

**DEL ESTATISMO A LA REGULACIÓN:
MEDIO SIGLO DE POLÍTICA ECONÓMICA**
La economía uruguaya 1900-1955 (III)

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

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo

DT 7/01

**DEL ESTATISMO A LA REGULACIÓN:
MEDIO SIGLO DE POLÍTICA ECONÓMICA**

La economía uruguaya 1900-1955 (III)

Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam, Jaime Yaffé

histo@iecon.ccee.edu.uy

RESUMEN

En este documento se estudia el itinerario de las políticas económicas entre 1900 y 1955. El análisis se divide en dos períodos, reconociendo en el año 1931 un punto de inflexión en torno al que se estructura el análisis, así como dos modalidades distintas de políticas desplegadas antes y después del mismo. Desde entonces se sucede una serie de transformaciones que permiten identificar un giro en las políticas económicas en términos de estatismo y regulación. En resumen, se sostiene que entre 1900 y 1930 no se desarrolló un marco regulatorio general de la actividad económica. Este hecho constituye una diferencia con lo que sucederá en el período inmediatamente posterior, tanto como con momentos posteriores de hegemonía batllista en la conducción gubernativa. La apuesta principal del *primer batllismo* estuvo en la expansión del sector público de la economía y allí se registra una de sus herencias más perdurables: un dominio industrial y comercial que dio al Estado uruguayo una creciente capacidad de intervención económica. Desde 1931, cuando se implementa el *Control de Cambios*, se registra la preeminencia de otra modalidad de la conducción económica, centrada en la creación de instituciones que incrementan la capacidad regulatoria del Estado sobre la economía. Se abrió de esta forma un nuevo ciclo de las políticas económicas que culminará hacia 1959 cuando la *Reforma Monetaria y Cambiaria* se constituya en el primer intento relevante para cambiar el rumbo adoptado a inicios de los treinta.

ÍNDICE

1. Introducción.....	4
2. El camino estatista del batllismo	5
3. El avance de la regulació n a partir de los treinta	10
4. Conclusiones.....	22
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	24

1. Introducción

En los dos documentos anteriores de esta serie se ha considerado el desempeño de la economía uruguaya entre el novecientos y mediados de los cincuenta del siglo pasado, combinando para ello un enfoque global y un análisis sectorial. En este tercer y último documento se estudia específicamente el itinerario de las políticas económicas a lo largo del período en cuestión. Por razones que serán explicitadas más adelante, se dividió el análisis en dos períodos, reconociendo en el año 1931 un momento de inflexión en las políticas económicas desplegadas, que marca un antes y un después en torno al que se estructura el trabajo.

Como se ha señalado en diversos puntos de los documentos precedentes, desde que se hizo cargo de la acción gubernativa, en 1903, el batllismo desplegó una prédica y una acción de corte reformista, particularmente pronunciada desde 1911. Las políticas económicas desarrolladas pueden enmarcarse dentro de esa tónica general, aunque restricciones de diverso orden impusieron fuertes limitaciones a las posibilidades de concretar las reformas proyectadas. En este sentido, la distancia entre el programa económico y las políticas económicas efectivamente desarrolladas es por momentos muy pronunciada, incluso en los momentos de mayor auge del reformismo.

Después de 1916, ese impulso ingresa en una fase de letargo que no se rompió hasta fines de los años veinte. Las políticas públicas, en particular las económicas y sociales, muestran desde entonces un sesgo conservador que caracterizó todo el período que va del *alto de Viera* al *segundo impulso batllista*.

Desde fines de los veinte, con el despertar del reformismo, y en particular desde 1931, el Estado asumiría un rol mucho más activo. La política económica que, frente a la crisis, desplegó el Consejo Nacional de Administración (CNA) no sólo retomó la matriz reformista del primer batllismo, sino que imprimió una nueva modalidad al intervencionismo. Este estuvo desde entonces crecientemente orientado a la regulación a través de una variada gama de instrumentos.

El establecimiento del *Control de Cambios* en 1931 adquiere un significado que trasciende largamente al evento en sí mismo. Marca un punto de inflexión en el carácter de la política económica y el inicio de la transición hacia un nuevo tipo de relaciones entre Estado y economía. Recogiendo el legado estatista del *primer batllismo*, al mismo tiempo lo renovaba, introduciendo un giro regulador. Por un lado, se reactiva la expansión del sector público y, en particular, la creación de empresas estatales, y por otro se comienza a establecer una serie de mecanismos a través de los cuales el Estado despliega una creciente regulación económica.

La ruptura institucional de 1933 y el advenimiento del *terrismo* (1933-1938), no supusieron una ruptura con esta línea. Por el contrario, la política económica del terrismo muestra una clara continuidad con el tipo de medidas adoptadas por el CNA hasta su disolución en 1933. Con el *neobatllismo* (1947-1959) la expansión del sector público tendrá un nuevo impulso, y la regulación económica llegaría al punto más alto en la historia de las políticas económicas en el Uruguay.

La aprobación de la *Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria* en 1959 es un buen punto para cerrar el período de este estudio de la política económica: se trata del primer evento relevante en los intentos que desde entonces se sucederán para revertir el ciclo de creciente regulación abierto por la *Ley de Control de Cambios* de 1931.

Resumiendo nuestro argumento, sostenemos que el batllismo no desarrolló entre 1900 y 1930 un marco regulatorio general de la actividad económica. Este hecho constituye una diferencia con lo que sucederá en el período inmediatamente posterior, así como con momentos posteriores de hegemonía batllista en la conducción gubernativa. Tanto bajo el *terrismo*, cuando el batllismo fue marginado de la alianza política que condujo la acción gubernativa, como durante el *neobatllismo* cuando volvió a hegemonizarla, se estableció un complejo andamiaje institucional al servicio de la acción regulatoria. En el segundo de los períodos mencionados, ese andamiaje regulatorio se desarrolló simultáneamente con el relanzamiento de la expansión empresarial del Estado.

La comparación entre el *primer batllismo*, el *terrismo* y el *neobatllismo* a través de la exploración de este asunto aportará nuevos elementos para el estudio del lugar del Estado en la historia económica uruguaya¹. Para ello se hará referencia a diversos aspectos de la política económica en el período (agropecuario, industrial, servicios, fiscal, cambiario, monetario, etc.).

2. El camino estatista del batllismo

Con respecto al sector agropecuario, se puede afirmar que la *reforma rural* era la piedra angular de la transformación del país propugnada por el reformismo. El batllismo continuó los planteos críticos que se venían formulando en las últimas décadas del siglo XIX respecto a los efectos de la modernización sobre el campo y sobre la población rural: despoblación, marginación, consolidación del latifundio ganadero, al que se identificaba como causa principal de la extensividad de la ganadería y el enanismo de la agricultura. Sólo a través del desarrollo de ésta y su combinación con la actividad ganadera se podría poblar el campo y así construir un mercado consistente para el desarrollo industrial.

Los elementos más radicales llegaron a cuestionar la legitimidad de la propiedad privada de la tierra, en una prédica con la que el propio Batlle llegó a identificarse por momentos. Desde 1910 se reiteraron distintos proyectos sobre la recuperación de las tierras fiscales, que eran todas las que los particulares ocupaban sin justos títulos, para dedicarlas a la colonización; esta medida pretendía alterar relaciones de propiedad consolidadas desde muchos años atrás. Todos los proyectos fueron encarpetados, pero alarmaron profundamente a los estancieros, que cerraron filas también contra el impuesto progresivo a la tierra, que significaba aumentar su aporte al financiamiento del Estado. El único incremento de significación de la *contribución inmobiliaria rural* se logró en 1911.

¹ Al plantear esta hipótesis retomamos y ampliamos una línea interpretativa de la política económica en las primeras décadas del siglo XX que ha sido propuesta y fundamentada en Yaffé 2001.

La tónica dominante de la mayoría de las medidas finalmente aprobadas fue moderada y se centró en la vía impositiva, en los estímulos crediticios y técnicos, la promoción de la educación y la investigación, el mejoramiento de la infraestructura del transporte, la promoción de colonias agrícolas con tierras compradas por el Estado, la ampliación del crédito al agro, especialmente a los pequeños productores; la fundación del Banco de Seguros, que cubrió el seguro contra el granizo; y en la continuación de la política, impulsada desde fines del siglo XIX, de protección a los agricultores en la comercialización de sus productos.

Durante la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1911-1915) se aprobó un plan de medidas dirigidas al mejoramiento técnico de la agricultura y de la ganadería, que se centralizaron en el nuevo Ministerio de Industrias. En este ministerio funcionaron cuatro inspecciones: Ganadería y Agricultura, Policía Sanitaria Animal, Industrias en general e Inmigración y Colonización. Se crearon seis Estaciones Agronómicas para difundir los conocimientos agronómicos (desde el principio quedaron reducidas a tres, por falta de recursos); se desarrolló la plantación de árboles (Toledo) y la experimentación con semillas (La Estanzuela); se creó el Instituto de Química Industrial con el cometido, entre otros, de desarrollar fertilizantes para la actividad agrícola.

También se estableció la Comisión Central de Defensa Agrícola, encargada de la lucha contra las plagas. En cuanto a la sanidad animal, se tenía clara conciencia de su importancia en el desarrollo de la ganadería. *“De ahí la necesidad de mejorar nuestra legislación para que las condiciones de salud de los animales sean irreprochables y podamos en cualquier tiempo garantizar una profilaxis eficaz y que convenza a las autoridades de Inglaterra, Francia, España, Italia, etc., que las leyes para precaverse contra todas las epizootias son cumplidas severamente, de manera tal que seamos creídos y no les sirva de pretexto para clausurar sus puertos, la falta de una policía sanitaria debidamente organizada”*².

En los años siguientes las leyes proyectadas en su mayoría no se aprobaron o no se aplicaron, o su efecto fue disminuido por restricciones presupuestarias. El “Plan de obras y servicios destinado a aumentar la capacidad productora del Uruguay” (Acevedo 1934-1936: V-570), así como las medidas de colonización y crédito a los agricultores fueron las principales víctimas de las “economías” realizadas en el Presupuesto de 1914. El problema central que afectaba a la ganadería, la alimentación, del que se tuvo conciencia tempranamente, luego de un impulso inicial, fue dejado de lado hasta los años treinta, cuando se hicieron esfuerzos que no lograron superar el problema en forma sustancial. Las medidas de apoyo a los agricultores realmente aplicadas fueron de escasa cuantía, y las que lograron mayor efectividad lo hicieron a fines de los años veinte. En el tema de los arrendamientos se aplicaron remiendos para evitar mayores males, sucesivas prórrogas de los desalojos, legislándose sobre el tema recién en 1927. El mejoramiento de los instrumentos de crédito para los agricultores fue poco efectivo y hubo que esperar los efectos de la “gran depresión” para que se adoptaran medidas de envergadura al respecto: por ley del 22/02/33 se creará la Sección Crédito Agrícola de Habilitación en el

² Mensaje que acompañaba el proyecto de ley de creación de la Policía Sanitaria de los Animales (Bertino-Tajam 2000a: 26).

Departamento del Crédito Rural del BROU. Esta favorecerá a los arrendatarios porque las cosechas y ganados oficiaban de garantía a los que no podían acceder a los préstamos sobre propiedad.

Mayor importancia tuvieron las medidas instrumentadas a partir de 1929, dirigidas a mejorar la situación de los agricultores en la comercialización de la producción, que parecieron anunciar una nueva tónica en la política intervencionista del Estado. Al final de los años veinte, además de una nueva embestida de proyectos sobre los temas de fondo, como la recuperación de las tierras públicas o el desarrollo de la colonización que, una vez más, quedaron en el plano de proyectos, se intensificaron medidas de fomento y de mejoramiento técnico del agro, entre las que se destacan la concreción de la creación del Frigorífico Nacional y la intervención estatal, apoyando a los agricultores, en la comercialización de los granos. Con la fundación del Frigorífico Nacional se inicia un período en que el Estado tendrá un papel directriz en la comercialización de la carne. Sus objetivos eran complejos y, en cierto modo, contradictorios: debía defender los intereses de los ganaderos frente al trust de la carne sosteniendo los precios del ganado, defender los de los consumidores en su carácter de único abastecedor de Montevideo (para esto debió recibir subsidios del Estado) y competir con los frigoríficos privados en la exportación de productos cárnicos.

Con relación al sector industrial se ha discutido el alcance de las políticas industrialistas del batllismo relativizando su importancia al juzgar sus resultados efectivos, lo cual plantea, como en varios asuntos más, el problema de la relación entre el programa económico y la política económica efectiva. Hay un acuerdo bastante extendido en cuanto a que, careciendo de una política de industrialización de carácter general y planificada a largo plazo, se caracterizó por el particularismo y en ocasiones por el cortoplacismo. Aun así, lo cierto es que la industrialización constituyó un punto privilegiado del programa económico del batllismo.

El instrumento más frecuentado para la promoción de la industrialización fue la política proteccionista que prolongó y profundizó las medidas, que venían del siglo anterior, de limitación arancelaria del ingreso de manufactura extranjera competitiva con producciones locales, las facilidades para la importación de materias primas, maquinarias e insumos industriales, y la concesión de beneficios fiscales. La ley de 1912, al respecto, es una pieza clave en la concreción de este tipo de medidas. De igual forma, la ley de reaforos de 1923 elevó la protección al actualizar las tarifas que permanecían incambiadas desde el siglo XIX. La ley de privilegios industriales de 1919 (ampliatoria de la de 1885) y sus modificaciones de 1921, establecieron incentivos para los emprendimientos que desarrollaran nuevas líneas de producción.

Además de las medidas de corte proteccionista se desplegaron otras políticas pro-industriales complementarias de tipo financiero, técnico y energético. La asistencia financiera se implementó a través del desarrollo del crédito público con líneas preferenciales para la instalación y desarrollo industrial. La asistencia tecnológica fue implementada por medio de la promoción de la enseñanza universitaria en áreas del conocimiento vinculadas a la producción industrial (creación de nuevas facultades y fomento de la enseñanza técnica orientada a la industria); la investigación científica y su

aplicación tecnológica por parte de instituciones públicas creadas al efecto (el Instituto de Química Industrial y el de Geología y Perforaciones impulsados y concretados bajo la gestión ministerial de Eduardo Acevedo). Por último, a partir de 1909, el suministro de energía eléctrica trifásica (imprescindible para su transformación en fuerza motriz) amplió sensiblemente las posibilidades del crecimiento de la industria.

En cuanto al sector servicios, se aplicaron políticas activas de desarrollo orientadas al comercio, el turismo, los transportes y las finanzas. La proclamada intención de recuperar para Montevideo el rol de centro de la intermediación comercial regional se concretó en la decidida política del Estado respecto a la modernización del puerto que, iniciada a fines del siglo XIX, se amplió y concluyó en estos años. El impulso a la expansión de la red carretera nacional simultáneamente con los ferrocarriles del Estado y el desarrollo de los instrumentos de crédito estatal y su difusión nacional, convergieron en el mismo sentido.

Los gobiernos batllistas concretaron una amplia gama de medidas que colocaron al Estado en un lugar preponderante en el montaje de las redes nacionales (vial y bancaria) que impulsarían la integración efectiva del mercado nacional y su conexión con el internacional. Sin embargo, aunque efectivamente las políticas estatales fueron exitosas en el logro de estos objetivos (modernización portuaria, desarrollo de la red carretera y ferroviaria, montaje de la red financiera nacional estatal), los mismos no generaron el impacto esperado: Montevideo jamás recuperó su lugar central en los flujos comerciales regionales y el comercio de tránsito no volvió a ocupar el lugar preponderante que tuvo desde la época colonial.

El desarrollo de los servicios turísticos fue pensado en cierta forma como la alternativa compensatoria del declive comercial. El proyecto de desarrollar una infraestructura turística balnearia en Montevideo y la costa atlántica del país, constituyó un gran esfuerzo para captar el turismo argentino y generar una nueva fuente de ingresos para el país, que se agregaba al vasto plan de diversificación de la economía uruguaya.

En el caso del sistema financiero, la creación de instituciones estatales especializadas con monopolios limitados a algunas materias específicas tanto en el área del crédito como de los seguros, concretada con la fundación y desarrollo de fuertes empresas públicas (BROU 1896-1911, Banco de Seguros 1912), se proyectó como vía para quebrar la dependencia del capital extranjero e impulsar el desarrollo de otras áreas de la economía.

En relación con la política fiscal, más allá del radicalismo de los anuncios, el sistema fiscal heredado del siglo XIX no cambió sustancialmente. Pero el batllismo no sólo denunció los males de ese sistema que *“protegía la estancia y castigaba a la población”* (Rilla 1992:13) y proclamó la urgencia de un cambio radical que invirtiera los términos de esa distribución social de las cargas fiscales. También concretó algunas innovaciones parciales (sucesivas elevaciones de la contribución inmobiliaria rural y urbana, incremento del impuesto a la herencia, reaforo y progresiva evaluación individual de la propiedad urbana y rural) que, si no modificaron el cuadro general, alcanzaron para alarmar a los sectores propietarios acaudillados por los ganaderos y movilizarlos ante la *“avalancha impositiva”* que calificaron de *“ferocidad fiscal”* (Barrán y Nahum 1985:160).

Por último, cabe intentar una caracterización de la modalidad general que presenta la política económica en este primer período, ilustrada con algunas medidas que han sido mencionadas anteriormente. Como se dijo, el desarrollo del estatismo es uno de los aspectos más conocidos de la actuación económica de los gobiernos del período. La instalación y expansión de diversas empresas y servicios dotaron al Estado de instrumentos y capacidades para el control nacional público de áreas y actividades claves de la economía a través de la propiedad de las empresas que las desempeñaban.

En cambio, no se desarrolló con igual intensidad la regulación económica estatal de la actividad privada. El comercio exterior sólo estaba parcialmente regulado a través de la legislación proteccionista, pero no existían mecanismos rigurosos o prohibitivos de control estatal sobre las exportaciones y las importaciones. El mercado monetario y cambiario, en términos generales, continuó funcionando sin mayores regulaciones, más allá del rol orientador desempeñado por el BROU, apoyado más en el volumen de sus negocios que en sus atribuciones regulatorias. El mercado de capitales también operó de acuerdo con la pauta liberal sin mayor intervención política. El mercado de tierras fue regulado muy indirectamente en lo relativo a los arrendamientos y sólo a partir de los años veinte.

Con respecto al mercado interno de bienes la política económica, más allá de las reiteradas intenciones regulatorias, no exhibió intervenciones en los precios de los productos transados. Muy al final del período aparecen regulaciones de los precios de algunos productos, ya sea para defender al productor sacrificado por los intermediarios o a los consumidores. Es el caso de la carne, a través de la acción del Frigorífico Nacional desde 1928, y de los cereales (maíz y trigo), por medio de la participación del BROU en la comercialización, autorizada por breves períodos frente a sucesos puntuales en 1928, 1929 y 1930.

El último aspecto a considerar tiene que ver con la intervención del Estado en el mercado de trabajo. En estos años se sentaron las bases firmes de un estado social que en las décadas siguientes continuaría expandiéndose en sus cuatro pilares fundamentales: la cobertura educativa (primaria, media y universitaria), la atención de la salud, la construcción de viviendas y la seguridad social (aunque recién en los años treinta ésta sería organizada y racionalizada como un verdadero sistema de previsión social).

La expansión temprana de esa cobertura de servicios se sumó a una legislación social protectora de la que el batllismo fue promotor pertinaz y exitoso en un momento en que el disperso movimiento sindical comenzaba a mostrar una creciente capacidad de organización y movilización: limitación de la jornada laboral a ocho horas (que algunos gremios ya habían conquistado en los hechos), prohibición del trabajo infantil, descanso semanal obligatorio, indemnización obligatoria por accidentes de trabajo, control estatal de condiciones higiénicas y saludables de trabajo.

Esta amplia y temprana legislación social protectora y paternalista desarrolló formas de salario indirecto o social, en ausencia de intervención estatal directa en la fijación de salarios. Durante el período batllista que va hasta 1933 no hubo regulación salarial propiamente dicha, salvo dos excepciones: el “Salario mínimo del peón rural” establecido

por ley de 1923 y el salario mínimo para los trabajadores de la industria frigorífica estipulado por ley sancionada al final del período, en 1930.

En resumen, con la única excepción sectorial, aunque parcial, del mercado de trabajo, puede afirmarse que el batllismo no desarrolló un marco regulatorio general de la actividad económica. Sólo a fines de los años veinte, más precisamente desde 1927, se comienza a llevar adelante una serie de medidas orientadas en esa dirección regulatoria, lo cual estaría confirmando la pertinencia de ubicar *un segundo impulso batllista* entre fines de los años veinte y primeros años treinta. Veamos ahora cuál es el itinerario de la política económica a partir de la inflexión de los treinta.

3. El avance de la regulación a partir de los treinta

“La concepción predominante en la doctrina, de que el Estado es un productor de servicios públicos parece tener que abrir paso a otra: tiende a convertirse además en un árbitro de la actividad económica, interponiéndose directamente entre los negocios particulares.”

Luis Faroppa, 1939³

Con respecto al sector agropecuario, las medidas impulsadas por el CNA están enmarcadas dentro de lo dicho al describir la política hacia el agro al final de los años veinte. Merecen destacarse la extensión de la política de intervención del Estado en protección de los agricultores en la comercialización, mediante la compra de la cosecha y la fijación de precios mínimos, y en cuanto a instrumentar una solución a la carencia de crédito barato para los agricultores mediante la creación en 1933 de la Sección Crédito Agrícola de Habilitación del BROU. Respecto al impulso al mejoramiento técnico de la ganadería se estableció un régimen de primas a la calidad de la carne.

El régimen terrista continuó con estas políticas. A pocos días del golpe, Terra decretó el cultivo obligatorio de la tierra. Se establecía un recargo en la Contribución Inmobiliaria a los propietarios que no cultivaran un determinado porcentaje de sus tierras, pero las sucesivas prórrogas en el establecimiento de los recargos le quitaron efectividad a la medida.

La creación del Ministerio de Ganadería y Agricultura en 1935 es la expresión institucional de la prioridad que el régimen asignó al sector agropecuario. En su órbita funcionaron diversos organismos de estímulo a la producción: Comisión pro Mejoramiento de la Producción Ovina, Comisión de Estudio del Problema Forrajero (ambas con representación de las gremiales ganaderas), Comisión Nacional pro Fomento de Cultivos Industriales y Junta Nacional de Granos. Merecen destacarse también los avances en la

³ Faroppa era en ese entonces un joven estudiante de la recientemente creada Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Esta frase tan reveladora es parte de un trabajo de pasaje de curso realizado en 1939 por Faroppa y otros tres estudiantes, el cual fue publicado al año siguiente en la revista de la Facultad (Alzugaray, Azzini, Faroppa y Fernández 1940).

lucha contra las enfermedades del ganado: en 1935 toman fuerza de ley los reglamentos relativos a la sarna ovina y en 1940 los referentes a la erradicación de la garrapata.

Ante los efectos de la crisis sobre el agro, y teniendo en cuenta el apoyo prestado por los ganaderos al golpe de Estado, se rebajó la Contribución Inmobiliaria Rural, se suspendió la amortización de los préstamos contraídos por los ganaderos con el Banco Hipotecario y, lo que fue muy favorable para los exportadores, se devaluó la moneda (“revalúos“ de 1935 y 1938) y se les fijó un tipo de cambio más favorable que el establecido por el CNA.

Fue notorio el aumento gradual de la intervención estatal en la comercialización de la producción. En 1935 se firmó un Convenio comercial con el Reino Unido (Convenio Cosio-Runciman) que reabrió el mercado británico a las carnes uruguayas, luego de que el mismo se viera prácticamente clausurado por efecto de los Convenios de Ottawa de 1932, cuando el Reino Unido otorgó cuotas casi exclusivas para la importación desde sus ex colonias⁴. Además, se firmaron acuerdos comerciales de canje con Alemania e Italia. A partir de 1939 se centraliza en el Ministerio de Ganadería, del que pasa a depender la Comisión de Carnes, todo lo relativo a su exportación.

Cuando, en 1941, se establece el Contralor de Exportaciones e Importaciones, el sector ganadero será particularmente afectado. A través del mismo y en complemento con el Control de Cambios y el sistema de cambios múltiples, cuyo funcionamiento veremos, el Estado puso en marcha, particularmente durante el neobatllismo, una importante transferencia de recursos desde el sector agropecuario hacia otras actividades productivas (políticas pro-agrícolas e industrialistas).

Además, durante la Segunda Guerra Mundial se establece, con la enconada oposición de los ganaderos, un gravamen al mayor valor de los productos exportados, cuya recaudación se destinaba al abaratamiento de los productos de primera necesidad.

Bajo el neobatllismo se impulsó una política de fuerte estímulo estatal al desarrollo de la agricultura. Cuatro fueron los instrumentos en los que pueden sintetizarse los medios movilizados para alcanzar este fin: fijación de precios “sostén” (trigo, lino, girasol, maní, algodón, etc.), tipos de cambio preferenciales, facilidades para la importación de maquinaria agrícola y créditos a bajo interés.

Con relación a la colonización agrícola, el neobatllismo se hizo cargo de los planes del primer batllismo: en 1948 fue creado el Instituto Nacional de Colonización. En los hechos, éste desplegó entre 1948 y 1958 un tibio impulso a la desconcentración de la propiedad de la tierra y a la colonización agrícola y ganadera de zonas poco explotadas. Desafiado por el firme rechazo de las gremiales ganaderas, su acción se vio seriamente

⁴ Los Convenios de Ottawa suscritos por Inglaterra y las ex colonias y dominios del viejo Imperio Británico otorgaban la prioridad para el abastecimiento del mercado británico. Una vez que estos países colocaban toda su producción exportable, si la demanda británica quedaba insatisfecha entonces se completaba mediante compras a frigoríficos instalados en otros países no firmantes del acuerdo, estableciendo para ello un sistema de cuotas porcentuales calculadas en base a las importaciones británicas de 1929-1930.

limitada por la escasez de los recursos con los que se lo dotó. Respecto a los arrendamientos, en base a la ley de 1942, sobre crédito para mejoras en los predios rurales, se aprobó la ley de 1954, que establecía diversas medidas de protección del uso del suelo, el derecho de los arrendatarios a acceder a esos créditos y a la indemnización por parte de los propietarios por las mejoras realizadas.

La preocupación por el estancamiento ganadero se manifestó en forma permanente: En la elaboración del Plan Agropecuario Nacional de 1947, realizado en la órbita del Ministerio de Ganadería, pasando a depender al año siguiente del Instituto Nacional de Colonización. En la solicitud del gobierno a la FAO y al Banco Mundial del envío de una misión de especialistas (que entregaron su informe en 1951). En el viaje de expertos uruguayos a Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Este proceso iba a culminar con la elaboración del Plan Agropecuario Nacional que será financiado por el Banco Mundial.

Con relación al sector industrial, el CNA retomó la tradicional apuesta proteccionista del batllismo, elevando aranceles y estableciendo prohibiciones para la importación de productos competitivos con la producción nacional. Además de estas restricciones a la oferta de productos extranjeros, la promoción de la producción nacional fue complementada por el lado de la demanda, a través del uso de la etiqueta “producto nacional” en el marco de una campaña pública desplegada al efecto. También se recurrió al expediente de los privilegios industriales para promover el desarrollo de nuevas iniciativas y la modernización de las existentes, aprobándose en 1930 una nueva ley al respecto.

El establecimiento en 1931 del Control de Cambios, cuyo funcionamiento consideraremos más adelante, abrirá un nuevo eje para la promoción de la industria, en tanto el Estado contará a partir de entonces con un instrumento que le permitirá asignar el cambio, imprescindible para las importaciones que la industria requería, de acuerdo con algún orden de prioridades.

Por último, la creación legal de ANCAP en 1931, aunque tiene otras muchas implicancias, tenía fuertes conexiones con la política industrial. La cuestión de la energía y la dependencia del suministro de combustible por parte de las multinacionales del petróleo era un verdadero cuello de botella para el desarrollo de la industria, con repercusiones importantes sobre la balanza de pagos del país. En 1932 se había dado un paso de importancia en materia energética al inaugurarse la usina termoeléctrica “José Batlle y Ordóñez”, productora de electricidad en base a carbón y fuel-oil. Que luego el Estado se dotara de una empresa destinada a importar, refinar y distribuir por sí mismo el combustible, marcaba una decisión significativa para la superación del problema. Además, el hecho de la instalación y puesta en funcionamiento de la empresa en los años siguientes será, por sí mismo, una contribución de importancia a la producción industrial.

El terrismo no rompió en este campo, como en muchos otros, de la política económica con la línea de promoción industrial desplegada por el CNA, aun cuando el advenimiento de la dictadura estuvo fuertemente asentado en el apoyo del sector ganadero a través de sus expresiones gremiales y políticas. Ampliando los antecedentes en materia de privilegios industriales, por ley de 1935 se concedieron franquicias para instalación de fábricas y reformas de las existentes. En cuanto a la política energética, muy vinculada

como ya se dijo a la industrial, se continuaron las obras que en 1935 culminaron con la puesta en marcha de la refinería de ANCAP (aun cuando la “ley Baltar”⁵ aprobada ese mismo año impuso limitaciones que afectaron la capacidad operativa de la empresa en el mercado nacional). A ello se sumó una nueva apuesta: la generación de energía eléctrica por medios hidráulicos. En 1937 se puso en marcha la construcción de la represa en el Rincón del Bonete del río Negro, aunque iniciaría su producción recién en 1945.

El Control de Cambios no sólo no fue eliminado, sino que en 1934 se le agregó el Contralor de Importaciones, fortaleciendo de esa forma la capacidad de regulación estatal respecto al monto y al tipo de productos que se importaba. Cuando en 1941 se estipulase el Contralor de Exportaciones e Importaciones, se completaría el andamiaje de organismos y reglamentaciones a través de los cuales el Estado desplegaría en los años siguientes una cada vez más afinada regulación del comercio exterior y, por medio de ella, una creciente transferencia de recursos orientada al estímulo de la diversificación productiva y de la distribución del ingreso. En el momento de su instalación el Contralor buscó asegurar el abastecimiento regular de materias primas importadas para la industria y la protección de los productos nacionales, mediante el manejo de la disponibilidad del cambio y de los permisos de exportación e importación.

De esta forma, entre 1931 y 1941 se fue montando un conjunto de instituciones regulatorias. Entonces quedó configurado un núcleo básico que se fue completando en los años posteriores. Con este instrumental, el Estado uruguayo desplegó entre 1943 y 1959, en el arco que va de la transición democrática a la crisis del neobatllismo, la política de promoción industrial más impetuosa que se registra en la historia del país.

Los instrumentos utilizados, en su mayoría, no constituyen originalidades; se trata más bien de la multiplicación y ampliación del espectro y la potencia de estímulos ya ensayados desde los años del primer batllismo y aun antes: exenciones arancelarias para la importación de maquinarias, repuestos, materias primas e insumos industriales; exoneraciones tributarias por instalación o reformas de establecimientos; barreras arancelarias y prohibiciones de importación de productos competitivos; subsidios, ya fuera directamente como primas de producción o por vía indirecta a través de la concesión de tipos de cambio especiales para la importación; líneas crediticias preferenciales en el BROU a través de su Sección de Crédito Industrial. Pero, en el marco de una capacidad regulatoria del comercio exterior de la que nunca antes había dispuesto el Estado uruguayo (que se completaría con los efectos que sobre la demanda interna tuvo la regulación salarial que veremos más adelante), los alcances y los efectos de estos viejos instrumentos de promoción industrial se vieron notablemente incrementados.

⁵ La “ley Baltar” (así conocida por el apellido del diputado riverista que la propuso y promovió), sancionada en 1935, prohibió expresamente a los directorios de los entes autónomos el establecimiento de nuevos monopolios. Con ello, luego de fuertes presiones de las empresas petroleras multinacionales, se ponía una traba a la concreción del monopolio de la distribución de combustible previsto en la ley de creación de ANCAP. Más allá del caso concreto, esta ley era una señal de la línea que seguiría la política económica del batllismo con relación al rol económico del Estado: la tendencia estatizadora se detenía, mientras que los instrumentos regulatorios continuarían incrementándose.

En cuanto al sector servicios, las políticas estatales a lo largo de todo el período considerado estuvieron orientadas a la diversificación y expansión de los servicios brindados a la población de forma pública, a través de la prestación directa por parte de agencias estatales, con importantes efectos positivos sobre el nivel de vida de los uruguayos. Con la creación de UTE en 1931 y los sucesivos incrementos de la capacidad nacional de generación y distribución de energía eléctrica, el Estado brindó una creciente cobertura de electricidad doméstica y dio un impulso decisivo a los servicios de telefonía. La nacionalización de la compañía inglesa de aguas corrientes (1947) y la creación de OSE como empresa estatal encargada de la potabilización y suministro de agua a la población, significaron una mejora y expansión nacional del servicio.

En materia de transportes, el Estado fue construyendo, mediante sus inversiones en vialidad, el sistema de puentes y caminos que permitió la expansión del transporte automotor. También se hizo cargo del maltrecho servicio de trenes, al nacionalizarse en 1947 la compañía inglesa y hacerse cargo AFE de sus bienes y servicios. Lo mismo sucedió con la compañía inglesa de tranvías de Montevideo y la creación de la empresa municipal AMDET. Para completar el panorama de la política de expansión de la cobertura estatal de servicios de transportes, señalemos que en 1951 se producía la estatización de PLUNA, con lo cual el Estado pasó a disponer de su propia línea aérea. De esta forma, con la excepción del nunca concretado proyecto batllista de creación de una marina mercante nacional, el Estado uruguayo cubría parte del espectro de servicios de transporte de la época.

La política del Estado con relación a los servicios financieros se desarrolló en base a la expansión de las empresas ya creadas en la época del primer batllismo, aunque con unas dimensiones institucionales y unas atribuciones acrecentadas. En particular el BROU desplegó una creciente acción vinculada no sólo a sus actividades específicamente bancarias, sino también como ente regulador del comercio exterior y como autoridad monetaria del Estado uruguayo. La envergadura de la participación del BROU en el mercado consolidó su papel orientador, ya ganado en el período anterior. Muchos son los casos en los cuales a lo largo del período considerado el BROU hace uso de ese papel rector del sistema bancario. A título de ejemplo, véase que en 1932, cuando la institución todavía no había recibido el grueso de las potestades que pronto se sumarían al monopolio del cambio, vigente desde el año anterior, el BROU suscribe un convenio con la banca privada acordando la suspensión de la ejecución de morosos ante la situación general de cesantía de pagos que se configuró en el marco de la crisis. A esta creciente capacidad operativa y orientadora vino a sumarse un acrecentado papel como supervisor y regulador de todo el sistema bancario, incluyendo, por tanto, a la banca privada.

Con relación a la política fiscal, el CNA, en medio de la crisis y el déficit fiscal, estableció nuevos impuestos: un impuesto (de entre 6 y 15% según franjas de retribución) a los sueldos de los funcionarios públicos (que alcanzaría también a las jubilaciones y pensiones) y un impuesto a los combustibles. En una línea más acorde con la tradición batllista, también se estipuló el aumento de la Contribución Inmobiliaria Rural (que, como ya dijimos, luego redujo el régimen terrista) y del impuesto a la herencia, así como un acortamiento del plazo a partir del cual se aplicaba el impuesto al ausentismo, llevándolo de 12 a 6 meses. El deterioro fiscal llegó al punto de que en 1932 se decretara la suspensión

del pago de la amortización (no de los intereses) de la deuda externa, creándose la Caja Autónoma de Amortización para el escalonamiento de su pago en cinco años.

Bajo el terrismo, la complicada situación de las cuentas del Estado perduraría. Las primeras medidas fiscales adoptadas son una buena muestra de las prioridades de la política impulsada por el régimen: se reanudó el pago de la deuda pública, al tiempo que se extendió a los funcionarios municipales el cobro del impuesto a los sueldos.

Bajo el neobatllismo, la política fiscal marcaría un giro y en cierta forma una consonancia con los postulados tradicionales del batllismo. En una época en que el país se benefició de acrecidos saldos comerciales acumulados, y con un Estado crecientemente costoso, los impuestos fueron una parte más del complejo entramado de mecanismos redistributivos (entre sectores de la economía y entre niveles de ingreso) desplegados al servicio de la diversificación productiva y del sostenimiento de una ampliada cobertura estatal de servicios públicos que contribuyeron a la elevación general del nivel de vida experimentado en los años cuarenta y primeros cincuenta. El impuesto a las ganancias extraordinarias de guerra establecido en el curso de la Segunda Guerra Mundial, es un ejemplo paradigmático de cómo en estos años el Estado, por medio de su política fiscal, recurrió a los beneficios del sector ganadero para transferir recursos y a la vez financiarse.

Como se ha señalado al inicio de este capítulo, una de las características que diferencian marcadamente la política económica de este período respecto al anterior, refiere a la modalidad que asume el creciente intervencionismo estatal en la economía y en particular a la relación entre el estatismo y la regulación económica. En ese sentido, el sector público retomó su expansión, pero la innovación más destacada está dada por el establecimiento progresivo de un nutrido conjunto de instrumentos que establecieron una creciente regulación económica por parte del Estado⁶. He allí un signo distintivo de la política económica del terrismo y, más aun, del neobatllismo, en comparación con la del primer batllismo.

El comercio exterior, al que ya hemos hecho referencia al considerar las políticas hacia los sectores agropecuario e industrial, es un ámbito privilegiado para observar este curso de acción. La creación del Contralor de Exportaciones e Importaciones marcó el punto culminante de una acumulación institucional iniciada a comienzos de los años treinta, mostrando, a su vez, una llamativa continuidad entre las políticas del CNA, el terrismo y el neobatllismo con referencia al sector. En efecto, el primer punto de este recorrido está dado por la ya mencionada ley que en mayo de 1931 estableció el Control de Cambios asignándole al BROU el monopolio de las operaciones de compra y venta de divisas. Este monopolio se impuso entonces y se mantuvo aunque la situación de crisis y los reclamos de los ganaderos dieron lugar a algunas excepciones. Así fue que en 1933 y 1934 se concedieron permisos especiales a los exportadores para vender parte de sus divisas en el mercado libre donde obtenían precios mayores que los del cambio oficial, aunque aun en esos casos el BROU

⁶ Para el seguimiento de esta cuestión nos ha sido particularmente útil la consulta del trabajo de Julio Millot (1993), lamentablemente inédito, en el que se analiza la política económica del neobatllismo haciendo uso del enfoque de la *teoría de la regulación o regulacionismo* y aportando una nutrida evidencia empírica.

debía autorizar el tipo de cambio al que se realizara la transacción, por lo que se trataba más bien de un cambio libre-controlado.

El segundo paso lo constituyó la ley que en octubre 1931 estableció el Contralor de Exportaciones a cargo de la Dirección de Aduanas. La finalidad de este nuevo dispositivo era efectivizar el Control de Cambios. Al año siguiente, por decreto de abril de 1935, se le dieron atribuciones al BROU en este contralor.

El tercer paso estuvo dado por el decreto que en agosto de 1934 dispuso la creación del Contralor de Importaciones. Por decreto de marzo de 1936 también se le dieron potestades al BROU en este contralor.

El cuarto momento fue el establecimiento por ley de noviembre de 1934 de la Comisión Honoraria de Importación y Cambios en el marco del Plan de Reajuste Económico y Financiero impulsado por Terra y Charlone (su ministro de Hacienda). Estaba integrada por cuatro representantes del gobierno y once de los empresarios (ganaderos, industriales, banca, etc.). Sus atribuciones consistían en la asignación individual (a cada importador que las requería) de las divisas, una vez que el BROU había establecido las cuotas por país y por rubro. Si bien la creación de esta comisión fue efectivamente una concesión del terrismo a los grupos de presión empresariales que ganaban así incidencia en la asignación de las divisas, recortando parcialmente las atribuciones del BROU, su presencia no produjo una disminución de la capacidad estatal de regulación. Además, su permanencia como parte del contralor del comercio exterior puesto en marcha en 1941 hace de este hecho un paso más en la dilatada agregación de organismos y mecanismos orientados a la intervención creciente del Estado en el comercio exterior del país.

La ley 10.000 (del 10/1/41) vino a terminar el edificio, unificando y completando los organismos y mecanismos antes mencionados, al establecer el Contralor de Exportaciones e Importaciones bajo jurisdicción del Ministerio de Hacienda. Las atribuciones de este organismo comprendían el control de las operaciones de compra y venta con el exterior, fiscalizando el valor de las mismas, así como su origen o destino; la concesión de permisos de importación de acuerdo con cierto orden de prioridades (materias primas para alimentos indispensables, para la salud y los servicios públicos, maquinarias, repuestos, etc.); la asignación individual del cambio a los importadores que lo solicitaran, contemplando sus necesidades, el volumen de su giro en el ramo, el personal ocupado, entre otros criterios establecidos; la fijación del tipo de cambio para los importadores que lo requerían, de acuerdo con los mismos criterios y al interés que para el Estado presentase el desarrollo de la actividad y la empresa solicitante, así como para los exportadores al momento de efectivizar el cobro de sus operaciones comerciales.

De esta forma quedó montado lo esencial del mecanismo de regulación del comercio exterior que funcionaría en adelante, con particular ímpetu en los años cuarenta y cincuenta (el mismo que comenzaría a ser desmontado, o más bien a intentarse su desmontaje, con la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959⁷). De cualquier

⁷ Entre otras cosas, esta ley establecería el fin del sistema de cambios múltiples y promovería la liberalización de las importaciones.

manera, habiendo quedando instalado lo fundamental con la “ley 10.000”, otras medidas se agregaron en los años siguientes, completando e incrementando la capacidad estatal de regulación. Entre ellas, es particularmente relevante el decreto que en 1947 sistematizó los cambios múltiples al establecer tres categorías de productos importados a efectos de la fijación de los tipos de cambio aplicables a la liquidación de las divisas destinadas a importaciones. Básicamente establecía la prioridad de las materias primas necesarias, los bienes de consumo no competitivos y ciertos bienes de capital especificados, al tiempo que hacía lo contrario respecto a los artículos competitivos y productos de lujo. Luego, un decreto de 1949 generalizó el sistema a todo el comercio exterior, al extender los tipos de cambio diferenciales a las exportaciones.

Más allá de detalles y de las sucesivas modificaciones que se le fueron introduciendo después de la “ley 10.000”, el control del comercio exterior que se montó entre 1931 y 1941 y que estuvo vigente hasta 1959 funcionaba de la siguiente manera: los exportadores hacían efectivo el cobro de sus operaciones de venta al exterior a través del BROU, que liquidaba las divisas obtenidas al tipo oficial de cambio, entregando al exportador el resultante en pesos uruguayos. Así el BROU retenía las divisas ingresadas por concepto de exportaciones y cada año realizaba una previsión de las divisas disponibles para el año siguiente. Una vez deducida la cantidad que se destinaría al pago de deuda pública y demás obligaciones del Estado en moneda extranjera, daba a conocer la cantidad que estaría disponible para ser distribuida entre los importadores, formulando, además, una asignación general por monedas y por rubros. De acuerdo con esa distribución general, luego la Comisión Honoraria de Importación y Cambios recibía las solicitudes de divisas de parte de los importadores y realizaba la asignación individual de las mismas agrupándolas por categorías de bienes a importar.

Los tipos de cambio eran múltiples y podían moverse dentro de franjas de variación considerables: el decreto de 1947 que estableció el sistema de cambios múltiples en tres franjas de productos para las importaciones, estableció que los tipos preferenciales no podrían exceder el 17% respecto al tipo oficial; por decreto de 1949, cuando el sistema se generalizó incluyendo a las exportaciones e importaciones, el margen máximo de las preferencias fue elevado al 55%. De tal forma que tanto los exportadores como los importadores podían solicitar tipos preferenciales en la liquidación del cambio, lo que dio lugar a una compleja variedad de situaciones, fruto tanto de las políticas estatales de transferencias como de los avatares de la puja intersectorial y de la capacidad de regateo político de los solicitantes.

La política monetaria y cambiaria estaba estrechamente vinculada con la regulación del comercio exterior. La convertibilidad oro del peso uruguayo suspendida en 1914 nunca fue restablecida. En noviembre de 1934 se aprueba por ley el ya mencionado “Plan de Reajuste Económico y Financiero” que estableció la Comisión Honoraria de Importación y Cambios. Con este plan se puso en marcha el primero de los “revalúos” de César Charlone: aprovechando la elevación de la cotización internacional del oro, con el mismo volumen delpreciado metal en las reservas del BROU, se “reajustó” el valor de las mismas. Con ello se

“respaldó” una nueva emisión monetaria⁸. Se trataba de una devaluación de hecho, no declarada, utilizando parte de las reservas del BROU, en un apartamiento no confeso del patrón oro. La misma ley estableció la creación del Departamento de Emisión del BROU (integrado, además de los funcionarios del banco, con representantes de los grupos de presión empresariales de la banca, el comercio, la industria y la agropecuaria), con la potestad de regular la circulación monetaria.

En 1938 se puso en marcha, también por ley, el “segundo revalúo”. Esta vez sí fue alterada la paridad legal del peso uruguayo dando lugar, por otro mecanismo, a una nueva devaluación que en este caso fue del orden del 62%⁹. Al mismo tiempo se autorizó una nueva emisión monetaria destinada a cubrir el déficit presupuestal, a pagar servicios de deuda y a realizar obras públicas.

En este mismo año fue aprobada una ley por la que se reglamentaba la actividad de los bancos privados, con la que se procuraba el contralor del sistema bancario nacional con el objeto de dotarlo de ciertas garantías mínimas de funcionamiento (Saráchaga y Damonte 1971). Esta ley ofreció el mecanismo a través del cual el Departamento de Emisión del BROU se fue convirtiendo en el ente rector de la política monetaria en el país. Sin embargo, el propio texto de la norma limitaba su accionar al definirlo como asesor del Poder Ejecutivo y por lo tanto, consagrando a este como máxima autoridad monetaria.

La situación expansiva del sector financiero, provocada por la Segunda Guerra Mundial, generó la necesidad de darle más seguridad al sistema y allí se encuentra la explicación de las modificaciones que se imponen a la ley de 1938¹⁰. En ella se refuerza el papel de autoridad monetaria del Poder Ejecutivo.

Finalmente, los problemas generados por los flujos monetarios hacia el exterior en la inmediata posguerra impulsaron nuevas definiciones en cuanto al manejo de los asuntos monetarios. En 1948 puede decirse que se inicia una nueva etapa en la organización financiera, otorgándosele al BROU un papel más activo como autoridad monetaria¹¹, lo cual se expresó en un mayor control sobre la actividad de los bancos privados y el manejo discrecional de los descuentos para ensayar un control cualitativo del crédito.

Con referencia al mercado de tierras, en este período se registran algunas intervenciones puntuales del Estado en la fijación de los precios de arrendamiento en situaciones de crisis particularmente graves. Así fue que en 1931-32 el CNA estableció una reducción en los arrendamientos (rurales y urbanos) que tuvo sucesivas prórrogas durante el terrismo. De mayor envergadura fue la ambiciosa política de fraccionamiento de la propiedad y colonización agrícola que el neobatllismo se propuso impulsar al crear en 1948 el Instituto Nacional de Colonización. Pero, reeditando la experiencia del primer batllismo, esta política de tierras pro agrícola y antilatifundista naufragó en medio de la escasez de

⁸ Según datos aportados por Nahum-Cocchi-Frega-Trochon (1988), la emisión tuvo el siguiente destino: 25% para cubrir deudas del Estado, 0% para medidas de apoyo al sector exportador y 15% para políticas de empleo y otras de tipo social.

⁹ La paridad oro del peso uruguayo fue reducida de 1,556 a 0,585018 gramos de oro por peso.

¹⁰ Ley 10.527 de 18 de setiembre de 1944 y decreto del 30 de octubre del mismo año.

¹¹ Función que mantendría hasta 1967 cuando fue creado el Banco Central del Uruguay.

recursos con que debió sobrevivir el INC y la resistencia gremial y política presentada por el sector ganadero frente a tales planes.

La intervención estatal también avanzó decididamente en la regulación del mercado interno de bienes (tanto de consumo como intermedios). En los treinta se establecieron precios máximos para la leche, la carne, la harina, el pan y el azúcar, subvencionando a los productores. En particular, por ley de setiembre de 1939, el Estado pasó a tener una decisiva intervención en la fijación de los precios mínimos para los productores de trigo y máximos para la harina, el pan y algunas pastas. Esa regulación se realizaba a través de la intervención directa del BROU en la compra y la venta del trigo y se complementaba con el otorgamiento de subsidios compensatorios para asegurar la rentabilidad de los agentes eventualmente afectados por dicha política de precios.

En 1937 se había creado el Instituto Nacional de Alimentación Científica del Pueblo, con el cometido de intervenir directamente en la provisión de alimentos básicos a precios subsidiados. Con ese antecedente, en 1947 el sistema de regulación de precios de productos de consumo popular llegaría a su punto culminante al establecerse el Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios, sustituto de una anterior Junta de Subsistencias, que recibió potestades para controlar los precios de los artículos de primera necesidad e intervenir directamente en el mercado vendiendo ciertos productos al costo.

Por último, en lo que tiene que ver con el mercado de trabajo, al igual que en el período anterior, en los años treinta no hubo regulación salarial propiamente dicha, con la única excepción de la industria frigorífica que tuvo salario mínimo estipulado por ley sancionada en 1930. Hasta 1943, los salarios de la actividad privada se fijaban en el libre juego del mercado. A partir de ese año, con la promulgación de la ley que estableció los Consejos de Salarios, se montó un complejo andamiaje institucional de integración corporativa: la ley 10.449 promulgada el 14/11/43, además de legislar sobre el *salario mínimo* y crear los Consejos de Salarios, declaró la obligatoriedad del “*régimen de Cajas de Compensación para el pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo*”¹² (estas cajas funcionarían en el ámbito de la actividad privada y, al igual que los Consejos de Salarios, tendrían una integración tripartita: empresarios, trabajadores y Poder Ejecutivo).

El Estado, en el marco de una activa participación de los actores sociales involucrados, contó con mecanismos institucionalizados y socialmente legitimados al servicio de la regulación salarial. Los sueldos mínimos de los empleados públicos y trabajadores rurales que quedaban fuera del mecanismo de negociación tripartita del salario, se fijaban por ley. En los años cuarenta la regulación del costo de la fuerza de trabajo se completó con el antes mencionado control de precios de artículos de primera necesidad y de los alquileres (los precios de los alquileres fueron regulados por decisión parlamentaria en dos ocasiones dentro del período que consideramos: leyes de octubre de 1931 y de diciembre de 1948).

¹² RNLD, 1943, pág. 1634.

Al considerar los efectos de las regulaciones salariales sobre el nivel de vida de la población, no puede dejar de observarse la evolución de las políticas sociales a lo largo del período. Frente a la desocupación de los primeros años treinta, el terrismo promovió la realización de obras públicas (fundamentalmente vialidad y la represa del río Negro) y en términos más generales se expandió el empleo público.

Además, el régimen promovió diversas medidas paliativas de la grave situación social: precios tarifados (pan, leche), subsidios de artículos de consumo (carne), sucesivas prórrogas de las rebajas de los arrendamientos urbanos y rurales. Frente al problema del hambre que alcanzó a generar preocupación pública, en 1934 se pusieron en marcha los “comedores populares” con precios subsidiados y en 1937 se creó el ya mencionado Instituto Nacional de Alimentación Científica del Pueblo con cobertura nacional. También se crearon los “expendios”, por parte del Municipio de Montevideo, para la venta a precios especialmente subsidiados de leche, pan, carne, etc., a los sectores más pobres de la población. Además, en 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas con el fin de construir o comprar inmuebles para venta o alquiler a sectores de bajos ingresos. Todas estas medidas fueron la contracara del autoritarismo y la represión impuesta a la acción sindical, dando vía libre a la persecución desplegada por las patronales, que dejó sin defensas a los sectores asalariados frente a la notable caída del salario real durante la dictadura.

En materia de políticas sociales, también bajo el terrismo se desarrollaron algunas líneas que recogían el legado batllista anterior y serían desplegadas plenamente en las décadas siguientes. Así, por ejemplo, la reorganización y expansión de la Salud Pública, el desarrollo de las tres ramas de la Educación Pública, y la compleja evolución de la Seguridad Social que requiere particular atención: en 1934 son unificadas en una sola Caja de Jubilaciones las anteriores Cajas de Industria, de Comercio y de Servicios Públicos. En los cuarenta la cobertura del sistema se amplió notablemente por incorporaciones sucesivas: en 1941 se extendió el régimen de jubilaciones a todos los funcionarios públicos, en 1942 se incorporó el servicio doméstico, en 1943 los trabajadores rurales. En ese mismo año se crearon además las Asignaciones Familiares, un subsidio estatal para los trabajadores con hijos. En 1948 se producía una vuelta atrás en la estructura institucional de la Seguridad Social al dividirse la Caja de Jubilaciones en tres, dando origen a las Cajas Civil, de Industria y Comercio, y Rural y de Servicio Doméstico.

En contraste con lo ocurrido durante el terrismo, bajo el neobatllismo se produce un fuerte impulso a la elevación del salario real como mecanismo de ampliación de la demanda interna, a su vez requisito imprescindible para el sostenimiento del modelo industrial que llevó adelante. Para ello, también se apostó, de forma más decidida, al control de precios de los artículos de primera necesidad, a la creación de empleo público y a la expansión de la legislación laboral y social.

Estos avances se desarrollaban en el contexto de un clima de democracia y mayor libertad para la acción sindical, aunque al respecto debemos cuidarnos de caer en exageraciones al oponer la democracia recuperada en 1943 con el autoritarismo terrista desplegado entre 1933 y 1938. Por ello vale traer a colación las acciones de represión y persecución contra los trabajadores organizados que se produjeron en varias ocasiones

durante el período neobatllista. Así, por ejemplo: la ofensiva impulsada por el gobierno encabezado por Tomás Berreta en 1947 ante la huelga ferroviaria de ese año, encarcelando a sus dirigentes y enviando al Parlamento tres proyectos de ley de claro contenido antisindical (entre ellos uno que establecía la ilicitud de las huelgas en el sector público); las sanciones y destituciones de funcionarios de ANCAP en 1951 por parte del Directorio del ente, a raíz de medidas solidarias con otro gremio llevadas adelante por la flamante Asociación de Obreros y Empleados, que terminó con una huelga general; las Medidas Prontas de Seguridad decretadas por primera vez en 1952 ante el anuncio de un paro general del transporte, en medio de una ola de conflictos en el sector público y en la actividad privada; entre otros¹³.

Haciendo una recapitulación de la legislación laboral y social a lo largo de todo el período considerado, puede constatararse un persistente crecimiento de la misma, a pesar de algunos pasos atrás, en particular durante el terrismo, que resultaron episódicos vistos en el conjunto. Por ley de 1933 se estableció la licencia anual obligatoria y paga para empleados del sector comercial y administrativos de la industria (excluyó a los obreros). La Constitución de 1934 reconoció por primera vez el derecho de huelga en la actividad privada, pero lo condicionó a su futura reglamentación legal (el Código Penal de ese mismo año la prohibió expresamente en el sector público). El Código del Niño de 1934 prohibió el trabajo infantil (menores de 12 ó 14 años según actividad) y estableció la licencia por maternidad paga en un 50%.

En 1941 se amplía el régimen de reparación por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Dos años después se aprueba el establecimiento de los Consejos de Salarios. Se generaliza, en 1944, la Indemnización por Despido a todas las ramas de actividad y, al año siguiente, el derecho a la licencia anual paga. Entre 1944 y 1945 son creadas las Cajas de Compensación por Desocupación para subsidiar a los desempleados en actividades altamente safrales: los frigoríficos y las barracas de lanas, cueros y afines. En 1946 se estableció por ley el Estatuto del Peón Rural que fijó pautas salariales, condiciones laborales y amparo familiar. En 1950 fue creado el Consejo de Asignaciones Familiares, centralizándolas en un único organismo con integración tripartita, y creando al mismo tiempo los Centros Materno Infantiles para la atención médica.

En todo este recorrido, el establecimiento de los Consejos de Salarios por ley de 1943 es, por diversas razones, la piedra angular por medio de la cual el Estado contó con una institución a través de la cual pudo concretarse una fuerte intervención en el mercado de trabajo por medio de la regulación salarial. La ley asignó a estos consejos la fijación de un salario mínimo que asegurase la satisfacción de las necesidades físicas e intelectuales, a través de la negociación de las partes con la mediación del Estado. Tenían un funcionamiento descentralizado, habiendo tantos como ramas de actividad se reconociesen (llegaron a funcionar más de cuarenta).

Se integraban con tres representantes del gobierno, dos de los empresarios y dos de los trabajadores. Tanto los patrones como los trabajadores debían elegir a sus delegados en

¹³ A este respecto el trabajo de Hugo Cores (1989) da un buen panorama de la lucha social, y las acciones y reacciones del Estado uruguayo frente a las mismas, durante el primer tramo del período neobatllista.

elecciones realizadas a tal efecto. Este mecanismo de elección de los delegados, así como el seguimiento del trámite de la negociación con los empresarios, hicieron de los Consejos de Salarios un fuerte estímulo a la sindicalización en aquellos sectores en que ésta no existía o era débil.

El funcionamiento efectivo de los Consejos de Salarios desde 1944 (cuando se instaló y laudó el primero, el del sector transporte) tuvo múltiples efectos económicos, sociales y hasta políticos. Con referencia al itinerario de la política económica y de las capacidades reguladoras del Estado que es lo que aquí nos interesa, se volvieron un poderoso instrumento al servicio de la política de redistribución del ingreso, de ampliación del mercado interno y de industrialización. Con los Consejos de Salarios, que en este sentido venían a agregarse al Contralor del comercio exterior, el Estado uruguayo tuvo a su disposición un mecanismo ampliamente útil para el despliegue de una política económica de carácter marcadamente reguladora.

Mientras que el Contralor fue el instrumento mediante el cual se canalizó la transferencia de recursos desde el sector agro-exportador hacia el sector industrial y el propio Estado, los Consejos habilitaron la transferencia de ingreso desde el sector empresarial urbano hacia los asalariados. Por otra parte el Estado, a través de sus políticas sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación) y de su dominio industrial y comercial, se volvió él mismo un vehículo de las transferencias de ingreso hacia los trabajadores rurales y urbanos. Así, pues, el Contralor de Importaciones e Importaciones, los Consejos de Salarios, las empresas públicas y las políticas sociales dotaron al Estado uruguayo de una capacidad de regulación económica y social como nunca antes había tenido. De esa forma, viabilizaron, en el marco de una economía que en 1944 entró en una fase de expansión y de un sistema político que combinó los mecanismos de representación política partidaria con los arreglos de tipo corporativo, la diversificación productiva centrada en la industrialización y la redistribución del ingreso al interior de la clase capitalista y, a su vez, en favor de los trabajadores.

4. Conclusiones

Las políticas económicas a lo largo de todo el período estudiado muestran un recorrido que va desde el estatismo típico del primer batllismo hasta la regulación económica que alcanza su máxima expresión durante el neobatllismo. También en este aspecto el año 1930 marca un punto de inflexión.

La apuesta principal del batllismo estuvo en la expansión del sector público de la economía y allí se registra una de sus herencias más perdurables: un notable dominio industrial y comercial que dio al Estado uruguayo una creciente capacidad de intervención económica.

Desde 1931, cuando se implementa el Control de Cambios, se registra la preeminencia de otra modalidad de la conducción económica. Esta estuvo más fundada en la creación de instituciones que incrementan la capacidad regulatoria del Estado sobre la economía. Se abrió de esta forma un nuevo ciclo de las políticas económicas que

culminaría hacia 1959, cuando la Reforma Monetaria y Cambiaria se constituyó en el primer intento relevante para modificar el rumbo adoptado a inicios de los treinta.

Mirando la trayectoria completa de las políticas económicas a lo largo del período considerado a través de este prisma interpretativo, sin dudas complementario de otras miradas posibles, podemos decir que el batllismo impulsó el intervencionismo económico del Estado, transitando el camino estatista. Como resultado de ello se produjo a lo largo de las primeras tres décadas del siglo XX una notable expansión del sector público de la economía.

Desde 1931, primero el Consejo Nacional de Administración y luego el régimen terrista instaurado en marzo de 1933, continúan la ampliación del sector público, al tiempo que ponen en marcha un conjunto de dispositivos institucionales que potencian la capacidad interventora del Estado sobre los mercados, ampliando sus potestades y recursos para regular el comportamiento de los agentes privados.

Por último, durante la transición baldomirista y el neobatllismo, se multiplican los mecanismos regulatorios. Entre 1947 y 1951 se produce, además, una nueva oleada de nacionalizaciones. De esta forma, en los cuarenta y cincuenta el Estado uruguayo llegó a disponer de la mayor capacidad de intervención económica de su historia. La misma era el producto de la combinación de un poderoso sector público de la economía, un denso andamiaje institucional orientado a la regulación y unas políticas sociales muy desarrolladas y orientadas a la redistribución.

En consonancia con lo señalado en el primer documento de esta serie, donde se consideró el desempeño global de la economía, también en este tema es posible reconocer un período de transición que conecta las políticas económicas típicas del primer período con las del segundo. En efecto, el inevitable abandono del patrón oro en 1914 marcó, por el lado de las políticas monetaria y cambiaria, un punto de inflexión que se profundizaría a partir de 1931 con la instauración del Control de Cambios y que culminaría en 1941 con el establecimiento del Contralor de Exportaciones e Importaciones. De tal forma que entre 1914 (declaración de la inconvertibilidad del peso uruguayo) y 1941 (aprobación de la ley 10.000) se acumula, en particular desde 1931, esa serie de transformaciones que nos llevan a reconocer un giro en la modalidad predominante de las políticas económicas en términos de estatismo y regulación.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

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

Alonso Criado, Matías (1900-1903). *Colección Legislativa de la República Oriental del Uruguay*, tomos XXIII a XXVI, Barreiro y Ramos Editor, Montevideo.

Alzugaray, R.; Azzini, J.E.; Faroppa, L.; Fernández, A.; Losa Cid, M. (1940). “Desarrollo de los Ingresos Públicos Nacionales”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, N° 2, Montevideo.

Barrán, José Pedro; Nahum, Benjamín (1985). “Crisis y radicalización, 1913-1916”. En: *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, tomo 6, EBO, Montevideo.

Barrán, José Pedro; Nahum, Benjamín (1987). “La derrota del reformismo, 1916”. En: *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, tomo 8, EBO, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Tajam, Héctor (2000 a). *La ganadería en Uruguay 1911-1943*, Documento de Trabajo 3/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Tajam, Héctor (2000 b). *La ganadería lechera. Uruguay 1911-1943*, Documento de Trabajo 4/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Bucheli, Gabriel (2000). *La agricultura en el Uruguay 1911-1930*, Documento de Trabajo 8/00, Instituto de Economía, Montevideo.

Bértola, Luis (2000). *Ensayos de historia económica. Uruguay en la región y el mundo 1870-1990*, Ed. Trilce, Montevideo.

Caetano, Gerardo (1992 y 1993). *La república conservadora (1916-1929)*, 2 tomos, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Cores, Hugo (1989). *La lucha de los Gremios Solidarios (1947-1952). Neo-batllismo, protesta social y Fuerzas Armadas*, Editorial Compañero - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Damonte, J.L.; Saráchaga, D. (1971). *Evolución monetaria del Uruguay*, 2 tomos, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Diario Oficial (1908-1958). *Registro Nacional de Leyes, Decretos y otros documentos de la República Oriental del Uruguay*, Imprenta Nacional, Montevideo.

Díaz, Ramón (1984). “País pequeño debe ser país abierto. Análisis para la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay”. En: Charles Gillespie y otros (comp.). *Uruguay y la democracia*, tomo 2, Ediciones de la Banda Oriental - Wilson Center, Montevideo.

Fernández y Medina, B. (1904-1907). *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay*, tomos XXVII a XXX, Barreiro y Ramos, Montevideo.

Finch, Henry (1880). *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Jacob, Raúl (1986). *El reformismo y sus impulsos*, Documento de Trabajo N° 36, CIEDUR, Montevideo.

Jacob, Raúl (1989). *El nacimiento del terrismo (1930-1933)*, Tomo 1, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Millot, Julio (1993). *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo (1943-1955)*, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, inédito.

Millot J.; Bertino M. (1996). *Historia Económica del Uruguay 1860-1910*, FCU, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1975). *La época batllista, 1905-1929*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1997). *Cuando fuimos ricos... El crédito uruguayo a Inglaterra y Francia en 1918*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1993). *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín; Cocchi, Ángel; Frega, Ana; Trochon, Yvette (1988). "Crisis política y recuperación económica (1930-1958)", *Historia Uruguaya*, No. 7, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

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

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

Yaffé, J. (2000). *Política y economía en la modernización (Uruguay 1876-1933)*. Avance de Investigación 7/00. Instituto de Economía. Montevideo.

Yaffé, J. (2000). *Ideas, programa y política económica del batllismo (Uruguay, 1911-1930)*. Documento de Trabajo 7/00. Instituto de Economía. Montevideo.

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