nacional de Puertos, en el marco de la polémica: monopolio estatal vs. privatización”, en UCUDAL, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, *Relaciones Laborales. Estudios de casos,* Montevideo, U.C.U.D.A.L., 1998.

62 Ricardo Suárez, entrevista realizada para el presente trabajo.

63 LÓPEZ, Oscar y PRATO, José, Op. Cit. p. 142.

64 Ricardo Suárez entrevista citada.

65 La información suministrada en este apartado procede de las siguientes publicaciones de la ANP, *Puerto de Montevideo - Mercadería año 1993; Manual de inducción portuaria, julio 1993; Estadística del Puerto de Montevideo, año 2000; Uruguay Portuario,* Revista institucional de la A.N.P., Nos. 1 al 6, Principales hitos de la gestión portuaria, 2010-2014; Montevideo, A.N.P, 2014. *Cifras 2015,* Montevideo, ANP, 2016; así como de los informes proporcionados a solicitud del equipo de investigación por el Área de Comercialización y Finanzas y por el Departamento de Flota y Dragado.

66 *Manual de inducción portuaria,* ANP, Proyecto de capacitación portuaria, julio de 1992.

67 “Presidencia no hace pública resolución donde le niega a Buquebus prórroga por terminal de pasajeros” en: www.espectador.com , 12 de junio de 2014; “ANP cesa concesión de terminal que Buquebus mantuvo por 20 años” en: www.elpais.com.uy, 13 de junio de 2014; “Buquebus recurre decisión de ANP”, en: www.lr21.com.uy, 14 de junio de 2014; “Gobierno asume terminal del puerto y polemiza con Buquebus”, en: www.elpais.com.uy, 22 de julio de 2015; “Posición de SUPRA sobre Buquebus”, en: www.pitcnt.uy.

68 *Puertos del Uruguay,* Montevideo, año 2, No. 7, setiembre-octubre 2008.

69 La expresión refiere, en la jerga logística y portuaria, al transporte de cargamento rodado, camiones o vehículos industriales, entre otros.

70 Declaraciones de Álvaro Tanco y Juan José Domínguez, en *Uruguay Portuario,* Nº. 2, Montevideo, Noviembre 2013-febrero 2014.

71 Revista *Puertos del Uruguay,* Año 1, N° 1, julio 2006.

72 A esos efectos, la ANP concedió bonificaciones a las empresas que se comprometieran por escrito a llegar a los promedios de movimientos de contenedores de

trasbordo de ese año.

73 ANP, *Cifras 2015,* Montevideo, División Desarrollo Comercial, Área Comercialización y Finanzas, 2016. Pág. 41.

Presidencia de la República
Presidente Dr. Tabaré Vázquez Rosas
Vicepresidenta Sra. Lucía Topolanski
Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Ministro Sr. Víctor Rossi
Subsecretario Sr. Jorge Setelich
Directora General de Secretaría Dra. Alba Florio
Administración Nacional de Puertos
Presidente Ing. Nav. Alberto Díaz
Vicepresidente Sr. Juan José Domínguez
Director Vocal Dr. Juan Curbelo del Bosco
Gerente General Ec. Alejandro Antonelli
Sub Gerenta General Cra. Alicia Abelenda
Secretaria General Dra. Liliana Peirano