

**EL ESTADO URUGUAYO 1906-1930:
EL BALANCE FISCAL,
ECONOMÍA Y POLÍTICA**

Magdalena Bertino - Reto Bertoni
Octubre de 2003

INSTITUTO DE ECONOMIA
Serie Documentos de Trabajo

DT 09/03

**EL ESTADO URUGUAYO 1906-1930:
EL BALANCE FISCAL, ECONOMÍA Y POLÍTICA***

Magdalena Bertino
magda@iecon.ccee.edu.uy

Reto Bertoni
reto@iecon.ccee.edu.uy

INSTITUTO DE ECONOMIA

**Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República**

* Este trabajo se encuadra en el proyecto en curso en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía, “Historia Económica del Uruguay. 1911-1930”. Agradecemos los comentarios realizados por los otros docentes del Área, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, y las becarias de investigación Paola Azar, Adriana Donnángelo y Claudia Sanguinetti. Agradecemos también los comentarios recibidos de los docentes de la Cátedra Historia Económica del Uruguay, Benjamín Nahum, José Rilla y Gabriel Buchelli. Una versión de este trabajo fue presentada y discutida en las XVIII Jornadas Anuales del Banco Central del Uruguay (agosto de 2003); nuestro reconocimiento a quienes contribuyeron al debate y especialmente a quienes actuaron como comentaristas, Diego Aboal y Gabriel Oddone.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es contribuir a la interpretación de la historia económica del Uruguay en las tres primeras décadas del siglo XX. Aunque la producción historiográfica sobre el período es muy nutrida, la temática de las finanzas públicas ha sido sólo parcialmente abordada. En estas páginas se ofrece una visión de los resultados financieros del Gobierno Central interrelacionados con el desempeño económico global y los sucesos políticos que estuvieron asociados a la toma de decisiones de los gobiernos batllistas. Con ello creemos poder aportar nuevos elementos a la comprensión del primer batllismo y, en palabras de Real de Azúa, ayudar a explicar “el impulso y su freno”.

Para vincular el balance fiscal con otras variables económicas, sociales y políticas fue imprescindible discutir las fuentes disponibles, verificar la consistencia de la información estadística que ofrecían y elaborar una estrategia para homogeneizar las series.

El desarrollo de la investigación permitió definir distintos escenarios y señalar posibles relacionamientos entre las necesidades financieras del sector público y la dinámica político-social de aquellos años. Este tipo de aproximación hizo posible discutir algunas hipótesis sobre la existencia de cierto grado de correlación entre variables financieras y políticas.

Entre los resultados obtenidos es de destacar la sugerente vinculación entre el desempeño fiscal y la dinámica socio-política. En efecto, es posible relacionar la sucesión de resultados superavitarios con una dinámica política caracterizada por el “impulso” reformista, mientras que el “freno” se correspondería con momentos de crisis fiscal y políticas de “ajuste”.

La conclusión más importante es que el tránsito del reformismo a la “república conservadora” también tendría una lectura desde la óptica de las finanzas públicas.

Contenido

Resumen.....	3
Introducción.....	5
1. Problemas de abordaje.....	7
2. Presentación de lo	9
3. Superávit y viabilidad financiera del “Primer Batllismo” (1906-1914).....	10
4. Guerra, déficit y crisis del “Primer Batllismo” (1915-1923)	12
5. Los “locos” años veinte: prosperidad, superávit...¿y después? (1924-1930)	17
6. Conclusiones.....	21
Bibliografía y Fuentes	23
ANEXO ESTADÍSTICO	25
ANEXO METODOLÓGICO.....	27

Introducción

El objetivo del presente trabajo es contribuir a la interpretación de la historia económica del Uruguay en las tres primeras décadas del siglo XX. Aunque la producción historiográfica sobre el período es muy nutrida, la temática de las finanzas públicas ha sido sólo parcialmente abordada. En estas páginas se ofrece una visión de los resultados financieros del Gobierno Central interrelacionados con el desempeño económico global y los sucesos políticos que estuvieron asociados a la toma de decisiones de los gobiernos batllistas. Con ello creemos poder aportar nuevos elementos a la comprensión del primer batllismo y, en palabras de Real de Azúa, ayudar a explicar “el impulso y su freno”.¹

Los antecedentes referidos al tratamiento específico de los resultados fiscales, en las primeras décadas del siglo XX, son escasos. Los trabajos de Eduardo Acevedo constituyen un aporte ya clásico, a pesar de la heterogeneidad de la información manejada y la deficiente referencia a las fuentes.²

Durante la década de 1940 tuvo lugar una valiosa producción de trabajos monográficos sobre las “rentas públicas” en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, pero sólo tangencialmente hacen mención a los resultados fiscales.³

En cuanto a trabajos más recientes, deben destacarse esfuerzos para manejar las finanzas públicas como variable explicativa del desarrollo económico y social de la época. En ese sentido corresponde citar los aportes de Barrán y Nahum en la importante obra *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, de Millot y Bertino en su *Historia Económica del Uruguay (tomos I y II)* y las “Reflexiones sobre el crecimiento, la crisis y la guerra” de Bértola en sus *Ensayos de Historia Económica*.⁴

Además de estas menciones expresas, en la sección “Bibliografía y Fuentes” pueden hallarse otros materiales que han sido consultados durante la investigación.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 1 se discuten los problemas metodológicos que acompañan este esfuerzo por aprehender el desempeño financiero del Estado, se explicitan las limitaciones del estudio y se adopta un criterio de análisis.

En la sección 2, luego de presentar los resultados que surgen de la compatibilización de datos provenientes de distintas fuentes, se definen escenarios históricos, en base al desempeño de las finanzas públicas.

En las tres secciones siguientes, se discuten los fenómenos económicos, sociales y políticos que interactúan con el desempeño de las finanzas públicas y permiten visualizar de manera más comprensiva y dinámica el comportamiento del déficit. Al mismo tiempo se ofrecen algunas aproximaciones a la evolución de algunas variables

¹ Real de Azúa, C. *El impulso y su freno...*

² Acevedo, E., *Anales Históricos...* y *Economía Política y Finanzas...*

³ Entre ellos destacamos: La Gamma, M.; Faroppa, L.; Alzugaray, R.; Llosa, M.; Azzini, J.E.; Fernández, A. “Desarrollo de los Ingresos Públicos Nacionales”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*. Montevideo, diciembre de 1940, y Dondo, P., *Los Ciclos en la Economía Nacional. Evolución de las Rentas Públicas*. Montevideo, 1942.

⁴ Véase referencias completas en “Bibliografía y Fuentes”.

macroeconómicas que ayudan a completar el juego de incentivos en el marco del cual interactúan los distintos agentes.

Finalmente, se presentan de manera muy breve algunos planteos conclusivos que deja esta breve incursión por la “época batllista” desde la óptica de los resultados fiscales del Gobierno Central.

Acompañan al trabajo dos Anexos: un Anexo Estadístico en que se resumen algunas cifras manejadas a lo largo de la exposición y que para no recargar el cuerpo del texto se ubicaron al final del mismo, y un Anexo Metodológico, donde se explicitan los problemas que se presentaron y las decisiones que debieron tomarse para la reconstrucción de las series.

1. Problemas de abordaje

Uno de los componentes básicos de las finanzas del Estado es el resultado de las cuentas públicas, esto es, la diferencia entre los ingresos y egresos en cada ejercicio fiscal. Se trata por tanto de confrontar los ingresos monetarios provenientes del sistema tributario, más las sumas que vuelcan a rentas generales los entes industriales y comerciales del Estado, con el total de gastos realizados por el gobierno.

Existen importantes obstáculos para obtener series históricas homogéneas a partir de las cuales describir desempeños, buscar relaciones y arriesgar una interpretación de la evolución de las finanzas públicas.⁵ Como una expresión de este tipo de restricciones puede señalarse que fue imposible manejar una única fuente para relacionar el total del ingreso y el gasto públicos, a pesar del nivel agregado de análisis que orientó el trabajo.

La principal dificultad se originó en el precario y confuso mecanismo de registro, tanto en lo que refiere a la presupuestación como a la ejecución del gasto. El testimonio de Julio Martínez Lamas –Director General de Estadística en los años veinte– ofrece una visión contemporánea de la caótica situación que reinaba en las finanzas públicas en general y de los resultados fiscales, en particular, en las primeras décadas del siglo XX:

El presupuesto titulado general no es general en el sentido de que incluya o resuma los autónomos, sino más bien en que incluye los gastos ordinarios de los servicios no regidos por entidades autónomas; esto no es absoluto, porque hay organismos cuyos gastos están incluidos en él y que tienen además, un segundo presupuesto especial, propio y autónomo: por ejemplo, entre otros, la Universidad. De manera que la suma de gastos ordinarios no es la que indica el total del presupuesto general, sino que es el total de éste más los de los otros presupuestos.

Esa variedad en la exposición de los gastos dificulta la fijación del total absoluto anual. La dificultad es mayor todavía por causa de la irregularidad de las leyes de presupuesto, que no son anuales sino que se prorrogan de un ejercicio a otro; por la continua sanción de leyes de modificaciones parciales... De manera que el total absoluto, tan sólo puede ser aproximado y sólo sirve para dar idea de la magnitud del gasto total verdadero, pues se halla constituido por cifras que no corresponden exactamente a un mismo período o ejercicio.⁶

Estas condiciones, impusieron una primera decisión relativa al ámbito específico de las finanzas estatales en las que se iba a indagar. El recorrido por las fuentes primarias y secundarias nos convenció de la necesidad de acotar el análisis –al menos en esta oportunidad– a los resultados financieros del Gobierno Central.

El trabajo realizado consistió, entonces, en homogeneizar una serie que no ofrecía información sobre los “entes autónomos y servicios descentralizados”, ni de los

⁵ Benjamín Nahum ha alertado sobre este tópico al incursionar en las finanzas públicas del siglo XIX. (Nahum, B. *La Crisis de 1890*. Montevideo, EBO, III, p. 64 y ss.)

⁶ Martínez Lamas, J., *Riqueza y pobreza del Uruguay...*, pp. 307-308.

“entes industriales y comerciales del Estado”, ni de los Gobiernos Departamentales. En otras palabras, se consiguió confrontar los ingresos por concepto de “rentas generales” y “rentas afectadas a servicios especiales” con los gastos devengados por los siguientes conceptos: a) Poder Legislativo (incluyendo las “Dietas Parlamentarias”); b) Poder Ejecutivo (Presidencia –y Consejo Nacional de Administración cuando corresponde– y Ministerios; c) Poder Judicial; d) Transferencias de rentas generales a algunos entes (por ejemplo “lista civil”, “leyes especiales”); e) Obligaciones de la nación (que incluyen el Servicio de la Deuda Pública, Diversos Créditos y Clases Pasivas).

No obstante haber obtenido un resultado que juzgamos satisfactorio en la compatibilización de los datos, debemos dejar sentado que son mucho más firmes las cifras correspondientes al balance fiscal que las que dan cuenta del nivel absoluto de ingresos y gastos. Esto es lo que se desprende –aunque resulte paradójico– de las fuentes manejadas. Remitimos a los lectores al “Anexo Metodológico” para interiorizarse de los problemas que hubo que enfrentar, las opciones que se presentaban y las decisiones adoptadas en lo que refiere al tratamiento de las series.

Es necesario tener presente esta advertencia cuando, en el transcurso de la exposición, se apela a la comparación entre el déficit y el gasto y también cuando se compara este último con el PBI. No obstante, estamos convencidos de haber alcanzado un grado de confiabilidad importante en las cifras y, aunque las hemos manejado con cautela, lo hemos hecho sin inhibiciones. Problemas para estudiar los resultados fiscales aparecen en períodos mucho más cercanos de la historia uruguaya. La Contaduría General de la Nación, en un trabajo que pretende reconstruir la evolución de los presupuestos públicos entre 1961 y 1995, señala: “... [aunque] *El déficit presupuestal es realmente la diferencia entre los gastos y los ingresos presupuestales... ante la inexistencia de datos completos se ha optado por abordar el déficit desde la óptica del resultado financiero del Gobierno Central... en base a los datos del déficit de caja obtenidos en el Banco Central del Uruguay*”.⁷

Una última aclaración en cuanto al manejo de la información; a partir de 1913, queda legalmente resuelto que los superávits de cada año se acumulen a los recursos del ejercicio siguiente. Debe tenerse presente esta innovación, tanto para interpretar el resultado fiscal de un ejercicio, como al manejar el concepto de déficit o superávit acumulados durante un período.⁸

El trabajo tiene como límites cronológicos los años comprendidos entre “el fin de las guerras civiles” y el último año de “manejo ortodoxo de las finanzas públicas”. El punto de partida lo impuso la información disponible al sugerir que, desde 1906, estábamos en condiciones de elaborar series confiables. No obstante, esta limitación no violenta la historicidad del proceso a estudiar. Después de concluida la Guerra Civil de 1904⁹ el país conquista un clima de pacificación y consigue la unificación política que lleva a Barrán y Nahum a hablar de la “segunda fundación del Estado y del principio de autoridad”.¹⁰ Respecto al final del período, el año 1930 puede considerarse un punto de

⁷ Contaduría General de la Nación, *Análisis de la evolución del resultado financiero...* “Enfoque General”.

⁸ Por ejemplo, los años 1913 y 1914 fueron particularmente complicados para las finanzas públicas y sin embargo muestran resultados positivos (446 mil y 521 mil pesos respectivamente), pero en ello seguramente incidió el traspaso –para 1913– del superávit de 1912 que excedió el millón de pesos.

⁹ La “Paz de Aceguá” se firma el 24 de noviembre de 1904.

¹⁰ Barrán, J.P. y Nahum, B., *La prosperidad frágil*, p. 9.

quiebre. El impacto de la “Gran Depresión” abre el camino al desarrollo y apogeo de la política fiscal. La tan proclamada neutralidad de las finanzas públicas cede el paso a las finanzas motivadas y justificadas por el intervencionismo creciente del Estado en la vida económica y social. La acción del impuesto y del gasto público resultarán fundamentales –desde entonces– en la formulación de la política económica.

2. Presentación de los resultados

En el Gráfico I se puede apreciar la evolución de los resultados financieros del Gobierno Central en términos reales. La primera constatación importante es que en el período analizado (1906-1930) el desempeño no es homogéneo: de los 25 ejercicios fiscales 16 arrojan superávit y 9 fueron de déficit.

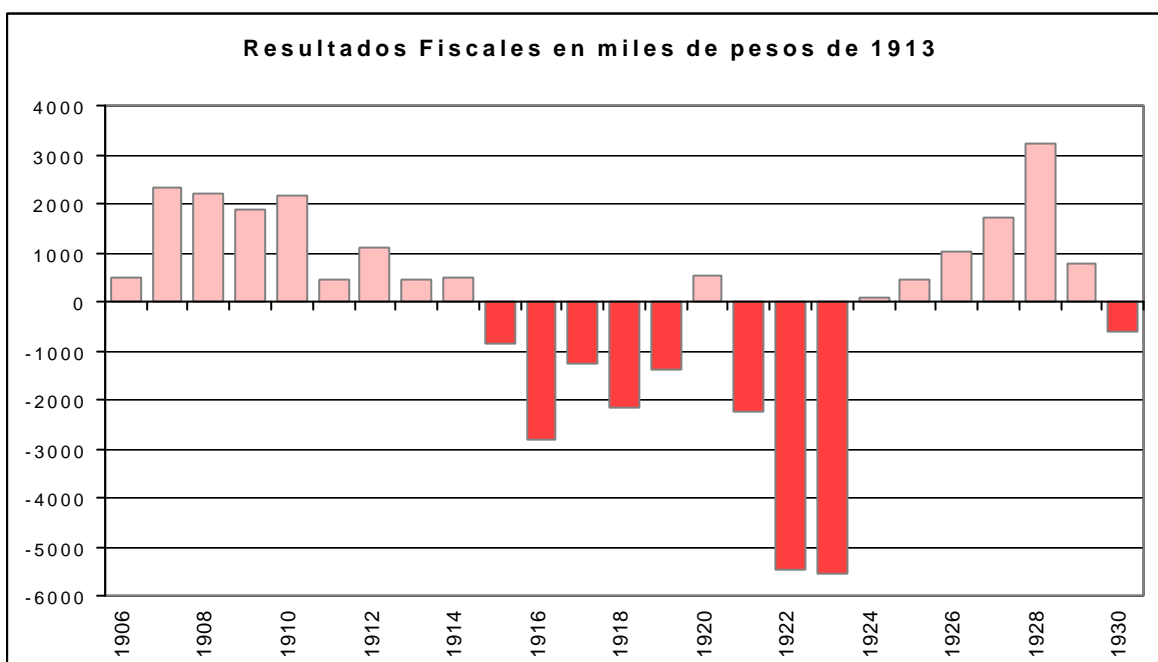


Gráfico I

Fuente: Anexo Estadístico, Cuadro B.

No parece difícil vincular los momentos de quiebre –en la serie– a fenómenos asociados con los *shocks* externos que sufre la economía uruguaya en el período: la Primera Guerra Mundial (incluyendo la crisis de posguerra) y la “Crisis del 29”. La estrecha dependencia de la recaudación fiscal con el desempeño del comercio exterior (impuestos a la importación) explica, en gran medida, el desempeño de las finanzas públicas.¹¹

Como queda de manifiesto en el Gráfico I, pueden identificarse tres escenarios diferentes en la evolución de los resultados financieros del Gobierno Central:

- a) Una etapa de resultados superavitarios entre 1906 y 1914, que se corresponde, en el plano económico, con un proceso de fuerte crecimiento

¹¹ La información suministrada por los Anuarios Estadísticos y los Estados Generales de la Administración Pública permite estimar que en la primera década del siglo las rentas aduaneras representaban más del 60% de la recaudación de Rentas Generales y hacia 1930 se mantenían por encima del 50%.

del nivel de actividad y, en el terreno político, con los primeros efectos positivos de la pacificación. En lo que respecta al contexto internacional, el mundo asiste al momento culminante de un poderoso proceso de globalización que además ofrecía al país un importante mejoramiento de los términos del intercambio comercial.

- b) Entre 1915 y 1923, casi una década pautada por la sucesión de déficit, que deja al desnudo la debilidad financiera del Estado uruguayo. En ese contexto, 1920 constituye un año “especial”: las rentas del Estado recibieron un “shock” positivo derivado de la fuerte corriente de importaciones que sucedió a la restricción compulsiva de los años de guerra. En concreto, el radical cambio en los flujos del comercio exterior impactó positivamente en un esquema tributario, donde la recaudación aduanera constituía una parte considerable de los recursos con los que contaba el Estado. Pero “una golondrina no hace verano,” y ese desempeño podría considerarse atípico en la tendencia observada.
- c) Una nueva fase de ejercicios con superávit entre 1924 y 1929 que podría considerarse un reflejo del importante nivel de actividad que caracteriza nuevamente a la economía uruguayo en el marco de una economía internacional que recupera –al menos temporalmente los flujos comerciales. Los años veinte se cierran con un esmirriado superávit que anuncia un nuevo cambio de signo en las cuentas públicas al inaugurarse la nueva década.¹²

A continuación se incursiona en el análisis de estos disímiles momentos en la historia de las finanzas públicas y sobre todo se intenta aprehender en términos relativos la dimensión de los superávit y déficit. Al mismo tiempo se exploran posibles explicaciones de estos resultados y su influencia en el desempeño económico global.

3. Superávit y viabilidad financiera del “Primer Batllismo” (1906-1914)

Los nueve ejercicios que se cierran el 30 de junio de 1914 arrojan resultados positivos y su análisis reviste sumo interés pues se corresponden con el “impulso” del Primer Batllismo.¹³ A nuestro juicio, es relevante tener en cuenta que el telón de fondo que presidía el escenario de aquella propuesta reformista, era un Estado saneado desde el punto de vista financiero. También es inevitable asociar la “crisis del Primer Batllismo” –al menos en parte– a los problemas para enfrentar la crisis fiscal que se anuncia en 1913 y se instala a partir de 1915.

Al promediar la primera década del siglo XX la administración batllista había logrado desembarazarse de un lastre muy significativo para las finanzas públicas: las guerras civiles. Desaparecidas las urgencias financieras derivadas de la situación bélica, se presentó un escenario propicio para poder equilibrar y aun hacer superavitarios los resultados financieros del gobierno. Esto hizo posible ofrecer una imagen “seria” en el

¹² Ya el año 1930 cierra con déficit y el impacto de la “crisis económica mundial” prolongará ese nuevo escenario deficitario hasta 1934.

¹³ Es necesario recordar que, desde 1883 (Ley de 8/8/1883) y hasta 1933 (Ley N° 8935 de 5/1/1933), el ejercicio fiscal comprendía desde el 1° de julio hasta el 30 de junio siguiente.

exterior, que permitió obtener el financiamiento necesario para desarrollar una muy importante obra de infraestructura.¹⁴

Busquemos una explicación al relativo fortalecimiento de las finanzas públicas. El positivo desempeño exportador y el paralelo mejoramiento de los términos de intercambio dieron por resultado un incremento del poder de compra en el extranjero. El volumen de las importaciones creció a una tasa anual de 5,8% entre 1900 y 1912, duplicando el ritmo de crecimiento de las exportaciones.¹⁵ Este fenómeno impactó favorablemente en las arcas del Estado, cuya capacidad recaudadora estaba estrechamente asociada a los aranceles de importación. Este *shock* positivo permitió al mismo tiempo la expansión del gasto y la sucesión de ejercicios superavitarios.

Como consecuencia del accionar sinérgico de los fenómenos descritos, el batllismo contó con liquidez para hacer frente a las erogaciones que importaba su plan reformista, hasta que los efectos de la Primera Guerra Mundial cambiaron las condiciones económicas y financieras en lo internacional y en lo local.

La evolución de los gastos del Gobierno Central permite constatar que hasta 1913, a pesar de algunas fluctuaciones, los resultados superavitarios se dan en el marco de políticas expansivas del gasto público, tendencia que se revierte recién en el ejercicio 1913/14. El crecimiento del gasto se hace especialmente rápido en los dos primeros años del segundo gobierno de José Batlle y Ordóñez.¹⁶

El remanente acumulado entre 1906 y 1912 alcanzó a casi 10 millones de pesos, equivalentes a casi un tercio del gasto total del último de aquellos años.¹⁷ Los dos ejercicios siguientes siguen arrojando resultados positivos, pero debe recordarse que a partir de 1913 los superávits de cada año se acumulan a los recursos del ejercicio siguiente. Al hacer jugar este fenómeno, puede apreciarse que la suma de los superávits de 1913 y 1914 no alcanza a cubrir el monto que ingresó como resultado del balance del ejercicio 1911-1912.

Ya el año 1913 fue particularmente complicado para las finanzas públicas a raíz de la crisis financiera que golpeó al Banco de la República, pero fue en el segundo semestre de 1914 cuando el problema de liquidez adquirió ribetes alarmantes. La pronunciada caída de la recaudación obligó al gobierno a solicitar autorización parlamentaria a los efectos de emitir la deuda “Vales del Tesoro” para hacer frente a las obligaciones presupuestales.¹⁸ Se abrió un nuevo escenario financiero.

El batllismo se benefició de la estabilidad macroeconómica que caracterizó a la economía uruguaya hasta 1913 y que se nutrió, en parte, de la positiva evolución de las finanzas públicas. Ayudaba a completar ese entorno propicio un mercado internacional de capitales que mostró fluidez y permitió la colocación de empréstitos cuyo producido fue volcado –junto a los superávits de caja– a financiar algunas de las obras que exigía el “segundo impulso modernizador”. Los acrecidos “ahorros” del fisco y el empréstito de 1909 fueron volcados en gran medida a obras de infraestructura, imprescindibles para

¹⁴ Tal fue el caso de la emisión del “Empréstito de Obras Públicas 5%”, colocado en París en 1909, por primera vez, sin afectación de garantía.

¹⁵ Bértola, L. *Ensayos de Historia Económica...* p. 174.

¹⁶ Véase Anexo Estadístico, Cuadro A.

¹⁷ Aunque estas cifras corresponden a pesos corrientes, en términos reales los guarismos son similares.

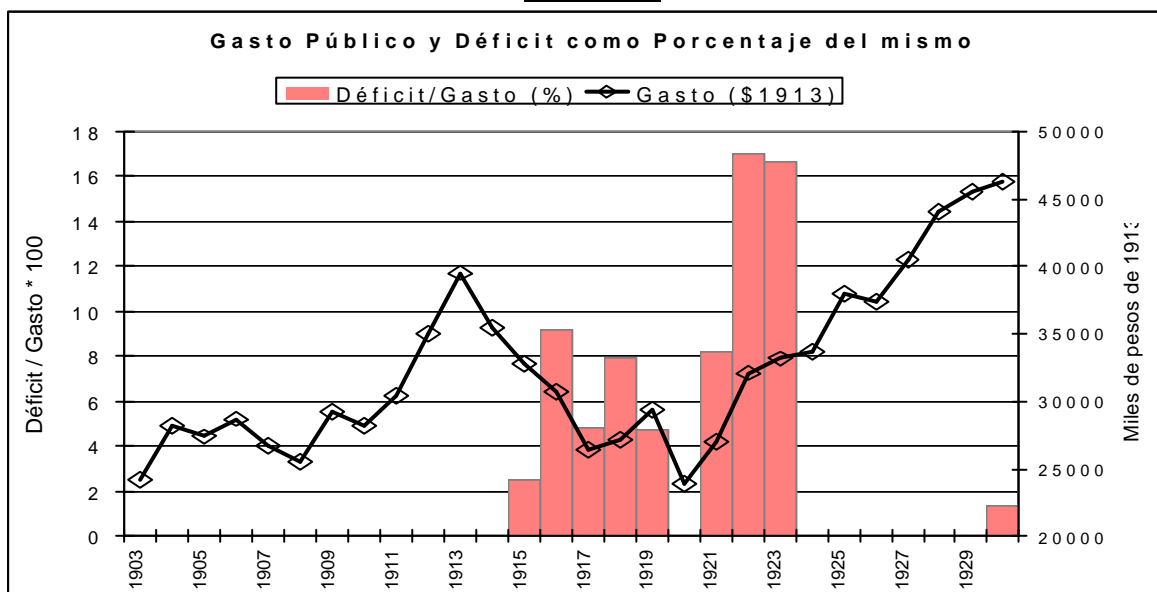
¹⁸ Ley de 17 de setiembre de 1914.

una economía que pretendía consolidar su inserción internacional a través de ventajas comparativas estáticas. Pero también el reformismo batllista hizo uso de esta plataforma mínima para avanzar en su estrategia de diversificación productiva: la creación de los Institutos de Química Industrial y Geología y Perforaciones, el plan de desarrollo de las estaciones agronómicas y los avances en el plano educativo deberían ser considerados en esa perspectiva.

4. Guerra, déficit y crisis del “Primer Batllismo” (1915-1923)

La Primera Guerra Mundial puso fin a una fase de fuerte crecimiento de la economía uruguaya y debilitó profundamente al Estado. Los graves problemas que afectaron al comercio internacional, no sólo por las acciones bélicas sino también por la desarticulación económica que significó el fin del “patrón oro”, se hicieron sentir rápidamente en los flujos comerciales del país. A pesar de un extraordinario aumento de los precios de las exportaciones, debido a la distorsión de los circuitos comerciales y a las economías de guerra con que los países del “viejo mundo” enfrentaron la emergencia, se produjo una caída muy significativa de las importaciones. Las arcas del Estado se vieron afectadas de manera directa por la crisis de aquella fuente básica de recaudación y sobrevinieron severas restricciones para hacer frente a los compromisos. A pesar de un extraordinario “ajuste” que ubicó en términos reales el nivel del gasto público, en 1920, en un 60% del vigente en el ejercicio 1912/13, los déficit se acumularon.

Gráfico II



Fuente: Anexo Estadístico, Cuadros A y B.

En el Gráfico II se ofrece la evolución real del gasto (en pesos de 1913) y la magnitud del déficit como porcentaje del mismo. Las cifras permiten una aproximación cuantitativa a la dimensión del problema fiscal en medio del cual se procesaba la discusión política en relación al proyecto reformista del batllismo y a las restricciones financieras que condicionaron el accionar del gobierno. En 1916, el déficit superó el 9% del gasto.

La marcada caída del gasto del Gobierno Central, hasta 1920, permitió –en ese año– equilibrar las cuentas fiscales. Sin embargo, la “crisis de la posguerra” no faltó a la

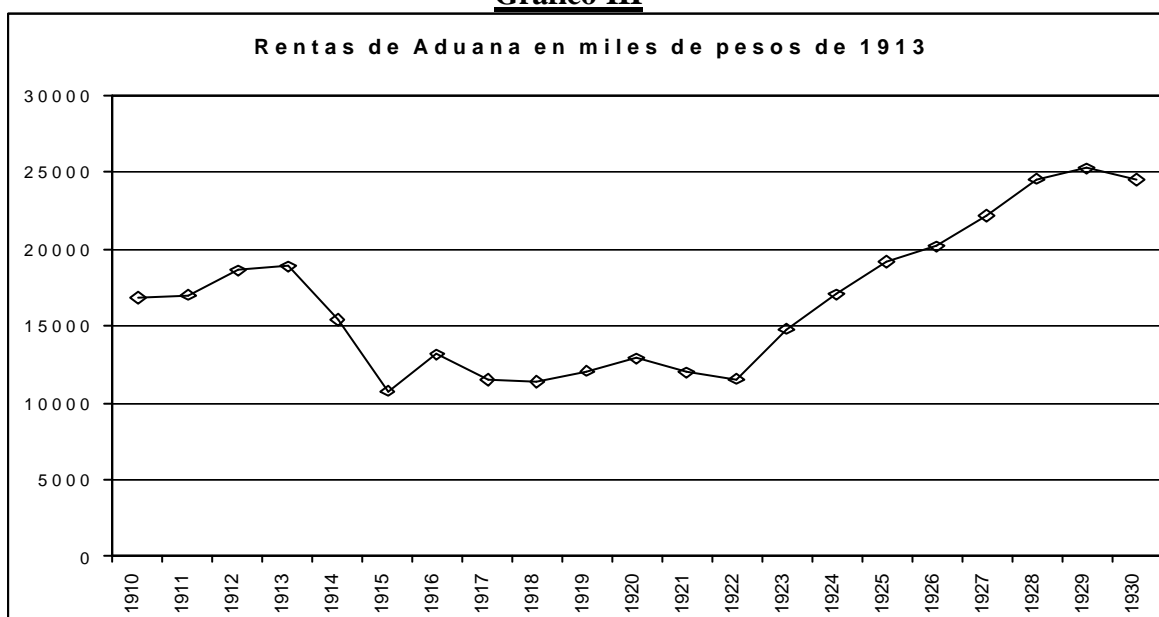
cita y, de la mano de algunas medidas de carácter impostergable, especialmente la reanudación del servicio de amortización de la deuda externa en 1921, el déficit volvió a dispararse. En 1922 superó los 7 millones de pesos, representando el 17% del gasto y el 3,7% del PBI.¹⁹

La explicación a tal situación parecería encontrarse en la acción sinérgica de dos fenómenos: al tiempo que la recaudación vuelve a caer, después de un leve repunte en 1920, el pago de la amortización de la deuda externa se convierte en un factor de desequilibrio fenomenal.²⁰ Entre 1920 y 1923, el servicio de la deuda pública se incrementó –en términos reales– en un 93%, pasando a representar en ese último año 1/3 del gasto total.²¹

4.1. El ajuste

El desequilibrio fiscal que se advierte a partir de 1915 podría explicarse por la caída de la recaudación provocada, principalmente, por el colapso en el volumen de las importaciones durante los años de guerra. Dado el predominio de los impuestos específicos en la estructura arancelaria, los ingresos aduaneros mostraron una gran sensibilidad a la caída de los volúmenes, como puede observarse en el Gráfico III.²²

Gráfico III



Fuente: Anuarios Estadísticos y Estados Generales de la Administración Pública

¹⁹ Anexo Estadístico, Cuadro B.

²⁰ Y esto, a pesar de que sólo se reanudó el servicio de amortización de la deuda externa. Recién en 1925 se restableció el mismo para la deuda interna.

²¹ En valores corrientes el servicio pasó de \$8.748 (1920) a \$14.183 (1923).

²² H. Finch (Cuadro 5.3, p. 262), estima el Índice del Volumen Físico de las Importaciones de la siguiente manera:

Año	Volumen (1913=100)	Año	Volumen (1913=100)
1913	100	1917	83.5
1914	85.5	1918	72.4
1915	70.1	1919	85.9
1916	66.0	1920	70.7

¿Cómo adecuar el gasto a la disponibilidad del tesoro que vio deteriorarse su capacidad de compra en más de un 40% durante los años de la Gran Guerra? Tomando como referencia los “Estados Generales de la Administración Pública” se puede tener una idea de las “variables de ajuste” a través de las cuales el batllismo hizo frente a la crisis fiscal.²³ En el Cuadro 1 se presenta una estimación de la contribución de los distintos rubros presupuestales a la contracción del gasto.

Cuadro 1
El “ajuste fiscal” del batllismo 1913-1920

	Variación	Incidencia	Porcentaje
Servicios de las Deudas Públicas	-61	-22	57%
Diversos Créditos	-91	-9	22%
Clases Pasivas	-8	0	1%
Administración	-16	-8	20%
Total del Gasto	-39	-39	100%

Fuente: CGN. "Estados Generales de la Administración Pública"

Parece quedar de manifiesto que el servicio de la deuda fue el rubro decisivo para explicar la caída del gasto, dando cuenta del 57% de la misma; completan el cuadro contractivo los denominados “diversos créditos” (que incluyen sustancialmente subvenciones y gastos especiales) y el rubro que hemos definido como “administración” (que comprende fundamentalmente los gastos y sueldos de los tres poderes del Estado y algunas leyes complementarias al Presupuesto General de Gastos).

Veamos, brevemente, cuáles fueron las medidas adoptadas y los factores asociados a las mismas que ayudan a entender la magnitud del ajuste.

El comienzo de la guerra en Europa y los problemas financieros que el país sufría desde el año anterior, impulsaron al gobierno a decretar –previa anuencia del “Consejo de Tenedores de Londres”– la suspensión de los servicios de amortización de las deudas públicas (internas y externas) el 25 de noviembre de 1914. Esto representó un significativo alivio para las exhaustas arcas del Estado, que se ha estimado en aproximadamente dos millones de pesos²⁴ (entre el 5 y el 7% del total del gasto del Gobierno Central).

No obstante, esta medida no explica por sí sola el descenso tan importante que denota el servicio de la deuda. El pago de intereses de las deudas externas se habría visto favorecido por la positiva evolución del tipo de cambio. Como queda de manifiesto en el Cuadro 2, el peso uruguayo se apreció un 20% respecto a la Libra Esterlina y un 140% respecto al Franco entre 1915 y 1920.

La conjunción de estos fenómenos asociados a la deuda pública contribuyó de manera decisiva al abatimiento del gasto, como resultado de una contracción –en este rubro– superior al promedio. Entre 1913 y 1920, la participación del servicio de la deuda pública en el total del gasto del Gobierno Central cayó de 37% a 24%.

²³ Contaduría General de la Nación. *Estados Generales...* Esta fuente cubre el período 1903-1922; lamentablemente en ese último año se interrumpe su publicación, privándonos de un material sumamente valioso para el análisis de las finanzas públicas.

²⁴ Nahum, B. *La evolución de la Deuda Externa...* pp. 26-27.

Cuadro 2
Tipos de Cambio*
(Promedio anual)

	Libra Esterlina	Francos	INDICE 1915=100	
	Peniques por 1\$oro	Francos por 1\$oro	Libra Esterlina	Francos
1915	51.953	5.693	100	100
1916	52.594	6.118	101	107
1917	56.500	6.365	109	112
1918	60.922	6.728	117	118
1919	62.563	9.490	120	167
1920	62.750	13.675	121	240

* 1915-18: Tipos de Mostrador; 1919-20: en pizarra de la Bolsa.

Fuente: Informe Anual de la Cámara de Comercio

Aunque la disminución de la presión del servicio de la deuda pública constituye un factor explicativo importante, también se llevó a cabo un significativo ajuste en áreas de la administración pública que todavía debemos indentificar con mayor precisión. Revisando el Cuadro 1 puede constatar una disminución sustantiva en el rubro “diversos créditos” que, entre 1913 y 1920, contribuye en un 22% a la contracción del gasto. Bajo este rótulo se incluye tanto las transferencias de rentas generales a algunos entes, como las “erogaciones extra presupuestales”.

De manera similar incide en el abatimiento del gasto total el rubro que hemos definido como “administración”, que comprende los presupuestos de los tres poderes del Estado, aunque en términos reales el descenso en estas áreas sólo alcanzó al 16% en el período.

Es de destacar que el gobierno, inmerso en esta brutal crisis fiscal, debió apelar a una tradicional medida de ajuste que parecía superada: el impuesto a los sueldos del funcionariado. Si bien es cierto que se contempló a los sectores de menores ingresos implementando una franja de exención, la mera aplicación de este tipo de tributo ilustra sobre el nivel de desequilibrio de las cuentas públicas que debió enfrentarse por aquellos años.²⁵

4.2. La financiación del déficit

La sucesión de ejercicios deficitarios conminó a la administración batllista a la búsqueda de soluciones. El reformismo bregó, en los primeros años de la crisis, por avanzar hacia un cambio en el sistema tributario. Al ponerse en peligro el plan reformista por las severas restricciones fiscales, las ideas y las urgencias financieras del Estado se retroalimentaron y convergieron hacia una radicalización en los planteos. La

²⁵ El Poder Ejecutivo había obtenido del Parlamento –en 1909– la supresión del descuento de 5% sobre los sueldos a que estaban sometidos los empleados públicos desde 1893 (Acevedo, E., *Anales Históricos del Uruguay*, Tomo V, pág. 496); sin embargo, en setiembre de 1914, el Ministro de Hacienda Pedro Cosío presentó un “plan de economías” que contemplaba un descuento del 15% en los sueldos altos y la eliminación de vacantes en algunas reparticiones públicas. (Barrán, J.P., y Nahum, B., *Batlle, los Estancieros...*, Tomo 6, p. 157).

fuerte oposición desplegada por las “fuerzas conservadoras” hizo inviable tal alternativa.²⁶

El fracaso electoral de 1916 condujo al “Alto de Viera” y constituyó el fin de una etapa: comenzaron a gestarse los compromisos necesarios para alcanzar la estabilidad institucional y financiera. Al cerrarse el camino del tributo como fuente de financiamiento del Estado, quedó abierto el camino del endeudamiento interno como el único recurso para solventar los déficit que se acumulaban. El capital local –que bien puede vincularse a los sectores conservadores que se opusieron a la reforma fiscal– no tuvo prurito en concurrir, a través de la adquisición de bonos de deuda pública, a cubrir las necesidades financieras del sector público.²⁷

La emisión de letras de tesorería (a corto y muy corto plazo, en la plaza local o en el extranjero) había sido un recurso utilizado de manera frecuente para atender los desequilibrios transitorios al cierre del ejercicio fiscal, pero la nueva coyuntura obligó a recurrir al endeudamiento en gran escala y generando obligaciones de largo plazo.

En el período bajo estudio, la primera operación de este tipo se llevó a cabo en 1914 con la emisión de la Deuda “Vales del Tesoro” que fue autorizada por la Ley de 17 de setiembre de 1914. Allí se establecía que el Poder Ejecutivo invertiría hasta 3 millones de pesos (las $\frac{3}{4}$ partes de la emisión) en “obligaciones del Presupuesto, supliendo la insuficiencia de rentas que hubiere en relación a los compromisos del erario público”.²⁸ Previendo dificultades en la colocación de los bonos, el Parlamento autorizó seis días después “a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, a la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones y a la Caja de Pensiones Militares para adquirir, por intermedio del BROU, títulos de la Deuda Vales del Tesoro”.²⁹

Pero esto no fue sino el comienzo de un largo camino de endeudamiento para enfrentar los sucesivos resultados financieros deficitarios. A medida que estos déficit se acumulaban –en el contexto de un mercado internacional de capitales casi paralizado– la dependencia financiera del batllismo respecto al capital local se incrementó.³⁰

En el Gráfico III se presenta la evolución real del déficit y los montos de emisión de deuda interna, autorizados expresamente para hacer frente a las necesidades financieras del erario público.

²⁶ Barrán, J.P. y Nahum, B., *Crisis y radicalización...*

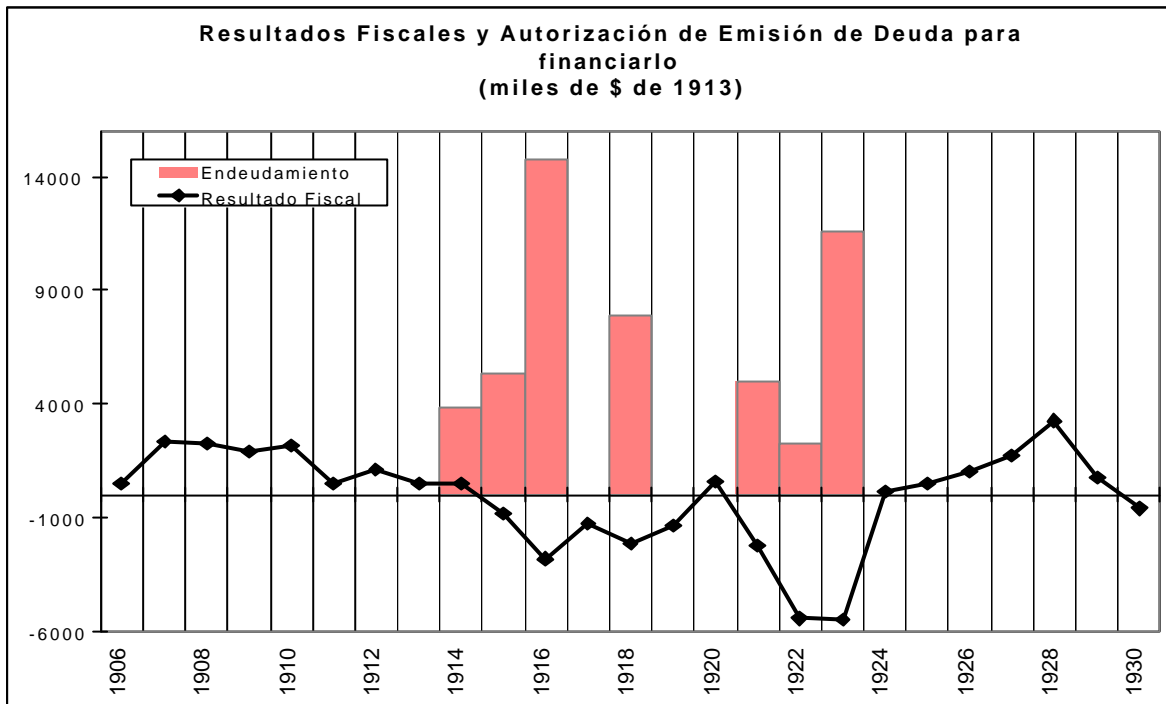
²⁷ Véase: Bertino, M., y Bertoni, R., *Uruguay. Deuda Pública y Capital Local...* Allí se presentan y discuten datos relativos a la evolución de la deuda pública interna y externa y la actitud del capital local ante las necesidades financieras del Estado.

²⁸ RNLD, año 1914.

²⁹ Ley de 23 de setiembre de 1914.

³⁰ Como informa la teoría, el financiamiento del déficit se puede conseguir de tres maneras: con pérdida de reservas internacionales (en aquellos tiempos el oro), haciendo uso de la potestad de la emisión monetaria o a través del endeudamiento. La primera alternativa no era viable desde el momento que, a partir de 1914, se había consagrado la inconvertibilidad y estaba prohibido el comercio del oro. En cuanto a la emisión, todavía no contamos con datos firmes al respecto. Sin embargo, los próximos resultados del proyecto “La Banca Uruguaya. 1911-1967”, que desarrolla en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía la becaria Adriana Donnángelo con la tutoría de Héctor Tajam, pueden arrojar luz sobre el tema. Algunos avances en la investigación permiten observar un incremento del ritmo de emisión durante los años de la Primera Guerra Mundial, por lo que no puede descartarse apriori esta fuente de financiamiento del déficit.

Gráfico IV



Fuente: Anexo Estadístico, Cuadro B.

En total, el déficit acumulado entre 1915 y 1923 alcanza la cifra de 21,7 millones de pesos de 1913, cantidad equivalente a los dos tercios del gasto del Gobierno Central en 1923 y al 90% del mismo en 1920. El monto de emisión de deuda interna autorizado para hacer frente a las urgencias financieras asciende a 50,5 millones de pesos de 1913; la magnitud de esta cifra debe explicarse porque incluye, además de otros destinos distintos al déficit (al menos formalmente), lo destinado a la conversión de deudas anteriores. Debe tenerse presente que el empréstito de 1916 era la “Deuda Interna de Conversión 6 ½ %” y la de 1918 se denominaba “Deuda de Obras Públicas y Conversión”.³¹

El ejercicio que se completó el 30 de junio de 1923 cerró casi una década de penurias en las finanzas públicas que se reflejó en los niveles en que se encontraba el gasto: para poder sobrellevar la crisis de recaudación se había procedido a implementar recortes que llevaron a que, en términos reales, el Gobierno Central gastara –en 1923– un monto inferior al de 1912.

5. Los “locos” años veinte: prosperidad, superávit...¿y después? (1924-1930)

La segunda mitad de la década del veinte ofreció, para las finanzas del Gobierno Central, un escenario que bien podría definirse como una época de “vacas gordas” desde

³¹ Debe sumarse a la cifra resultante de emisiones de deuda interna 5,9 millones de pesos del “Empréstito Externo 8% de 1921”, contratado con el National City Bank of New York, que se aplicaron también a enjugar déficit presupuestales (Nahum, B. *Deuda Externa Uruguay 1864-1930*, p. 88).

el punto de vista de los resultados financieros (véase Gráfico I).³² Los saldos favorables se sucedieron y fueron en aumento entre 1924 y 1928 y, a pesar de la interrupción de esta tendencia en 1929, en los seis ejercicios se acumularon más de 9 millones de pesos de superávit, cifra que oscilaba entre 1/5 y 1/6 del promedio del gasto anual en el período. La superación del cuadro deficitario de la década anterior se debe asociar a una recuperación de la actividad recaudadora que permite cubrir, entre 1923 y 1929, un incremento de las erogaciones superior al 30%. La participación relativa de los diversos gastos se mantiene, por lo que su crecimiento fue bastante parejo.

La recaudación se ve favorecida, especialmente, por la evolución de los impuestos indirectos. Ello, una vez más, se podría explicar por el incremento de la recaudación aduanera, pero también por una proliferación de “impuestos internos”. En el primer caso el factor determinante estaría dado por un importante crecimiento de las importaciones. Según datos suministrados por Finch, el volumen de las importaciones creció entre 1923 y 1929 a una tasa acumulativa anual del 7,9%.³³ Como ya se ha manifestado, los aranceles de importación representaban una porción muy importante de los ingresos fiscales.

En el segundo caso, además de un innegable ensanchamiento del mercado interno, pudo haber actuado favorablemente la nominación como impuestos internos de algunas imposiciones que hasta 1924 se registraban como gravando al comercio exterior y por lo tanto eran objeto de la “retención” para el servicio de las deudas con Gran Bretaña. La recaudación por concepto de impuestos indirectos pasó de 22,6 millones a 41,0 millones de pesos constantes entre 1923 y 1929, produciéndose un crecimiento del 84% que arroja una tasa acumulativa anual del 10,7%.³⁴

Finalmente, también debe tenerse en cuenta la flexibilización del régimen de depósitos en garantía de los ingresos aduaneros que obtuvo la Misión Hughes.³⁵

Estos factores que explican el mejoramiento del desempeño recaudador contribuyeron a la expansión del gasto público que, según las cifras que manejamos, habría crecido –en términos reales– a una tasa acumulativa anual del 5,4%, entre 1923 y 1929. No obstante esta evolución, recién en 1927 el gasto total del Gobierno Central alcanza los guarismos de pre-guerra y, aún en 1929, sólo superaba en un 15% el nivel de 1913, siempre considerando pesos constantes.³⁶ Este modesto crecimiento del gasto bien merece una reflexión.

³² También en otros planos de la vida nacional el imaginario colectivo percibió una “edad de oro” por aquellos tiempos: los logros del país en su primer centenario, los triunfos olímpicos de 1924 y 1928 y la magnificencia de los Palacios Legislativo (inaugurado en 1925) y Salvo (1928) eran la prueba; la inauguración del Estadio Centenario (1930) y la coronación como primeros campeones del mundo de fútbol el canto del cisne.

³³ Finch, H., *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Cuadro 5.3, p. 262.

³⁴ BROU. *Sinopsis...*, p. 105.

³⁵ En 1925, Leopoldo Hughes –Inspector General de Bancos– viajó a Londres. Reunido con el Consejo de Tenedores de Títulos Extranjeros consiguió que los aportes diarios de ingresos aduaneros, para abonar los servicios de interés y amortización de deudas externas contratadas en Gran Bretaña, tuvieran un límite. Una vez depositada la suma necesaria para cubrir los servicios de un trimestre, el sobrante revertía al Gobierno y mientras tanto el dinero afectado devengaba un interés de 2,5% anual. (Nahum, B., *La evolución...*, p. 32.)

³⁶ Anexo Estadístico, Cuadro A.

Si se tiene en cuenta la expansión de las funciones del Estado y el crecimiento del número de funcionarios en la Administración Central, durante las dos décadas largas de batllismo en el poder, resultaría difícil de explicar que el gasto no haya crecido proporcionalmente.

Avancemos en una aproximación al asunto. En 1913, el número de funcionarios dependientes del Gobierno Central ascendía a 19.147, en 1928 eran 28.953 –un incremento del 51%–, produciéndose el gran salto en el último quinquenio, cuando la plantilla aumenta en 7.600 funcionarios.³⁷ Si además tenemos en cuenta que los salarios públicos recuperan su capacidad de compra en la segunda mitad de la década de 1920, podría inferirse que el gasto real habría disminuido en otros rubros, ya que a partir de 1923 y hasta 1928, el crecimiento de las erogaciones acompaña el de la burocracia: ésta se incrementa a una tasa de 6,3% acumulativo anual y el gasto lo hace al 5,8%.

En el Cuadro 3 se presenta la evolución de algunas variables con las que estamos trabajando y que aportan información importante, al menos para comenzar a esbozar algunas hipótesis.

	Funcionarios N°	Masa Salarial (miles \$ 1913)	Gasto Público (miles \$ 1913)	Salarios en el gasto (%)
1913	19147	10167	39523	25.7
1915	19461	9419	32778	28.7
1917	18285	9692	26390	36.7
1923	21322	11927	33163	36.0
1925	22538	13073	38024	34.4
1928	28953	17614	44066	40.0

Fuente: Presupuesto Gral. de Gastos; Cuadro A del Anexo Estadístico

Con todas las precauciones que impone el referirnos a una investigación que aún está en curso, las cifras ofrecidas permiten constatar que la masa salarial aumenta su participación en el total de los egresos del gobierno en el orden del 55% entre 1913 y 1928 (pasa de 25,7 a 40,0 puntos porcentuales). Esto constituiría una pista para seguir indagando sobre una posible reasignación de recursos en los años veinte.

Por otra parte, el notable incremento en el número de funcionarios que se constata entre 1923 y 1928 refleja una expansión de aquellos cargos ubicados en las categorías salariales más bajas, especialmente en el Ministerio de Guerra y Marina.³⁸

Todavía no hemos avanzado lo suficiente en un análisis del gasto público que nos permita precisar el comportamiento relativo de los diversos ítems. En la medida que se pueda contar con esa información nos acercáramos a desentrañar algunas interrogantes. ¿Debió abandonar el batllismo algunos planes de inversión tendientes a potenciar la diversificación productiva para atender los requerimientos salariales de una burocracia creciente? ¿Hunde sus raíces el clientelismo en la década del veinte? ¿Qué papel pudo jugar el incremento del número de integrantes de los estratos más bajos de

³⁷ Cifras extraídas del Presupuesto General de Gastos del Estado.

³⁸ De los 7631 cargos creados entre 1923 y 1928 más de 5.000 corresponden a ese Ministerio (soldados rasos en su mayoría). El crecimiento diferencial de esta categoría de funcionarios hace que su participación en el total del elenco burocrático pase de un 20% en 1923 a un 35% en 1928.

las fuerzas armadas desde el momento en que la Constitución consagró su derecho al voto?

Más allá de posibles hipótesis parece evidente que, al salir de la crisis de posguerra, el Estado uruguayo pudo mantener una política de expansión del gasto, en un escenario propicio por el incremento de la recaudación. Los resultados superavitarios acompañaron la evolución de una economía que se recuperaba: en 1922, el PBI superó los niveles de 1912 y creció hasta 1929 a una tasa acumulativa del orden del 6% anual.

No obstante, la crisis de la segunda década del siglo parece haber impuesto ciertas restricciones de orden económico-financiero y también político que deben tenerse en cuenta para captar el comportamiento de las finanzas públicas en la década siguiente.

Como puede apreciarse en el Gráfico V, el gasto con relación al nivel de actividad de la economía (PBI) cambia sustancialmente a lo largo del período estudiado.³⁹ Hasta 1915-1916, el total del gasto del Gobierno Central oscila en torno al 25% del PBI. Entonces, se produce una caída muy importante que alcanza los diez puntos porcentuales durante los años la Primera Guerra Mundial y la inmediata posguerra. Este *shock* parecería haber provocado un cambio de nivel en la relación entre aquellas variables. En toda la década del veinte el gasto se ubica en torno al 20% del producto, estabilizándose después de 1923 algo por debajo de ese guarismo. Los superávits fiscales que caracterizan el período 1924-1929 se enmarcan en este escenario.

La “República Conservadora” habría conseguido no solamente frenar el impulso reformista del batllismo, sino también provocar una menor participación del gasto del gobierno en la demanda agregada.

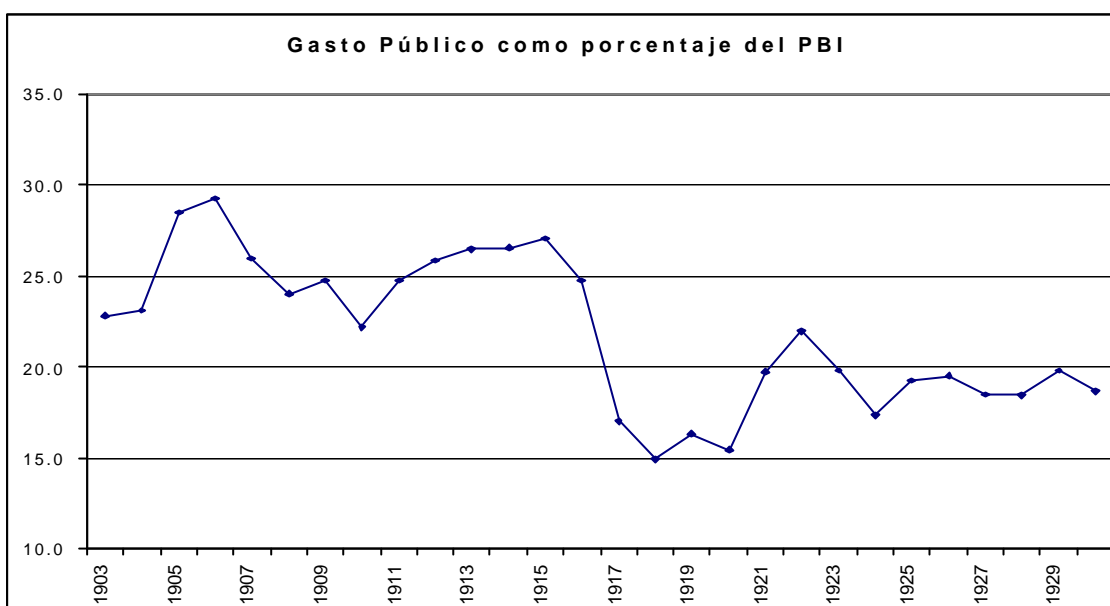
La sucesión de ejercicios superavitarios, en el contexto de una economía que crecía, habría ofrecido nuevamente condiciones favorables para que –como en 1911– los sectores radicales del batllismo “en ancas” de la “prosperidad” volvieran por sus fueros y protagonizaran un “segundo impulso reformista”. Sin embargo, parecería que la modalidad de la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales empieza a insinuar un giro hacia la regulación.⁴⁰ Quizá esto ayude a explicar la particularidad que señalábamos antes en el sentido que la expansión del gasto público no conduce, hasta 1930, a desequilibrios fiscales y tampoco se refleja en una mayor participación del mismo en el PBI.

En 1930, el extremadamente sensible sistema tributario uruguayo fue incapaz de cubrir el incremento del gasto, aunque éste sólo creció un 1,7% ese año. El déficit fue relativamente modesto (786 mil pesos, 1% del gasto y 0,2% del PBI), pero regresó para quedarse y con él llegó a su fin la coyuntura iniciada en 1924. Para el Estado Uruguayo, el año del centenario fue un año duro, pero era difícil –entonces– imaginarse hasta donde podía llegar el impacto negativo de la crisis iniciada en Nueva York.

³⁹ Al manejar estos datos sobre el producto debe prevenirse al lector que lo relevante es la dinámica de su evolución y no su nivel absoluto, dado que se trata de una muestra y por ello no refleja la cobertura total de la actividad.

⁴⁰ Véase: Yaffé, J. *Estatismo y Regulación en Uruguay (1900-1930)*, IECON-FCCEEyA, DT 1/01, Montevideo, mayo de 2001. [a bibliografía]

Gráfico V



Fuente: Anexo Estadístico, Cuadro B.

Para los sectores reformistas, una vez más, la respuesta a la crisis no podía ser otra que la radicalización. Para los sectores conservadores, el freno debía ser más contundente. El Estado era piedra angular en cualquiera de las dos alternativas.

6. Conclusiones

El estudio de los resultados fiscales ofrece nuevos elementos para la lectura de la historia económica del Uruguay en las tres primeras décadas del siglo XX. Por supuesto que se trata de una mirada parcial, pero si –como intentamos hacerlo a lo largo del trabajo– se vincula y se hace interactuar esta variable con otras, tanto en el campo de la economía como de la sociedad, puede aportar elementos interesantes para completar el cuadro en que se procesó “el impulso y el freno” del primer batllismo.

De manera sumaria se presentan a continuación algunas reflexiones que surgen del esfuerzo realizado.

En primer lugar se confirma un hecho ya señalado por gran parte de la historiografía nacional: la vulnerabilidad de las finanzas públicas, debido a la extrema dependencia de la recaudación aduanera. En una economía con tan importante grado de apertura como la uruguaya de comienzos del siglo XX, los *shocks* externos provocaron desequilibrios fiscales que se expresaron rápidamente en déficit y éstos obligaron a políticas de “ajuste” que entraron en contradicción con el discurso y los planes reformistas.

En segundo lugar, no puede entenderse en todos sus términos el complejo relacionamiento del batllismo con los diversos actores sociales sin justipreciar el desempeño de las finanzas públicas y fundamentalmente la presión que ejerce el déficit.

Las necesidades financieras del Estado condicionaron fuertemente los caminos del reformismo en la segunda década del siglo y lo obligaron a generar condiciones que hicieran viable la contribución del capital local a la salida de la crisis.

En ese contexto, la búsqueda de consensos y los pactos necesarios para enfrentar la crisis consagraron correlaciones de fuerzas que en los años veinte se hicieron sentir en las finanzas públicas. La debilidad política del reformismo se expresó –en ese plano– en una caída importante del nivel del gasto público en la demanda agregada.

En definitiva, el análisis de los resultados fiscales nos ofrece la posibilidad de definir distintos escenarios y manejar esta variable como indicador del desempeño de las finanzas públicas, vincular la evolución de éstas con la evolución económica y señalar posibles implicancias de las necesidades financieras del sector público en la dinámica político-social de aquellos años.

Bibliografía y Fuentes

- Acevedo Álvarez, E., *La Gran Obra de los Poderes Constitucionales frente a la crisis*, Montevideo, 1934.
- Acevedo, E., *Anales Históricos del Uruguay*, Tomos V y VI, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1934-1936.
- Acevedo, E., *Economía Política y Finanzas*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1936.
- Barrán, J.P., y Nahum, B., *Battle, los estancieros y el imperio británico*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo:
- Tomo 4, “Las Primeras Reformas 1911-1913”, 1983.
- Tomo 6, “Crisis y Radicalización 1913-1916”, 1985.
- Tomo 7, “Lucha política y enfrentamiento social”, 1986.
- Barrán, J.P., y Nahum, B., *Historia Rural del Uruguay Moderno*, EBO, Montevideo:
- Tomo IV, “Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904”, 1972.
- Tomo V, “La Prosperidad Frágil (1905-1914)”, 1977.
- Bauza Pouy, H., “Rentas Públicas desde 1900”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, año I, N°1, Montevideo, abril de 1940.
- Bertino, M., y Tajam, H., *El PBI de Uruguay 1900-1955*. FCCEEyA-CSIC, Montevideo, 1999.
- Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., y Yaffé, J. “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955”, en Instituto de Economía, *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, EBO, Montevideo, 2001.
- Bertino, M., y Bertoni, R., *Uruguay. Deuda Pública y Capital Local, una compleja relación (1905-1939)*. D.T.08/03 - IECON-FCCEEyA, Montevideo, 2004.
- Bértola, L., *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*. FCS-CSIC, Montevideo, 1998.
- Bértola, L., *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial. 1870-1990*, Ed. Trilce, Montevideo, 2000.
- BROU, *Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay. Estadística retrospectiva*. Montevideo, 1933.
- Caetano, G., *La República Conservadora (1916-1929)*, Ed. Fin de Siglo, Montevideo, 1992-1993.
- Contaduría General de la Nación *Estados Generales de la Administración Pública, varios años*.
- Contaduría General de la Nación, *Presupuesto General de Gastos, varios años*.
- Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay, varios años*.
- Faraone, R., Oddone, J., y Paris, B., *Cronología Comparada de la Historia del Uruguay (1830-1945)*, Departamento de Publicaciones UdelaR, 2da. edición, Montevideo, s/f.

- Finch, H., *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, EBO, Montevideo, 1980.
- Jacob, R., *El reformismo y sus impulsos*, DT N° 36. CIESU, Montevideo, 1986.
- Martínez Lamas, J., *Riqueza y Pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional*, 2° edición, Montevideo, 1946.
- Millot, J.- Bertino, M.: *Historia Económica del Uruguay, Tomo II, 1860 – 1910*; Montevideo, 1996.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Contaduría General de la Nación. *Análisis de la Evolución del Resultado Financiero del Gobierno Central 1963-1995*. Montevideo, s/f.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadística y Censos, *Estadísticas Retrospectivas*, Montevideo, 1961.
- Nahum, B., *La Deuda Externa Uruguaya 1864-1930*, EBO, Montevideo, 1994.
- Nahum, B., *La evolución de la Deuda Externa de Uruguay 1875-1939*, EBO, Montevideo, 1995.
- Real de Azúa, C., *El impulso y su freno*, EBO, Montevideo, 1964.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos.
- Rial, L., “La Evolución de las Finanzas Públicas en el Uruguay (1905-1981)”, en Academia Nacional de Economía, *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*, Montevideo, 1984.
- Rilla, J., “La Política Impositiva: asedio y bloqueo del batllismo”, en *El Primer Batllismo. Cinco enfoques polémicos*, CLAEH-EBO, Montevideo, 1985.
- Rilla, J., *La mala cara del reformismo. Política e impuestos en el Uruguay. 1903-1916*, Arca, Montevideo, 1992.
- Zubillaga, C., *El Reto Financiero. Deuda Externa y Desarrollo en Uruguay. 1903-1933*, ARCA-CLAEH, Montevideo, 1982.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A					
Gasto del Gobierno Central (miles de pesos)					
	\$ Corrientes	\$ de 1913		\$ Corrientes	\$ de 1913
1903	17,714	24213	1917	30,274	26390
1904	17,844	28230	1918	32,956	27177
1905	20,912	27393	1919	39,083	29342
1906	24,914	28683	1920	37,036	23932
1907	24,359	26659	1921	38,998	27014
1908	23,296	25485	1922	43,014	32108
1909	26,542	29205	1923	43,024	33163
1910	26,220	28233	1924	43,033	33670
1911	28,720	30382	1925	48,744	38024
1912	33,612	34976	1926	47,973	37423
1913	39,523	39523	1927	49,767	40526
1914	36,859	35462	1928	54,623	44066
1915	36,846	32778	1929	58,238	45567
1916	34,410	30717	1930	59,200	46320

Fuentes: 1903-1921: EEGG; 1917 y 1922-1930: Anuarios Estadísticos; 1905: Presupuesto General de Gastos; 1907-1909: Estimación en base a Anuarios Estadísticos y Presupuesto General de Gastos. IPC: Bértola, Calicchio, Camou, Porcile: *Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1999*. DT 44 UM/FCS. Montevideo, 1999.

CUADRO B
Resultados Financieros del Gobierno Central y otras variables

	Resultado (miles de pesos)		Deuda para déficit (mil \$ 1913)	Déficit/PBI %	Déficit/Gasto %	Gasto/PBI %
	Corrientes	\$ de 1913				
1903						22.8
1904						23.1
1905						28.5
1906	453	522		0.5	1.8	29.3
1907	2,150	2,353		2.3	8.8	26.0
1908	2,035	2,226		2.1	8.7	24.0
1909	1,715	1,887		1.6	6.5	24.8
1910	2,005	2,159		1.7	7.6	22.2
1911	436	461		0.4	1.5	24.8
1912	1,068	1,111		0.8	3.2	25.9
1913	446	446		0.3	1.1	26.5
1914	521	501	3,848	0.4	1.4	26.6
1915	-933	-830	5,338	-0.7	-2.5	27.1
1916	-3,153	-2,815	14,729	-2.3	-9.2	24.8
1917	-1,448	-1,262		-0.8	-4.8	17.0
1918	-2,627	-2,166	7,850	-1.2	-8.0	14.9
1919	-1,853	-1,391		-0.8	-4.7	16.3
1920	849	549		0.4	2.3	15.4
1921	-3,209	-2,223	5,019	-1.6	-8.2	19.7
1922	-7,306	-5,454	2,239	-3.7	-17.0	22.0
1923	-7,175	-5,531	11,562	-3.3	-16.7	19.8
1924	128	100		0.1	0.3	17.4
1925	591	461		0.2	1.2	19.3
1926	1,340	1,045		0.5	2.8	19.5
1927	2,127	1,732		0.8	4.3	18.5
1928	4,040	3,259		1.4	7.4	18.4
1929	1,011	791		0.3	1.7	19.8
1930	-786	-615		-0.2	-1.3	18.6

Fuentes: Ministerio de Hacienda-DGEyC "Estadísticas...". Acevedo, E. "Anales...". BROU "Sinopsis...". Anuarios Estadísticos. Acevedo Álvarez, "La Gran Obra...". Dirección de Crédito Público. Registro Nal. de Leyes y Decretos. Bertino, M.-Tajam, H. "El PBI...". IPC: Bértola, Calicchio, Camou, Porcile: *Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1999*. DT 44 UM/FCS. Montevideo, 1999

ANEXO METODOLÓGICO

El trabajo de reconstruir la evolución de los resultados fiscales en las primeras tres décadas del siglo XX deparó sorpresas y algún descubrimiento que estimamos necesario compartir con los lectores. El objeto de este apartado es describir los problemas que hubo que enfrentar, las opciones que se presentaban y las decisiones adoptadas en lo que refiere al tratamiento de las series; se acompaña de gráficos que ayudan a comentar las cuestiones fundamentales.

Las fuentes a partir de las cuales se realizó la crítica de la información disponible fueron las siguientes:⁴¹

- Contaduría General de la Nación. *Estados Generales de la Administración Pública*.
- Dirección General de Estadística. *Anuarios Estadísticos de la ROU*.
- Contaduría General de la Nación. *Presupuesto General de Gastos*.
- Contaduría General de la Nación. *Estadísticas Retrospectivas*.
- Banco de la República Oriental del Uruguay. *Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay. Estadística Retrospectiva*.
- Acevedo, Eduardo. *Anales Históricos del Uruguay*. Tomo V.

Coincidencia en los resultados

Un resultado interesante del relevamiento y crítica de las fuentes disponibles estribó en el hecho de haber constatado coincidencias sustanciales, en lo que refiere a las cifras que manejan, como resultado financiero de los ejercicios fiscales. Son contados los años en que aparecen diferencias, y en algunos de ellos, dado lo exiguo de su monto, no representan cambios importantes en la tendencia.

Merece destacarse, sin embargo, lo ocurrido al contrastar los resultados ofrecidos por Eduardo Acevedo en el año 1914 con las demás fuentes.⁴² La discrepancia parece radicar en el régimen de registración que, a partir de 1913, consagra el mecanismo de incorporar como ingresos del año siguiente el superávit del ejercicio fiscal.

Los “Estados Generales” de la Contaduría General de la Nación, la “Sinopsis” del Banco de la República y los “Anuarios Estadísticos” habrían considerado este cambio en las reglas e incorporado, a los ingresos de 1914, el superávit del ejercicio anterior y como consecuencia de ello el resultado sería superavitarario. Por su parte, Eduardo Acevedo expresaría en el resultado fiscal de 1914 la confrontación entre los ingresos y egresos exclusivamente de ese año y, en consecuencia, se produciría el déficit que registra.

⁴¹ La cita completa de las mismas se halla en “Bibliografía y Fuentes”.

⁴² Se trata de la información manejada por E. Acevedo en los *Anales Históricos*, ya que en *Economía Política y Finanzas* no presenta diferencias importantes con las demás fuentes consultadas.

Con excepción de lo señalado, las concordancias manifiestas a lo largo del período hacen que resulte robusta la serie presentada en el anexo estadístico.

Diferencias en los componentes del balance

Muy diferente fue la experiencia al contrastar los ingresos y egresos del gobierno central. En este terreno el tratamiento de las fuentes arrojó como resultado la paradoja de combinar una coincidencia muy robusta en los resultados con importantes discrepancias en el nivel de los componentes del balance.

Junto a estos signos de inconsistencia formal surgieron otros de carácter sustantivo. En la serie reproducida por la “Sinopsis” del BROU, el ejercicio de deflactar los datos arrojaba el sorprendente resultado de que, a pesar de la expansión del Estado, hacia 1930 el gasto público se ubicaba en un nivel similar al de 1912. Una incongruencia similar surgía al comparar la información proporcionada por Eduardo Acevedo y los Anuarios Estadísticos, correspondiente al gasto en 1907, con el nivel del mismo en 1923: era similar en ambos años.

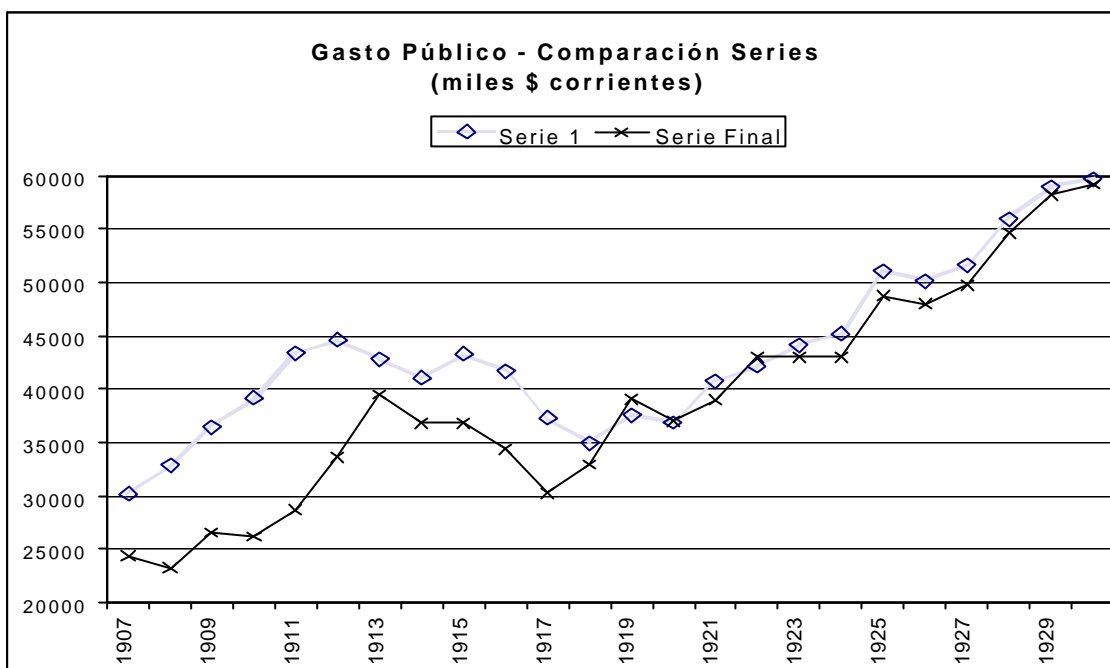
Alternativas y decisiones

La discusión de esta problemática se orientó –en primera instancia– a cuestionar los criterios metodológicos utilizados para deflactar la serie. Se revisaron las estimaciones realizadas para aplicar el índice de precios al consumo y el año base seleccionado. No pudo constatarse inconsistencias formales en este terreno.

Un segundo paso consistió en cuestionar la pertinencia de empalmar series provenientes de fuentes diferentes. La discusión a este nivel se volvió compleja dado el nivel de agregación que ofrecía la mayor parte de la documentación y la dificultad de detectar posibles inclusiones u omisiones.

La clave para resolver la cuestión estuvo en el análisis comparado de la información brindada por los “Anuarios Estadísticos” de la Dirección General de Estadística y los “Estados Generales de la Administración Pública” publicados por la Contaduría General de la Nación. La crítica de estas fuentes y su confrontación con los datos suministrados por Eduardo Acevedo (Tomo V de los “Anales”) y la “Sinopsis” del BROU, así como con las leyes de Presupuesto, arrojó resultados satisfactorios, permitiendo detectar el origen del problema en una inconsistencia de la “Sinopsis” referida y un error nuestro al pretender empalmar esta serie –que se inicia en 1913– con Eduardo Acevedo.

A continuación se presenta un Gráfico en que aparecen –en pesos corrientes– la serie empalmada de Acevedo y la Sinopsis (Serie 1) y la serie que hemos reconstruido a partir de las otras fuentes consultadas (los criterios utilizados para empalmar la "Serie Final" son explicitados más adelante).



Una primera constatación es que desde fines de la segunda década del siglo, el movimiento de ambas series es muy similar y las diferencias en términos absolutos resultan mínimas.

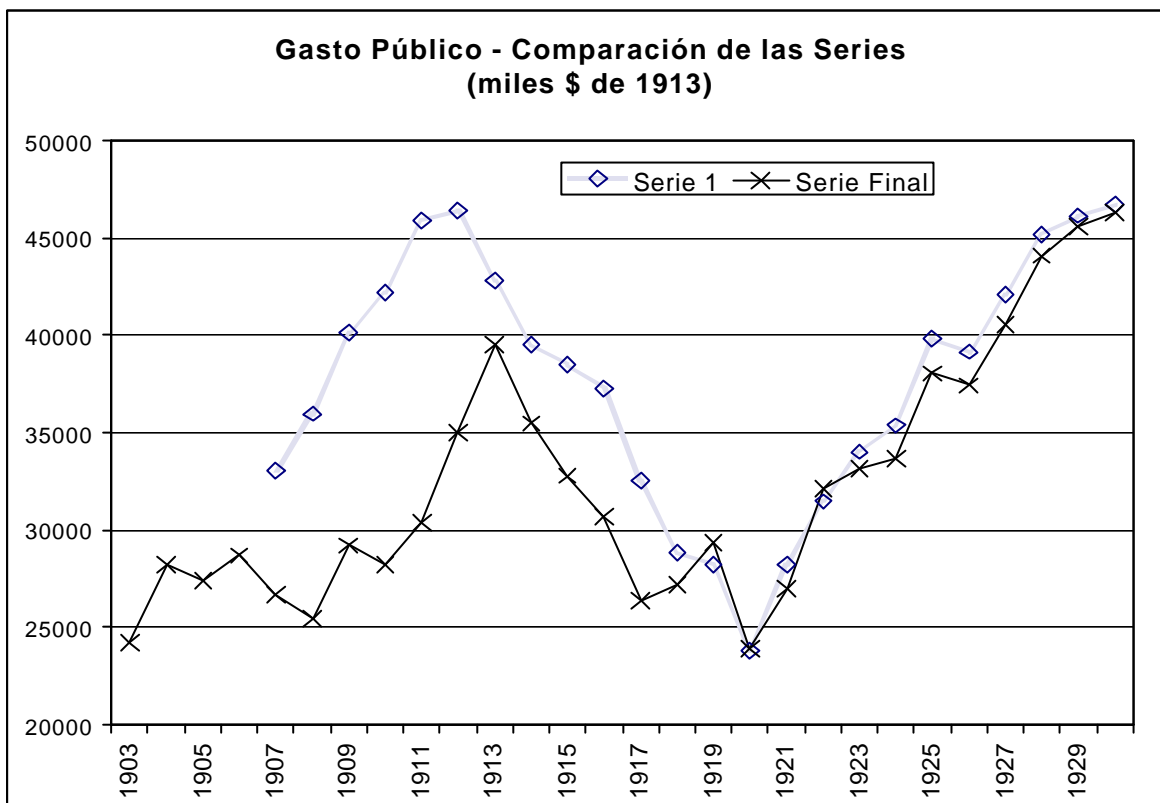
Esto contrasta fuertemente con lo que puede apreciarse entre 1907 y 1917. En todo ese período, si bien las fluctuaciones marcan cierta correspondencia, la Serie 1 se ubica muy por encima de la otra y los valores máximos y mínimos no se observan en los mismos años.

Las dificultades para hallar el origen de las diferencias en las fuentes manejadas hacían muy difícil tomar una decisión. El hecho determinante, que llevó a diseñar una nueva estrategia para desagregar los componentes del gasto y descubrir las causas de la discrepancia encontrada, surgió al deflactar las series por el IPC. Entonces, la serie 1 se mostró definitivamente inconsistente al análisis histórico, pues de la evolución de la misma en pesos constantes se derivaban situaciones incomprensibles. Por ejemplo, el gasto caía casi un 10% en 1913 respecto al año anterior, cuando una serie de testimonios y datos relevados insinuaban que se mantenía la expansión del gasto; en 1920 la cifra del gasto total era inferior a la de 1907 en casi un 30%; y, lo que más llamaba la atención, en 1930 el gasto era el mismo que en 1912. Obsérvese el Gráfico a precios constantes que se presenta.

La tarea de desagregación del gasto se llevó a cabo con el auxilio de los “Estados Generales de la Administración Pública”, los Anuarios Estadísticos y los Presupuestos de Gastos y como resultado del ejercicio realizado se pudo probar que Eduardo Acevedo (1907-1912) y la “Sinopsis” del BROU (1913-1917) incorporaban, junto al Gobierno Central, el gasto correspondiente a “intendencias” y algunos organismos autónomos como la Asistencia Pública Nacional (1911-1917). A partir de 1918 se abandona ese criterio y sólo se contabiliza el gasto del Gobierno Central.

Esta crítica de las fuentes y de la información respectiva llevó a adoptar la decisión de utilizar como base de la serie de “gasto público” con la que se trabajó la información proveniente de los “Estados Generales” en todos los años que se poseía y

subsidiariamente –en la década de 1920– los “Anuarios Estadísticos” por la correspondencia que ofrecían estas fuentes en gran parte del período. Para la primera década del siglo hubo que recurrir en algunos años a una estimación, dado que los “Anuarios Estadísticos” no ofrecían la cobertura total del gasto. En estos casos se tomó como referencia los Presupuestos. En el año 1905 se supuso como total del gasto del Gobierno Central el Presupuesto General de Gastos del Estado, ya que la desagregación que ofrece coincide prácticamente con la apertura que hacen los Estados Generales. En 1907, 1908 y 1909 se hace una estimación a partir de los datos suministrados por los Anuarios Estadísticos pero incrementados en el porcentaje que, en 1905, representaba la diferencia con el Presupuesto General de Gastos (27%).



Por supuesto que, teniendo en cuenta todas las aclaraciones realizadas, la serie de gasto es una aproximación a la realidad, pero creemos haber conseguido un nivel de confiabilidad aceptable. Como reflexión final corresponde señalar la importancia de la crítica de las fuentes y el relevante servicio prestado por las técnicas cuantitativas para detectar el problema.