

**EL CAMBIO ESTRUCTURAL
A TRAVÉS DE LOS SECTORES**
La economía uruguaya 1900-1955 (II)

Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam, Jaime Yaffé
Noviembre de 2001

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo

DT 6/01

**EL CAMBIO ESTRUCTURAL
A TRAVÉS DE LOS SECTORES**
La economía uruguaya 1900-1955 (II)

Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam, Jaime Yaffé

histo@iecon.ccee.edu.uy

RESUMEN

La evolución de la economía uruguaya en la primera mitad del siglo XX evidencia un desempeño sectorial dispar. La importancia de llevar a cabo el análisis de los distintos sectores económicos estriba en la posibilidad de identificar los fenómenos asociados al importante proceso de cambio estructural que vivió el país entre 1900 y 1955. El sector agropecuario es analizado enfatizando el doble fenómeno que caracteriza su desempeño en el largo plazo: el predominio en la estructura de las exportaciones y la pérdida de peso en la estructura productiva. En el desarrollo de la industria se identifica un primer esfuerzo de construcción de la “industria temprana” y un “proceso de industrialización” que tiene lugar en el país después de 1930. Se concluye con una interpretación de los factores que condujeron al agotamiento del fenómeno al promediar los años cincuenta. La evolución del sector terciario, que incrementó notoriamente su participación en la estructura económica del país en la primera mitad del siglo, es muy difícil de cuantificar. Se ha optado por presentar la evolución de dos servicios que jugaron un papel decisivo en la articulación de un mercado nacional: los servicios financieros y el transporte. La participación del Estado en la vida económica y su particular dinámica es analizada a través del desarrollo del sector público. Finalmente, se estudian las “finanzas públicas” en la convicción de que el resultado de las cuentas fiscales –fenómeno tan ligado a la labor de los economistas de la coyuntura– tiene una utilidad relevante como variable a analizar en el largo plazo. El mismo grado de convencimiento permite afirmar que para la historia económica es de fundamental importancia indagar sobre el origen y el destino de los dineros públicos.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. El sector agropecuario	5
2.1. <i>La ganadería</i>	5
2.2. <i>La agricultura</i>	12
3. El sector industrial.....	13
3.1. <i>La industria temprana</i>	13
3.2. <i>Crecimiento industrial e industrialización</i>	16
3.3. <i>La industrialización: base del cambio estructural</i>	17
4. El sector servicios.....	20
4.1. <i>El transporte</i>	20
4.2. <i>Emisión monetaria y sistema bancario (1900-1930)</i>	21
4.3. <i>Emisión monetaria, política cambiaria y sistema bancario (1930-1955)</i>	24
5. El sector público	28
5.1. <i>La expansión del Estado (1900-1930)</i>	28
5.2. <i>Cambios en la expansión del sector público (1930-1955)</i>	31
6. Las finanzas del Estado	35
6.1. <i>El balance fiscal</i>	35
6.2. <i>La deuda pública</i>	37
6.3. <i>Evolución y estructura</i>	39
7. Conclusiones	42
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	46

1. Introducción

La evolución de la economía uruguaya en la primera mitad del siglo XX ha sido presentada –en términos generales– como una “larga marcha” en el primer avance de esta serie¹. Como allí se ha dejado establecido, el desempeño sectorial fue disímil a lo largo del medio siglo estudiado y tuvo como resultado un importante proceso de cambio estructural. En estas páginas se intenta brindar al lector una síntesis de la trayectoria seguida por los distintos sectores de la economía.

En el punto 2 se analiza el sector agropecuario y el doble fenómeno que caracteriza su desempeño en el largo plazo: por un lado, su permanencia como fuente de divisas, dado el papel que ocupa la producción derivada del sector en las exportaciones; por otro, la pérdida de peso en la estructura productiva ante el avance de la industria manufacturera y los servicios. Al interior de la agropecuaria se estudia de manera particular la ganadería (con sus rubros de producción específicos: carne, lana, leche) y la agricultura. Finalmente, se discute la cuestión del estancamiento agropecuario.

En el tercer punto se trata el desarrollo de la industria manufacturera partiendo del proceso de construcción de la “industria temprana” y analizando, a continuación, las condiciones y particularidades del proceso de industrialización que vivió el país después de la crisis de 1930. Se concluye con una interpretación de los factores que condujeron al agotamiento del fenómeno al promediar los años cincuenta.

El punto 4 aborda el estudio del sector terciario. Este aumentó notoriamente su participación en la estructura económica del país, pero medir este fenómeno es muy difícil. Se ha optado, entonces, por presentar dos servicios que realizaron un aporte decisivo a la articulación del mercado nacional: los servicios financieros y el transporte. En efecto, la configuración de las redes bancaria, vial y ferroviaria contribuyó a la efectiva integración física y financiera de un mercado hasta entonces marcadamente fragmentado.

El punto 5 se dedica en exclusividad al sector público, cuyo crecimiento constituye un fenómeno constante en este medio siglo. La participación del Estado en la vida económica y la particular dinámica de esa intervención son especialmente tratadas.

Finalmente, se dedica atención especial a las “finanzas públicas”. La decisión se fundamenta en la convicción de que el resultado de las cuentas fiscales –fenómeno tan ligado a la labor de los economistas de la coyuntura– tiene una utilidad relevante como variable a analizar en el largo plazo. El mismo grado de convencimiento permite afirmar que para la historia económica es de fundamental importancia indagar sobre el origen y el destino de los dineros públicos.

¹ Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H.; Yaffé, J. (2001): *El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones*, Documento de Trabajo 5/01, Instituto de Economía, Montevideo.

2. El sector agropecuario

Asistimos en la primera mitad del siglo XX a un proceso de diversificación económica que hace que la principal actividad, la agropecuaria, pierda peso relativo en la estructura del PBI –de representar más de la mitad de éste antes de 1930 pasa a menos de un tercio en 1955– (Bertino-Tajam 1999). La razón radica en el progresivo estancamiento de la ganadería, cuya tasa de crecimiento anual en este medio siglo es sólo del 1,1%, mientras que la agricultura crece al mismo ritmo que el PBI en su conjunto (3,4%), aumentando su participación en el total del agro desde 15% en 1900 a 38% en 1955. El estancamiento ganadero es atribuible a la producción exportable, principalmente la de carnes. En cambio, actividades más intensivas como lechería, porcinos y aves registran un crecimiento continuo.

Se debe remarcar la incidencia del estancamiento ganadero en el proceso económico del país porque el 90% de los recursos naturales estaba dedicado a la explotación pecuaria y por su papel primordial en la generación de excedentes con relación al comercio exterior. Además, en el caso de la carne, el mercado interno fue absorbiendo una parte cada vez más grande de la producción: en las primeras tres décadas del siglo el consumo interno se situaba en torno al 30% y hacia fines de la década de 1950 alcanzaba el 60%.

2.1. La ganadería

La ganadería tuvo un papel fundamental en las exportaciones², pero fue perdiendo peso relativo en la economía del país (55% del PBI en 1900, 33% en 1930 y disminuyó al 17% en 1955).

Como se muestra en el Cuadro 1, las unidades ganaderas (un bovino equivalente a cinco ovinos)³ crecen en los primeros años del siglo, hasta llegar en 1908 a lo que parece ser el límite de la pradera natural. En los años siguientes la alternancia de sequías, grandes lluvias y plagas disminuye las existencias, lo que fue compensado durante la Primera Guerra Mundial, en cuanto al valor de producción, por los altos precios obtenidos. Lo contrario sucedió en los años veinte: caída de precios y aumento de la extracción de ganado y de la producción de lana para compensar dicha caída.

Durante los años treinta las existencias se recuperaron hasta llegar a casi 12 millones, pero sufrieron una gran disminución en los años cuarenta debido a la sequía de 1943 y a las epizootias de los años siguientes que causaron la muerte de dos millones de vacunos y dos millones de ovinos. Según el comentario que acompaña al Censo de 1943, desde antes de la sequía ya incidían negativamente en la conservación del stock otros factores de orden económico, como la gran demanda y los altos precios de la carne al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, que llevaron a los ganaderos a la matanza de mayor porcentaje de vacas y a disminuir el número de terneros para dar lugar a la preparación de

² La inmensa mayoría de los productos exportados tenía su origen en la ganadería, se tratara de materias primas o productos con diferente grado de industrialización.

³ El coeficiente técnico de unidad ganadera es utilizado en función del alimento necesario para producir un ejemplar de cada especie.

los animales adultos para la faena. También incidió, en 1940, el fracaso de los avenales para pastoreo.

La recuperación recién llegó en 1947, alcanzando el máximo del período estudiado en este trabajo en 1951, cuando el censo registró 12,9 millones de unidades ganaderas. En estos últimos años se reiteró la excelente coyuntura de principios de siglo: fuertes existencias y altos precios internacionales por los productos.

CUADRO 1

Existencias ganaderas (millones de cabezas)			
	Vacunos	Ovinos	Unidades ganaderas
1900	6.8	18.6	10.5
1908	8.2	21.5	12.5
1916	7.8	11.5	10.1
1924	8.4	14.4	11.3
1930	7.1	20.5	11.2
1937	8.3	17.9	11.9
1943	6.3	15.4	9.4
1946	6.8	19.6	10.7
1951	8.1	23.4	12.9
1956	7.4	23.3	12.1

Fuente: Bertino-Tajam, D.T.3/00 y Censos Agropecuarios.

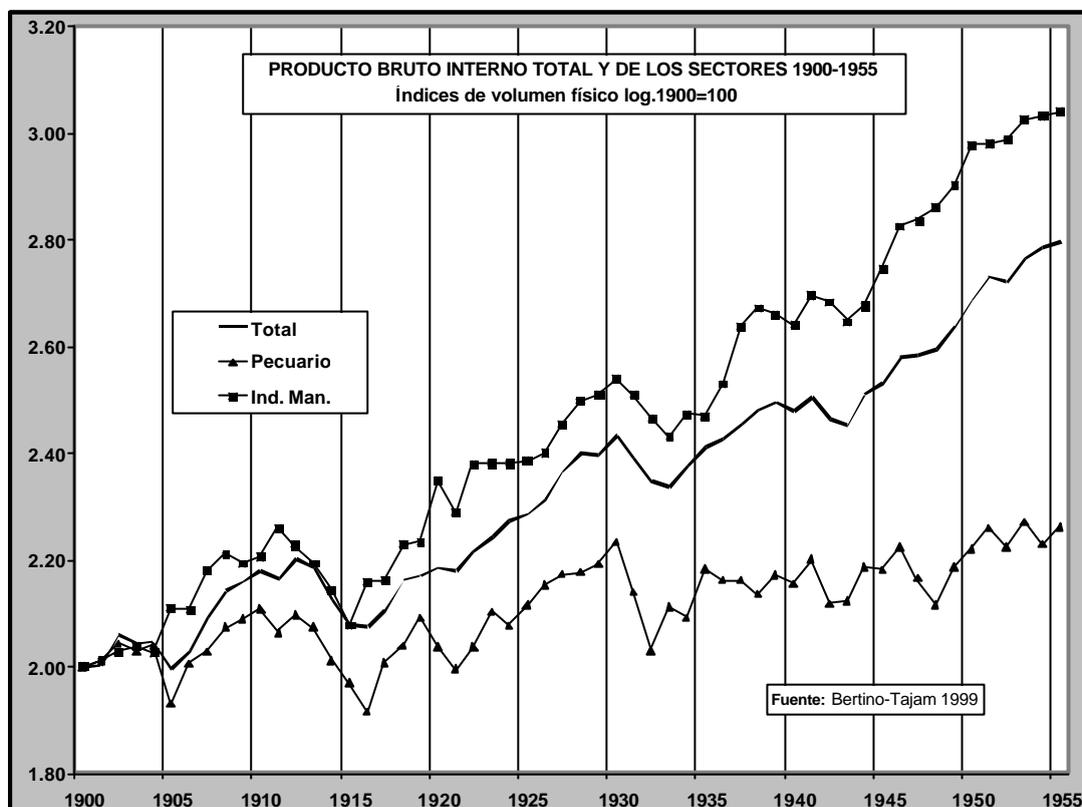
En este panorama de estancamiento, la alternancia en el predominio de bovinos y de ovinos fue la respuesta de los productores a las condiciones del mercado internacional: en los años en que crecían las existencias de una de las especies de cría, se producía la retracción en el stock de la otra. Es lo que sucedió hasta mediados de los años veinte, expansión del bovino productor de carnes y retracción de la cría del ovino. El fenómeno en sentido contrario se puede apreciar en los resultados del Censo de 1930 y se explica por el alza en la cotización del precio de las lanas, que determinó una mayor rentabilidad de la producción ovina. El Censo de 1937 registra el proceso inverso, alza del stock vacuno y baja del ovino, debido a la caída de los precios de la lana durante los años de la gran crisis. Luego de ese episodio la lana se afirmó hasta los años sesenta como el sector dinámico dentro de la ganadería exportable frente al estancamiento de la producción de carne. Pero este crecimiento de la producción de lana no debe oscurecer la visión del estancamiento ganadero. La producción total en términos de carne equivalente se mantuvo incambiada⁴.

Aunque al finalizar la Primera Guerra Mundial ya se presentaban los primeros síntomas de ese estancamiento, se puede afirmar que el comportamiento de la ganadería fue muy diferente durante el desarrollo de los dos modelos de crecimiento identificados en este trabajo. La disminución de su tasa de crecimiento anual del 1,8 %, en el primero, a 0,3% entre 1930-1955, lo muestra con toda claridad. Es muy ilustrativa la observación del Gráfico 1, que representa la evolución del PBI total y los productos sectoriales (industrial y

⁴ De acuerdo con las estimaciones de CONEAT se supone que la producción de un kilogramo de lana sucia requiere 2,48 veces más forraje que la de un kilogramo de carne bovina u ovina en pie (Astori 1979:11).

del ganadero). El producto ganadero, hasta 1930, acompaña cada vez menos el crecimiento del producto total; después de esta fecha el estancamiento de sus volúmenes hace que siga una trayectoria divergente.

GRÁFICO 1



La expansión ganadera en los primeros años del siglo fue estimulada por la instalación de los frigoríficos y la suba de precios tanto de la carne como de la lana que encontró su punto culminante durante la Primera Guerra Mundial. Este auge no duró mucho. Debido al desarrollo tardío de la ganadería moderna en el Uruguay, poco tiempo después de la instalación de los frigoríficos y del boom de demanda de la Primera Guerra, el modelo de país basado en las exportaciones ganaderas fue cuestionado, no sólo desde el punto de vista de las ideas, sino también por las limitaciones provenientes de los mercados de comercialización. La aplicación progresiva de un nuevo modelo tecnológico en la agropecuaria de los países centrales, junto con el creciente proteccionismo aplicado por éstos, condujo a la sobreproducción y a la baja de los precios.

2.1.1. El estancamiento dinámico: bovinos y ovinos

El principal cambio tecnológico se centró en la inversión en el refinamiento del ganado vacuno. El estímulo de la demanda llevó a acelerar el proceso de refinamiento que se venía realizando lentamente durante las últimas décadas del siglo XIX. El ganado criollo, adecuado por su flacura y el grosor de su cuero a la producción de tasajo y cuero,

dejó de ser significativo en los años veinte. La casi totalidad del ganado había sido mestizada con reproductores finos especializados en la producción de carnes para frigorífico. Es significativo en este proceso la inauguración en 1913 de la Exposición Nacional de Ganadería, realizada por la Asociación Rural en el local construido por el Estado en el Prado.

La mestización logró mejorar la calidad de las carnes y aumentar ligeramente el peso de las reses, así como la obtención de mayor cantidad de lana por animal, pero no impidió el estancamiento de la ganadería. Éste se evidenció en la estabilidad de las existencias ganaderas y en los lentos avances en la extracción de ganado para matanza, y se convirtió en retroceso a partir de 1930 (Bertino-Tajam 2000^a).

Luego de la crisis de los años treinta, ni el número de animales extraídos ni las toneladas de ganado en pie lograron recuperar su nivel anterior. El estancamiento no puede ser atribuido a la disminución de la demanda de carnes y de cueros; por el contrario, su requerimiento, tanto para la exportación como para el consumo interno, fue cada vez más intenso.

La preocupación por esta problemática de la ganadería vacuna fue ganando terreno y una serie de medidas dan cuenta de la atención que mereció por parte de los gobiernos. En 1929 se creó la sección Plantas Industriales y Forrajeras de La Estanzuela. Al comienzo de la década de los años treinta, la evidencia del estancamiento, a pesar de los avances en el mejoramiento genético y quizá también el mayor acercamiento de los ganaderos y el gobierno, estimuló la investigación. A. Boerger, J. R. Yahn, G. E. Spangenberg y también Rosergurtt y su equipo señalan la falta de investigaciones y el empirismo de los conocimientos existentes sobre el suelo (Millot-Bertino 1995: Cap. 3). Por otra parte, retomando las ideas de Van de Venne, creían que para el país en su conjunto la solución al problema consistía en el mejoramiento sistemático de las praderas naturales, considerando antieconómico cualquier otro método para aumentar la cantidad de forraje.

En 1935, el flamante Ministerio de Ganadería y Agricultura designa la Comisión Nacional de Estudios del Problema Forrajero, la que elaboró un plan de acción que se realizaría en colaboración con La Estanzuela. Este comprendía estudios básicos y soluciones de aplicación práctica para el mejoramiento de la pradera. Los primeros imponían la realización de un mapa del tapiz natural del país, el estudio de los diferentes tipos de suelos y pasturas y de los medios de propagación de las mejores especies. Los resultados prácticos no fueron significativos ni en el mejoramiento de la pradera ni en la extensión de los cultivos forrajeros.

La disminución, desde 1940, de la producción de novillos en invierno muestra un proceso de extensificación ganadera y de reducción de las invernadas en praderas artificiales de invierno; en síntesis, una tendencia al retroceso de la ganadería vacuna. Los campos de invernada no alcanzaban a cubrir el 10% de la superficie total dedicada a la ganadería. En esta década, quizá bajo la impresión causada por la destrucción producida por la sequía en momentos de aumento de la demanda y del precio de la carne, se tomó mayor conciencia de las limitaciones y los problemas que enfrentaba el sector primario de la economía. En ese contexto, el *Plan Agropecuario* de 1947 señalaba:

“La edad promedio en que se faenan nuestros novillos es de 4 años y medio, promedio para todo el país. La edad de faena está en estrecha correlación con el porcentaje de terneros y novillos; observando la variación de esos porcentajes a través de 6 censos, se comprueba que en treinta años no hemos logrado reducir la edad en que se faenan, a pesar de la propaganda y estímulos que se han hecho para favorecer la producción de novillos jóvenes, lo que demuestra también que no hemos podido aumentar el porcentaje de matanza”. (MGA 1947:165)

En los años cincuenta, en la adopción de tecnología para mejorar la nutrición no se puso énfasis en el mejoramiento de los pastos sino en la implantación de praderas artificiales, según el ejemplo neozelandés. Los experimentos realizados, en su mayor parte, fracasaron, a pesar de lo cual el “paquete neozelandés” volvió a ser impulsado en los años sesenta con el apoyo financiero del Banco Mundial.

La puesta en práctica de medidas de sanidad animal y mejoras técnicas en el manejo del ganado, que deberían haber sido realizadas simultáneamente con su refinamiento, se realizó con extrema lentitud. Al final de los años cincuenta la lucha contra la aftosa –con la que estaba contaminada la mayor parte de los vacunos– y contra la brucelosis estaba en pañales y el combate contra la garrapata había avanzado muy poco.

El refinamiento del ovino que se venía procesando desde mediados del siglo XIX mediante el cruce con razas merinas, había culminado en lo fundamental a principios de siglo. Cuando la instalación de los frigoríficos volvió atractiva la producción de carne congelada, se inició un proceso de desmerinización, cruzando los ovinos con reproductores de razas inglesas especializadas en la producción de carne. Posteriormente, la preferencia de los frigoríficos por la faena de vacunos y las variaciones de la demanda por diferentes tipos de lana (en cuanto a su grosor y su peso), fueron determinando rápidos cambios en la mestización que originaron una gran heterogeneidad en la zafra lanera, lo cual perjudicaba su cotización en los mercados internacionales.

Desde fines de los años veinte, el stock ovino se mantuvo estabilizado en alrededor de 20 millones de cabezas hasta los años cincuenta en que se eleva a 23 millones. La estabilidad del número de cabezas ovinas fue el resultado de un mayor control de las enfermedades, en el que tuvo un papel importante la Dirección de Policía Sanitaria Animal así como una selección más cuidadosa de los reproductores y de las majadas, impulsada por los criadores agremiados en sociedades de razas. En la lucha contra la sarna ovina se logró avances importantes a partir de la conversión en ley en 1935 de las reglamentaciones vigentes. Se consiguió disminuir la magnitud de la enfermedad, que finalmente fue controlada en los años cincuenta.

La mayor importancia relativa de la lana en los años treinta y la conciencia sobre los perjuicios de la heterogeneidad de la zafra, motivaron la creación en 1935 de la Comisión Honoraria de Mejoramiento Ovino, con recursos provenientes de un impuesto sobre la lana sucia exportada. Su actuación fue importante en el logro de una raza de doble propósito que se impuso en los años cuarenta; se consiguió mejorar la calidad de la lana y aumentar el

rendimiento por animal. A partir de los años cuarenta fue notorio el crecimiento de la zafra lanera; se puede afirmar, entonces, que la producción de lana no participó del estancamiento de la ganadería de carne.

2.1.2. Explicación del estancamiento ganadero

La clave para comprender el estancamiento de la ganadería se encuentra en la capacidad productiva de la pradera natural que, por otra parte, no podía ampliarse por la incorporación de nuevas tierras pues, a diferencia de lo que sucedía en otros países como Argentina, todo el territorio estaba incorporado a la producción. La deficiente alimentación por falta de forrajes y de mejoramiento de la pradera natural, mantuvo baja la tasa de procreo y lento el crecimiento de los animales, e impidió el mantenimiento de un mayor número de crías por hectárea. A estos problemas en la alimentación se agregó la lentitud en la puesta en práctica de medidas de mejoramiento sanitario (contra las enfermedades que diezaban el ganado o que disminuían su rendimiento) y de mejoras técnicas en el manejo (subdivisión de potreros, aguadas artificiales, etc.), que deberían haberse aplicado en forma simultánea con el refinamiento. Era notorio el desequilibrio entre la calidad de éste y las deficiencias de la producción.

La situación de la ganadería que se ha descrito, parece indicar que la actitud de los ganaderos (aun de los más poderosos, que disponían de crédito y de acceso a la información) fue poco receptiva a los cambios que no les significaran un rápido aumento de la rentabilidad o que no les fueran impuestos compulsivamente por el mercado (como es el caso de la mestización para adecuar al ganado a las necesidades del frigorífico). Esta resistencia a la inversión, que intentaba llevar hasta sus últimas consecuencias las ventajas de la pradera natural, no debe ser opacada por la visión de la elite rural más “progresista” que expresaba sus opiniones a través de las revistas especializadas.

2.1.3. La lechería

El proceso de acumulación desarrollado en el complejo agro-exportador de carne y lana y el intervencionismo estatal de índole proteccionista, crearon las condiciones para la gradual expansión del mercado interno. Éste, además de promover la industrialización, provocó el crecimiento de la producción agrícola (especialmente hortícola y frutícola), de aves y cerdos y, en forma muy importante, de la producción lechera.

La lechería se distinguió, por sus características, de la ganadería vacuna productora de carnes. Su carácter permanente, no zafral, en contacto diario con el mercado, unida a su escala reducida y a una mayor ocupación de fuerza de trabajo, determinaron que fuera contemplada por los contemporáneos como una herramienta para poblar el campo y combinar la ganadería extensiva con la agricultura y la granja. Fue la primera forma de explotación ganadera dependiente del mercado interno, por lo que su desarrollo fue considerado favorable para la limitación de la dependencia de los ganaderos respecto de los frigoríficos. Por otra parte, su crecimiento fue continuo; no sufrió el estancamiento señalado respecto a la ganadería extensiva.

El desarrollo de la ganadería lechera fue consecuencia del crecimiento de Montevideo. Hasta el último cuarto del siglo XIX, la leche consumida por su población provenía de tambos situados en la planta urbana o en los suburbios. La extensión de las vías férreas permitió transportar la leche desde distancias mayores, y el desarrollo de la cuenca lechera de Montevideo, que hacia 1911 abarcaba un radio de 100 km alrededor de la ciudad.

El insuficiente cultivo de forrajes en los tambos hacía fuertemente estacional el volumen de la producción, ya que se reducía mucho en invierno por la disminución de las pasturas, con la consiguiente escasez de leche y aumento de su precio. La excesiva utilización de afrechillo y de otros complementos alimenticios aumentaba el costo de producción y disminuía, por tanto, la rentabilidad de los establecimientos. Además, como los tambos y los vagones del ferrocarril no poseían sistemas de refrigeración para la leche, la cuenca lechera no podía extenderse muy lejos del centro de consumo, lo que implicaba situar la producción en tierras de altos arrendamientos. El atraso en las técnicas de producción, los altos arrendamientos que se pagaba y la organización de la distribución por una multitud de comisionistas, eran la causa del alto precio de la leche en los años treinta (Bertino-Tajam 2000b).

No obstante, el aumento del consumo estimuló en los años veinte la aparición de las primeras pasteurizadoras que, junto con los abastecedores de la cuenca de Montevideo, fueron conformando una “agroindustria lechera”. Su importancia intensificó la toma de conciencia sobre la necesidad de una política lechera que se constituyó sobre la base de la fijación del precio de la leche.

En 1934 se decretó la obligatoriedad de la pasteurización de la leche destinada al consumo montevideano y al año siguiente se estableció por ley los precios al productor y al consumidor y se creó la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), que empezó su producción, en 1937, utilizando las instalaciones de las dos mayores pasteurizadoras expropiadas. Su puesta en funcionamiento significó la centralización de la higiene de la leche, el control de su producción y el cumplimiento de los diferentes precios fijados por el Estado. La forma de cooperativa que adoptó el órgano regulador evidenciaba el retroceso de los planteos estatistas del batllismo frente a la concepción dirigista de la economía predominante en el período terrista: intervención estatal pero propiedad en el ámbito privado, aunque fuera el Estado el que suministraba el capital para su fundación.

En los años cuarenta se inició la subvención estatal a la leche, lo que, conjuntamente con el mejoramiento de la distribución del ingreso entre la población, acrecentó su consumo y permitió mejorar el precio al productor. El aumento de la leche producida (se triplicó entre 1935 y 1955) se debió a un crecimiento similar del área utilizada, con muy leve incremento de la dotación animal por hectárea. El estancamiento de la productividad, tanto referida a la producción de leche por animal como por hectárea y por trabajador empleado, se debió, al igual que en la ganadería de carne, a las deficiencias alimenticias y al mal manejo de los animales. Esto restringió la oferta de leche e impidió encarar la exportación, tal como se había encomendado a CONAPROLE en su ley fundacional.

2.2. La agricultura

Desde fines del siglo XIX el área agrícola se había venido extendiendo, al mismo tiempo que se diversificaba con el crecimiento de los cultivos industriales (principalmente lino) y los cultivos intensivos en trabajo (viñedos, fruticultura y horticultura, combinados con la cría de aves). De acuerdo con el Censo de 1908 la agricultura ocupaba el 5,2% del territorio nacional y el 60% de la población activa empleada en el agro.

En la agricultura cerealera, compuesta principalmente del cultivo de trigo y maíz, las cosechas eran irregulares por efecto del clima y las plagas, y la productividad baja debido a las primitivas técnicas de cultivo. El atraso no era sólo atribuible a la ignorancia técnica del agricultor. La agricultura cerealera en predios demasiado pequeños impedía a la mayor parte de los agricultores la acumulación necesaria para realizar inversiones. Esta situación se agravaba cuando la tierra se poseía bajo el régimen de arrendamiento, y esa era la situación en aproximadamente la mitad de los establecimientos agrícolas. El acceso a la propiedad era muy difícil para el agricultor porque las tierras públicas hacía mucho tiempo que estaban ocupadas por particulares y dedicadas a la ganadería. La no disponibilidad de tierras estuvo en la base del fracaso de la mayor parte de los planes de colonización agrícola. Tampoco existía un sistema de crédito barato accesible al agricultor, puesto que a los préstamos contra hipoteca del Banco República sólo accedían los grandes propietarios. El único recurso del agricultor eran los pulperos e intermediarios.

Al alto costo de la producción de cereales, atribuible al atraso en las técnicas de cultivo, se agregaba el encarecimiento del producto por las malas condiciones de los caminos y los altos fletes del ferrocarril. Esto ponía límites a la necesaria expansión de la agricultura a tierras más fértiles pero situadas lejos de la capital.

El área agrícola que se había duplicado en los primeros años del siglo creció muy lentamente en las dos décadas siguientes. Esta parsimonia se debió a causas de fondo, vinculadas en lo estructural con la dificultad para la mayor parte de los agricultores de acceder a la propiedad de la tierra, y en lo coyuntural con las características del período, signado por el auge ganadero exportador de los años de la Primera Guerra Mundial. En esos años el área agrícola retrocedió en términos absolutos, retomando su modesto ritmo de crecimiento hacia el final de los años veinte, cuando la debilidad del modelo pecuario-exportador se hizo más evidente con la baja de precios que antecedió a la crisis de 1929. Este lento crecimiento se mantuvo en las décadas siguientes, y fue acompañado de una mayor diversificación de cultivos, disminuyendo la importancia relativa del sector cerealero. En cambio, en los años cincuenta se produjo un rápido crecimiento de la extensión cultivada (60%), que se debió principalmente a la expansión de la producción triguera.

En forma coincidente tendió a aumentar el tamaño promedio de los predios y las hectáreas por trabajador agrícola. Los propietarios continuaron siendo minoría entre los agricultores, pero el minifundio cerealero no avanzó, como lo harían pensar las fuentes de la época que centraban su atención en los problemas del agricultor cerealero tradicional. Por otra parte, el avance de la mecanización fue la causa principal de que la cantidad de

trabajadores ocupados por la agricultura no creciera, como lo hizo el área cultivada y en especial el volumen de la producción (Bertino-Bucheli 2000).

La producción agrícola tuvo un crecimiento considerablemente mayor que el de la superficie dedicada al cultivo. Esto fue causado por dos fenómenos. Por un lado, el avance de la diversificación de los cultivos alentado por un modesto pero real crecimiento del mercado interno (los cereales sólo significaban la mitad del valor de la producción agrícola hacia 1930; el lino y los cultivos intensivos mencionados otro tanto). Por otra parte, el mejoramiento de la productividad en algunos cultivos como el trigo, especialmente desde el final de los años veinte, que se debió a algunos progresos en las técnicas vinculadas con una acción más activa del Estado y a la expansión de estos cultivos sobre tierras nuevas de mayor fertilidad y en predios de mayor tamaño, situados al Oeste del país.

La diversificación tuvo su concreción con los cultivos de girasol, remolacha azucarera, cebada cervecera y arroz. El desarrollo de estos cultivos industriales fue protegido por el Estado y formó parte de la política de sustitución de importaciones, similar a la desarrollada hacia la industria, que se hizo imperativa ante el relativo cierre del comercio internacional y la caída de las exportaciones luego de la crisis del treinta. También con el avance del transporte creció la producción de hortalizas y tubérculos.

Desde fines de los cuarenta el estímulo estatal se centró principalmente en la expansión del trigo, cuya producción se multiplicó por cuatro entre 1946 y 1955, alentada por la política proteccionista a través de diversos mecanismos, créditos, control de la comercialización y en especial, la fijación de precios “sostén” por parte del Estado. Esta expansión fue de tipo extensivo, y se basó en una importante mecanización (el número de tractores se multiplicó por siete en esos años). La productividad triguera por hectárea creció debido al mejoramiento de las semillas y al uso de fertilizantes.

El comportamiento de la agricultura reflejaba las transformaciones que se iban operando en la economía uruguaya. A pesar de la dependencia de la economía en su conjunto respecto de las divisas generadas por el sector ganadero exportador, del muy lento crecimiento del área agrícola (salvo en los años cincuenta), de la muy escasa competitividad de la producción agrícola en el mercado externo, el aumento de ésta, muy por encima del crecimiento de la población, es una manifestación del modelo de país que se estaba conformando.

3. El sector industrial

3.1. La industria temprana

Desde el punto de vista del desarrollo industrial del país, las primeras tres décadas del siglo XX pueden considerarse la continuación de un proceso iniciado en el último tercio del siglo XIX, cuando el sector industrial creció al influjo de la expansión del sector pecuario, en el marco del modelo agro-exportador vigente. En una perspectiva de largo plazo, la denominada “*industria temprana*” se inscribe en el proceso de desarrollo industrial del país que se consolidó a mediados de la década de 1930, pudiendo afirmarse

que este desarrollo previo aseguró la existencia de la mayor parte de las condiciones de viabilidad física y económica y una estructura social que posibilitó el proceso de industrialización (Milot-Silva-Silva 1973:42).

Desde las últimas décadas del siglo XIX los establecimientos industriales se fueron sumando, ampliando, diversificando, acumulando experiencia y recursos. La mayoría de ellos tenía un carácter artesanal (dos o tres obreros por establecimiento), pero también se instalaron fábricas de ciertas dimensiones que utilizaban principalmente materia prima nacional.

Los saladeros fueron los primeros establecimientos industriales que procesaron la carne del ganado criollo para la exportación. Su instalación, que respondió a la iniciativa de capitales nacionales, requirió poca inversión en capital fijo y aseguró un núcleo de acumulación importante hasta 1913.

En 1864 se había establecido la fábrica “Liebig’s” de extracto y conserva, dando origen a las inversiones extranjeras en la industria de la carne para la exportación. Con fuerte inversión y un alto contenido tecnológico para la época demandó, sin embargo, al igual que los saladeros, sólo materia prima de baja calidad (ganado criollo).

La era del frigorífico comenzó en 1905 con la instalación, por capitales nacionales, del establecimiento “La Uruguaya” que, pocos años después, fue comprado por capitales anglo-argentinos. Desde 1912, se asistió al auge de los frigoríficos, incorporándose las firmas “Swift” y “Armour”, filiales de los trusts internacionales de la carne. Se consumaba con ello el proceso de extranjerización de esta industria.

La producción y exportación de carne congelada, alentada hasta fines de la segunda década del siglo por una coyuntura extraordinaria de precios internacionales y la intensificación de las exportaciones de carne enfriada en los años veinte, demandó un tipo de ganado de mayor calidad para la faena, y obligó a los ganaderos a culminar el proceso de mestización del rodeo vacuno, que se había iniciado en el último cuarto del siglo XIX.

La diversificación productiva de este período estuvo íntimamente ligada con la producción para el exterior, la inversión extranjera y la producción pecuaria que proveía la materia prima. Esta conjunción de intereses, frigoríficos y ganaderos permitió la generación de divisas que, a su vez, hicieron posible la compra de bienes de inversión e insumos industriales, así como una mayor capacidad de consumo que alentó –todavía de manera incipiente– el desarrollo del mercado interno.

La carne no era la única materia prima industrializable con la que contaba el país. Las sucesivas transformaciones del trigo habían dado lugar ya en el siglo XIX a la creación de un complejo productivo integrado por molinos, panaderías, confiterías, fábricas de fideos y pastas. La industria textil lanera –que comenzó a desarrollarse en 1898– contaba desde la instalación de la hilandería de Salvo y Capomar en Juan Lacaze (en la primera década del siglo XX) con los procesos de tejeduría e hilandería. Otras industrias que procesaban insumos nacionales –tales como las del vino, las curtiembres y el calzado– se venían desarrollando, desde las últimas décadas del siglo anterior, a medida que el mercado interno se ampliaba. Pero también la industria manufacturera procesaba materias primas

importadas. Tal era el caso de las tejedurías que importaban hilados de algodón, las fábricas de papel, las imprentas, las cervecerías, las confeccionadoras de prendas de vestir y las mueblerías, entre otras.

Hacia 1930, los 6.570 establecimientos, clasificados como industrias manufactureras por el Censo Industrial, ocupaban 46.189 obreros, lo que arroja un promedio de 7 obreros. Los datos reflejan el carácter esencialmente artesanal de estas industrias: el 70% de los establecimientos eran talleres de reducidas dimensiones que ocupaban sólo tres obreros; otros eran grandes e incluso con una importante mecanización. Estas fábricas sumaban 178 establecimientos (2.5% del total) y representaban el 60,8% del capital invertido en el sector manufacturero (Jacob 1991:96).

La *industria temprana* desarrolló, en buena medida, las condiciones necesarias para el futuro crecimiento industrial. Su viabilidad física se sustentaba en la disponibilidad de fuerza de trabajo, medios de producción y empresariado.

Con respecto a la disponibilidad de fuerza de trabajo, la población económicamente activa creció en este período más que la población total. Este fenómeno se debió a una fuerte inmigración entre 1904 y 1913, a lo que se sumó la baja absorción de mano de obra por el sector agropecuario. Con relación a la inversión, pese a que el saldo en cuenta corriente dejó de ser superavitario después de 1920, el país pudo financiar las crecientes necesidades de combustibles importados y un considerable aumento de la importación de bienes de capital, que cuadruplicaron –hacia el final del período– el valor corriente de las importaciones de principios de siglo (Tajam 2000). Respecto al empresariado, su presencia como grupo social organizado databa de la creación de la Liga Industrial en 1879, renovada con la fundación de la Unión Industrial Uruguaya en 1898 (Cámara de Industrias del Uruguay, desde 1914), en respuesta a la necesidad de expresión de los intereses más complejos provenientes de la diversificación industrial⁵.

También las condiciones de rentabilidad, indispensables para todo proceso de reproducción capitalista, se desarrollaron durante las primeras décadas del siglo XX. Sobre la base de los estudios en relación con la evolución del PBI y de los salarios, se puede estimar para el conjunto de la industria, y para la industria manufacturera en particular, las utilidades brutas⁶. Éstas crecieron en forma moderada entre 1906 y 1911 y, luego de un deterioro de aproximadamente una década, tuvieron un gran crecimiento a partir del año 1922. Lo señalado estaría indicando que la industria dispuso, más allá de oscilaciones coyunturales, de un cierto nivel de acumulación y ahorro⁷. En ello fue decisiva la acción del Estado.

La política económica del *primer batllismo* tuvo mucho que ver en la formación de la demanda: por un lado, intensificando los niveles de protección, que se venían desarrollando desde 1875 y que facilitaron ocupar el mercado preexistente (dominado por

⁵ Debe recordarse que en la década de 1870 se ubica el nacimiento de la Asociación Rural de Uruguay (1871) y la Cámara de Comercio (1875).

⁶ La utilidad bruta se calcula como la diferencia entre el valor agregado por el sector y la masa salarial pagada por el mismo.

⁷ En un trabajo de Raúl Jacob (1981:385-386) se puede apreciar balances de empresas con importantes utilidades, como porcentaje del capital invertido, en los años veinte.

la oferta importada); por otro, promoviendo el desarrollo del mercado interno a través de políticas sociales que elevaron el poder de compra de la población en los años veinte, ampliando el aparato estatal que aumentó la ocupación y la demanda interna y, finalmente, desarrollando los servicios y las obras públicas que fomentaron la producción y facilitaron la distribución y el consumo.

La industria manufacturera captó ingresos de otros sectores, favorecida por la relación de precios internos durante todo el período, excepto durante los años de la Primera Guerra Mundial. Esto sucedió en particular en desmedro del sector pecuario. Antes y después del conflicto bélico los precios de la producción manufacturera crecieron más que los precios de los productos agropecuarios, generándose con ello una transferencia de un sector a otro. Pero no hubo un financiamiento directo del agro a la industria. La razón residió en que el excedente ganadero fue crecientemente invertido en la especulación financiera e inmobiliaria, así como frecuentemente orientado hacia el consumo suntuario. El origen del capital invertido provino de la propia acumulación del sector manufacturero y de los comerciantes.

3.2. Crecimiento industrial e industrialización

¿Se puede hablar de industrialización en el Uruguay durante las tres primeras décadas del siglo? Un proceso de industrialización consiste en que la industria se convierte en motor del crecimiento de la economía. Ello es el reflejo de que el sector industrial crece a un ritmo más rápido que el resto de los sectores y por lo tanto aumenta su participación en el producto nacional. Aunque en 1930 la industria manufacturera había triplicado el volumen de su producción de 1900, su participación en el producto total del país se encontraba en un nivel similar al de principios de siglo.

Sin embargo, la estructura interna del sector industrial sufrió importantes modificaciones. Después de la Primera Guerra Mundial, las ramas vinculadas a la alimentación, donde predominaban la industria de la carne y la molinera, mostraron un crecimiento más lento que el conjunto de la industria manufacturera, al tiempo que se constataba una fuerte dinámica en el crecimiento de ciertas actividades sustitutivas de importaciones y, especialmente, en la rama de los minerales no metálicos, arrastrada por el auge de la industria de la construcción.

Esta disparidad de situaciones determinó un retroceso relativo de la industria de la alimentación, donde predominaba la industria frigorífica para la exportación, en la estructura del sector manufacturero, y un avance de la producción para el mercado interno que era resultado, en parte, de cierta recuperación del ingreso.

Pero, a fines de la década de 1920, algunas de estas industrias se encontraron con problemas, ya que los niveles de protección comenzaron a perder eficacia frente a la competencia extranjera (aun con la aplicación de los nuevos aforos desde 1924). Un factor importante para explicarlo es que los países industrializados avanzaron tecnológicamente sin pausas, para producir a escalas superiores y por ende a costos unitarios menores.

Si se considera la industrialización un fenómeno que debe –necesariamente– expresarse como un cambio en la estructura productiva del país, en el sentido de un avance sustancial del sector secundario de la economía, no existió este tipo de proceso antes de 1930. Si se acepta que los cambios en la estructura interna de la industria manufacturera constituyen un signo de industrialización, hacia 1930 este fenómeno ya estaba en marcha.

En síntesis, si bien la economía uruguaya entre 1900 y 1930 no cambió su carácter agro-exportador, se asistió –hacia el final del período– a un incipiente proceso de diversificación productiva que sentó las bases del futuro desarrollo del sector industrial.

3.3. La industrialización: base del cambio estructural

Durante el período 1930-1955 la industria manufacturera creció con una intensidad como no lo había hecho antes, junto a un proceso de diversificación que cambió estructuralmente la economía del país. Dicho desarrollo fue de tal importancia que podemos afirmar que la industria se transformó en el sector impulsor del crecimiento económico, manifiesto en el peso proporcional que adquirió dentro de la estructura del producto (Gráfico 1).

Se inició entonces un proceso de industrialización que fue tomando forma a medida que sustituyó el consumo importado y luego abasteció un mercado interno ampliado por la redistribución del ingreso. En 1955 el grado de industrialización ascendió al 22%, como resultado de un crecimiento acumulativo anual de la industria manufacturera, en los veinticinco años, del orden del 4.7% frente a un crecimiento del 3.3% del producto total.

Condiciones internacionales cambiantes, políticas económicas que respondieron recuperando el papel del Estado propio de la doctrina batllista, relaciones sociales de clases a veces coincidentes, otras contrapuestas, determinaron que ese proceso de industrialización no fuera lineal, aunque sí acumulativo.

La crisis internacional que comenzó en 1929 impactó fuertemente sobre la industria, cuyo nivel de actividad cayó durante tres años consecutivos, pero se recuperó rápidamente iniciando un período de crecimiento que se mantuvo hasta 1938. El temprano desarrollo a que aludíamos antes fue decisivo para explicar esta respuesta, basada en la utilización de capacidad instalada subutilizada⁸ y en el proteccionismo de nuevo tipo (control de cambios y de importaciones). Bajo este amparo se fundaron nuevas empresas como ILDU (1933) y Textil Uruguay (1932), integrantes de un sector –el textil– que junto a la industria láctea fueron los únicos que continuaron creciendo pese a la crisis.

La recuperación y el crecimiento hasta 1938 se basaron en el desempeño de las producciones que utilizaban materia prima nacional, en un período marcado más por el crecimiento que por la diversificación, ya que la única industria nueva –aparte de ANCAP– fue FUNSA (productora de cubiertas de caucho), que se apoyó en el proteccionismo para realizar un proceso de fuerte sustitución del consumo importado por producción nacional.

⁸ Finch (1980) afirma que no hubo importación de bienes de capital hasta 1936, salvo los equipos pesados para la refinería de La Teja.

La sustitución se dio con fuerza también en otras producciones que procesaban materias primas importadas, en particular la textil algodonera, papel y metalúrgicas.

Los niveles de rentabilidad en la industria fueron altos en este período. En 1935 ya estaban un 30% por encima de los que primaban en 1930; en 1938 lo superaban en un 60% (Milot-Silva-Silva 1973: Cuadro 3, Anexo estadístico). En el marco de la crisis, el salario real había descendido presionado por la desocupación, y luego continuó cayendo con la política antisindical de la dictadura de Terra. El crecimiento, por lo tanto, estuvo asociado a una redistribución regresiva del ingreso. A ello hay que sumarle los precios relativamente bajos de las materias primas y equipos importados, de las materias primas nacionales desvalorizadas por los bajos tipos de cambio a las exportaciones, por el cierre de la competencia extranjera mediante políticas de contención de importaciones, y por la devaluación de la moneda.

No parece haberse dado una traslación de ingresos desde el agro hacia la industria por la vía del mecanismo de precios relativos como sucedió en el período anterior, sino a través de los tipos de cambio diferenciales⁹. Tampoco hubo “movilidad de capitales en gran escala del sector ganadero a la industria” (Finch 1980:96). Lo que sí comienza es un desvío de recursos desde el propio aparato del sector público vía precios subsidiados, especialmente a través de la producción de servicios y energía (transporte, electricidad, gas, agua y combustibles), cuyo principal beneficiario fue la industria manufacturera.

El período de la Segunda Guerra Mundial fue de estancamiento para la industria y para toda la economía en su conjunto, a pesar de que el proteccionismo se vio reforzado por la inflación internacional. Este estancamiento fue resultado del desabastecimiento, la crisis del agro (1942-43) y la regresiva distribución del ingreso que limitaba la demanda interna hacia la cual se dirigía la mayor parte de la producción manufacturera. Mientras se iba sustituyendo lo que antes se consumía importado, esta limitación no tuvo la relevancia que presentaría desde este momento. Los salarios habían contribuido más a preservar las ganancias de los empresarios, que a gestar un mayor mercado de consumo para su producción.

Por las causas antedichas, tanto las industrias que dependían de insumos nacionales como las que utilizaban insumos importados fueron afectadas. Solamente la industria textil continuó su crecimiento, basado en la exportación de hilados y tejidos de lana y en la sustitución de los hilados de algodón.

Habría que esperar nuevas condiciones para continuar con este tipo de industrialización, entre ellas, una recuperación del comercio exterior que amplificara el poder de compra de las exportaciones y permitiera la importación de equipos y maquinaria para aumentar la capacidad instalada, y una redistribución del ingreso que absorbiera la creciente producción.

⁹ Excepto durante el período 1930-33, los precios internos de la producción manufacturera crecieron prácticamente a la par que los precios de los productos derivados de la ganadería.

En el período 1944-55 se dio un crecimiento acelerado de la industria manufacturera, que cambió estructuralmente la economía del país. Mientras la industria creció a una tasa acumulativa del 7.8% a precios constantes, el PBI lo hizo en el orden del 6.8%.

La situación internacional de posguerra determinó un aumento de los precios de las exportaciones, en particular de la lana, pero al mismo tiempo la protección adicional derivada de la guerra comenzó a desaparecer. La producción nacional perdió competitividad frente a los productos importados. Se reforzaron entonces los instrumentos proteccionistas (restricciones y prohibiciones) que, junto a la sobrevaluación del peso que abarató los medios de producción importados, mantuvieron los niveles de rentabilidad. Éstos, que habían alcanzado su pico en 1941, comenzaron a descender como consecuencia de la recuperación del salario real a partir de 1944. Cuando la suba de los salarios cuestionó la rentabilidad esperada, se instrumentó una política de subsidios directos e indirectos al salario (asignaciones familiares, subsidio a alimentos básicos y al transporte, etc.), buscando distribuir las cargas de su impacto.

De todas maneras el aumento de la productividad fue muy alto y permitió sostener la redistribución del ingreso y la ampliación de la demanda interna. La oferta de trabajo, que provenía fundamentalmente de la emigración rural, era amplia pero el incremento de la producción fue muy superior. El aumento del producto y de la ocupación fue una respuesta a una política de industrialización mucho más definida, que impulsó el crédito a través del BROU y de subsidios que reorientaron recursos hacia la industria. Durante este período, todo el aparato estatal trasladó ingresos hacia la producción material (agro, industria manufacturera y construcción) a través de los precios relativos de los servicios públicos.

En un contexto de alto crecimiento, encontramos desempeños muy dispares al interior de la industria (Bértola 1991: Cap. 7). Las ramas vinculadas a la exportación crecieron poco, excepto las favorecidas por altos precios internacionales: la textil lanera (principalmente tops) que ofreció, además, una salida alternativa a la producción ganadera, y la industrialización del lino (aceite). Las ramas transformadoras de materias primas nacionales crecieron acorde al promedio de la industria en su conjunto, destacándose los productos lácteos, la industria molinera y la refinación de azúcar que reemplazó totalmente a la importación. Las que más crecieron fueron las producciones dependientes de insumos importados, sobresaliendo la industria algodonera (tejidos), papel, caucho y metalurgia.

En síntesis, en el período 1930-1955 se dio un proceso de industrialización que cambió estructuralmente la economía del país. La industria se transformó en el sector dinámico, promovió una mayor y mejor utilización de los recursos humanos y materiales, y contribuyó a la redistribución del ingreso nacional. Su mayor peso en la estructura productiva se debió al crecimiento y diversificación en las actividades transformadoras de insumos nacionales e importados, de escaso valor agregado, y su destino fue prioritariamente el mercado interno. La forma proteccionista utilizada, manifiesta en el encarecimiento de las importaciones de bienes finales para subsidiar la importación a precios accesibles de insumos intermedios y maquinaria, se constituyó en un obstáculo adicional a la estrechez del mercado interno para el intento de producir internamente esos bienes de más compleja tecnología.

El resultado final fue una industria muy vulnerable a la disponibilidad de divisas y a los cambios en el ingreso nacional y su distribución. Salvo la industria de la carne y la textil, ninguna otra actividad industrial fue capaz de generar las divisas necesarias para su funcionamiento. Crecieron “hacia adentro”, y no “desde adentro” para generar espacios competitivos externos. La industria no fue capaz de preservar las ventajas comparativas que provenían de la producción agropecuaria (competitividad externa), ni ésta tampoco de mantenerlas en el largo plazo (estancamiento ganadero).

En este último período se manifiestan desequilibrios externos por aumento de las importaciones, que ya no son neutralizados por la sustitución, agotada unos años antes, sino que se estaba en un nuevo estadio de industrialización que necesitaba de mayores insumos importados. A partir de 1951, los efectos negativos de esa nueva realidad se vieron reforzados por la caída de los precios de exportación y un aumento de los precios de importación, con drásticos resultados en la relación de intercambio y el poder de compra de las exportaciones.

La dependencia del comercio exterior no había sido modificada. El país seguía dependiente de los precios internacionales y de su capacidad para implementar mecanismos proteccionistas; pero con una composición social muy diferente, fortalecida la clase obrera (en número y en sindicalización), con mayor poder de la burguesía industrial y un gran crecimiento del aparato estatal.

4. El sector servicios

A lo largo del período estudiado la expansión del sector servicios resultó ser un componente significativo del crecimiento global de la economía. La participación porcentual del sector terciario en el PBI total muestra una contribución creciente. Revisten particular interés los servicios financieros y el transporte. Se trata de dos servicios que realizaron un aporte decisivo a la articulación del mercado nacional. En efecto, durante los treinta primeros años del siglo, la configuración de las redes bancaria, vial y ferroviaria contribuyó a la efectiva integración física y financiera de un mercado hasta entonces marcadamente fragmentado (Jacob 1996). Por tal razón son estos los dos servicios que consideraremos brevemente.

4.1. El transporte

Los servicios de transporte terrestre experimentaron una gran expansión que, medida como la magnitud de los volúmenes transportados (carga y pasajeros), muestra un crecimiento del 670% entre 1900 y 1930 y se duplica entre 1930 y 1955.

Hasta 1914 continuó la expansión del ferrocarril en manos de las empresas británicas; se construyeron cerca de 900 kilómetros de vías férreas. Eran años de prosperidad económica y de disponibilidad de capitales en Europa y, en el contexto nacional, de crecimiento económico y pacificación política. El aumento de la carga aseguró la rentabilidad de las empresas, las que usufructuaban desde 1884 de la subvención estatal,

que garantizaba a las compañías un determinado interés sobre su inversión (definido sobre un valor ficto por kilómetro construido). Esta expansión tenía un solo punto de llegada, Montevideo, principal centro de consumo, transformación y exportación de los productos pecuarios. La decadencia del transporte fluvial y la instalación de los frigoríficos en la capital reforzarán esta situación.

En las décadas siguientes la inversión británica se paraliza y el Estado construye los últimos 150 km de la red ferroviaria. Ante la imposibilidad de adquirir los ferrocarriles, el Estado llevará adelante la construcción de una red paralela de puentes y caminos, dando paso a la expansión del transporte automotor en los años veinte. Esta expansión implicó crecientes importaciones de combustibles y de automotores y sus repuestos, principalmente de Estados Unidos. El transporte automotor competía con los ferrocarriles y tranvías en manos de empresas británicas y ligaba más estrechamente al país al nuevo centro hegemónico mundial.

Desde 1924 los camiones comienzan a competir con el ferrocarril en el transporte de carga, superándolo hacia 1930 en el valor de la carga transportada. A esta competencia se le agregaría la de los ómnibus interdepartamentales a partir de los años treinta. Cuando finalmente en 1948 el Estado adquiere los ferrocarriles en 7.150.000 libras, su participación en el transporte terrestre de carga y pasajeros se había reducido al 11%. La última renovación realizada por los ingleses del material de tracción databa de 1929. La obsolescencia de las vías hizo que la parcial renovación del material de tracción luego de la nacionalización resultara poco efectiva. Para 1955 la participación del ferrocarril era marginal y alrededor de la mitad de su costo de mantenimiento provenía de la subvención estatal.

En el transporte de pasajeros montevideano el ómnibus compite con el tranvía a partir de 1925; lo superará como medio de transporte en los años treinta, hasta la desaparición de los tranvías a mediados de los cincuenta.

En 1936 comienza el transporte aéreo en el Uruguay con la formación de las empresas CAUSA y PLUNA. Ésta, originariamente empresa privada, pasa luego a empresa de economía mixta y se convierte en ente autónomo estatal en 1951.

4.2. Emisión monetaria y sistema bancario (1900-1930)

A principios de siglo la *emisión de moneda* estaba determinada por un respaldo, o encaje metálico (oro, plata). La unidad monetaria se definía por una determinada relación con el oro (un peso = 1,697 g). La disponibilidad de este metal era el respaldo para la emisión y dependía del comercio exterior, como contrapartida de las exportaciones, de los préstamos externos, y de la inversión extranjera en propiedades y papeles públicos. De esta manera, el circulante que “movía” la economía uruguaya estaba sujeto a los acontecimientos externos y a la capacidad productiva de bienes exportables, independientemente de la necesidad interna de moneda que el desarrollo nacional demandara. Esto era lo que separaba a *oristas* de *cursistas*: los primeros, vinculados al comercio exterior –con acceso directo al metal–; los segundos, representantes de los sectores de actividad orientada al mercado interno, con necesidad creciente de circulante.

A partir de la creación del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) en 1896, la emisión se reguló además en función de una proporción del capital del banco. La ley que lo creó le otorgó el monopolio de la emisión, que no se hizo realmente efectivo hasta que en 1905 venció el plazo de la concesión otorgada al Banco de Londres y en 1907 la del Banco Italiano.

La vigencia del patrón oro a escala planetaria –todas las monedas tenían un equivalente en oro, eran convertibles y el oro gozaba de libre movimiento internacional– determinaba una cotización de la moneda nacional en términos de las monedas de circulación mundial. Hasta 1914, los saldos comerciales superavitarios permitieron que la moneda uruguaya, manteniendo la convertibilidad y el libre movimiento de oro, tuviera una cotización en torno a la paridad legal, asegurando prácticamente un sistema de cambio fijo.

La Primera Guerra Mundial interrumpió los movimientos de oro, lo que llevó a decretar la inconvertibilidad, que se mantendría a través de sucesivas prórrogas. Había importantes fondos en el exterior producto de las exportaciones, pero su movimiento estaba prohibido. Ante esta situación se introdujeron modificaciones en la emisión, autorizando a emitir contra depósitos de oro en custodia y oro depositado en el exterior. Además, para facilitar la salida de los productos exportables se otorgaron créditos a Francia e Inglaterra, cuya contrapartida fue una emisión especial (Nahum 1999).

La capacidad emisora del BROU creció constantemente (se multiplicó por cinco entre 1914 y 1928). Sin embargo, dicha capacidad potencial no se reflejó en la emisión de moneda, aunque sí en su valor, en el tipo de cambio, que aumentó hasta 1920. Luego los déficit comerciales provocaron la desvalorización de la moneda que ya no recuperará su nivel anterior.

La evolución del *sistema bancario* se puede analizar a través de sus instituciones (banca nacional pública y privada, bancos extranjeros) y a través del volumen de depósitos y de crédito que procesaban. Antes de 1911, este volumen de negocios solamente puede ser estimado a través de la actividad del BROU, el cual prácticamente llegó a triplicar en ese año el nivel de sus colocaciones de 1900. Una evolución que fue fiel reflejo de un período de expansión económica, y que nos muestra en 1912 una estructura financiera en la cual el BROU concentraba el 49% de los créditos.

El volumen de negocios medido por la evolución de las colocaciones y de los depósitos de la banca pública y privada, creció fuertemente entre 1914 y 1920 (9% acumulativo anual)¹⁰, fundamentalmente por la expansión de los depósitos a plazo (15% anual), asociados probablemente a la acumulación de los excedentes ganaderos generados por los altos precios internacionales del período bélico. En los años siguientes la actividad bancaria sufrió la crisis de posguerra, y se recuperó a partir de 1925, desde cuando creció nuevamente, sin alcanzar el ritmo anterior, pero ahora como consecuencia del desarrollo del crédito, una señal de que la actividad interna se intensificaba.

¹⁰ El sistema financiero tendrá que esperar hasta 1945-50 para crecer nuevamente a este ritmo, sin duda asociado al crédito que demandó el desarrollo industrial de la época (Damonte y Saráchaga 1971).

Si tomamos como indicador de la evolución del sector financiero el cociente del volumen total de negocios por habitante, podemos señalar que desde 1914, en que contamos con información, los negocios bancarios se expandieron en todo el período dando lugar a un uso más intensivo del sistema y de sus instrumentos, y que dicha expansión conoció dos períodos bien destacados de crecimiento: 1914-19 en el cual el sistema actuó principalmente como agente de acumulación captando depósitos a plazo, y 1925-30 donde tanto la banca oficial como la privada fueron protagonistas importantes del crecimiento por la expansión del crédito.

Cabe preguntarse si el desarrollo del sistema financiero impulsó la actividad económica, o si obró con una conducta adaptativa o simplemente oportunista a medida que los negocios rentables surgían¹¹. Si comparamos la evolución del volumen total de los negocios bancarios con la evolución del crecimiento del PBI, en ambos períodos, 1914-19 y 1925-30, el nivel de actividad de los servicios financieros creció a una tasa muy superior al PBI. No parecería entonces que aquella conducta empresarial se debiera a problemas en la oferta de créditos, máxime si tenemos en cuenta que a partir de 1914 la inconvertibilidad distendió la iliquidez monetaria propia del patrón oro ortodoxo. Sin embargo, la restricción se habría establecido, no en el volumen sino en el tipo de crédito disponible. Jacob ha considerado que “el tipo de crédito que necesitaban los industriales, de largo plazo (por lo pronto más que la ganadería, si se pensaba en instalar una industria y amortizar sus instalaciones y maquinarias), no se adaptaba a las modalidades operativas de la banca privada”. Por su parte, el crédito del BROU era caro y exigía hipoteca sobre el inmueble y, de ser necesario, la inclusión como garantía del préstamo de las maquinarias, útiles e instalaciones de la fábrica o taller (Jacob 1981:305).

A principios de siglo la banca estaba casi por completo extranjerizada, y su principal negocio estaba vinculado al comercio exterior. Esta situación comenzó rápidamente a cambiar. Desde 1902 a 1915 se fundaron seis bancos nacionales, pero aún estaba poco desarrollada la intermediación financiera y se usaba más el billete que los cheques (visible en el estancamiento de la proporción de los depósitos a la vista en el total de los medios de pago). Es el período en el cual la banca se consolida más como instrumento de la acumulación que de la circulación.

El Departamento de Crédito Rural del BROU se creó en 1912, y en 1925 se le agregó el de Crédito Industrial, con atribuciones de un banco de fomento. Recién en 1919 se reglamentó la circulación de cheques, y en 1918 la ley de prenda agraria expandió la actividad del BROU con esta nueva forma de crédito. En la década de los años veinte el sistema bancario crece cuantitativa y cualitativamente. En 1928 el BROU contaba con 50 sucursales en el interior y 5 filiales en Montevideo, y había 26 bancos privados en cuyos directorios predominaban los representantes del gran comercio. En 1930, junto a los tres bancos oficiales (BROU, BHU, BSE), funcionaban 11 bancos privados nacionales, 9 extranjeros y 6 cajas populares.

¹¹ Jacob (1991) se plantea este tema, retomando la afirmación de Beretta (1987) respecto a que entre 1875 y 1930 el 87% de los empresarios había recurrido a la autofinanciación, y se pregunta: ¿esto se debió a una opción de los industriales o a problemas en la oferta de créditos? No es fácil dar una respuesta concluyente.

4.3. Emisión monetaria, política cambiaria y sistema bancario (1930-1955)

En el período 1930-1955 la moneda nacional sufre los efectos de la *Gran Depresión*, y luego los de la Segunda Guerra Mundial. Para una estructura agro-exportadora como la uruguaya el impacto de la crisis iniciada en 1929 fue muy oneroso. Mientras la emisión dependía de las reservas en oro, el tipo de cambio¹² estaba determinado por la oferta y demanda de divisas –ya no por las relaciones en torno al contenido metálico de la unidad monetaria–. Los factores que contribuyeron a agravar la crisis fueron: la caída de las exportaciones en precio y volumen, el mayor descenso de los precios de los productos primarios con relación a los precios de las manufacturas y la suspensión de los movimientos de capital.

En este marco, se produce un giro en la política económica ante la necesidad de manejar las divisas y las reservas internacionales del país con un triple objetivo: responder a las necesidades de la circulación monetaria en el nuevo contexto, mantener un tipo de cambio que no se apartara demasiado de las reservas monetarias existentes, y a la vez asignar los menguados recursos alentando las exportaciones sin paralizar la producción interna ni desplomar el consumo. El resultado fue una permanente intervención estatal a través de la política cambiaria, que fue adquiriendo un tono cada vez más proteccionista a medida que se constituye en un régimen de impuestos implícitos a las importaciones para subsidiar las exportaciones.

En 1929 el nivel de emisión del BROU estaba determinado por ley únicamente basándose en el encaje oro. La crisis que comienza ese mismo año, redujo drásticamente las reservas auríferas en la medida que aquel encaje fue utilizado para atender las obligaciones con el exterior. Por lo tanto, se volvió imprescindible definir nuevos “puntales” de emisión. Dejar atrás el oro como puntal fue una especie de desconexión del sistema emisor con el sector externo.

También se necesitaba una mayor emisión para responder a la política cambiaria, orientada a otorgar mayores ingresos a los exportadores por esta vía y a las mayores necesidades de circulante, en particular a partir de la implementación del cambio compensado por parte de la dictadura terrista en 1933.

En 1935 se creó el Departamento de Emisión del BROU, y se revaluó¹³ el oro sobre la base del tipo de cambio oficial. El resultado fue una devaluación del peso y una duplicación de la capacidad emisora. Se determinaron como puntales alternativos de emisión el capital del BROU, las reservas metálicas (oro y plata) y el redescuento¹⁴, pero

¹² El tipo de cambio es el valor de la moneda nacional con relación a las monedas fuertes (divisas).

¹³ La subida internacional del precio del oro permitió “revaluar” las reservas metálicas, esto es, computar el stock de oro por un valor superior, multiplicándolo por 2.2. Ahora \$ 37 millones de oro respaldan \$ 81.148 millones de emisión. Una devaluación implícita de la moneda nacional.

¹⁴ El “descuento” es la operación por la cual un banco “adelanta” el valor de un documento, realizando una quita al valor nominal del mismo, como cobro de intereses por el adelanto. En el “redescuento” es la autoridad monetaria la que adelanta a otros bancos dinero sobre documentos ya “descontados”. En ambos casos –descuento y redescuento– se amplían los medios de pago.

hasta 1938 se emitió fundamentalmente sobre la base del oro (60%) y del capital del banco (27%).

En 1937-38 se van diluyendo los signos de la recuperación económica y regresan los problemas de comercio exterior. Se instauran los cambios múltiples que elevan los tipos de cambio para la lana y la carne, y ejercen nuevas presiones sobre el circulante. En 1938 se duplicó el capital autorizado del BROU (de 35 millones a 70 millones de pesos) y se devaluó nuevamente el peso mediante el segundo revalúo¹⁵ que amplió aun más las bases de la emisión. Hasta 1942 se emitió fundamentalmente con el aumento del capital del BROU.

Durante la Segunda Guerra Mundial los exportadores se beneficiaron de los altos precios internacionales de sus productos y porque el peso se mantuvo subvaluado. De tal porte era la subvaluación del peso que, aun al cambio oficial, se pagaba por encima del valor real las divisas ofertadas por los exportadores. El aumento de las reservas determinó que el oro fuera nuevamente el puntal de emisión principal, y el BROU afrontó sin dificultades la demanda monetaria.

Luego de la guerra, el empuje industrializador presiona a la suba las importaciones y además un importante flujo de capitales se retira a sus lugares de origen. Las necesidades de circulación monetaria ante el crecimiento acelerado de la economía deberían resolverse nuevamente sobre la base de puntales de emisión internos. En los años 30 dicho papel lo cumplió el capital del BROU; ahora lo hará el mecanismo del redescuento, que jugará un doble papel: base de la emisión y asignación de recursos a la industria mediante el crédito.

La intervención en el *mercado cambiario* comenzó a ser implementada en el año 1931. Ante la crisis del balance de pagos, el Consejo Nacional de Administración instauró el control de cambios, el contralor de exportaciones, la elevación de aranceles y la prohibición de importaciones competitivas con la producción nacional. El BROU quedó a cargo del control del mercado cambiario y los exportadores fueron obligados a negociar sus divisas en plaza a un tipo de cambio fijado por aquél.

Desde aquí en adelante la operativa del mercado cambiario se hizo muy compleja. Operó un sistema de cambios múltiples que generaron dos “submercados” (Damonte y Saráchaga 1971:276-296): uno oficial con tipo de cambio fijado por el BROU, en el cual se ofertaban las divisas de los exportadores para pagar las importaciones y el servicio de la deuda externa, y otro libre para el resto de las operaciones.

En 1932 la moneda se encontraba sobrevaluada, mantenida por encima de su valor real. En el marco de la operatoria del cambio oficial, esto significaba una traslación de ingresos de los exportadores (que recibían un menor valor en pesos por sus divisas) hacia los importadores comerciales e industriales (que compraban dólares más baratos). Esto desembocó en una presión de los ganaderos, que tuvo resultados en 1933 cuando se creó otro “submercado”: el tipo de cambio compensado. Fue realmente una compensación a lo s

¹⁵ Esta vez el revalúo del oro se hace redefiniendo la proporción de respaldo de oro del peso, que pasa de 1,697 g a 0.58518 g.

ganaderos, a los cuales el valor de sus letras se les pagaba un 40% por sobre el tipo de cambio oficial.

Pese a todas las medidas adoptadas la escasez de divisas continuó. En 1934 se autorizó a los exportadores a negociar parte de sus letras en el mercado libre a un tipo más alto bajo el control del BROU. Ahora existían tres “submercados”: el oficial, el libre dirigido y el libre absoluto. En 1937 se fusionaron los dos primeros en uno solo que pasó a denominarse “único dirigido”. Se establecieron entonces tipos de cambio para los exportadores y para los importadores, con una diferencia entre el tipo comprador y el vendedor que absorbía el Estado.

Desde 1935 el BROU administró el Fondo de Divisas, cuyo papel era regular el tipo de cambio oficial y mantenerlo estable. El fondo quedó sin recursos en 1937, por lo que en 1938 se realizó el segundo revalúo que permitió, como vimos, una mayor emisión. Este sistema se mantuvo y consolidó durante los años de la guerra, apoyado en los altos precios internacionales y las entradas de capital extranjero. Hasta 1955 el dólar se mantuvo a 1.519 para la compra y 1.90 para la venta en el denominado mercado libre dirigido¹⁶.

Al terminar la guerra, la escasez de divisas regresa ante la interrupción de la entrada de capitales y el crecimiento de las importaciones. Se reorganiza nuevamente el mercado cambiario, sumando al anterior mercado dirigido el mercado libre comercial. En este último se compraban las divisas en poder de los exportadores a un tipo superior al dirigido (2,35 por dólar), y se vendían más caras para las importaciones prescindibles (2,45 por dólar). De esta manera se fomentaron algunas exportaciones industriales, como aceites y cueros.

El *volumen de negocios bancarios* creció a una tasa inferior a la del conjunto de la economía. Luego del auge financiero a partir de la Primera Guerra Mundial (1914-30), período durante el cual el sistema bancario absorbió los excedentes acumulados en el comercio exterior, se sucedió un estancamiento hasta 1937. Nuevamente un período bélico benefició a la actividad bancaria. Entre 1937 y 1945 los negocios bancarios crecieron con los depósitos de los exportadores y de capitales extranjeros que huían del conflicto europeo. La situación se revierte en 1946, pero la industrialización ofreció nuevas perspectivas y la actividad bancaria vuelve a crecer.

El sistema bancario se desarrolló hasta 1942 respondiendo más a las necesidades de acumulación de ciertos sectores que en función de la evolución económica. Por dos veces consecutivas crece cuando el PBI decrece (1930-34) o cuando se estanca (1938-42), y responde tardíamente al crecimiento económico cuando éste comienza en 1944. La excepción la constituyeron las cajas populares que, diseminadas por el interior del país, operaban con pequeños ahorristas (con menores controles que los bancos). A partir de 1946 los bancos comenzaron a expandirse y acompañaron el crecimiento de la actividad interna que impulsaba la industrialización.

¹⁶ Banco de la República Oriental del Uruguay. Departamento de Investigaciones Económicas. Suplemento Estadístico de la Revista Económica. Varios números.

En 1930 operaban 11 bancos privados nacionales y 9 extranjeros, 6 cajas populares y los 3 bancos oficiales. La situación se mantuvo prácticamente incambiada durante la década siguiente¹⁷, pero en 1955 el país contaba con 33 bancos privados nacionales, 8 extranjeros, 31 cajas populares y los 3 bancos oficiales.

El BROU creció, aunque no con la misma intensidad; en 1939 contaba con 39 sucursales en el interior del país, y en 1955 con 59. Hacia 1955 había perdido posiciones: de representar un 55% del total de depósitos y colocaciones pasó al 41%.

También el número de funcionarios bancarios da cuenta de la evolución del sector. En 1930 ascendía a 1.956, en 1940 eran 4.088, se duplican en 1950 (8.793), y en 1955 sumaban 11.911 (Instituto de Economía 1969: cuadros 80 y 82). Esto quiere decir que mientras que el volumen físico de los negocios bancarios se multiplicaba por 2, los funcionarios bancarios se multiplicaban por 6. Sin duda que ello obedeció, en buena medida, a la complejidad creciente de la actividad financiera que demandaba más personal, pero también indica que el negocio de la intermediación financiera dejaba un margen de ganancias muy alto.

El volumen de negocios bancarios analizado se compone de depósitos y colocaciones. Los depósitos a la vista son considerados como un medio adicional de pago, luego de los billetes en poder del público. Solamente durante los primeros años del impacto de la crisis (1930-33) y el período de posguerra (1943-46), los depósitos a la vista crecieron más que la emisión monetaria primaria. Fueron los bancos privados, nacionales y extranjeros, y las cajas populares los que captaron en mayor proporción este tipo de depósitos. Sin embargo, los que más crecieron fueron los depósitos a plazo, revelando que el aparato bancario tomaba características de sistema de acumulación financiera. La banca extranjera pierde posiciones en este aspecto, se consolida el sistema bancario nacional y el BROU se mantuvo a expensas de su tradicional garantía de banco estatal.

La autoridad monetaria (el BROU) fue entonces determinante en lo que hace a la creación de medios de pago. El mayor uso del billete parecería indicarnos un bajo desarrollo de las estructuras financieras; sin embargo, hubo un uso más intensivo del cheque, de la cuenta corriente bancaria, de los valores descontados y de los giros.

En cuanto a las colocaciones, la operativa de crédito se estanca hasta 1940, básicamente como consecuencia de una baja pronunciada de la actividad del BROU. Pero éste se va especializando progresivamente, tomando el perfil de banco de fomento. A principios de los años 30 el crédito rural representaba el 79% del total de las colocaciones del banco y hacia 1955 el crédito industrial era el 49%. Con este perfil, los créditos con prenda agraria e industrial sustituyeron al crédito con garantía hipotecaria, lo que significa que el BROU se hace cargo de las actividades con mayor riesgo. Del otro lado, la banca privada nacional, que desplaza a la extranjera, se hace cargo del crédito más operacional, de giro, de corto plazo, con menor riesgo, y termina al final de nuestro período absorbiendo más de la mitad de las colocaciones del sistema.

¹⁷ Con la excepción de la proliferación de cajas populares: 33 en 1944.

5. El sector público

En Uruguay, la expansión del sector público de la economía, a partir de la constitución de empresas estatales por medio de las que el Estado pasó a participar directamente de la actividad productiva y de la comercialización de ciertos bienes y servicios, es un proceso cuyo origen se remonta a la última década del siglo XIX. El batllismo, al hacerse cargo de la conducción del Estado en los primeros años del siglo XX, vino a profundizar un proceso de expansión que estaba en curso. Antes de 1903 el Estado había comenzado a practicar la intervención en ciertas áreas de la actividad económica. Los elencos políticos que habían llevado adelante el gobierno del país durante el último tramo del siglo XIX evidenciaron en su obra una ruptura pragmática con el liberalismo. En verdad, aun cuando ideológicamente se tratara de liberales puros al viejo estilo clásico, la experiencia de la crisis de 1890 había provocado tal conciencia de la necesidad de un Estado económica y socialmente activo que el estatismo práctico que llevaron adelante contrasta con el discurso liberal predominante.

En 1890, se produjo la quiebra del Banco Nacional en el marco de la grave crisis económica y financiera que estalló aquel año. El Estado pasó a administrar la sección hipotecaria del mismo, que luego sería transferida a sus accionistas, constituyéndose el Banco Hipotecario, mientras que su sección comercial fue liquidada. En 1896 fue fundado el Banco de la República Oriental del Uruguay, originalmente concebido como empresa mixta cuyo capital se integraría en partes iguales por el Estado y por el capital privado nacional. En 1897 el Estado asumió, en principio transitoriamente, la administración de la compañía eléctrica de Montevideo (bajo administración municipal desde 1894), otra herencia de la crisis del 90, ya que su propietario era el quebrado Banco Nacional.

La ampliación del sector público de la economía viene de atrás –de la última década del siglo XIX– y en las primeras décadas del siglo XX el batllismo desarrollará notablemente esta tendencia. El desarrollo del estatismo es uno de los aspectos más conocidos de la actuación económica de los gobiernos del período batllista. Sin embargo, lamentablemente, no contamos con mediciones que permitan cuantificar el peso del expansivo sector público en el conjunto de la actividad económica. De cualquier forma, es indudable que la política económica de este período dejó en este punto una de las realizaciones más notorias del programa batllista de reformas económicas. El Estado montó un conjunto de instituciones que pasaron a desarrollar funciones económicas de importancia estratégica. La instalación y expansión de numerosas empresas y servicios públicos dotaron al Estado de instrumentos y capacidades para el control nacional público de áreas y actividades claves de la economía: crédito, seguros, comunicaciones y energía.

5.1. La expansión del Estado (1900-1930)

En el sector financiero, se montó en estos años el conglomerado bancario estatal que perduraría a lo largo del siglo XX. Ante la no concurrencia del capital privado, el Estado integró el 100% del capital del BROU (1911). Se estatizó el BHU (1912) y, por último, se estableció el Banco de Seguros (1912), concediéndosele el monopolio de buena parte de los servicios de seguros.

En el área de los transportes y las comunicaciones, el Estado asumió un rol crecientemente activo en los servicios portuarios, ferrocarrileros y telegráficos. Culminando un largo proceso de tramitación iniciado bajo el civilismo, en 1901 se pusieron en marcha las obras de modernización del puerto de Montevideo. Las nuevas instalaciones fueron inauguradas en 1909. En ese momento el Estado se hizo cargo directamente de algunos servicios portuarios. Se creó la Administración General del Puerto de Montevideo (1916), a la que se concedió el monopolio de los servicios del puerto, pero éste no se hizo efectivo sino hasta 1926. En cuanto al transporte ferroviario, se creó la Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado (1920) con el cometido de administrar las líneas estatales ampliadas con la compra de algunas privadas. En materia de comunicaciones, adquirió en 1907 el tendido telegráfico de una compañía privada.

El Estado también comenzó a intervenir en la generación y distribución de energía. Se hizo cargo en forma definitiva de la administración, hasta entonces considerada provisional, de la compañía eléctrica de Montevideo (1905); y se crearon las Usinas Eléctricas del Estado (1912), asignándoseles el casi monopolio de la producción y suministro de electricidad en todo el país, exceptuándose del mismo las concesiones realizadas a las empresas tranviarias.

En varios de estos casos el Estado creció a costa del sector privado, como ser las compañías extranjeras que desarrollaban actividades que fueron nacionalizadas. El capital inglés y la representación diplomática del Imperio Británico, y en menor medida sus colegas franceses, ejercieron una fuerte presión frente a la política de nacionalizaciones y estatizaciones desplegada por el batllismo. Sin embargo, éste no se retrajo. Si bien en algunos casos, como el relativo a los seguros, sus proyectos originales se vieron mediatizados, en términos generales el avance del Estado a costa del capital inglés no detuvo su marcha, pese a las fuertes resistencias y presiones desatadas.

En otros casos, la expansión institucional y funcional del Estado tuvo un rol subsidiario y promotor del sector privado nacional de la economía. Por ejemplo, el establecimiento de los organismos de carácter técnico: los Institutos de Química Industrial, de Geología y Perforaciones, y de Pesca (1912); y las Estaciones Agronómicas (1911), entre otros. Asimismo, el desarrollo de la banca estatal, constituida como red nacional, permitió –además de cumplir funciones sociales– la reorientación parcial del capital hacia actividades priorizadas, estableciendo líneas de crédito específicas para el fomento de la actividad privada industrial y agropecuaria. Por último, hacia fines del período, el Estado inauguró una nueva modalidad de participación en la actividad productiva y comercial que suponía una fuerte colaboración con el sector privado: el Frigorífico Nacional (1928) se estableció como una empresa mixta codirigida y gestionada por el Estado y los agentes privados nacionales involucrados en el negocio de la carne.

Es indudable que el batllismo concretó su programa de reformas orientadas al redimensionamiento del rol económico y social del Estado. El intervencionismo económico se incrementó a lo largo de todo el período aunque con momentos diferenciados, siendo, al respecto, el período 1911-1916 el de mayor empuje. Este creciente intervencionismo está referido claramente a la expansión del estatismo propiamente dicho, el Estado empresario,

mediante la construcción de instituciones públicas que desarrollan funciones de intervención directa en la economía. En este período quedó configurado el dominio industrial y comercial del Estado que se ampliaría en los treinta y cuarenta. Desde 1919, cuando entró en vigencia la nueva Constitución, las empresas del Estado, cuya existencia y situación legal no estaban previstas constitucionalmente, adquirieron a través del artículo 100 el rango de entes públicos con diversos grados de autonomía y tratamiento presupuestal específicos, diferenciados de la administración central del Estado.

El sector público no sólo creció a través de la expansión de las empresas estatales. También la Administración Central (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se diversificó y desarrolló a lo largo de estos treinta años. Este crecimiento puede registrarse a partir de la observación de tres variables: la estructura de la administración, su presupuesto y el número de sus funcionarios.

La estructura muestra una creciente complejización y densidad. Para dar una idea sintética de esta evolución puede observarse la expansión del Poder Ejecutivo: hacia 1900 se reducía a la Presidencia y los cinco departamentos (luego ministerios) bajo su dependencia¹⁸; hacia 1930 el Ejecutivo se ha escindido en dos órganos –Presidencia de la República y Consejo Nacional de Administración¹⁹– de los que dependen un total de siete ministerios²⁰. El presupuesto adjudicado a esta administración crecientemente compleja, creció notablemente, pasando de 9,8 a 25,9 millones de pesos entre 1905 y 1928²¹. El número de funcionarios de la Administración Central también creció en términos contundentes: el total de funcionarios presupuestados pasó de 16.764 en 1907 a 28.918 en 1928, un crecimiento del 72% en unos 20 años. El aumento principal que se registra al final de los años veinte es atribuible especialmente al mayor número de soldados rasos, lo que podría relacionarse con la creciente desocupación en el medio rural.

Sin embargo, estas cifras aún no revelan en toda su magnitud el peso creciente del Estado adquirido entre 1900 y 1930. Los funcionarios presupuestados de la Administración Central sólo eran una parte del empleo público. En 1925 significaban el 60% de los 37.786 funcionarios públicos. El resto estaba formado por los empleados de las administraciones municipales, la asistencia pública, cajas de jubilaciones y los organismos comerciales e industriales del Estado.

El salario real público cayó debido al proceso inflacionario que acompañó a la Primera Guerra Mundial y se recompuso en los años siguientes, en especial los sueldos más bajos, que se incrementaron con la ley de 1919 que establecía en 600 pesos anuales el salario público mínimo. En cambio, los sueldos de las altas jerarquías disminuyeron en términos reales, porque permanecieron nominalmente incambiados. Se podría afirmar que la función social del empleo público estaba evolucionando en su significado de solución para el patriciado empobrecido, a roles más modernos relacionados con la complejidad

¹⁸ Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Gobierno (denominado Interior desde 1908) y Fomento.

¹⁹ Se trata del nuevo diseño institucional definido en la Constitución de 1917 que entró en vigencia a partir de 1919.

²⁰ Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Interior, Industrias (que incluía las Inspecciones de Ganadería y Agricultura), Obras Públicas e Instrucción Pública.

²¹ Cifras calculadas como pesos constantes de 1913.

creciente de las funciones del Estado, la necesidad de creación de empleo y el clientelismo político.

5.2. Cambios en la expansión del sector público (1930-1955)

En el período 1930-1955, tanto las empresas estatales como la Administración Central continúan su expansión y complejización, en términos de estructura, de funcionariado y de presupuesto. Sin embargo, el ritmo de creación de empresas públicas es algo menor si se lo compara con el período anterior. Si bien se crean nuevas empresas e incluso hay una segunda tanda de nacionalizaciones y estatizaciones (entre 1947 y 1951), la base de la expansión está dada más bien por el crecimiento del volumen y la operativa de las empresas ya existentes.

Al mismo tiempo, esta expansión incorpora una nueva modalidad que se suma a la ya conocida empresa estatal típica del período anterior. Bajo el terrismo se inaugura un recorrido que se transitará también y con mucha frecuencia en los cuarenta y cincuenta. Se trata de la creación de instituciones públicas con integración mixta, vale decir, organizaciones creadas por iniciativa estatal pero con participación del sector privado.

Además, muchas de estas instituciones, no todas, tienen atribuciones reguladoras más que productivas o comerciales. Y allí hay una segunda innovación que no hace al tipo de institución sino a sus cometidos. Desde los treinta buena parte de las instituciones públicas creadas, además de tener integración mixta, tienen cometidos claramente reguladores y administradores de ciertas actividades económicas o sociales, aspecto en el cual nos detendremos al considerar la política económica.

Como quedó dicho, antes de 1930 (último tramo del siglo XIX y primeras décadas del XX) el Estado uruguayo conoció un primer momento de expansión. Se dotó de un conjunto de empresas que le dieron una participación decisiva en áreas clave de la actividad económica. Al mismo tiempo, se expandió el Estado social propiamente dicho: la legislación laboral, la enseñanza, la salud, la vivienda, y parcialmente la seguridad social son aspectos que quedan dentro del campo de acción del Estado batllista.

En los años treinta, la experiencia del Consejo Nacional de Administración (que en verdad arranca su despliegue en esta línea aun antes a fines de los veinte) y el terrismo constituyen un segundo momento de expansión del Estado empresario y social, aunque bajo otra modalidad. En este caso el centro no está en el avance del estatismo, de la creación de empresas estatales productoras de bienes y servicios (aunque las hay e importantes: ANCAP y UTE, establecidas legalmente en 1931), sino más bien de la ampliación de las atribuciones regulatorias del Estado sobre los mercados. En estos años se establece el Control de Cambios (1931) y los respectivos contralores de exportaciones (1931) y de importaciones (1934).

Se avanza por el camino de la creación de empresas públicas no estatales con dirección mixta, así como de instituciones de cometidos reguladores que también incluyen la participación de representantes del sector privado a través de las cuales el Estado expande su capacidad regulatoria, comprometiendo simultáneamente a la empresa privada.

Es el caso del mercado de carnes (Frigorífico Nacional, creado en 1928, pero que despliega su actividad en los treinta) y del mercado lechero (CONAPROLE, 1935), así como de la asignación de divisas (Comisión Honoraria de Importación y Cambios, 1934) y de la emisión monetaria (Departamento de Emisión del BROU, 1934).

En materia de políticas sociales, también se producen agregaciones y rearticulaciones de instituciones públicas. La seguridad social es reorganizada en 1934, dando lugar a la unificación de las tres cajas existentes (de Industria, de Comercio, de Servicios Públicos) en una única Caja de Jubilaciones con integraciones tripartitas en sus diversas secciones, que inaugura una experiencia de gestión social corporativa²² que sería desarrollada ampliamente en el período posterior²³. La Salud Pública también es reorganizada en 1933. Por su parte, la Educación Secundaria es separada de la Universidad de la República en 1935 y se constituye como otro ente del Estado. Para terminar con el área social, digamos que dos nuevos organismos públicos se agregan durante la dictadura terrista para atender desde el Estado dos problemas sociales especialmente candentes en el marco de la crisis de los treinta: el Instituto Nacional de la Alimentación Científica del Pueblo²⁴ y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas son establecidos en 1937.

El neobatllismo de los cuarenta y cincuenta constituye el tercer momento de expansión del Estado social y empresario. Aquí el Estado se expande tanto bajo la modalidad estatista²⁵ (al estilo del primer batllismo) como en la más puramente regulatoria (al estilo del terrismo). Al tiempo que el Estado absorbe nuevas áreas de la actividad económica a través de nacionalizaciones y estatizaciones lisas y llanas (es el caso del ferrocarril, los tranvías, las aguas corrientes, la línea aérea), se construye un denso andamiaje institucional orientado a la regulación económica (producción, precios, consumo, cambios, crédito, importaciones y exportaciones, salarios, construcción, etc.).

En el seno de ese andamiaje institucional regulatorio es que se generalizan las modalidades corporativas (bi y tripartitas) de gestión. Una de las piezas clave de la política económica en el período estuvo centrada en la regulación salarial a través de los Consejos

²² Al aludir a las modalidades corporativas nos referimos aquí a aquellas formas institucionalizadas de articulación entre instituciones estatales y sectores sociales, a través de las cuales estos últimos participan en forma organizada en aquellas, ejerciendo a la vez la representación de intereses y la negociación. De esta forma algunos sectores sociales se inscriben en ámbitos formalizados y legitimados a través de los cuales participan de alguna forma en la formulación de políticas públicas y en la asignación de recursos. Aunque el término tiene mala historia, por su identificación con el nazi-fascismo, estas formas de inscripción de organizaciones sociales representativas en los ámbitos públicos de decisión y gestión puede darse tanto en sistemas políticos democráticos como bajo regímenes autoritarios. El caso uruguayo es un buen ejemplo en tal sentido, ya que varias relaciones de este tipo se gestaron en los treinta durante la dictadura terrista y se desarrollaron plenamente una vez recuperada la democracia en los cuarenta y cincuenta. Para un estudio específico sobre este tema puede consultarse la obra de Jorge Lanzaro (1986).

²³ En 1948 se produciría una nueva reorganización institucional de la seguridad social consistente en la partición de la Caja de Jubilaciones en tres cajas: Civil, Industria y Comercio, y Rural y Servicio Doméstico.

²⁴ Con potestades para intervenir en la fijación de los precios de los artículos de consumo, similares a las que luego del terrismo llevarían adelante las Juntas de Subsistencias primero y el Consejo Nacional de Subsistencias a partir de 1947.

²⁵ Es el caso de la fundación o ampliación de empresas públicas a partir de nacionalizaciones y estatizaciones: OSE y AFE en 1948, SOYP en 1945, AMDET en 1947, PLUNA en 1951.

de Salarios (estipulados por ley en 1943)²⁶. Como veremos en detalle cuando abordemos el estudio específico de la política económica, estos Consejos junto con el Contralor de Exportaciones e Importaciones (establecido por ley en 1941) por medio del que el Estado reguló el comercio exterior, fueron pilares que configuraron el esquema institucional básico en que operó la regulación económica en su momento de mayor intensidad (durante el neobatllismo).

Al igual que lo hicimos para el período anterior a 1930, dedicaremos una breve consideración para describir la evolución posterior de la Administración Central. La misma continuó su complejización y expansión. La observación de la evolución del Poder Ejecutivo da buena cuenta de este proceso. Al margen de su normal desarrollo y ajuste, la recurrencia de la reforma constitucional (1934-1942-1951) da a su estructura institucional una alta variabilidad durante estos años en que rigieron cuatro esquemas constitucionales distintos.

Aunque la reforma constitucional de 1934 parecía simplificar el sistema al restaurar el ejecutivo unipersonal, la cantidad de ministerios siguió creciendo y, a partir de la “ley de reorganización de los ministerios”, se elevó su número a diez²⁷. Esta será la estructura ministerial que se mantendrá hasta el final del período. Lo más relevante de los cambios puede apreciarse en la especificidad de aquellos ministerios que atendían lo referido a la industria, ganadería y agricultura, y trabajo y previsión social, áreas que anteriormente no aparecían individualmente con rango ministerial, al igual que la salud pública.

Estos cambios en la estructura tuvieron su reflejo en el aspecto presupuestal, haciendo que el presupuesto de la Administración Central se duplicara entre 1930 y 1955, que alcanzó en esta fecha los 65 millones de pesos²⁸.

En lo referente al funcionariado, su incremento fue notable en estos años. Habíamos dicho que el número de funcionarios de la Administración Central ascendía en 1928 a 28.918; en 1955 se llegó a los 77.509 funcionarios presupuestados, a los que habría que agregar unos 18.000 cargos contratados o “con cargo a partidas globales”. Ello implica un crecimiento del 168% en veintisiete años a una tasa acumulativa del 5,5% anual.

Para tener una visión completa del sector público correspondería dar un panorama de otros ámbitos distintos a la Administración Central. Ésta seguía reuniendo aproximadamente el 60% de los funcionarios públicos del país. Su número se había duplicado entre 1936 y 1955. En cambio, en los entes autónomos y servicios descentralizados (incluidos los entes comerciales e industriales del Estado) se multiplicó por seis la plantilla²⁹.

²⁶ Al respecto de la proliferación de articulaciones de tipo corporativo en el sistema político uruguayo y sus implicancias desde el punto de vista de la regulación económica, véase el antes mencionado trabajo de Jorge Lanzaro (1986).

²⁷ Hacienda, Defensa Nacional, Industrias, Instrucción Pública, Interior, Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, y Ganadería y Agricultura.

²⁸ Cifras calculadas como pesos constantes de 1913 a los efectos de hacer posible su comparación en todo el período.

²⁹ El total de funcionarios públicos en 1955 ascendía a 162.000.

A pesar de las críticas que se ha hecho a esta “burocratización”, al menos hasta fines de nuestro período de estudio, el crecimiento del número de funcionarios parece estar asociado al progresivo desarrollo de las actividades del Estado como empresario y también como ente regulador de cada vez más amplios aspectos de la vida económica y social del país. Debe tenerse en cuenta no sólo las nuevas creaciones y estatizaciones, sino también el avance en la cobertura de los servicios ya existentes.

Sí se constata, a medida que avanzamos en la década de 1950, un paulatino deterioro del salario real de los funcionarios públicos, no necesariamente compensado por algunos beneficios otorgados en ciertas reparticiones. Especialmente, en la Administración Central se aprecia una pérdida de poder adquisitivo en los cargos más bajos de la escala de sueldos.

A lo largo de este recorrido el Estado uruguayo se fue articulando como una compleja red de instituciones públicas. Dentro de esa red es posible distinguir tres ámbitos de densidad estatal diferencial que se expanden hacia la sociedad. En primer lugar, el núcleo central del gobierno y el Estado: la Administración Central (Presidencia, Ministerios y sus ramificaciones). En segundo lugar, los entes autónomos y servicios descentralizados del Estado, con márgenes variables de autonomía respecto a la conducción gubernamental. Por último, aquellas instituciones públicas no estatales en cuya conducción participan los representantes oficiales junto a los agentes privados involucrados. Aquí es posible distinguir dos modalidades según la participación social se limite a los representantes de la empresa privada junto a los del Estado (es el caso de múltiples comisiones abocadas al seguimiento y regulación de diversos rubros específicos: lana, carne, trigo, arroz, etc.; así como los ya mencionados casos del Frigorífico Nacional y de CONAPROLE) o a esquemas tripartitos que incorporan, además, a los trabajadores, como sucede en el caso de las diversas cajas administradoras de los fondos y los servicios de seguridad social³⁰, así como en el caso de la negociación salarial en el sector privado.

Esta entrada de los intereses sociales organizados generó una peculiar modalidad de relación Estado-sociedad, típica del estado social de la segunda mitad del siglo XX. Se trataba de un Estado cuya capacidad de conducción y articulación política y social tenía fuertes bases de sustentación en la propia sociedad. No era un Estado que absorbiera e inhibiera la iniciativa social al desplegar una presencia impresionante y excluyente. Tampoco se trataba de un Estado colonizado y cooptado por intereses corporativos. Se trataba, por el contrario, de un modelo estatal que suponía un fuerte asentamiento y enraizamiento en la propia sociedad sin inhibiciones ni cooptaciones.

³⁰ Es el caso de las Asignaciones Familiares, creadas por ley en 1943 junto con los Consejos de Salarios, siguiendo el mismo esquema de integración tripartita y fragmentación por ramas de actividad. A diferencia de los Consejos de Salarios, las Asignaciones Familiares fueron centralizadas en 1950, creándose al efecto el Consejo de Asignaciones Familiares.

6. Las finanzas del Estado³¹

El resultado de las cuentas fiscales, un fenómeno tan ligado a la labor de los economistas de la coyuntura, tiene también una utilidad relevante como variable a analizar en el largo plazo. El balance fiscal y el nivel de endeudamiento pueden constituirse en factores determinantes de las posibilidades de desarrollo por las restricciones que imponen a la actividad económica en general.

Por otra parte, para la historia económica es de fundamental importancia indagar sobre el origen y el destino de los dineros públicos: ¿en quiénes recae el peso de la política impositiva y quiénes son los beneficiarios del gasto?³² Esto corresponde al estudio de la estructura de los ingresos y de los gastos y permite sacar conclusiones sobre los compromisos sociales de los diferentes gobiernos.

6.1. El balance fiscal

Una primera visión de largo plazo sobre el comportamiento de las finanzas públicas puede tenerse a través de la evolución del balance fiscal. El Estado uruguayo se encontró, al comenzar el siglo XX, con el pesado fardo de mantener el servicio de la deuda pública generada en el siglo anterior. En el siglo XIX, debido a la inestabilidad política, al costo de las guerras civiles y al desorden de las finanzas del Estado, el déficit fiscal era habitual y se enjugaba con la emisión de deuda, cuyo servicio pesaba en las finanzas del Estado durante los años siguientes, ante lo cual se recurría a nuevos empréstitos.

El Gráfico 2 permite seguir el comportamiento de los recursos y gastos del Estado y a partir de ello apreciar los resultados fiscales. Es interesante observar los momentos en que se producen déficit y superávit y su correlación con los escenarios históricos en que se producen.

La situación floreciente de la economía en los primeros años del siglo, la posibilidad de concertar empréstitos en el mercado internacional de capitales y el esfuerzo en el ordenamiento de las finanzas públicas, permitieron que el déficit fiscal crónico se convirtiera en superávit que, en general, fue dedicado a inversiones en obras públicas.

A partir de 1915, ante la disminución de las rentas y la imposibilidad de recurrir al crédito internacional en cantidades significativas, los déficit se sucedieron hasta 1923, alcanzando en este año una cifra acumulada cercana a los 27 millones de pesos (aproximadamente un presupuesto anual de gastos de la época). En noviembre de 1914 se había suspendido la amortización de la deuda pública, restableciéndose su pago recién en

³¹ Para recopilar y construir la evidencia estadística sobre cuya base estudiamos este tema, contamos con la valiosa colaboración de Carolina Valmaggia, quien durante meses se sumergió en los Presupuestos Generales, Balances de Ejecución Presupuestal y otras fuentes que, hasta donde llegan nuestros conocimientos, han sido compulsadas por primera vez para el abordaje histórico del período que aquí estudiamos.

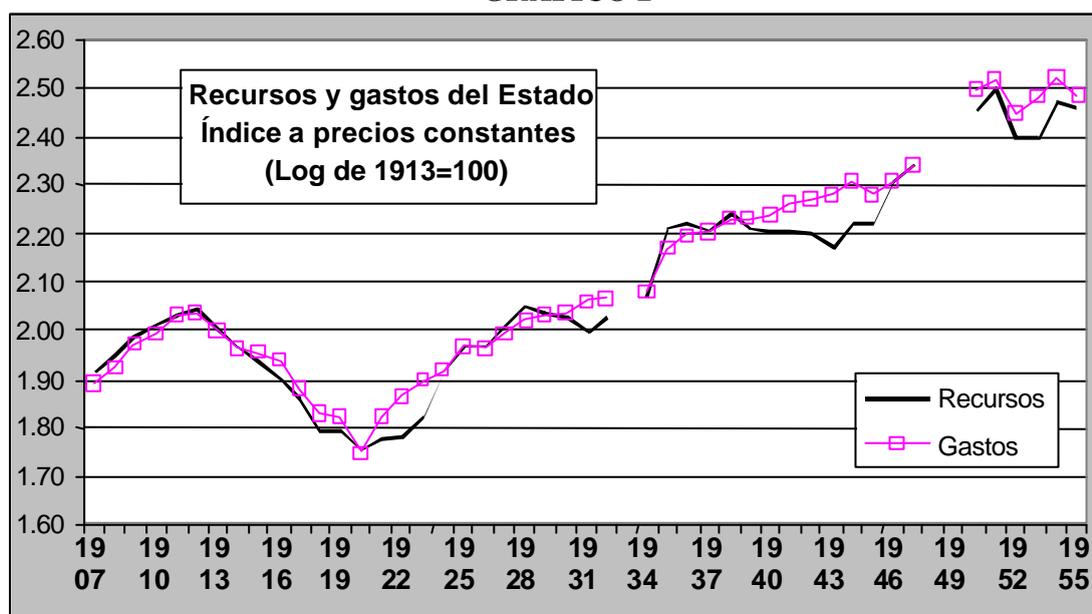
³² Resulta ilustrativo al respecto observar, por ejemplo, el peso relativo de los impuestos directos e indirectos, o la participación del “gasto social” y el “gasto en seguridad” en el total.

1921³³. La difícil situación financiera de esos años de guerra y posguerra fue paliada emitiendo bonos de tesorería a corto plazo que se pagaban emitiendo deuda interna a mayor plazo.

Entre 1924 y 1929 el aumento de las rentas permitió cubrir los gastos corrientes y, por tanto, volver a generar superávit al tiempo que la concertación de empréstitos a nivel internacional permitió llevar a cabo importantes inversiones nacionales y municipales. Es en este marco que se pudo sustentar el segundo impulso reformista del batllismo.

La crisis mundial, que entró por la ventana del comercio exterior, tuvo consecuencias inmediatas en la recaudación aduanera, provocando una reducción importante de los ingresos del Estado. Esto no fue acompañado de manera inmediata por una reducción de los gastos –dada la inelasticidad a la baja de la mayoría de ellos y porque hubiera tenido un efecto depresivo agravando la crisis– y dio por resultado ejercicios deficitarios entre 1930 y 1934. Los déficit se enjugaron, una vez más, con emisión de deuda interna.

GRÁFICO 2



Elaboración propia basada en: E. Acevedo "Anales Históricos del Uruguay" Tomos V y VI. Montevideo, 1934, 1936; BROU "Sinopsis Económica y Financiera". Montevideo, 1933; Sociedad Uruguaya de Crédito y Ahorro (SUCASA) "Nuestro país" por J.M. Aguirre González. Montevideo, 1949; Asociación de Bancos del Uruguay "Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1957". Montevideo, 1958.

El "ajuste fiscal" del terrismo permitió un efímero período de superávit fiscal, pero desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y hasta su finalización, todos los

³³ Se trataba de la tercera suspensión de la amortización de la deuda (las anteriores habían ocurrido en 1875 y 1891). En 1932 se produce la cuarta suspensión, en este caso restringida a la deuda pública externa.

balances vuelven a cerrar con déficit, siendo el monto acumulado hasta 1945 equivalente al presupuesto de gastos del Estado.

La inmediata posguerra mostró un panorama más alentador para las finanzas públicas; algunos cambios en la estructura impositiva (impuesto a las ganancias elevadas) y la revitalización de la actividad económica interna dieron por resultado un aumento de la recaudación y con ello la posibilidad de balances superavitarios. Sin embargo, el importante crecimiento de las rentas se vio acompañado rápidamente de un crecimiento aun mayor del gasto desde fines de los años cuarenta, cuando se instrumenta el nuevo andamiaje de intervención del Estado y de ampliación de sus funciones. Los déficits se suceden como reflejo de ese desequilibrio y su monto acumulado entre 1950 y 1955 alcanzó nuevamente la magnitud de un presupuesto del gobierno central. La emisión y el endeudamiento externo se impusieron cada vez más como las soluciones menos dolorosas, al menos en lo inmediato.

Para tener una idea de su peso en el conjunto de la actividad económica del país, puede señalarse que en 1955 el déficit fiscal llegó al 0.7% del PBI. Si bien importante para la época, era insignificante en términos actuales. En el año 2000 el déficit fiscal trepó al 4% del PBI.

6.2. La deuda pública

La deuda pública emitida tuvo un crecimiento real entre 1900 y 1955 del 97%, a lo cual deben sumarse los préstamos externos directos, contraídos en la última década, que ascendían a 44 millones de dólares en 1955. Incluyendo estos últimos, el crecimiento alcanzó el 124%.

La emisión de deuda constituye un instrumento para captar ahorro con el objeto de hacer frente a obligaciones inmediatas por parte del Estado o para invertir en obras públicas. El Estado entrega al inversor un bono de deuda que implica el pago de una tasa de interés anual y una fórmula de amortización del capital. La colocación de la emisión en el mercado local de capitales o en el mercado internacional, define el carácter de deuda interna o externa de la misma.

En los primeros treinta años del siglo el monto circulante de la deuda creció un 17% a precios constantes, alcanzando hacia 1930 un monto equivalente a tres presupuestos del Estado³⁴. Entre 1930 y 1955 el monto creció un 91%, representando en este último año el equivalente de dos presupuestos del Gobierno Central. Con el mismo criterio adoptado anteriormente, puede estimarse el endeudamiento en relación con el PBI: el resultado es que la deuda pública total era equivalente a un tercio del PBI uruguayo en 1955 (33.6%).

³⁴ La deuda pública considerada en este trabajo no incluye las deudas concertadas por los municipios. A vía de ejemplo: en 1930 el monto circulante de la deuda del Municipio de Montevideo era de 48 millones de pesos (equivalente a la sexta parte de la deuda pública nacional), y se había contraído, principalmente, en los años veinte para obras de vialidad, saneamiento, ramblas, parques, etcétera.

En el curso de los 55 años que nos ocupan hubo, en materia de endeudamiento público, una reducción de la dependencia externa del país: no sólo porque la mayoría de la emisión fue en deuda interna, sino porque parte de la deuda externa fue adquirida por residentes en el país. En 1900 la deuda externa equivalía a más de tres años de exportaciones, en 1930 a un año y medio y en 1955 a cinco meses.

Después de un importante crecimiento a comienzos de siglo, por la conversión de deuda interna aprovechando las ventajas de una tasa menor de interés en el mercado internacional de capitales, la deuda externa disminuyó a partir de la Primera Guerra Mundial y recién se evidencia un nuevo crecimiento desde 1926. Un aspecto a destacar en esos años es el cambio de origen de los capitales, producto de la sustitución de Inglaterra por Estados Unidos como centro financiero a nivel mundial.

La deuda interna, que no llegaba al 20% del total en los primeros años del siglo, disminuyó aun más a partir de 1905, cuando se contrata el empréstito externo de conversión al que ya se hizo mención. El nuevo escenario creado por el estallido de la Primera Guerra Mundial invierte la tendencia al existir muy fuertes restricciones en el mercado internacional de capitales. A partir de entonces, el monto de la deuda interna se incrementa notablemente llegando a duplicarse el circulante entre 1914 y 1918; esto era el reflejo de una mayor confianza en la administración del Estado, más allá de los temores que el reformismo batllista pudiera infundir en los inversionistas. Los títulos de deuda se convirtieron en una inversión atractiva para quienes estaban en condiciones de hacerla y cabe suponer que durante la guerra fueron los ganaderos. Para 1930 la deuda interna ya representaba la tercera parte de la deuda pública.

La situación del mercado internacional de capitales después de la crisis de 1930, la moratoria de la deuda externa decretada en 1932, la Segunda Guerra Mundial y la posterior reconstrucción europea hicieron poco accesibles, por casi veinte años, las posibilidades de financiamiento externo; como consecuencia, la marcada tendencia al incremento de la deuda interna continuó. No obstante, durante la Segunda Guerra Mundial se consiguió contratar empréstitos de gobierno a gobierno con los Estados Unidos, no bajo la forma clásica de colocar bonos de deuda pública cotizables sino como créditos directos a través del EXIMBANK. También desde 1951 se contó con la posibilidad de participar de los programas de ayuda financiera de algunos organismos internacionales como el BIRF³⁵. A pesar de ello, en 1955 la deuda interna representaba el 81% de la deuda pública total.

Un fenómeno importante a destacar en este último período es que la deuda pública, interna y externa, fue quedando predominantemente en manos de los organismos de previsión social y de otros organismos públicos, a los que por ley se obligaba a la compra de títulos públicos³⁶. Mientras que en 1945 dichos organismos tenían el 44% de los títulos de la deuda, en 1955 habían pasado a detentar el 79%. Los tenedores particulares, en cambio, pasan en esos años del 33% al 20% de los títulos.

³⁵ El destino principal de estos préstamos fue el desarrollo de UTE (represa de Rincón del Bonete y ampliación de la Central Batlle) y otras obras públicas. Esta forma de endeudamiento externo pasó a ser progresivamente la más importante. En 1955 representaba más del 60% de la deuda externa pública.

³⁶ Véase el artículo 7° de la Ley N° 9.154 de 3 de diciembre de 1933 que organiza el “Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay”.

6.3. Evolución y estructura

No resulta tarea fácil seguir la evolución de los *ingresos y egresos* del Estado en el largo plazo. Una aproximación, solamente parcial, se logra después de transitar por un engorroso camino de leyes, cuentas e identidades contables cuyo tecnicismo a veces escapa a la modesta imaginación de los que no somos especialistas.

Incursionar en la manera en que el Estado recauda sus recursos y organiza sus gastos obliga a conocer, detalladamente, la forma en que se programa, diseña y elabora el Presupuesto General de Gastos, de qué manera se ejecuta el mismo y cómo se lleva a cabo el control respectivo. Además, para abordar el tema se hace imprescindible un mínimo manejo de los criterios contables que rigen el campo financiero.

Como si el complejo entramado referido no ofreciera suficientes obstáculos, la historia del Uruguay se encarga de agregar uno más. Lo que los expertos consideran “principios elementales de técnica presupuestal, como lo son la unidad, universalidad y anualidad”, estuvieron ausentes en la mayor parte del período bajo estudio, especialmente hasta 1934. Esto fue el resultado de la existencia de “una multitud de presupuestos parciales, que representaban sumas millonarias que oscurecían la apreciación de la Hacienda Nacional, acentuado ello por la votación de presupuestos parciales y la revisión parlamentaria de planillas aisladas” (Puppo 1942).

La conclusión inevitable es que la mayoría de las cifras que se manejarán en lo que sigue son una mera aproximación a la realidad y obligan a manejarse con las tendencias más que con los datos concretos.

Una última aclaración se impone. Cuando se habla en este apartado de los ingresos del Estado, se hace referencia a lo recaudado con destino a Rentas Generales y a aquellas rentas que hasta 1934 se califican como “rentas afectadas a servicios especiales” y luego de esa fecha como “rentas de los entes autónomos y servicios descentralizados”³⁷. En lo que tiene que ver con los gastos se hace alusión casi exclusivamente a los “gastos corrientes”. Huelga decir que no se consideraron los presupuestos de los entes industriales y comerciales del Estado ni de los municipios.

En ese escenario acotado puede señalarse que entre 1900 y 1955 los gastos del Estado crecieron algo más que las rentas, como puede apreciarse en el Cuadro 2. Con relación al PBI, los gastos crecen algo más y las rentas algo menos que el producto.

³⁷ A partir de la segunda mitad de la década de 1930 se irán incorporando como Entes Autónomos y Servicios Descentralizados los siguientes: Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, Universidad de la República, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas de la República, Caja de Pensiones Militares, Instituto de Jubilaciones y Pensiones, Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, Universidad del Trabajo y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

CUADRO 2

Evolución de las rentas, el gasto público y el PBI			
Índice 1900 = 100			
	Rentas	Gastos	PBI
1900	100	100	100
1930	231	226	194
1955	499	643	621

Elaboración propia basada en “Anuarios Estadísticos” de la Dirección General de Estadística y “Estados Generales de la Administración Pública” de la Contaduría General de la Nación.

Los gastos se incrementan de manera diferencial a las rentas entre 1930 y 1945, lo que se corresponde con un papel más dinámico del Estado en la regulación de la economía y la sociedad uruguayas. El gasto público se hace cada vez más inelástico a la baja y su gran crecimiento se registra desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta 1951 (11% acumulativo anual) para estancarse desde entonces.

En cuanto a la composición de los ingresos, al comenzar el siglo XX las rentas de aduana, y dentro de ellas los derechos de importación, continuaban siendo el pilar fundamental de las finanzas públicas. La apertura de la economía y la dificultad para imponer y fiscalizar impuestos directos significativos, explican este predominio. El Estado se sustentaba en este impuesto que los comerciantes trasladaban al consumo y que correspondía a la estructura del país y a la importancia del comercio exterior.

Los impuestos indirectos estaban compuestos, además de los impuestos de aduana, por impuestos internos que pagaban determinados productos, la mayor parte de los cuales había pasado a ser producida en el país. Salvo los derechos de exportación, que eran muy poco significativos, todos estos impuestos recaían sobre el consumo.

A lo largo del medio siglo bajo estudio, es notoria la disminución del porcentaje correspondiente al comercio exterior en los ingresos del Estado. Las rentas recaudadas por la aduana que representaban más del 60% de los ingresos en 1900, se redujeron al 13% en 1955. La explicación de semejante caída se encuentra en el creciente desarrollo de las actividades internas y en la sustitución de importaciones. En forma paralela crecieron los impuestos internos, que en 1955 daban cuenta de más del 25% de la recaudación y que al igual que los impuestos aduaneros gravaban el consumo.

En contraposición con esta tendencia creciente de los impuestos indirectos, no hubo –en este medio siglo– un crecimiento importante de la carga impositiva sobre la propiedad, porque los propietarios, especialmente los rurales, cerraron filas contra el impuesto progresivo a la tierra.

La contribución inmobiliaria rural tuvo un incremento significativo hasta la crisis de 1913; luego las grandes ganancias de los ganaderos, que incidieron en el alza de los precios de la tierra, no se reflejaron consecuentemente en un aumento significativo en la recaudación de la contribución inmobiliaria. Por el contrario, “las fuerzas vivas del campo” se las ingenieron para presionar a los gobiernos de turno, haciendo que la recaudación no

creciera a precios constantes hasta los años de la Segunda Guerra Mundial. El único impuesto sobre la propiedad que aumentó en forma significativa fue el impuesto a las herencias, pero su participación en la estructura de ingresos del Estado no fue importante. En 1930 ambos impuestos sólo significaban el 11% de las rentas del Estado.

A partir de la coyuntura generada por la guerra y el progresivo papel redistributivista del Estado neobatllista, se registró un importante incremento de la imposición directa, no sólo afectando a la propiedad inmueble rural, sino también otras formas de riqueza, a través de la recaudación del impuesto a las ganancias elevadas³⁸. En 1955 los tres impuestos mencionados significaban un tercio de las rentas del Estado.

En lo referente a la composición de los gastos, la complejidad de las funciones que el Estado fue desarrollando a lo largo del medio siglo, cada vez más lejos de la concepción liberal del Estado “juez y gendarme”, se evidenció en el crecimiento de determinados servicios.

Mientras que lo dedicado a las funciones de seguridad se duplicó al igual que el total del gasto, lo asignado a salud se quintuplicó y lo referido a educación se cuadruplicó en los primeros treinta años del siglo. En el período siguiente la salud acompaña el crecimiento del total del gasto mientras que seguridad crece por debajo de éste y la educación tiene un incremento mucho mayor.

Aunque la enseñanza secundaria tuvo un importante desarrollo con la creación de los liceos departamentales, durante el primer período el énfasis estuvo aún puesto en la extensión de la enseñanza primaria. Fue durante los años del neobatllismo que el mayor crecimiento se registró en la enseñanza media, especialmente en la técnica (convertida en Universidad del Trabajo) y en la enseñanza superior.

Aunque no se cuenta con cifras presupuestales correspondientes a inversión estatal en obras públicas, fuentes de la época y nuestros cálculos del PBI en construcción pública permiten afirmar su importancia en todo el período³⁹.

Como fuera señalado, el servicio y la amortización de la deuda pública ocuparon una parte variable de las obligaciones del Estado; sin embargo, a lo largo del período esta carga pasó del 34% al 16% del total del gasto. A principios de siglo lo asignado a salud y educación sólo equivalía a la tercera parte del servicio de la deuda pública. El doble proceso de reducción de la significación de la deuda y de extensión de estos servicios hace

³⁸ Este impuesto sólo se aplicó a las ganancias derivadas de la actividad agropecuaria entre 1944 y 1946 (Ley N° 10.597 de 28 de diciembre de 1944 y Ley N° 10.756 de 27 de julio de 1946).

³⁹ Según cifras provenientes de la Contaduría General de la Nación (citadas en Eduardo Acevedo 1936b:169), se gastó alrededor de 157 millones de pesos entre 1903 y 1932 en vialidad, saneamiento, ferrocarriles y edificios públicos, incluyendo construcción de escuelas, edificios universitarios y Palacio Legislativo, además de 82 millones gastados por el Municipio de Montevideo en vialidad y saneamiento. En total, lo gastado en estos veinte años equivalía a siete presupuestos (promedio) del Gobierno Central. Entre 1930 y 1955 mencionamos los aspectos más relevantes: la vialidad nacional y montevideana que permitió la sustitución progresiva de ferrocarriles y tranvías por el transporte automotor, la electrificación del Interior, la construcción de la represa de Rincón del Bonete y de la refinería de ANCAP.

que en 1955 lo asignado a salud y educación representara aproximadamente una vez y media el servicio de deuda.

Como elemento de comparación con el endeudamiento que se producirá en décadas posteriores de la historia del país, es interesante señalar que el servicio de la deuda pública equivalía, en 1955, al 2% del PBI.

7. Conclusiones

En el documento anterior de esta serie, dedicado al análisis del desempeño global de la economía uruguaya entre 1900 y 1955, señalamos que, hacia 1913, comenzaba la crisis del modelo pecuario-exportador heredado del siglo XIX. Se inició así una “larga marcha” que concluyó hacia 1943 con la consolidación de otro modelo, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y orientado al mercado interno. Durante la vigencia de este segundo modelo la economía uruguaya alcanzó un desempeño exitoso que, en pocos años, revelaría su fragilidad.

Ese derrotero necesita ser especificado y explicado a través del estudio del comportamiento sectorial. El cambio estructural operado en la economía uruguaya entre 1913 y 1943 sólo pudo estudiarse en forma focalizada, a partir del estudio de los sectores económicos involucrados en esa transición: la agropecuaria, la industria y los servicios. De igual forma, para estudiar el creciente rol del Estado en la economía, se requirió de un análisis específico del sector público y de las finanzas públicas. Esos fueron los objetivos que perseguimos en este documento, abordando en forma particularizada cada uno de los cinco aspectos señalados.

Este recorrido por medio siglo de desarrollo sectorial de la economía uruguaya concluye con algunas reflexiones sobre el desempeño particular de cada uno de los sectores y con una afirmación de carácter general: el crecimiento económico moderno no está asociado al desempeño exclusivo de un sector; el motor del crecimiento puede hallarse en ciertas actividades, pero sólo el ensamblaje armónico entre la producción y la distribución de los bienes económicos y por ende entre los actores sociales, responsables de su concreción, puede hacer sustentable el desarrollo. El análisis realizado en este documento ofrece la posibilidad de observar, no sólo los resultados de la actividad sectorial, sino también la actitud de los agentes ante la actividad económica y el efecto de las políticas aplicadas. Puede percibirse, además, que, en muchos casos, la ausencia de una visión de conjunto de la economía por parte de los responsables de las decisiones políticas, condujo a medidas sectoriales que contrapusieron intereses que, en función del crecimiento y el desarrollo económico y social, necesariamente deberían haberse complementado.

Con respecto a la agropecuaria, muchas interpretaciones del desempeño de largo plazo de la economía uruguaya han hecho hincapié en la falta de dinámica del sector ganadero para explicar el estancamiento global que se instala en el país en la segunda mitad de la década de 1950. La evidencia manejada en el presente trabajo fortalece la hipótesis de un temprano estancamiento del producto ganadero: un primer quiebre en la tendencia de crecimiento puede apreciarse hacia 1913, dando lugar a un período de muy tímido

incremento; después de 1930 el crecimiento es casi nulo. El carácter “perverso” de las transferencias de recursos no parece una explicación suficiente para explicar semejante fracaso. Un elemento a tener en cuenta en la búsqueda de una explicación razonable es la dificultad con que el sector se relacionó con la dinámica tecnológica asociada a la producción. La escasa receptividad de los ganaderos con respecto a la introducción de cambios que no le significaran un rápido aumento de la rentabilidad, o que no les fueran impuestos compulsivamente por el mercado, generó una tendencia a explotar hasta sus últimas consecuencias las virtudes de la pradera natural y asoció, estrechamente, el desempeño del sector en el largo plazo a ventajas comparativas estáticas. En ese marco, las posibilidades de inserción en la economía mundial estaban sensiblemente erosionadas; el cerramiento de los mercados tradicionales y el deterioro de los precios internacionales completó un escenario sumamente complicado al promediar la década de 1950.

Con relación al desarrollo del sector industrial, si bien la economía uruguaya entre 1900 y 1930, no revirtió su carácter predominantemente agro-exportador, inició un proceso de diversificación que sentó las bases del desarrollo de la industria manufacturera en el período siguiente. Entre 1930 y 1955 el país experimentó un proceso de industrialización que concretó un cambio estructural de la economía. La industria se constituyó entonces en el sector dinámico, promoviendo una mayor y mejor utilización de los recursos humanos y materiales al tiempo que contribuyó a la redistribución del ingreso nacional. Sin embargo, su orientación a la producción de bienes de consumo con escaso valor agregado para el estrecho mercado interno y el tipo de proteccionismo utilizado, se constituyeron en obstáculos para el intento de producir internamente bienes de más compleja tecnología. Ello condicionó fuertemente las posibilidades de desarrollo sustentable de una industria que resultaba ser altamente dependiente de la disponibilidad de divisas externas y de la capacidad adquisitiva de los consumidores uruguayos. En definitiva, el desarrollo industrial no modificó la dependencia del comercio exterior. Por el contrario, el país siguió subordinado a la relación de precios internacionales y aferrado al proteccionismo. Sin embargo, la estructura económica y social así como el tamaño y rol del Estado habían cambiado sustancialmente.

El sector terciario aumentó notoriamente su participación en la estructura económica del país. Medir este fenómeno en todas sus dimensiones es muy difícil. Al estudiar exclusivamente los servicios financieros y el transporte nos centramos en dos actividades que realizaron un aporte decisivo a la integración del mercado nacional. Con respecto al transporte se registró un gran incremento de la capacidad de carga de mercancías y traslado de pasajeros, al tiempo que se diversificaron los medios utilizados (a la expansión ferroviaria se sumó el desarrollo camionero y automotriz y el inicio de la navegación aérea). En lo que respecta a los servicios financieros, el sistema bancario se expandió en su red física y en su capacidad operativa. El Estado ocupó un lugar preponderante a través de los tres bancos públicos, y en particular del BROU que cumplió el doble papel de banco comercial y autoridad monetaria. La banca privada también se desarrolló en forma notoria, complementando la expansión del sistema financiero público en un esquema de especialización de negocios. En el período posterior a los treinta, al tiempo que se reforzó el rol orientador y regulador del BROU en el sistema financiero, se produjo un mayor crecimiento de la banca privada nacional con relación a la extranjera, en volumen de negocios de captación y colocación.

El sector público de la economía creció a lo largo de todo el período ampliando la capacidad intervencionista del Estado, aunque con momentos diferenciados, siendo los tramos 1911-1916 y 1947-1951 los de mayor empuje. Antes de 1930, este creciente intervencionismo se basó en el desarrollo del Estado empresario: en esos años quedó configurado el dominio industrial y comercial del Estado que se ampliaría en los treinta y cuarenta. También la Administración Central se diversificó y desarrolló: la estructura de la administración se complejizó, creció su presupuesto y el número de sus funcionarios. Al mismo tiempo, se desarrolló el Estado social: la legislación laboral, la enseñanza, la salud, la vivienda y la seguridad social pasaron a ser, total o parcialmente, parte del espectro de actuación del Estado. En el período 1930-1955, las empresas estatales y la Administración Central continuaron su expansión y complejización. Se crearon nuevas empresas, al tiempo que se incrementó el volumen y la operativa de las ya existentes. Esta expansión revela dos innovaciones relativas a su carácter y cometidos: desde los treinta buena parte de las instituciones públicas creadas, además de tener integración mixta, tienen cometidos claramente reguladores y administradores de ciertas actividades económicas o sociales. Esto dio al Estado uruguayo una gran capacidad de intervención basada en la combinación de sus funciones empresariales y regulatorias (aspecto en el cual nos detendremos al considerar la política económica en el último documento de esta serie).

La historia de las finanzas públicas en el Uruguay es un campo de investigación poco transitado hasta el momento. Esta es una primera aproximación, de nuestra parte, que permite marcar tendencias; pero aún debe trabajarse mucho en lo que respecta a las cifras absolutas para ampliar la cobertura de servicios públicos y compatibilizar los resultados período a período. La presencia de escenarios de déficit fiscal y el origen de estos desequilibrios, constituyen factores explicativos que ayudan a la comprensión de los procesos históricos. Es indudable que, a pesar del constante aumento de los ingresos, la tendencia al déficit se pronunció después de 1930, producto del incremento del gasto público y de su comportamiento inelástico a la baja. Para financiarlo el Estado uruguayo recurrió a la emisión monetaria y al endeudamiento. La deuda pública casi se duplicó en términos reales entre 1900 y 1955. Asimismo, al tiempo que el país cambió las fuentes de su crédito externo desde los centros europeos hacia los Estados Unidos, la deuda interna cobró creciente importancia frente a la externa. En cuanto a la estructura del gasto, queda claro el mayor crecimiento relativo del gasto social (educación, salud, seguridad social y obras públicas) que acompaña a la expansión de las funciones del Estado en el período. En cuanto a la composición de los ingresos, estos también acompañan la transición desde el modelo agro-exportador hacia el sustitutivo de importaciones ya que se evidencia un creciente peso de los impuestos que gravan la economía doméstica rompiendo con la tradicional centralidad de la imposición al comercio exterior. Sin embargo, los impuestos indirectos siguieron siendo el eje del esquema fiscal, no observándose una participación decisiva de la imposición a la propiedad o la renta, excepto en los últimos años de la peculiar coyuntura generada en torno a la Segunda Guerra Mundial.

Al finalizar el análisis sectorial de la economía uruguaya en la primera mitad del siglo XX, se confirman las principales conclusiones expuestas al considerar el desempeño económico global. La agropecuaria, la industria manufacturera, los servicios financieros y el transporte, el sector público y las finanzas públicas revelan, en su evolución, las

especificidades y diversidades que asumió la larga transición desde la economía agro-exportadora hacia la industrialización sustitutiva de importaciones, así como los resultados y fragilidades de ambos. De igual forma, este estudio sectorial evidencia en cada ámbito específico el progresivo avance del lugar del Estado en el proceso económico. Su creciente peso vuelve más relevante el estudio de las políticas económicas desplegadas. A ese tema estará dedicado el tercer y último documento de esta serie.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Acevedo, E. (1934-1936). *Anales históricos del Uruguay*, tomos V y VI, Barreiro y Ramos, Montevideo.

Acevedo, E. (1936b). *Economía Política y Finanzas*, Barreiro y Ramos, Montevideo.

Aguirre González, J. (1949). *Nuestro país*, Sociedad Uruguaya de Crédito y Ahorro (SUCASA), Montevideo.

Alzugaray, R.; Azzini, J.; Faroppa, L.; Fernández, A.; Llosa, M. (1940). “Desarrollo de los Ingresos Públicos Nacionales”. Ensayos de Investigación de Finanzas. Prof. Cr. Mario La Gamma, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, Año I, N° 2, Montevideo.

Asociación de Bancos del Uruguay (1958). *Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1957*, Montevideo.

Astori, Danilo (1979). *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-79*, EBO, Montevideo.

Beretta, A. (1978). “De nuestras Industrias, 1900-1915”. En: *La industrialización en el Uruguay 1870-1925: cinco perspectivas históricas*, FCU, Montevideo.

Bertino, M.; Bucheli, G. (2000). *La Agricultura en el Uruguay 1911-1930*, Documento de Trabajo N° 8/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Bertino, M.; Tajam, H. (1999). *El PBI uruguayo 1900-1955*, Instituto de Economía-CSIC, Montevideo.

Bertino, M.; Tajam, H. (2000a). *La ganadería en el Uruguay 1911-1943*, Documento de Trabajo N° 3/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Bertino, M.; Tajam, H. (2000b). *La agroindustria láctea en el Uruguay 1911-1943*, Documento de Trabajo N° 4/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Bértola, L. (1991). *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961*, FCS-CIEDUR, Montevideo.

Bértola, L. (2000). *Ensayos de Historia Económica. Uruguay en la región y el mundo 1870-1990*, Trilce, Montevideo.

Bértola, L. y col. (1998). *El PBI del Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*, FCS-CSIC, Montevideo.

Damonte, J.L.; Saráchaga, D. (1971). *Evolución monetaria del Uruguay (1896-1955)*, Instituto de Economía, Montevideo.

Dondo, P. (1942). *Los Ciclos de la Economía Nacional. Evolución de las Rentas Públicas. Estudio sobre la Evolución y Proceso de las Crisis desde los años 1902 a 1938*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Finch, H. (1980). *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, EBO, Montevideo.

Instituto de Economía (1969). *Uruguay: Estadísticas Básicas*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Jacob, R. (1981). *Breve Historia de la Industria en el Uruguay*, FCU, Montevideo.

Jacob, R. (1981). *Uruguay 1929-1938. Depresión Ganadera y Desarrollo Fabril*, FCU, Montevideo.

Jacob, R. (1988). *Modelo Batllista ¿variaciones sobre un viejo tema?*, Proyección, Montevideo.

Jacob, R. (1991). *Más allá de Montevideo: los caminos del dinero*, Arpoador, Montevideo.

Lanzaro, J. (1985). *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en Uruguay 1940-1985*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Millot J.; Bertino M. (1995). *Historia Económica del Uruguay 1860-1910*, FCU, Montevideo.

Millot, J.; Silva, C.; Silva, L. (1973). *El desarrollo industrial del Uruguay*, Instituto de Economía, Montevideo.

Nahum B. (1994). *La deuda externa uruguaya 1864-1930*. EBO, Montevideo.

Nahum, B. (1975). “La época batllista, 1905-1929”. *Historia Uruguaya*, tomo 6, EBO, Montevideo.

Nahum, B. (1993). *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*, EBO, Montevideo.

Nahum, B.; Cocchi, A.; Frega, A.; Trochon, Y. (1988). “Crisis política y recuperación económica (1930-1958)”. *Historia Uruguaya*, tomo 7, EBO, Montevideo.

Puppo, C. *El presupuesto general de gastos del Uruguay en el período 1925-1930*, Monografía Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 1942.

Rilla, J. (1992). *La mala cara del reformismo. Política e impuestos en el Uruguay (1903-1916)*, Arca, Montevideo.

Tajam, H. (2000). *El sector externo en el Uruguay 1911-1930*, Documento de Trabajo 9/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Uruguay. Banco de la República del Uruguay. *Departamento de Investigaciones Económicas, Suplemento Estadístico de la Revista Económica*, varios números.

Uruguay. Banco de la República Oriental del Uruguay (1933), *Sinopsis Económica y Financiera*, Montevideo.

Uruguay. Contaduría General de la Nación. *Estados Generales de la Administración Pública*.

Uruguay. Dirección General de Estadística. *Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay*.

Uruguay. Dirección General de Estadística. *Síntesis Estadística de la ROU*.

Uruguay. Ministerio de Ganadería y Agricultura (1947). *Plan Agropecuario Nacional*, Montevideo.

Yaffé, Jaime (2001). *Ideas, programa y política económica del batllismo (1911-1930)*, Documento de Trabajo N° 7/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Yaffé, Jaime (2001). *El intervencionismo batllista. Estatismo y regulación en Uruguay 1900-1930*, Documento de Trabajo N° 1/01, Instituto de Economía, Montevideo.