

## ÍNDICE

### ARTÍCULOS

La historiografía de Pivel Devoto  
sobre el agro colonial en la  
Banda Oriental: Un estudio de  
«Raíces coloniales de la  
Revolución Oriental de 1811» ..... 4

*María Inés Moraes*

¿De quiénes, para quiénes y para qué?  
Impuesto cambiario y subsidios  
en el Uruguay. (1937-1959) ..... 20

*Paola Azar, Magdalena Bertino  
Reto Bertoni, Ulises García Repetto*

El problema de las «Subsistencias»  
en el Uruguay durante la  
Segunda Guerra Mundial. (1939-1945) ..... 33

*Esther Ruiz*

### NOTAS Y DEBATES

Intercambio epistolar  
Luis Bértola - Carlos Marichal  
(Presidente de la Asociación  
Mexicana de Historia Económica) ..... 46

Normas para el envío de originales ..... 3

### EL BOLETÍN DE HISTORIA ECONOMICA

es una publicación semestral de la  
Asociación Uruguaya de Historia Económica,  
órgano de comunicación entre la comunidad de  
investigadores y entre ésta y un amplio público  
que quiere mantenerse al tanto de los avances de  
la disciplina.

#### Redactor Responsable

Luis Bértola  
Constituyente 1502 – Piso 4 – C.P. 11.200  
Montevideo – Uruguay

#### Consejo Editorial

Alcides Beretta Curi  
Nelly da Cunha  
Juan Pablo Martí  
Reto Bertoni

#### Consejo Consultor

Magdalena Bertino (magda@iecon.ccee.edu.uy)  
Luis Bértola (lbertola@fcsbd.edu.uy)  
Carlos Demasi (cdemasi@adinet.com.uy)  
Ana Frega (dana@chasque.apc.org)  
Raúl Jacob (rjacob@chasque.apc.org)  
Julio Millot (letiju@adinet.com.uy)  
M<sup>a</sup> Inés Moraes (imoraes@fcsun.edu.uy)  
Benjamín Nahum (clarisaf@adinet.com.uy)  
Juan A. Oddone  
José Rilla (jrilla@clae.org.uy)  
Ana M<sup>a</sup> Rodríguez Ayçaguer (amra@adinet.com.uy)  
Lucía Sala (turon@netgate.com.uy)  
Judith Sutz (jsutz@csic.edu.uy)  
José Claudio Williman



## AUDHE

### Asociación Uruguaya de Historia Económica

(Miembro pleno de la Asociación Internacional de Historia Económica)

Constituyente 1502 – Piso 4  
C.P. 11.200 – Montevideo – Uruguay  
Tel.: (+598 2) 413 6399 - 413 6400  
Fax: (+598 2) 418 0956 Int. 235

audhe@fcsun.edu.uy  
www.fcs.edu.uy/multi/phes/audhe

#### Comisión Directiva

Ejercicio 2004-2005

#### Titulares

Magdalena Bertino (Presidente)  
María M. Camou (Secretaria)  
Esther Ruiz (Tesorero)

#### Suplentes respectivos

Cecilia Pérez Mondino  
Jorge E. Álvarez  
Alicia Morón

# 1<sup>as</sup> Jornadas Internas de Investigación

21, 22 y 23 de Julio de 2004

Facultad de Ciencias Sociales

## PROGRAMA

---

**R. Cheda:** La capitulación Mendoza y la jurisdicción Montevideo. Ocupación Territorial y Corredores Comerciales, 1535 – 1780.

**I. Moraes – R. Pollero:** Economía y sociedad en el Uruguay pre-moderno: una visión interdisciplinaria

**G. Quirici:** Entre la revolución y la modernización. El mundo económico-social premoderno.

**J. Alvarez – I. Bortagaray:** El marco institucional de la innovación agropecuaria en Uruguay y Nueva Zelanda

**H. Tajam:** Las cuentas nacionales de Uruguay 1911-1930.

**L. Bértola, A. Ardente, M. F. Díaz y T. Rossi:** Crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay.

**S. Maubrigades:** Mercado de cambios, 1929-1975

**U. García Repetto:** Los Tratamiento Cambiarios para la exportación 1936-1959.

**M. Bertino, R. Bertoni y U. García Repetto:** De quiénes, para quiénes y para qué. El fondo de diferencias cambiarias (1937-1959).

**J. Yaffé:** Política económica en Uruguay 1931-1959

**M. M. Camou:** Uruguay y Alemania: negocios y negociaciones de la década del treinta

**R. Porrini:** La evolución de la mirada del carnaval y el fútbol desde las izquierdas y sus propuestas alternativas(1920-1950).

**J. P. Martí:** En defensa de la fuente de trabajo. Recuperación de empresas mediante la modalidad de cooperativas de trabajo.

**M. Sienna:** La evolución de la Seguridad Social en el Uruguay 1900-1960

**G. Cultelli:** La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay 1961-2000.

**P. Azar – R. Bertoni:** En busca de la inversión pública en Uruguay (1935-1959)

---

diseño y producción

 gráfica|mente

fernando saravia  
graficamente@adinet.com.uy  
708 1954

Esta edición de 300 ejemplares se imprimió en  
MASTERGRAF S.R.L. • Gral. Pagola 1727  
Tel./Fax: 203 4760 • Montevideo-Uruguay

Edición amparada en el Decreto 218/96 Comisión del Papel.  
Depósito Legal N° 334.738

Foto de Tapa:  
Archivo Campomar.  
Programa de Historia Económica y Social.  
Facultad de Ciencias Sociales.

# NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

---

El Boletín de AUDHE publicará artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido muy amplio, dando prioridad a las colaboraciones enviadas por los socios. Además de los artículos, el Boletín de Historia Económica contará con una sección “Notas y Debates” y otra para “Reseñas Bibliográficas”.

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al Redactor Responsable (Luis Bértola - Constituyente 1502 Piso 4, C.P. 11.200, Montevideo, Uruguay). Deberán ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas en el país o en el exterior.

El Boletín tendrá una periodicidad semestral y se editará en los meses de mayo y octubre. Las colaboraciones deberán ser **entregadas antes del 31 de mayo** para la edición del segundo semestre y antes del 30 de noviembre para la edición del primer semestre.

El Redactor responsable acusará recibo del trabajo en el plazo de quince (15) días de su recepción y el Consejo Consultivo resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a los noventa (90) días. Esta resolución podrá estar condicionada a la introducción de modificaciones en el texto original.

Los autores deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones de presentación, cuyo incumplimiento será causa suficiente para la devolución del trabajo:

- 1) Deberán enviarse dos copias impresas de los trabajos para su evaluación por dos de los integrantes del Comité Consultivo, y un archivo en disquete en formato Word o RTF.
- 2) Los originales irán precedidos de una hoja en la que figure el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), su dirección, el teléfono, dirección electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.
- 3) La extensión de los artículos no superará las 15 páginas, tamaño carta con tipo de letra Times New Roman 12 puntos a espacio simple (incluidos cuadros, gráficos, mapas, notas y bibliografía). Las colaboraciones destinadas a las secciones “Notas y Debates” y “Reseñas bibliográficas”, no deberán exceder de dos páginas.
- 4) Las notas se ubicarán al final del artículo y precediendo a la Bibliografía.
- 5) Las referencias bibliográficas irán al final del trabajo bajo el epígrafe *Bibliografía*, ordenadas

alfabéticamente por autores y siguiendo siempre el siguiente orden: apellido (en mayúscula), nombre (en minúscula) del autor, año de publicación, (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) o del libro (en cursiva), lugar de la publicación y editorial (en caso de libro), volumen y número de la revista. Sólo se incluirán en la bibliografía obras y autores citados en el texto.

- 6) Si el trabajo contiene un amplio número de referencias a documentación de archivo, material estadístico o fuentes documentales, estas deberán aparecer tras las referencias bibliográficas bajo el título *Fuentes*.
- 7) Las referencias en el texto irán a continuación de la cita, indicando entre paréntesis autor, año y página (Ejemplo: Thorp, 1988: 79), y en caso de varias obras de ese autor se las distinguirá con a, b, c, etc. Si se trata de fuentes editadas (prensa, revistas, repertorios documentales publicados por archivos, etc.) se ajustan a la normativa ya conocida. (Ejemplo de referencia de prensa: «El Industrial Uruguayo», Año II, segunda época, N° 23; Montevideo, Junio 7 de 1907). Si se trata de fuentes inéditas organizadas en instituciones públicas se indicará en primer lugar el nombre de la institución, y a continuación el fondo consultado, cajas y /o carpetas y la numeración o fojas del documento si corresponde. En los casos de papelería de instituciones privadas o públicas que no se encuentre organizada se buscarán las formas que permitan la identificación del documento (Ejemplo: Archivo Camera di Commercio Italiana di Montevideo, en adelante ACCIM, Carpeta caratulada «Relazione sommaria dell'anno 1890», Nota de la Camera di Commercio ed Arti di Firenze a la CCIM; Firenze, 27 Luglio 1890.) En síntesis, las referencias de fuentes inéditas se presentarán de la forma más adecuada para identificar el documento.
- 8) Las citas textuales, si exceden de tres líneas irán con sangría a ambos lados. En dichas citas los intercalados que introduzca el autor del trabajo deberán ir entre corchetes, para distinguirlos claramente del texto citado.
- 9) Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente, tener un breve título que los identifique e indicación clara de sus fuentes.

# LA HISTORIOGRAFÍA DE PIVEL DEVOTO SOBRE EL AGRO COLONIAL EN LA BANDA ORIENTAL: UN ESTUDIO DE «RAÍCES COLONIALES DE LA REVOLUCIÓN ORIENTAL DE 1811»

María Inés Moraes \*

## 1. La Colonia: matriz fundacional del agro uruguayo

El esfuerzo de reflexión historiográfica que aquí se presenta puede resultar equívoco sin aclaraciones previas. Por un lado, no proviene de una entendida en estudios historiográficos; por otro, no se inspira en impulsos parricidas que mal cabrían a quien no tuvo el privilegio de educarse con un formador de la importancia de Juan Pivel Devoto. Tiene como punto de partida una consideración personal sobre el lugar que ocupa el período colonial en ese complejo edificio intelectual que es la historiografía sobre el agro uruguayo, y como punto de llegada la necesidad de revisarla críticamente como una forma válida de prolongarla.

Los estudios histórico-económicos sobre la cuestión agraria en el Uruguay identifican tres grandes procesos de interés: a) la gestación de un conjunto de rasgos (institucionales y productivos) identitarios del agro uruguayo, en el pasado remoto (desde la Colonia hasta la mitad del siglo XIX); b) las transformaciones técnicas y sociales ocurridas en el medio rural entre 1860 – 1914, y c) el estancamiento tecnológico del sector agropecuario que caracterizó la mayor parte del siglo XX hasta c. 1990. En otro lugar han sido señaladas las notas principales de una historiografía agraria profundamente *nacional, ganadera y sectorial* (Moraes 1999). Podría agregarse aquí el contenido esencialmente pesimista y desesperanzador de un relato historiográfico donde la introducción de la ganadería es el puntapié inicial para la formación de un país, pero a la vez una especie de interminable caja de Pandora, de la cual habrían de derivar algunos de sus males mayores, y más prolongados. El saber establecido señala, efectivamen-

te, que fue precisamente la introducción – hacia el año 1600- de unas reses bovinas y la posterior multiplicación de las mismas sobre el actual territorio uruguayo, lo que hizo atractivo el territorio, atrajo a los hombres blancos, y finalmente, hizo posible la colonización efectiva de la franja este del río Uruguay, dando inicio al ciclo “histórico” del país. Sin embargo, la ganadería como primera y principal orientación productiva durante extensos períodos de la historia económica del país ha estado asociada recurrentemente a fenómenos de atraso económico y social, así como de dependencia, tanto con referencia a períodos concretos, como al largo plazo.

La asociación entre ganadería y atraso (técnico, económico y social) reposa en tres rasgos fundamentales que la habrían caracterizado desde el período colonial: *su carácter monoproductor*, que desarrolló eslabonamientos agrarios e industriales escasos y débiles; *la baja absorción laboral* de la producción ganadera a campo natural, que determinó una sociedad rural singularizada por la baja densidad demográfica, unas formas de vida social trashumantes y primitivas, así como una tendencia crónica al despoblamiento rural; y *el predominio de la gran propiedad territorial*, que garantizó ganancias fáciles y variadas formas de poder, en todas las épocas de la historia del país. Estas notas esenciales articulan el análisis histórico – económico sobre el medio rural uruguayo aún cuando el mismo admite una diferenciación entre períodos *modernos* (posteriores a un intenso proceso de *modernización rural* ocurrido en la segunda mitad del siglo XIX) y lo que por oposición podríamos – a riesgo de cometer un simplismo – denominar períodos *pre-modernos*. Y esta configuración productiva, técnica y económica esencialmente adversa es presentada como tal desde su verdadero origen, es decir, desde el pasado colonial. Los períodos pre-modernos de la historia agraria del país son, en este marco, el escenario más antiguo, la versión más arcaica, de una economía agraria singularizada por el atraso. Una verdadera Arcadia al revés.

(\*) Este artículo se basa en una ponencia que con el mismo nombre será presentada en las Jornadas de investigación y debate "La Argentina rural. Una relectura desde los clásicos" (Mesa 5: La construcción del discurso científico social sobre el agro), que se desarrollará en la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina), los días 4 y 5 de noviembre de 2004. Agradezco a José Rilla la lectura del escrito original así como sus atinados comentarios.

Una discusión de fondo sobre el impacto de la especialización ganadera en la historia económica del país, y específicamente, sobre el alcance y el significado de su carácter monoprodutor, sobre la baja absorción laboral de la ganadería a campo natural, y sobre el impacto del latifundio en diferentes periodos históricos locales es una tarea que excede largamente a este artículo, y posiblemente exceda la obra de un investigador solitario. Pero no se necesita más que sustraerse por un momento al consenso que anima el saber establecido para poner bajo sospecha la aparentemente poderosa *línea de continuidad* entre aquel pasado remoto y las etapas posteriores de la historia económica del agro uruguayo. Como por algún lado hay que empezar, parece útil revisar la historiografía sobre las estructuras económicas y sociales agrarias del período colonial, para poder ingresar con entendimiento a esa *conversación entre expertos* (McCloskey, 1991) sobre los periodos más remotos de la historia agraria uruguayo.

La tesis central de este trabajo es que Juan Pivel Devoto, reconocido fundador de la historiografía uruguayo *post-tradicional* (Ribeiro, 1991) (Soler, 1992) ha sido también el inspirador principal de lo que luego, en la obra de historiadores posteriores, pasará a conformar la *corriente principal* o *mainstream* sobre las etapas tempranas de la economía y la sociedad rurales en nuestro país. Aquí se toma en préstamo la expresión anglosajona *mainstream* para referirse a un corpus analítico coherente, construido sólidamente, que constituye una visión hegemónica sustentadora de un marco interpretativo general sobre innumerables aspectos laterales al período y al ámbito en cuestión.

La construcción de conocimiento histórico sobre el medio rural colonial discurrió a lo largo de dos carriles divorciados: una *mainstream* historiográfica que buscó en las estructuras agrarias del pasado explicaciones a diversos procesos de relevancia para la historia nacional, y una suerte de *periferia* historiográfica que encaró los temas del agro con objetivos menos precisos, menos ambiciosos y a menudo impresionistas, pero que aportó resultados sumamente valiosos en muchos casos, aunque menos lucidos.

La *corriente principal* sobre el agro colonial se ha construido sobre todo en las décadas de 1950 y 1960, y se despliega a través de tres aportes funda-

mentales: *Bases económicas de la revolución artiguista*, de Barrán y Nahum (1964), *La Banda Oriental pradera, frontera, puerto*, de Reyes Abadie, Bruscherá y Melogno (1966) y la saga sobre la revolución artiguista del equipo formado por Sala, de la Torre y Rodríguez (1967 -a) (1967-b) (1969). El programa de investigación que siguió la *mainstream* estuvo claramente marcado por una preocupación por comprender los grandes procesos del país en perspectiva de larga duración y en ese sentido, es parte de una historiografía profundamente *estructuralista*. Así, la cuestión agraria en la Colonia fue un paso necesario en la re-elaboración que esta corriente hizo del período revolucionario. Tuvo como objeto central de análisis las relaciones sociales y técnicas prevalecientes en el territorio oriental antes de y durante la revolución, y en segundo lugar, los ruinosos años 20 del siglo XIX (Alonso, Sala de Touron, de la Torre y Rodríguez, 1970) (Sala de Touron, Rodríguez y de la Torre, 1972).

Lo que aquí se denomina *periferia* historiográfica comprende un heterogéneo conjunto de trabajos de historia local, de “historias del gaucho”, y de “historias de la ganadería” producidos tanto por historiadores formados como tales, como por practicantes del oficio sin una formación disciplinaria específica, y por profesionales de otras disciplinas<sup>1</sup>. Esta denominación no entraña un juicio valorativo sobre estos aportes, si no que apunta a su ubicación de jerarquía respecto de la corriente principal. Más que un programa de investigación, este espacio historiográfico definió una estela impresionista de focos de interés: el gaucho, el mate, los orígenes de la ganadería, los orígenes de los centros poblados, “los indios”, las costumbres camperas, el folclore) que casi nunca desconoció la corriente principal pero que rehuyó (con excepciones) tanto discutir como reafirmar las tesis de fondo de aquella. Esta especie de discontinuidad analítica dio lugar a un estado del conocimiento sobre el agro pre-moderno también discontinuo, donde no resulta fácil integrar en una síntesis aportes de una y otra vertiente, y eventualmente se tiene la impresión de estar presenciando, como un testigo silencioso, un diálogo de sordos.

La importancia de revisar un aporte fundamental de Pivel al conocimiento histórico del agro pre-moderno deriva, así, de la hipótesis sobre su condición de piedra angular de la corriente principal.

## 2. La construcción piveliana del agro oriental hacia 1800: un estudio de “Raíces coloniales de la revolución oriental de 1811”

Aunque el mundo rural no era el objeto central de su programa de investigación, Juan Pivel Devoto hizo contribuciones fundamentales en materia de historia agraria no sólo en algunas de sus obras si no en prólogos de obras ajenas y en recopilaciones documentales, a menudo portentosas<sup>2</sup>. Este trabajo se centra en *Raíces coloniales de la revolución oriental de 1811* (Pivel Devoto, 1952) (Pivel Devoto, 1957) porque esta obra contiene una visión de conjunto sobre la economía rural del período colonial, que será recogida posteriormente en algunos de sus rasgos esenciales.

### 2.1. El programa piveliano de investigación sobre el mundo rural colonial: los orígenes de la revolución artiguista.

El aporte de Pivel sobre el mundo colonial viene dado por su interés por la revolución artiguista. El libro nace en el marco de esa gesta historiográfica singular, tan propia de un Uruguay de la mitad del siglo XX, que fue la construcción del Archivo Artigas, como lo señalan con claridad el título y el prólogo de la obra que aquí analizamos. Según explica el autor en un epígrafe de la primer edición, que reitera en la segunda edición, la obra *Raíces Coloniales de la Revolución Oriental de 1811* es la refundición de los prólogos que el autor desarrollara en los tomos del Archivo Artigas que contenían la documentación relacionada con la vida del héroe antes de 1811:

*“Por mandato de la Comisión Nacional Archivo Artigas prologué los volúmenes que contienen la documentación relacionada con la vida pública de Artigas antes de 1811 (...). Consideré más apropiado al fin propuesto enumerar los distintos problemas sociales, económicos y administrativos de la Banda Oriental en la llamada época colonial, que a mi juicio dieron origen a la revolución de 1811 y de los cuales deriva lo medular del pensamiento artiguista, el carácter y la orientación de aquel movimiento. Con el título*

*Raíces Coloniales de la Revolución de 1811 refundí luego ambos prólogos en un tomo publicado en 1952. Al reeditarlo ahora, me limito a desarrollar aquellos puntos que por las naturales limitaciones de un prólogo, fueron tratados en forma muy somera y esquemática”* (Pivel Devoto, 1957: s/n).

En efecto, los Tomos II y III del Archivo Artigas, editados en 1951 y 1952 respectivamente, contenían cada uno entre 400 y casi 500 páginas de “documentos relativos a la vida de José Artigas (1764-1805)” y “documentos relativos a la vida de José Artigas (1805-1811)”, prologados ambos por el autor (Archivo Artigas, 1951) (Archivo Artigas, 1952). Allí Pivel había estampado, al final del primero de esos prólogos, la aclaración según la cual *“Partiendo del principio de que la misión de prologoista de una colección de documentos históricos, no puede ser usar por anticipado las fuentes que por primera vez se publican, si no trazar el cuadro de la época a que pertenecen esos documentos y esquematizar cuando fuera necesario la vida del personaje que le sirve de tema central, es que hemos encarado este prólogo en la forma que antecede”* (Archivo Artigas, 1951: LXXXI). Mas adelante, “trazar el cuadro de la época” claramente se había convertido en *“enumerar los distintos problemas sociales, económicos y administrativos de la Banda Oriental en la llamada época colonial, que a mi juicio dieron origen a la revolución de 1811 y de los cuales deriva lo medular del pensamiento artiguista, el carácter y la orientación de aquel movimiento”*, es decir, en un paso analítico fundamental para comprender la revolución.

Este ingreso al tema del mundo rural colonial desde la pregunta por la revolución resultará paradigmático para futuros investigadores, tanto en términos del lugar que cupo al conocimiento del mundo rural colonial en un programa de investigación científica, como del abanico de preguntas y problemas que fue delimitándose sobre el mismo. En adelante y para siempre, en el Uruguay indagar sobre el mundo rural colonial será indagar sobre la revolución artiguista, y de esta especie de unión heurística forzosa resultarán potencialidades y restricciones poderosas para la construcción del conocimiento. Este aspecto se retoma al final del presente trabajo.

## 2.2. Los componentes de la visión piveliana del mundo rural oriental

El abanico de problemas *sociales, económicos y administrativos* que interesan al autor para comprender los orígenes de la gesta artiguista son amplios y no van únicamente a las cuestiones rurales; pero siendo la economía y la sociedad coloniales profundamente agrarias y rurales, el libro entero contiene, tal vez inevitablemente pero también sin ninguna ingenuidad, una descripción e interpretación sobre el mundo rural colonial en la Banda Oriental que habría de resultar fundamental<sup>3</sup>. Esta visión contiene diversos componentes que aquí se presentan organizados para mostrar su coherencia y articulación lógicas, sin que ello implique ninguna alusión al orden en que tales componentes son presentados y desarrollados en el libro.

**El primer componente** de esta visión piveliana del mundo rural colonial de esta parte del Virreinato es una cierta historia del poblamiento del territorio que contiene tres notas principales y un sesgo geográfico determinante. Las tres notas principales son: a) que la riqueza ganadera fue la que atrajo a los colonos hispanos y portugueses; b) que la colonización europea del territorio fue tardía; c) que dio lugar a un proceso caótico de apropiación de la tierra, de tendencia claramente concentradora en cuanto a su distribución y de consecuencias sociales y económicas adversas. En efecto, el autor abre su “cuadro de la época” señalando que:

*“La explotación de la riqueza ganadera en sus etapas primitivas de la corambre y salazón de carnes fue el factor económico que estimuló el proceso colonizador de la Banda Oriental, iniciado cuando ya se había clausurado el ciclo de la expansión hispánica en América. (...) Además, esa riqueza ganadera, conjuntamente con el anhelado límite del Río de la Plata fue el móvil que inspiró la expansión lusitana, ora impulsada por la iniciativa privada, ora realizada por la propia Corona de Portugal (...) Las tierras de la Banda Oriental fueron distribuidas por donación de la Corona a los pobladores, por denuncia de éstos, y por promesas de ventas que a veces no llegaban a perfeccionarse, sin perjuicio de lo cual se permitió que los interesados tomasen posesión de extensiones de campo a veces enormes (Pivel Devoto, 1957: 10).*

La ganadería es señalada entonces como móvil determinante del poblamiento ibérico del territorio, que se ubica en las etapas tardías de la colonización en cuanto se liga a la fundación de Colonia del Sacramento en 1680, de ahí la referencia a la presencia lusitana. Asimismo, una modalidad desordenada e imperfecta de acceso a la tierra fue propiciada también por las formas de explotación ganadera, con consecuencias económicas y sociales tan inmediatas como adversas:

*“Con frecuencia se daba el caso de que el denunciante, beneficiado luego con la adquisición de dilatadas extensiones de tierras merced a vinculaciones con las autoridades de Buenos Aires y Montevideo, permanecía radicado en la ciudad, no realizaba obra alguna en el campo, no lo poblaba con rodeos, ni levantaba un rancho. Era un poseedor que detentaba la tierra no para colonizar si no para utilizarla como lugar de faena del ganado cimarrón que allí penetraba en busca de pastos o aguadas (...)” (Pivel Devoto, 1957: 11-12).*

Pero estas notas se sostienen en, y forman parte indisoluble con, un sesgo geográfico implícito en el relato: se narra la historia del poblamiento de unas tierras comprendidas **adentro** de los límites geográficos del Uruguay moderno, un Uruguay naturalmente no existente en el período tratado, pero que parecería ser a todas luces el territorio que el autor tiene en mente cuando reconstruye el proceso de poblamiento. ¿De qué otra forma puede explicarse si no, que se omita cualquier referencia al trabajoso y antiguo proceso de poblamiento misionero guaraníco del Alto Uruguay en este relato? Un amplio, rico, y en algunos momentos de la historia colonial, muy densamente poblado territorio que formó parte del Litoral del Virreinato hasta 1801; una franja literalmente oriental de tierra que no sólo estaba geográficamente unida a la banda norte del Río de la Plata, si no que lo estaba históricamente por sucesos muy concretos desde los períodos más remotos del poblamiento (es decir desde antes de la fundación de Colonia del Sacramento); un territorio que sin formar un todo indiferenciado con la zona más al sur entre el Plata y el río Uruguay, estaba no obstante genuinamente integrado a ella y finalmente, un territorio reivindicado siempre por la Corona española aún cuando desplegara una enorme impericia en su defensa desde por lo menos 1750 y lue-

go, en plena década revolucionaria reivindicado como patriota y republicano por Artigas, primero con la letra (en las Instrucciones del año XIII) y luego con la espada (en la campaña de reconquista emprendida por Andresito Guaycurarú en 1816). Por el contrario, la cuestión de la presencia guaraníca misionera en la región es introducida por autor separadamente del relato del poblamiento, con referencia a lo que él mismo denominará “Disputas sobre tierras y ganados” y que constituye un capítulo introductorio a la importante cuestión del *arreglo de los campos* (Pivel Devoto, 1957:25-30) Volvemos sobre el tratamiento de este tema oportunamente, pero por el momento ha de quedar señalado que este divorcio analítico permite dejar sentada una versión *blanca, sureña y tardía* sobre el poblamiento en la cual no se incluye el componente misionero (guaranítico y mestizo) ni se pone el foco en el norte del Río Negro, a la vez que inaugura (contracara inevitable, casi) la estilizada pero persuasiva imagen del norte del Río Negro como “una dilatada estancia cimarrona, sin centros de autoridad que pusieran freno a los instintos” (Pivel Devoto, 1957: 30), donde campeaban el contrabando y la apropiación violenta de recursos productivos, apenas ocasionalmente trajinada por changadores semibárbaros. Ambos relatos tendrán larga vida posterior.

En sustitución de una perspectiva geográfica mas amplia, que descuidara la delimitación territorial contemporánea de su país en favor de una veracidad geográfica sin la cual tampoco puede haber completa veracidad histórica, el autor alude alternativamente vagamente al sur y al “norte del Río Negro” para introducir matices diferenciales a procesos de poblamiento y apropiación territorial que sabe diferentes, aún cuando los subsume bajos las tres notas centrales señaladas arriba. Así, cuando señala la importancia que tuvo la explotación del ganado vacuno en la colonización del territorio, apunta: “Al norte del Río Negro el procreo de los ganados y su faena se desarrollaron en forma anárquica; sobre la costa del Uruguay se extendían las estancias misioneras dependientes de Yapeyú, cuyos ganados y el llamado alzado, propiedad de la Corona, que se procreaba en la región fronteriza, eran con preferencia los que los portugueses extraían con el auxilio de los charrúas, minuanes y changadores” (Pivel Devoto, 1957: 10). Pero ¿qué significa “al norte del Río Negro” sino “hasta el río Cuareim o sus alrededores”, en esta frase? Porque Pivel posiblemente no ignoraba que las estancias de Yapeyú que llegaban por el sur hasta el Río Negro, comprendían por el

Norte una enorme franja territorial mas allá del Cuareim hasta el río Ibicuy, a ambos lados del río Uruguay, donde las formas de explotación del ganado eran más antiguas y estaban lejos de ser el mero saqueo anárquico a cargo de infieles y contrabandistas<sup>4</sup>. La descripción parece ajustarse, mejor (y aunque el autor no haya querido hacer uso de la documentación que prologaba, se nota que la leyó con fruición) a un tiempo que no es en verdad el período del poblamiento y la apropiación territorial iniciales y a un espacio geográfico que tampoco es su escenario<sup>5</sup>.

**El segundo componente** de la visión piveliana es una imagen muy nítida de la estructura económica y social del mundo rural colonial, que resulta directamente de la forma de apropiación de la tierra y de la especialización productiva ganadera. Esta imagen parte de una exitosa dicotomía entre dos modelos de unidades productivas (estancias) ganaderas: la explotación del “hacendado rico”, propietario ausentista que apenas practica las formas más atrasadas de explotación ganadera (la extracción del cuero sin proceso alguno de cría) en una “estancia rústica”, y la explotación “racional” (sic) de un “hacendado pobre”, poblador, civilizador, verdadero productor.

Así, el autor describe un tipo de explotación ganadera en la cual:

*“Para salvar la apariencia de que la tierra había sido efectivamente ocupada, a veces [el propietario] dejaba en ella un pequeño rodeo que también servía de sebo para atraer al ganado silvestre que vagaba sin rumbo. Cuando llegaba la primavera el propietario comisionaba desde la ciudad a un capataz para que con una partida de changadores contratados al efecto, se trasladara al campo que por lo general no conocía ni de vista, a fin de realizar la matanza en gran escala del ganado alzado que encontrara, con el exclusivo objeto de extraer el cuero”* (Pivel Devoto, 1957: 12)

Una explotación ganadera que no construye riqueza si no que la destruye, en definitiva, y propiciada por propietarios ausentistas que no invierten en formar rodeos ni mucho menos en deslindar y cultivar los campos, si no apenas en recoger zafalmente enormes cantidades de cueros vacunos



que envían a la ciudad directamente para su exportación, “*sin mayor esfuerzo, sin criar ganados, sin correr riesgos, sin pagar diezmos*”. (Pivel Devoto, 1957: 12).

En contraposición:

*“El hacendado civilizador del medio rural se afincó él con su familia, levantó su vivienda, en muchos casos verdadera atalaya, pobló la estancia con rodeo de ganado manso cuyo procreo vigilaba cuidándolo de las pestes y de la devastación de los perros cimarrones que devoraban las crías. Este estanciero colonizador, propulsor de la riqueza debió poseer la fortaleza necesaria para afrontar la soledad y la rudeza del medio expuesto a las acechanzas del bandolerismo”* (Pivel Devoto, 1957: 14)

De esta estructura productiva uniformemente ganadera pero dual, nace una estructura social colonial muy simple, articulada en torno a una clase de privilegiados hacendados comerciantes, unos cuantos gauchos semisalvajes, y unos hacendados pobres o estancieros colonos que trabajan con peones:

*“Cada uno de estos tipos de explotación de la riqueza ganadera influyó de distinto modo en el proceso de nuestra formación económica y social. En el primer caso, las faenas desordenadas desde la ciudad favorecieron el nacimiento de **una clase privilegiada de comerciantes – hacendados**, que agraciados con dilatadas posesiones de tierra, sin esfuerzo se beneficiaban del ganado silvestre. Las matanzas realizadas sin medida (...) a la vez que contribuyeron a la devastación de la riqueza, convirtiéronse en el medio de vida de una clase social formada por **changador gaucho** que en esa actividad desarrolló sus instintos semisalvajes y modeló sus costumbres, reñidas con todo lo que tuviera que ver con la autoridad y la sujeción al orden legal. La explotación racional realizada en la estancia formada con rodeos de ganado manso, **por el hacendado y su peonada** fue la explotación civilizadora que fomentó la riqueza, la que afincó al changador en un pago, la que dio origen a los núcleos poblados del medio rural”.* (Pivel Devoto, 1957: 17; subrayado mío)

Esta estructura social contiene, por lo tanto, dos tipos de detentadores de recursos productivos y dos tipos de trabajadores rurales, cada uno de ellos asociado a los anteriores. El origen de la dicotomía de hacendados, como se vio, parece ser el acceso desigual a la tierra. ¿Cuál es el origen de los diferentes tipos de trabajadores? Los changadores nacen – vagamente, desde que no se precisa su origen geográfico ni étnico- al amparo de la vaquería depredadora y contienen las notas esenciales de un *gaucho* puro: barbarie, fuerza, hedonismo.

*“Estos hombres sueltos, vagabundos sin tierra y sin familia, templados en las pruebas de una vida semibárbara, cuando formaban una cuadrilla para faenar en los campos realengos o en los de algún propietario que vivía en la ciudad, lo hacían bajo las órdenes de alguien que por su vaquía, intrepidez y conocimiento del medio se convertía de hecho en jefe de la partida (...) La empresa, en la que se perseguía un fin de lucro, lindaba por sus riesgos con la aventura, y por la aptitud para dominar las fuerzas salvajes que revelaban quienes la acometían, denunciaba la existencia de un tipo humano realmente singular”.* (Pivel Devoto, 1957: 15)

Los peones, a su vez, son changadores transformados por un nuevo modo de vida rural:

*“Para realizar los trabajos rurales [el hacendado civilizador] se valió de changadores que al afincarse en la estancia y abandonar la vida errante convirtiéronse a poco en peones, en mozos de campo aplicados a la tarea de levantar corrales, formar y cuidar los rodeos, marcar el ganado y realizar con método la faena para evitar la destrucción de las haciendas”* (Pivel Devoto, 1957: 14)

**El tercer componente de la visión piveliana** es la introducción de lo que dio en llamarse *el problema del contrabando*, en tanto uno de los rasgos esenciales de la economía y la sociedad del cambio de siglos (XVIII- XIX) en estos territorios. Con este nombre Pivel se refiere al intenso tráfico ilegal de cueros, ganado en pié (vacuno y equino), lienzos (de las Misiones, de Inglaterra o incluso de la India), tabaco y yerba que tenía lugar en todo el territorio fronterizo entre los dos imperios ibéricos, y

que constituía una actividad económica fundamental en los territorios interiores (no costeros) de la Banda Oriental. En realidad, se trata nada menos que de la existencia de un activo mercado interior, no disociado sino íntimamente ligado a la naturaleza ganadera de la producción predominante e incluso a los circuitos de exportación del cuero, pero que está localizado a espaldas de las principales ciudades puerto de la banda norte del Río de la Plata.

La presentación piveliana del problema, desde su misma denominación, subraya dos aspectos del fenómeno que a mi juicio fueron muy importantes para los historiadores posteriores, porque opacó dimensiones igualmente o más relevantes: a) la naturaleza mercantil de la actividad, es decir, el contrabando como un tipo de intercambio, que deslucía el dato verdaderamente importante de que se trataba de un mercado interno de los mismos productos que se exportaban, es decir, de un mercado nacido de la misma economía agraria que producía para la exportación; b) la ilegalidad del tráfico, que opacó (aunque como veremos enseguida, no eliminó completamente) la importancia de este mercado para la economía rural de aquellos territorios, concretamente, el funcionamiento de unos activos mercados de bienes y factores agrarios.

La presentación del problema que realiza el autor es muy elocuente de su preocupación fundamental y muy coherente con las fuentes oficiales que prologa. En efecto, obligado como estaba Pivel, a dar cuenta de la vida de Artigas (él mismo un ex-contrabandista devenido represor de contrabandistas en el marco de una amnistía), extrema esfuerzos en explicar el fenómeno en el marco de las condiciones geográficas y legales imperantes:

*“Cuando el gobierno de Montevideo logró estabilizar hacia el Norte sus avanzadas (...) y [sus] fortificaciones del Este fueron obstaculizando el paso por esa región, las extracciones de ganado y faenas clandestinas que hacían los changadores para llevarse los cueros se localizaron con preferencia en el norte del Río Negro, en la región antes referida (...) No solo por razones de distancia sino para evitar los gastos de acarreo, el pago de alcabalas, de los derechos de guerra y el decomiso, si los cueros eran orejanos. Esta extracción de ganados y cueros por la frontera con Portugal (...) tuvo su réplica lógica en la introducción de artículos de pro-*

*cedencia lusitana en el territorio de la Banda Oriental (...) Tal el origen del comercio ilícito, del contrabando estimulado por factores de orden geográfico y por las características del propio régimen monopolista”* (Pivel Devoto, 1957: 19).

En este mismo sentido, el autor arriesga una ponderada defensa del contrabando, *“(...) un proceso social y económico que desbordó los débiles marcos legales y sólo respondió a fuerzas instintivas y naturales”* (Pivel Devoto, 18957: 20), así como eventuales perdedores y ganadores con el contrabando:

*“Este tráfico ilícito (...) originaba sin duda grandes perjuicios a la Corona, obligaba, además a mantener un costoso sistema de fiscalización; pero favorecía a los que pasaban cueros y ganados por la frontera del Brasil, eludiendo la inspección que se hacía en Montevideo, y beneficiaba también a los comerciantes de esta ciudad, que burlando a los reconocedores de los hacendados o en complicidad con ellos, adquirían cueros faenados clandestinamente por los changadores, así como efectos introducidos por la frontera (...) Tales hechos, que arruinaban la economía real, estimulaban sin embargo el desarrollo de la Banda Oriental, expandían, bien que sin orden, la población en su territorio, reducían el precio de algunos productos, daban origen en unos casos a las fortunas privadas y ocupación a aquellos hombres de campo, sin tierras, que llevados por su instinto de libertad satisfacían en este quehacer arriesgado su vocación de aventuras”* (Pivel Devoto, 1957: 23).

Esta versión pone en primer plano la naturaleza fronteriza del fenómeno y no se detiene a señalar el hecho de que ante todo estaban dadas las bases productivas para ese mercado fronterizo de bienes y hombres, en la economía ganadera imperante. Tampoco analiza, por lo tanto (aunque la enumeración de la cita reciente muestra hasta qué punto ve sus implicancias) que ese mercado interno era la contracara del otro, el de las ciudades puerto, orientado a la exportación. A Pivel le preocupa el carácter delictivo de la actividad y el componente policiaco de su combate, porque de ello hablan sin pausa, infatigablemente, las fuentes oficiales que prologa. “Ve” la sociedad rural que carga y descarga carretas

clandestinamente con los ojos de las autoridades españolas radicadas en Buenos Aires y Montevideo, ya impotentes, ya indolentes ante un mercado prohibido pero más real, más dinámico y robusto que otros legales. El autor ve sus ligazones con los comerciantes portuarios, con hacendados oportunistas y hasta con una mano de obra rural que sabe estacional aunque prefiera reportar como dotada de “instinto de libertad”. Pero de alguna manera contrae la misma obsesión que sus fuentes y no alcanza a redondear una imagen única, integral, de una economía rural cuya orientación exportadora no trabó la gestación de unos activos mercados interiores de bienes y factores agrarios cuyo carácter ilegal es, desde otro punto de vista, un aspecto de segunda importancia.

**El cuarto componente central** de la visión piveliana es la célebre “cuestión del arreglo de los campos”: tanto el nombre como el contenido descriptivo y analítico del problema resultaron cruciales para la historiografía posterior.

Bajo el subtítulo de “Disputas sobre tierras y ganados” (Pivel Devoto, 1957: 25) el autor introduce la cuestión de que el estado general de la campaña oriental planteaba una serie de problemas de orden administrativo, económico, fiscal y policial a la autoridad española, dando lugar a una secuencia de expedientes oficiales donde se plantearon diferentes diagnósticos y soluciones para un “arreglo de los campos” (Pivel Devoto, 1957: 25-30). La densidad de los mismos, pero sobretudo, la impronta que el autor sospecha tuvieron estos antecedentes en el pensamiento artiguista sobre la cuestión agraria de su tiempo, lo lleva a tratarlos ordenadamente en un capítulo especial, bajo la denominación “Planes para la ordenación del medio rural”<sup>6</sup>. El primer documento es el muy célebre anónimo “Noticias sobre los campos de la Banda Oriental” de 1794, que había sido dado a conocer por Rogelio Brito Stéfano en 1953 y que no parece injusto decir que dejó una profunda huella tanto en historiadores como en historiados, porque proponía como solución definitiva al problema de la inseguridad y el contrabando en la campaña, la expropiación de las estancias de los hacendados ausentistas y su adjudicación entre labradores, changadores y peones de campo desposeídos (Pivel Devoto, 1957: 59-60). El segundo documento presentado es la también célebre *Memoria sobre el estado rural del Río de la Plata*, escrita por Azara en 1801; le subsigue un alegato impresionante del militar español Jorge Pacheco escrito en 1801

contra los derechos del pueblo de Yapeyú a las tierras y ganados al norte del Río Negro, (Pivel Devoto, 1957: 63-65), luego un estudio de las recomendaciones formuladas por el Comandante de la Villa de Melo y Guardia de Cerro Largo Coronel Joaquín de Soria en 1800 (Pivel Devoto, 1957: 65); y finalmente la obra del secretario y asesor de Avilés, Miguel de Lastarria, conocida como *Colonias Orientales del río Paraguay o de la Plata* (1804).

Una lectura actual de los pasajes de esos informes extractados por Pivel revela que los mismos abordan los siguientes problemas que atravesaban la vida rural del período:

- a) una primera cuestión que hoy denominaríamos *institucional*, relacionada con las formas de acceso y por lo tanto de distribución de los recursos tierras y ganados en un escenario de imperfectos derechos de propiedad. Así por ejemplo las referencias del anónimo de 1794 a que “*el que tiene estancia poblada y pastoreada no necesita de otro arbitrio de buscar la vida y así no roba ganado ni se dedica a el contrabando; y solo ejerce estas dos granjerías el que tiene una estancia yerma e inhabitada, sin otro fin que el que le sirva de trampa para la caza del ganado y de pasaporte para introducirlo*” (Pivel Devoto, 1957: 59), pero también las recomendaciones de Azara de “*dar títulos de propiedad de las tierras que tuviesen pobladas a los que no los tienen, y son los más desde el Río Negro hasta Montevideo, quitándoles las que no tengan bien pobladas para darles a otros*” (Pivel Devoto, 1957: 61).
- b) una segunda cuestión que hoy denominaríamos *étnica*, relacionada con la convivencia de al menos dos familias étnicas de origen precolombino (los guaraníes tapes, que las fuentes suelen reportar como “indios cristianos” y los chaná-charrúas, que las fuentes denominan “infiel”) entre sí y con otros segmentos respectivamente mestizo y blanco que conformaban la población rural de estos territorios. Esta cuestión recorre las recomendaciones de Azara, quien propone dar tierras a los primeros y reducir cuanto antes a los segundos, ya sea por vía militar o mediante la apropiación de las tierras que ellos ocupan fundando pueblos. La cuestión étnica ocupa un lugar central en el texto de Pacheco, que se pregunta “*de qué le sirve al indio* [se refiere a los tapes de los antiguos pueblos mi-

sioneros] *tener formidables estancias, si él aunque mate abundante y venda con estimaciones las pieles, sólo come carne de toro sin sal, y anda toda la estación del año con camisa y calzoncillos de algodón burdo fabricado en sus mismo telares*”, para de esa forma legitimar la usurpación de tierras y ganados yapeyuanos al norte del Río Negro. La cuestión étnica tiene un lugar destacado en la obra de Lastarria, quien proponía en primer lugar crear dos gobiernos al oriente del río Uruguay: uno al norte del Río Negro hasta la confluencia del Uruguay con el Pepirí Guazú, que era la frontera inter-imperial definida en el Tratado de San Ildefonso (es decir, un gobierno que comprendía toda la antigua zona misionera oriental), y otro al sur del mismo río, bajo dominio de Montevideo, para proseguir luego recomendando la privatización de las tierras comunales al norte y una mejor distribución de las tierras realengas al sur, siempre con el indio cristiano como sujeto preferencial de las adjudicaciones (Pivel Devoto, 1957: 60-68).

- c) Finalmente, un tercer eje problemático tiene que ver con *la peculiar forma de funcionamiento de unos mercados regionales de productos y factores agrarios* que resultaba de las cuestiones institucional y étnica. La intensa circulación de bienes agrarios erosionaba la posición fiscal de las autoridades españolas locales y eventualmente afectaba los intereses de comerciantes monopolistas. La factibilidad de apropiarse de tierra y ganado (que es como decir tierra y capital, porque la vaca es un bien de producción incluso en una economía pre-moderna) dificultaba la formación de un mercado de trabajo asalariado, eventualmente encarecía su precio, y sobretodo, daba lugar a formas de vida y trabajo rurales que ciertos sectores de intereses portuarios y gubernamentales consideraban contrarios a los suyos propios. Al margen o no de estos intereses, y muy en línea con el pensamiento ilustrado al que pertenecían, tanto Azara como Lastarria parecen haber estado muy conscientes de que la eliminación de barreras institucionales y geográficas para la circulación de productos y hombres, que pesaban sobre estos mercados, redundaría en formas más eficientes de producción y consumo (Pivel Devoto, 1957: 61-

63). En otras palabras, el tratamiento que los autores del expediente sobre el arreglo de los campos hicieron del problema del contrabando muestra la verdadera naturaleza del problema, que dista de ser su mera condición de actividad *delictiva*.

Pivel transcribe en algunos casos citas extensas de algunos de estos documentos, subraya algunos aspectos de su contenido, y resume los diagnósticos y recomendaciones tratados, de la siguiente manera:

*“(…) Los funcionarios españoles cuyas sugerencias sintetizamos, coincidían en que [A] era necesario regularizar el régimen de la propiedad territorial, legitimando los títulos de los poseedores; en que [B] convenía limitar la extensión de las estancias, entregar la tierra a quienes la trabajaran, [C] reducir a los indígenas, moralizar las costumbres, colonizar la región fronteriza y habilitar a sus pobladores para que pudieran defenderse de los portugueses. Algunas de las soluciones propuestas, como ser la modificación de las jurisdicciones, chocaban con los intereses regionales; otras, como la subdivisión de las grandes propiedades, con el egoísmo de los terratenientes; los proyectos para establecer poblaciones en el Norte, con la falta de recursos y, según se verá, con la sordidez de los mismos a quienes beneficiaría la estabilidad social de aquella región”* (Pivel Devoto, 1957: 68)

Lo principal de este resumen es que presenta la cuestión del acceso a la tierra y del tamaño de la propiedad territorial (puntos **A** y **B**) como problemas en sí mismos, sin relación con la cuestión étnica (punto **C**), desatando lo que en realidad los documentos de época traían atado. Además, la cuestión étnica aparece trasmutada en su significado, al subsumirla en la problemática de la condición fronteriza de estos territorios, como parece quedar sugerido en el punto C. El punto de vista piveliano sobre el “el arreglo de los campos” quedó, así, circuido a la cuestión del acceso y distribución de los recursos como un único y principal eje problemático del mundo rural oriental en el cambio de siglo, secundado por la dificultad para controlar y organizar una desordenada vida de frontera. Importa señalar la vinculación lógica entre este enfoque y el

tratamiento dado originalmente a la cuestión del poblamiento, y particularmente, al sesgo geográfico ya apuntado. El autor, que no consideró el componente misionero en su relato sobre el poblamiento inicial, se mueve en el imaginario de un Uruguay geográficamente *moderno* y étnicamente muy *blanco*, sin indios y casi sin mestizos. No registra, así, la implicancia étnica que por ejemplo la disputa jurisdiccional mencionada en el alegato de Pacheco tenía, ni mucho menos registra el abuso de autoridad y de poder con que unas élites (las de Buenos Aires y Montevideo) se arrojaban sobre la tierra y el ganado de otras (las élites provinciales de Corrientes y Misiones), por no mencionar a quienes concretamente vivían y trabajaban en la antigua estancia de Yapeyú en territorios orientales.

### 2.3. Síntesis: las notas principales de la visión piveliana del mundo rural

En forma sintética, las notas principales de esa visión fueron: 1) una demarcación moderna de la unidad de análisis (el Uruguay como Estado – nación era en el fondo el centro de su interés); 2) una imagen muy estilizada de la estructura productiva y social agrarias del período colonial; y 3) una descripción del mundo colonial al servicio de la comprensión del artiguismo. Las tres notas habrían de dejar una huella muy larga en la historiografía posterior, y tienen implicancias muy concretas.

*La demarcación moderna de la unidad de análisis* responde, en Pivel Devoto, a una expresa o latente conciencia de la función social del historiador como constructor de conciencia ciudadana. Toda la gesta del Archivo Artigas, pero también su extensa labor al frente del Museo Histórico Nacional, su profusa labor como recopilador, editor y prologuista de fuentes, y su también extensa actividad docente pueden constituyeron un apostolado personal para con la causa de la civilidad democrática, entendida ésta como profundamente enraizada en la historia. Esta preocupación esencial por darle al pequeño país sin grandezas pasadas una vocación autonómica temprana, una conciencia de un todo diferenciado y diferente de los territorios vecinos, lo llevó a escribir una historia colonial eminentemente *nacional*; algo que hoy veríamos como un dudoso punto de partida, pero que seguramente fue una etapa inevitable en la historiografía del tema. Lo interesante es que ese recorte nacional señaló un camino nunca abandonado por sus seguidores de la *mainstream*, aún cuando pudiera haberse destilado de ellos todo atis-

bo de nacionalismo autocomplaciente. Así, la pintura piveliana del mundo colonial oriental presenta de hecho una Banda Oriental jurídica y territorialmente incierta como si fuera un dato incommovible; analiza su economía y su sociedad rurales como si efectivamente hubieran algo que pudiéramos llamar una economía y una sociedad *orientales* hacia 1800; reduce la realidad de la pertenencia misionera de la mitad del territorio de lo que luego sería el Uruguay moderno a una anécdota litigiosa, y por encima de todo, desvincula la dinámica económica y social rural de su *Banda Oriental* de la del conjunto del Virreinato. Su necesidad de detectar rasgos autonómicos impregna todo su relato sobre el poblamiento, que a fuerza de recortar el territorio analizado niega componentes étnicos fundamentales del poblamiento original de esta región; escamotea aspectos fundamentales sobre la producción ganadera más remota, como su vinculación con una economía misionera no atlántica en decadencia (Saguier, 2003); y deja en segundo plano la existencia dinámica de unos mercados internos de factores y productos agrarios de carácter regional, sólo entendibles en términos de la vinculación material de la producción local con territorios y poblaciones adyacentes.

*La imagen sumamente estilizada de la estructura productiva y social colonial* es a la vez un resultado de su adscripción geográfica a una Banda Oriental analíticamente autónoma, de las fuentes que utiliza, y de su necesidad de *ponerle economía y sociedad al artiguismo*. En efecto, al momento de escribir los prólogos que aquí se refieren, Pivel muestra un conocimiento erudito de las fuentes documentales oficiales y administrativas, pero es dable preguntarse hasta que punto habrían sido expurgados los archivos judiciales y privados que la bibliografía posterior en una década tanto aprovecharía. Sumado esto al hecho de que se está estudiando una economía y una sociedad forzosamente “recortada” en algunos de sus vínculos esenciales, y al hecho de que finalmente la pregunta principal del autor era por la estructura económica y social con la cual vino a lidiar la revolución artiguista. A diferencia de historiografías posteriores, que vendrían a preguntarse por la naturaleza feudal o capitalista de las relaciones sociales, por la orientación exportadora o interna de los mercados, por el grado de progreso o atraso tecnológico de la agropecuaria de la época, Pivel Devoto estaba interesado antes que nada por comprender por qué cuando estalló la Revolución de Mayo Montevideo había apoyado a las autoridades virreinales y la campaña había apoyado la revolución.

Efectivamente, su *necesidad de describir el mundo rural colonial para comprender el artiguismo* seleccionó objetos de estudio, definió prioridades y sobretodo, “pegó” para siempre dos programas de investigación que nunca, en cualquier caso, hubieran sido ajenos el uno del otro, pero que en el caso uruguayo quedaron posiblemente subsumidos, como es el caso de la investigación sobre el período colonial y sobre el período revolucionario. Ciertos consensos implícitos derivan de ello: que el período colonial es “muy corto” en el caso uruguayo y constituye apenas una antesala del mundo de la revolución; que los estudios agrarios del período colonial se “cortan” por su adscripción al artiguismo, y en tal sentido, es razonable que sean llevados por historiadores especializados en la temática de la emancipación, y descuidados por los estudiosos de la historia económica de la agropecuaria.

### 3. El legado de Pivel a la “corriente principal”

La visión piveliana del mundo rural estaba destinada a dar frutos con diferente grado de fidelidad genética.

El saber establecido por los historiadores uruguayos sobre el mundo rural colonial hereda, aunque con énfasis desiguales en cada caso, algo de estas tres notas esenciales. **La demarcación nacional del objeto de estudio** es notoria en la versión establecida sobre el poblamiento del Uruguay. Existe un amplio consenso en torno a que en un primer momento (hacia el siglo XVII) y sobre un “vacío demográfico” inicial se desarrolló en el territorio oriental una actividad extractiva (la vaquería) de muy baja absorción laboral y escasos eslabonamientos productivos, que no fue suficiente para inducir al poblamiento sistemático del territorio por parte de la Corona española, sino hasta que los portugueses fundaron Colonia del Sacramento casi a las puertas mismas de Buenos Aires, en 1680. La condición de territorio fronterizo entre los dos grandes imperios ibéricos avivó el interés por poblar la franja norte del Río de la Plata, y comenzó el poblamiento oficial español con la fundación de Montevideo en la tercera década del siglo XVIII, en oleadas sucesivas desde el Sur. Este relato sostiene tres componentes interpretativos centrales sobre el proceso de poblamiento del territorio que hoy es el Uruguay: a) que comenzó tardíamente, ya entrado el siglo XVIII como resultado del “calentamiento” de la frontera inter.- imperial (Reyes Abadie, Bruschera y

Melogno, 1966); b) que el ganado precedió al colono (Campal, 1961); c) que el territorio al norte del Río Negro fue un territorio marginal al proceso de poblamiento más antiguo, permaneciendo como refugio de tribus indígenas resistentes a la dominación blanca y ámbito de actividades también marginales e ilegales (el contrabando) que las autoridades platenses continuamente tratarían de controlar mediante diversos recursos (desde el rigor disciplinario hasta la fundación de nuevos centros poblados y el reparto de tierras) (Reyes Abadie, Bruschera y Melogno, 1967) (Sala de Touron, Rodríguez y de la Torre, 1967).

Esta versión adolece del mismo sesgo geográfico que la versión primigenia de Pivel Devoto: se ajusta, en todo caso, a la porción sur del territorio uruguayo actual y remite a un proceso de colonización del norte del Río Negro en oleadas sucesivas desde el Sur (Barrán y Nahum, 1997: 86) que sólo es real si se piensa en una hipotética Banda Oriental que terminase en el río Cuareim. El propio Campal demostró que los jesuitas introdujeron ese ganado (que luego dice precedió al colono) en el territorio, y lo hicieron en el marco de un proceso sistemático de fundación de pueblos y apropiación de la tierra, allá donde luego quedaron establecidos los “siete pueblos” de las Misiones Orientales. Si bien cada historiador define una unidad de análisis acorde a su objeto de estudio, no parece sensato reconstruir la colonización del territorio que hoy es el Uruguay teniendo en cuenta sus límites actuales. Además, si se acepta que el concepto de región es también una construcción histórica, resulta significativo que el vasto territorio comprendido entre la orilla norte del Río de la Plata y la curva más septentrional del río Uruguay es nombrado como *Uruguay* o *provincia de Uruguay* en *cartas anuas* y mapas jesuitas desde por lo menos 1611, y en correspondencia de las autoridades civiles del Plata, desde 1626, como muy bien documentara Ariosto González en una dura polémica con Angel Vidal hace décadas (González, 1943). La ocupación, apropiación y valorización de este territorio comenzó por lo tanto con el siglo XVII, cuando los jesuitas comienzan la fundación de pueblos de este lado del río Uruguay, y dio lugar a un prolongado proceso de poblamiento con un fuerte componente indígena (tape) y mestizo, que tampoco fue tardío<sup>7</sup>.

**La imagen estilizada de la estructura productiva y social rural** ofrece un caso interesante de continuidad en el cambio. La corriente principal

complejizó la visión piveliana original por medio de una densidad analítica y una aportación empírica relevantes, pero mantuvo casi los mismos énfasis críticos respecto del atraso económico y social general del medio rural. Seguramente el punto de contacto mayor entre la corriente principal y la visión piveliana en este aspecto resulta de lo que se acaba de analizar en el apartado anterior. Efectivamente, esa historia del poblamiento conlleva un relato sobre la apropiación y valorización del territorio que se convierte en uno de los aportes fundamentales de la *mainstream*. Este relato mostró como a partir de la fundación de Montevideo comienza el reparto de suertes de estancia y de chacra en la campaña de la ciudad fuerte, y luego, progresivamente desde ese foco inicial, tiene lugar durante el resto del siglo XVIII una sucesión de concesiones y apropiaciones de hecho sobre las mejores rinconadas del territorio al sur del Río Negro. Este proceso se dio en el formato de grandes – a menudo inmensas – propiedades privadas, que gracias a la codicia particular y la desidia oficial, hacia 1800 ya ocupaban las tierras adyacentes al río Arapey (Sala, de la Torre y Rodríguez, 1967-b), y esta desigual estructura de la propiedad territorial habría de tener consecuencias nefastas. El latifundio particular obtuvo, así, estatuto de protagonista de primer orden, homogéneo y ubicuo, en la matriz histórica del país.

Puede hablarse de una coincidencia entre la *mainstream* y Pivel en el antilatifundismo, pero por motivos diversos, y sobretudo, fundamentado de manera diversa. Pivel había denunciado una estructura dual (hacendados ricos y hacendados pobres) pero no había hecho principal hincapié en el tamaño de las explotaciones, sino en el ausentismo. Resulta interesante señalar que Barrán y Nahum, discípulos confesos y los principales herederos de la visión piveliana del mundo colonial en *Bases económicas de la revolución artiguista* (1964), se niegan a identificar el latifundio colonial con el latifundio contemporáneo y especialmente se hacen cargo de la dificultad para asociar el tamaño de los predios con su grado de desarrollo productivo en el período colonial (Barrán y Nahum, 1997: 77-87). Por lo demás, los principales estudiosos de la estructura económica colonial dejaron una tipología más bien compleja tanto de unidades productivas como de formas de acceso a los recursos productivos (Sala, Rodríguez y de la Torre, 1967 – a), pero donde el latifundio juega un papel primordial para entender lo esencial de la dinámica económica y social rural. Podría señalarse, entonces, una continuidad en la condena a

lo que fueron consideradas *formas retardatarias de explotación ganadera* donde formas imperfectas de acceso a la tierra era, para todos, un factor explicativo de la mala distribución de la misma, y esto último, un factor fundamental de atraso.

El énfasis en una estructura social primitiva y proclive al atraso se acentúa en el análisis que la corriente principal hizo sobre el mercado de trabajo rural. La visión establecida por la *mainstream* señala que inicialmente el sistema de explotación ganadera mediante vaquerías habría requerido un tipo de trabajador trashumante, esporádico, con importantes requerimientos en materia de fortaleza y destreza físicas, que ha sido asociado a la mítica figura del gaucho, un tipo racial y culturalmente mestizo identificado con la figura del *changador* piveliano (Sala de Tourón et al; 1967 – a: 151) (Barrán y Nahum 1997), (Dotta et al. 1972), (Campal 1962). En general la bibliografía ha hecho énfasis en esta condición trashumante y temporal del trabajador rural de las vaquerías, señalando que en los períodos interzafrales el gaucho no trabajaba, ya que la mala especificación de derechos de propiedad sobre tierras y ganados en aquel medio rural les permitía vivir como verdaderos *free-riders* (Sala de Tournon et al; 1967 – a: 151) (Campal; 1962: 43-45) (Millot y Bertino, 1991). La idea central es que la explotación mediante vaquerías implicaba un uso extremadamente discontinuo del trabajo, dando lugar a la existencia permanente de una masa móvil de “hombres sueltos” que más adelante, cuando se generaliza el sistema de estancias de rodeo, los dueños de tierras toleran en tanto les sirve como mano de obra furtiva, tanto para las actividades de arrinconar y arrear el ganado como para ejercer un activo contrabando de tropas y cueros con el vecino imperio portugués, pero que siempre está en el límite de la excedencia. (Sala de Tournon et al. 1978) (Millot y Bertino 1991). Esta noción se complementa con la idea de que en las últimas décadas del siglo XVIII se inició un largo proceso basado sobretudo en la represión legal y militar, por convertir a los “hombres sueltos” en otro tipo de trabajador rural, más continuo en cuanto al flujo del trabajo aplicado, fijo al establecimiento que lo acoge y sobretudo, respetuoso de la propiedad ajena. En este marco, tuvo lugar la formación de un nuevo segmento de peones y jornaleros ocupados en las tareas de castrar y marcar el ganado, y de cuidar los lindes de las estancias sin cerco. Es decir, se cumplió aquella mutación del *changador* en *peón de campo* que reseñara Pivel,

sólo que no bajo formas tan pacíficas ni con resultados tan apacibles como quedaba sugerido en la versión piveliana. Conviene acotar, además que según la versión más difundida, el proceso de asalarización incluyó diversas formas de salario, y que la aparición y desarrollo de diversas formas de aparcería (el agregado y el puestero, los más frecuentes) fueron interpretados por estos autores esencialmente como arreglos institucionales para la provisión de mano de obra (concretamente fueron tratados como formas de tributo en trabajo para con los dueños de la tierra) (Sala, Rodríguez y de la Torre, 1967 – a) (Sala y Alonso, 1986) (Millot y Bertino, 1991). No es menor el hecho de que esta visión no tuvo en cuenta que la aparcería es también un arreglo institucional para el acceso a los recursos productivos, y en ese sentido, agregados y puesteros son también detentadores de recursos productivos distintos del latifundista cuyas unidades productivas son distintas del latifundio que les da asiento.

Esta lectura de las formas de aparcería casi exclusivamente desde la perspectiva del mercado de trabajo rural durante la colonia resultaba crucial para mantener intacto el papel determinante que estos autores daban al latifundio como unidad productiva tipo en la dinámica económica y social del campo del período, aunque debe posiblemente más al instrumental teórico de sus autores que a la herencia de Pivel, quien se había limitado a definir un proceso lineal (si bien secular) de transmutación del gaucho en peón.

Finalmente, la necesidad piveliana de conocer el mundo colonial para entender el artiguismo mantuvo intocada la unión programática ya señalada. Las principales obras que se esfuerzan por brindar una interpretación comprensiva de la economía y la sociedad coloniales concluyen con una interpretación de la revolución artiguista que se deriva de lo primero. Así, *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto* (Reyes Abadie, Bruschera, Melogno, 1966) contiene, además de uno de los títulos más sugerentes de la historiografía uruguaya, una de las versiones posiblemente más poéticas de la revolución de 1811 como la confrontación entre unos intereses portuarios (“el puerto”) y unos intereses rurales (“la pradera”) sobre el destino final de la ancha tierra (“la frontera”) que se extendía mas allá de los confines de Montevideo: para los primeros era una garantía de su riqueza, y por lo tanto, objeto de codicia privada; para los segundos en cambio, “era el horizonte abierto de la tierra común y libre”. Esa dispu-

ta es el nudo del conflicto artiguista, y tras su fracaso, de las instancias incluso posteriores de la historia uruguaya del siglo XIX.

Para Sala, Rodríguez y de la Torre la naturaleza profundamente agraria del ideario artiguista es una de sus notas esenciales, y ésta hunde sus raíces en los conflictos sin resolver entre distintas capas de la sociedad rural del 800 (Sala, Rodríguez y de la Torre, 1978). En una visión aún más precisa sobre el contenido reformista de la revolución artiguista, se dirá que fue una oportunidad para recorrer una *vía farmer* de tránsito al capitalismo en el caso uruguayo, y que su fracaso abrió el cauce al triunfo algo tardío, recién en la segunda mitad del siglo XIX, de una *vía junker* (Sala y Alonso, 1991).

#### 4. Final

Este recorrido por la visión de una autor fundamental y sus herencias admite dos tipos de comentarios finales.

El primero refiere a las formas y mediaciones con que las construcciones historiográficas perviven y se modifican. Un tema de reflexión historiográfica, pero también de hondas connotaciones metodológicas para todos quienes practicamos el oficio de albañiles del conocimiento: hasta las rupturas más radicales guardan algún registro del pasado científico, y lo nuevo se nutre de lo viejo incluso donde menos se piensa. La moraleja de humildad no está de más en un texto como éste, donde se hizo un análisis crítico y (como se verá enseguida) se va a proponer un cambio de perspectiva.

El segundo refiere a la necesidad de actualizar la agenda de investigación sobre el mundo rural pre-moderno. En este marco, parece sensato comenzar por postular la necesidad de romper con la geografía piveliana de la historia rural pre-moderna, por decirlo de alguna manera<sup>8</sup>. Esto significa romper con el recorte nacional, en primer término, y enseguida, romper con la perspectiva geográfica sureña (en realidad metropolitana) de toda la historiografía económica sobre los períodos anteriores a 1850. Así como Joaquín Torres García alguna vez dio vuelta el mapa de América del Sur en un célebre dibujo, parece necesario poner boca abajo el mapa de jerarquías territoriales, a la hora de contarnos mejor la historia del poblamiento inicial del territorio, de la apropiación de la tierra, de las formas más antiguas de explotación ganadera, y la gestación de una sociedad rural de rasgos profundamente originales.



Resulta imprescindible reconocer que los territorios al norte del Río Negro nunca fueron el mero patio trasero de la jurisdicción de Montevideo (por más que los hacendados de ésta así lo quisieran), en el sentido de una prolongación menos intensa de su sociedad y su economía, sino un espacio con una historia y una historicidad propias: más antigua, menos blanca, menos española y seguramente más católica, que la jurisdicción de Montevideo. En verdad, un territorio integrado durante casi toda la colonia a un foco alguna vez muy potente en lo demográfico y lo económico, como fue el foco misionero jesuita, y posiblemente delimitado al Oeste no por el río Uruguay (como hoy parece y siempre se estudió) sino por el río Paraná, notoriamente un partidario territorial más relevante que el río Uruguay hasta la consolidación de los Estados nacionales.

Entre otras rupturas, esto implica también abandonar la arraigada mitología de la intemporal homogeneidad (regional, racial, social, cultural) del Uruguay. A la historia económica rural pre-moderna le hace falta restituírle la geografía, en muchos sentidos: en cuanto pone restricciones medioambientales específicas para las prácticas productivas, en cuanto define circuitos territoriales también específicos para la producción y la circulación de la riqueza, y en cuanto define unidades de análisis que han de constituir futuros objetos de estudio en la nueva agenda de investigación. Cuando se abandona la perspectiva del Estado – nación aparecen las comarcas, y éstas se materializan en un territorio concreto. En efecto, “la campaña del Uruguay” no es un objeto de estudio plausible antes de 1850, si se quiere hacer su historia agraria. Habrá que pensar en términos de regiones, sub-regiones, circuitos o como corresponda nombrar en cada caso, donde desde luego que las fronteras nacionales carecerán de sentido. El sur y el norte del Río Negro aparecen como dos unidades de análisis muy posibles, pero de precaria definición todavía. La mera dificultad para identificar de antemano estos eventuales objetos de análisis confirma la imperiosa necesidad del cambio.

El giro geográfico propuesto posiblemente dará resultados novedosos en términos de la estructura económica y social del mundo rural pre-moderno. Habrá, posiblemente, regiones ganaderas directamente integradas a la economía atlántica por medio de Buenos Aires y Montevideo, y regiones ganaderas que sólo se vinculan a los puertos de salida indi-

rectamente, por medio de circuitos interiores que incluyen la producción agrícola sub-tropical misionera, y la producción agrícola cerealera del noreste riograndense. En cada una de estas regiones ganaderas habrá que identificar la relación ente producción pastoril y agricultura, así como entre producción pastoril y capital comercial, que seguramente tendrá matices importantes en cada caso. Asimismo, será necesario revisar las formas de acceso y utilización de la tierra en regiones donde también la demografía era diversa, en calidad y cantidad de población. Aunque parezca sacrilego para quienes crecimos con la idea de que la cuestión étnica en nuestro caso se condensa en la noción de que “en el Uruguay no hubo más que un puñado de charrúas que nunca se integraron a la sociedad colonial”, habrá que manejar sin miedo la hipótesis de que hubo diversidad étnica en las etapas más tempranas del poblamiento, y que este factor pudo haber determinado diferencias en las formas y el ritmo de apropiación y puesta en valorización del suelo, en cada una de las regiones en estudio. Mas allá de previsibles coincidencias en las unidades productivas típicas de cada región a cierta altura del proceso de colonización europea del territorio, posiblemente emerjan diferencias de relieve en la composición del capital y en las formas de provisión de mano de obra, que seguramente sobrepasen la conceptualización de “estancia de rodeo” y “estancia cimarrona” con peones eventuales y hijos que reciben salarios monetarios y / o en especie.

Finalmente, esta “deslocalización” geográfica modifica la ubicación temporal de los procesos, y levanta la barrera del siglo XVIII hacia atrás, dejando ingresar con derecho propio a la agenda del historiador uruguayo un siglo XVII que tanto en los estudios tradicionales como en los de la *corriente principal* suele parecer casi enteramente (hasta 1680) como un siglo “que pasó en otro lado”, algo que estudiamos para tener contexto antes de meternos de lleno en *nuestra* historia colonial.

Precisar, debatir y ejecutar esta agenda no es tarea de titanes solitarios, sino de equipos o colectivos de investigadores persuadidos de su pertinencia. En cualquier caso, la riqueza de los aportes previos estará en el punto de partida, y el camino a recorrer no puede en ningún caso desconocer los aportes de la *mainstream* ni los de la *periferia*; más bien debería intentar hacerlos dialogar operativamente.

## NOTAS

- 1) Apenas para ubicar al lector y sin pretensiones de ser exhaustiva, son autores fundamentales de este espacio el periodista e investigador Aníbal Barrios Pintos, el profesor Fernando Assunção, los profesores e investigadores del Museo Histórico Nacional Luis R. González y Susana Rodríguez Varese, el arqueólogo Eduardo Acosta y Lara, el antropólogo Daniel Vidart y una miriada de historiadores locales. El agrónomo Esteban F. Campal es un *periférico* diferente, porque sus aportes tuvieron alto impacto en la corriente principal, que los tomó y difundió con potencia.
- 2) Así por ejemplo, el prólogo a los *Estudios Sociales y Económicos* de Francisco Bauzá contiene una historia de la agricultura en el período colonial, y de los planes de colonización agrícola desde la independencia hasta fines del siglo XIX (Pivel Devoto, 1972). Como se verá enseguida, el propio libro *Raíces coloniales...* es la recopilación de dos prólogos. En materia de recopilaciones de documentos, sirven como ejemplos el tomo 1 de la *Colección Documental para la Historia Económica y Financiera del Uruguay* (Pivel Devoto, 1964), enteramente dedicado a la propiedad territorial, que tiene su antecedente en las contribuciones del autor en la *Revista de Economía* entre los años 1950-1956, donde bajo la denominación genérica de *Colección de Documentos para la Historia Económica del Uruguay*, presentaban en numerosas ocasiones documentos sobre diversos problemas de la economía rural, debidamente prologados por el propio Pivel. Véanse como ejemplos de estas contribuciones, Pivel Devoto (1951), Pivel Devoto (1952) y Pivel Devoto (1955).
- 3) Debo a José Rilla el señalamiento de que la construcción piveliana del mundo colonial replica en cierto modo el modelo de Fustel de Coulanges, adoptado antes por Blanco Acevedo para analizar el mundo colonial oriental, de "ciudad antigua" con un entorno agrario mirado e interpretado desde ella. El parentesco entre Blanco Acevedo y Fustel puede verse en Ribeiro (1991: 35) y Montero Bustamante (1936: VII-XVII). Ciertamente, lo rural y agrario constituyen un objeto secundario de interés en la obra de Pivel Devoto, ya que el escenario fundamental de la historia es la ciudad puerto. En este sentido, el énfasis en el mundo agrario del período pre y post - revolucionario, que luego habría de co-

locar la historiografía posterior, constituyó una ruptura. Desde esta perspectiva, sostengo que ese cambio de jerarquías en relación con el objeto "mundo rural" no sacrificó del todo la descripción que el modelo analítico anterior había dejado sobre el mundo rural, aunque cambió radicalmente su papel en la dinámica de la revolución.

- 4) **La estancia de Yapeyú en territorio oriental** aparece señalada sobre un mapa del Uruguay moderno – es decir, con límites norte en el Cuareim- en el clásico de Ferrés (1919) sobre los jesuitas en el Uruguay. Bastante después Barrios Pintos (1967: 46) reportó sus límites geográficos completos y divulgó un mapa trazado por el Arq. Juan Guiría en base a cartografía jesuita de 1752 (Barrios Pintos, 1979: 18). El mismo mapa aparece en González y Varese (1990: 51).
- 5) El Tomo II del Archivo Artigas trae documentación abundante sobre las actividades de arreadores de ganado y traficantes ilegales de cueros en la cuenca de los ríos Tacuarembó, Santa María, Queguay, Arapey y toda la franja este del actual territorio uruguayo en las últimas dos décadas del dominio español. Se vuelve sobre este punto en el análisis de la perspectiva piveliana sobre la cuestión del *contrabando*.
- 6) En 1974 Editorial Medina editó bajo el título *El arreglo de los campos* una adaptación de este capítulo de *Raíces...* (Pivel Devoto, 1974)
- 7) La historiografía no *mainstream* dio una visión más fiel del proceso, aunque presentada menos orgánica y elegantemente, por ejemplo en Barrios Pintos (1967), Assunção (1978), González y Varese (1990). Recientemente, desde la arqueología se denunció la inconsistencia de la visión *mainstream* sobre el poblamiento (Lezama, 1999) y se ofreció una versión alternativa que es consistente con los aportes de la *periferia*.
- 8) No se me escapa que los historiadores "tradicionales" antes que Pivel estatuyeron el abordaje nacional y esta geografía, aunque por cierto con menos convicción que después de Pivel. Aún así, no es impensable que el magisterio de Pivel haya jugado su papel a la hora de explicar la prolongada vigencia de esa geografía en los historiadores post-tradicionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, R; Sala de Touron, L; de la Torre, N; Rodríguez, J. C.; (1970) *La oligarquía oriental en la Cisplatina*; Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo.
- Assunção, F.; (1978) "Presencia de las Misiones Jesuíticas en el territorio uruguayo. Su importancia histórica y socioeconómica en la formación rural del país"; en: Cuadernos del ITU N° 4 *Iglesia en el Uruguay*, Montevideo, 1978.
- Barrán, J. P. y Nahum, B; (1997) *Bases económicas de la revolución artiguista*; Ediciones de la Banda Oriental; 7° edición, Montevideo.
- Barrios Pintos, A (1967); *De las vaquerías al alambrado*. Ediciones del Nuevo Mundo; Montevideo.
- Barrios Pintos, A; (1979) *Paysandú en escorzo histórico*; Intendencia Municipal de Paysandú, Dirección de Cultura; División Reprografía del Palacio Legislativo, Montevideo.
- Blanco Acevedo, P; (1936) *El gobierno colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad*; 3° edición; Casa Barreiro y Ramos, Montevideo.
- Campal, E; (1961) *Hombres, tierra y ganado*, Montevideo.
- Comisión Nacional Archivo Artigas; (1951) *Archivo Artigas*, Tomo II; Monteverde y Cía; Montevideo.
- Comisión Nacional Archivo Artigas; (1952) *Archivo Artigas*, Tomo III; Monteverde y Cía; Montevideo.
- Cotel, E; [en línea] *Archivo Artigas, una obra monumental. Ideado por Gustavo Gallinal y Juan Pivel Devoto*. <<http://www.espectador.com/perpectiva/per2003-06-23-7.htm>> [consultado el 1/03/2004]
- Ferrés, C (1975); *Época Colonial. La Compañía de Jesús en Montevideo*. Biblioteca Artigas. Colección de Clásicos Uruguayos Vol. 147. Montevideo.
- González, A; (1943) *¿Orientales o uruguayos?* Apartado de la Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, Tomo XVII. Imprenta El Siglo Ilustrado; Montevideo.
- González, L. y Rodríguez Varese, S (1990); *Guaraníes y paisanos*. Nuestras Raíces N° 3. Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.
- Lezama Astigarraga, A; (1999) "Raíces coloniales del puente colonia Buenos Aires"; en *Cuadernos del CLAEH* N° 83-84; Segunda Serie, año 24, Montevideo.
- McCloskey, D (1990); *La retórica de la economía*; Alianza Universidad, Madrid.
- Millot, J. y Bertino, M (1991); *Historia económica del Uruguay*; Tomo I; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Montero Bustamante, R; (1936) "Prólogo"; en: Blanco Acevedo, P; *El gobierno colonial en el Uruguay*; 3° edición, Montevideo.
- Moraes, M. I (1998); "El estado de la cuestión agraria en el Uruguay y las fuentes para su estudio"; en *América Latina en la Historia Económica* N° 10, Julio – Diciembre, México.
- Moraes, M. I (1999); "Dos versiones sobre las transformaciones sociales y económicas del medio rural uruguayo entre 1860 y 1914"; en *Cuadernos del CLAEH* N° 83-84; Segunda Serie, año 24, Montevideo.
- Pivel Devoto, J (1951); "Colección de documentos para la historia económica del Uruguay [El ordenamiento territorial de la Provincia Oriental en 1821]"; en: *Revista de Economía*, Tomo IX; N°s 25, 26 y 27; pág. 333. Montevideo.

- Pivel Devoto, J (1952); "Colección de documentos para la historia económica del Uruguay [El ordenamiento territorial de la Provincia Oriental en 1825]"; en: *Revista de Economía*, Tomo IX; N° 28; pág. 429. Montevideo.
- Pivel Devoto, J; (1952) *Raíces coloniales de la revolución oriental de 1811*; Editorial Medina, Montevideo (1ª edición).
- Pivel Devoto, J. (1955); "Colección de documentos para la historia económica del Uruguay (Exposición de la Comisión Directiva del Club Nacional sobre la necesidad de abrir nuevos mercados a las carnes saladas)"; en *Revista de Economía*; N°s 41 y 42, pág. 291 Montevideo.
- Pivel Devoto, J; (1957) *Raíces colonias de la revolución oriental de 1811*; Editorial Medina, Montevideo (2ª edición).
- Pivel Devoto, J; (1972) "Prólogo"; en Bauzá, F; *Estudios sociales y económicos*; Tomos I y II; Colección Clásicos Uruguayos Vol. 140; Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo; pág. VII-CLXI.
- Pivel Devoto, J; (1974) *El arreglo de los campos*; Editorial Medina, Montevideo.
- Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T; (1966) *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto*. Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- Ribeiro, A (1991) *Historia e historiadores nacionales*; Ediciones de la Plaza, Montevideo.
- Saguier, E; [en línea] *Un debate histórico inconcluso en la América Latina, 600-2000; Tomo XIII, Capítulo 3: "La crisis pecuaria. Las vaquerías de la Banda Oriental"*; <http://www.er-saguier.org> [consultado el 20/7/2004]
- Sala de Touron, L; Rodríguez, J. C; de la Torre, N; (1967 – a); *Estructura económico – social de la Colonia*; Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo
- Sala de Touron, L; Rodríguez, J. C; de la Torre, N; (1967 – b); *Evolución económica de la Banda Oriental*; Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo.
- Sala de Touron, L; Rodríguez, J. C; de la Torre, N (1969); *La revolución agraria artiguista*; Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo.
- Sala de Touron, L; Rodríguez, J. C; de la Torre, N (1972); *Después de Artigas (1820-1836)*; Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo.
- Sala de Touron, L. y Alonso Eloy, R; (1986) *El Uruguay comercial, pastiril y caudillesco*, vol. I. Ediciones de la Banda Oriental.
- Sala de Touron, L. y Alonso Eloy, R; (1991) *El Uruguay comercial, pastiril y caudillesco*, vol. II. Ediciones de la Banda Oriental.
- Soler, L (1993); *La historiografía uruguaya contemporánea: aproximación a su estudio*. Banda Oriental, Montevideo.

# ¿DE QUIÉNES, PARA QUIÉNES Y PARA QUÉ? IMPUESTO CAMBIARIO Y SUBSIDIOS EN EL URUGUAY (1937-1959)

Paola Azar, Magdalena Bertino  
Reto Bertoni, Ulises García Repetto

## 1. Introducción

¿De quiénes? ¿Para quiénes? y ¿Para qué? son las preguntas que han guiado los avances de la investigación sobre las finanzas del Estado durante el período 1930-1959, en el marco de un Proyecto I+D, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC-Universidad de la República) que se desarrolla en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Sobre la base de ellas se ha indagado sobre la trayectoria del gasto y la inversión pública, los resultados fiscales y la dinámica del endeudamiento, los ingresos fiscales y la estructura tributaria. También ellas han servido de referencia a esta investigación puntual sobre el denominado “impuesto cambiario” y la particular construcción institucional vinculada a la distribución de su producido.

En este artículo se exploran los impactos distributivos asociados a la formación y gestión del Fondo de Diferencias Cambiarias en el período 1937-1959, que también podría leerse como una mirada puntual al impacto distributivo de la política cambiaria entonces vigente.

En el marco de la crisis económica de los años treinta y de la puesta en práctica de mecanismos para enfrentarla, el Estado asumió el control del mercado de cambios y con ello la posibilidad de establecer de manera discrecional el valor de las divisas y la diferencia entre sus precios de compra y venta. Fruto de esta operatoria del mercado cambiario, en 1937 se pone en funcionamiento el Fondo de Diferencias Cambiarias, con una importancia relativa creciente en el seno de la estructura de ingresos del Estado en el período.

La fuente de financiamiento del Fondo fue el “impuesto cambiario”, que funcionaría como un cuasitributo, cuyo pago y destino son materia de discusión en el presente desarrollo: ¿afectó a los exportadores o a los importadores? ¿en quiénes recayó el mayor “peso” del funcionamiento del sistema de subsidios que el Fondo financiaba?

El estudio del “Impuesto Cambiario” permite ubicarlo como un eslabón clave del modelo de redistribución que operó entre los años cuarenta y cincuenta del siglo XX uruguayo. De hecho, refleja el grado de discrecionalidad con que se actuó en el terreno de la distribución en el período y aporta elementos que ayudan a interpretar la naturaleza de la “autorreforma neobatllista” de 1956 y las dificultades que enfrentaba el andamiaje institucional de redistribución del modelo de desarrollo vigente.

## 2. La crisis y los mecanismos fiscales para enfrentarla

En el marco de la Gran Depresión de los años treinta, inaugurada por el crack de la bolsa neoyorkina en 1929, se produce un cambio en la orientación de las políticas económicas. Una nueva combinación de instrumentos y medidas se pondrán en acción con el objetivo de enfrentar los desequilibrios internos y externos, lo que se traducirá, en la mayoría de los países Occidentales, en un renovado protagonismo del Estado que intervendrá en una gama variada de ámbitos económicos y sociales.

En Uruguay, como en el resto de América Latina, el consumo tendía a absorber una porción significativa de los ingresos de amplias capas de la población, mientras las clases pudientes destinaban parte de su ingreso al consumo suntuario. Estos fenómenos contribuyeron a la debilidad estructural del ahorro privado. Frente a este panorama –y ante la imposibilidad de colocar deuda pública en los mercados extranjeros o recibir inversión foránea– el Estado intervino en los mercados, provocando cambios en los precios relativos, que incidieron en la orientación de la inversión privada; desarrolló instrumentos para la captación del ahorro interno doméstico y, simultáneamente, amplió y reorientó el gasto público. Establecer mecanismos para atender las crecientes necesidades financieras del Estado, fue un factor clave en este proceso.

La solución inmediata para obtener fondos estaba en la ampliación del sistema impositivo. Pero un cambio sustantivo en la estructura del sistema tributario presentaba limitaciones de carácter político, social, económico y administrativo.

En lo político, el Estado enfrentaba una férrea resistencia de los sectores económicos más acomodados a absorber una mayor carga impositiva. A nivel social, la población carecía de una conciencia tributaria muy extendida, aspecto que promovía la evasión. A su vez, actuaba como restricción el bajo nivel de ingreso por habitante y la inconveniencia de disminuir la capacidad de consumo de grandes capas de la población.

En lo económico, el escenario interno era de fuerte recesión y en lo externo, la tradicional producción exportable veía cómo los precios internacionales se deprimían y los habituales mercados reducían sus compras. Intentar gravar la tasa de ganancia en estas condiciones podía resultar contraproducente para mantener la actividad económica.

Finalmente, en lo administrativo, era insuficiente el nivel técnico de la administración pública para un manejo eficiente de los recursos y gastos fiscales. Esta falencia era especialmente fuerte para intentar variar significativamente la estructura tributaria, desligando al Estado de su fuerte dependencia a los impuestos indirectos, fueran estos arancelarios o impuestos al consumo.

Ante estas restricciones, junto al tradicional mecanismo del endeudamiento—ahora interno—, una forma nueva de proporcionar recursos al Estado, consistió en la oficialización del mercado de cambios y en el establecimiento discrecional del precio de las divisas. Si bien estas medidas no pertenecían a ninguna de las prácticas impositivas tradicionales, el manejo que de este instrumento realizó el Estado, asumió una fuerte impronta tributaria.

### 3. El Mercado de Cambios

#### 3.1. El contralor de cambios

Como han señalado diversos autores, en América Latina la crisis de los años treinta entró por la ventana del comercio exterior. La necesidad de equilibrar la balanza de pagos obligó a medidas de excepción, entre ellas el contralor de los cambios internacionales. Su establecimiento en Uruguay, implicó que el país se retirara formalmente del régi-

men de paridad oro del peso, aún cuando la inconversión de la moneda nacional databa de 1914.

La historia del contralor se inicia en mayo de 1931 con la Ley 8.729 y se desarrolla por décadas. A partir de entonces, el Banco de la República tendría la potestad de controlar las operaciones de cambio internacional y el traslado de capitales al exterior, organizar el mercado de cambios y autorizar a bancos privados, casas de cambio, corredores de bolsa y demás firmas a realizar operaciones de cambios (compras, ventas, descuentos, cobranzas o pagos de mercaderías, acciones o cualquier clase de papeles comerciales cuyo importe debiera ser pagado en el exterior con divisas o en pesos en el país). Toda operación con moneda extranjera entre particulares y bancos, entre residentes y no residentes, que no contara con la aprobación del Estado quedaba vedada.

El engranaje institucional se completó con el Contralor de las Exportaciones, que obligaba a los exportadores a vender en plaza las letras de Exportación<sup>1</sup> y la creación del cambio oficial en noviembre de 1931, a través del cual se negociarían las divisas provenientes de las exportaciones. En 1934, y hasta 1941, se suma a esta estructura institucional la Comisión Honoraria de Importación y Cambio<sup>2</sup> para regular todo lo referido a las autorizaciones de importación por cuotas de países y rubros.

Tras estos primeros años donde las instituciones se suceden y se va concretando la competencia del Banco de la República en materia cambiaria, en el año 1941 se sanciona la Ley 10.000 que crea el Contralor de Exportaciones e Importaciones, quedando fijado el marco institucional que regirá hasta 1959. Mediante este órgano, actuando en conjunción con el Banco de la República, se fijaban las pautas de distribución del cambio para las importaciones, en función de las disponibilidades de divisas que proporcionaba la exportación realizada a los distintos países o sujetándose a los tratados o convenios existentes o que pudieran concertarse.

#### 3.2. El sistema cambiario

Con la utilización del instrumento cambiario, la autoridad monetaria disponía —legal o administrativamente— la paridad de las distintas divisas en relación a la moneda nacional. Ello permitió segmentar el mercado de cambios, estableciendo diferentes tipos, sin prestar atención al precio que resultaría si se dejara actuar el mecanismo de la oferta y la demanda. También permitió otorgar tratamien-

tos cambiarios, o sea distintos valores a la moneda extranjera, atendiendo al negocio, el producto o la mercancía. La proliferación de tratamientos cambiarios dio origen a los “tipos de cambio múltiples”.

En noviembre de 1931 se creó el cambio oficial, que rigió hasta diciembre de 1937. Se usaba para la compra de las letras de exportación que se repartían entre el Estado y los importadores autorizados. El hecho que se encontrara sobrevaluado provocó el desarrollo paralelo de un mercado negro. Impotente para luchar contra el cambio clandestino, en 1934 el Banco de la República autorizó el funcionamiento paralelo de un mercado de cambio libre, con divisas ingresadas al país por la cuenta corriente de “invisibles” (turismo, fletes, seguros, etc.) y la cuenta capital. También se fueron creando tipos de cambio intermedios, que daban mayor elasticidad al sistema, para compensar a los exportadores.

El decreto del 4 de diciembre de 1937 estableció el cambio dirigido en lugar del oficial y del libre dirigido, manteniendo el tipo de cambio libre. Luego, en 1949 se creó un nuevo mercado cambiario: el libre comercial, en el que se negociarían principalmente, divisas provenientes de la exportación de productos industriales tales como tejidos de lana, lanas peinadas en tops y cueros curtidos, que recibían un tratamiento cambiario preferencial. Estas divisas eran adquiridas para la importación de los artículos que no tenían asignada cuota en el mercado dirigido. La cotización de las divisas en este mercado se ubicaba en un valor intermedio entre la del mercado dirigido y la del mercado libre.

Como resultado de este proceso, en los años cincuenta coexistirían tres mercados de cambio: “dirigido”, “libre comercial” y “libre”, en los que se comercializarían selectivamente las divisas según su origen o destino. Esta segmentación del mercado desaparecerá con la “Reforma Monetaria y Cambiaria” instrumentada por el Cr. Azzini al cerrarse, en diciembre de 1959, el primer año de gobierno del Partido Nacional.

La intervención estatal en los cambios generó distorsiones en los precios relativos de los bienes nacionales e importados y también entre los precios sectoriales de la economía uruguaya. Sin embargo, ofreció a las arcas del Estado la posibilidad de contar con un ingreso adicional, a través de la manipulación de los tipos de compra y venta de las monedas extranjeras.

## 4. El Fondo de Diferencias Cambiarias

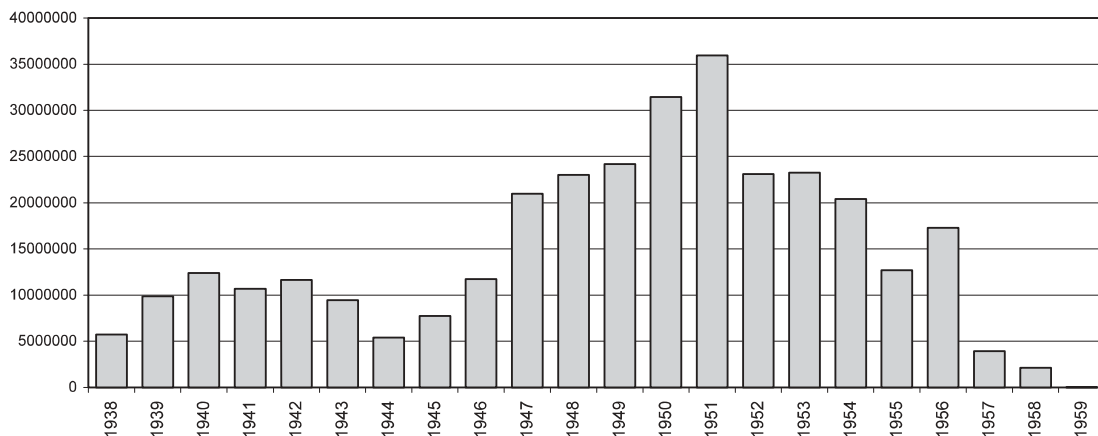
### 4.1. Su origen y naturaleza

El Fondo de Diferencias Cambiarias nace cuando, el 4 de diciembre de 1937 por resolución del Poder Ejecutivo, se instaura el “tipo de cambio dirigido” en sustitución del oficial (y sus variantes) vigente desde 1931. Dicha resolución –cuya legitimidad y constitucionalidad fue puesta en entredicho por varios contemporáneos– estableció un margen entre la compra y la venta de divisas en el mercado local, bajo la supervisión del Banco de la República. Lo producido por la diferencia o “spread” entre el tipo vendedor y comprador en el mercado dirigido dio lugar a la creación del “*Fondo de Diferencias Cambiarias en Beneficio del Gobierno*”, que operó entre 1937 y 1959. Al principio, el margen fue establecido en un 13% y se amplió a un 25% al cumplirse un año de vigencia del sistema.<sup>3</sup>

En la medida que el Estado se reservó la potestad de fijar administrativamente la cotización de compra y de venta en este “mercado dirigido” segmentado, el “spread” cambiario resultante, no sólo preveía los gastos operativos inherentes al comercio de divisas sino que contenía un excedente que se imponía como una verdadera exacción de naturaleza tributaria. Los porcentajes de diferencia cambiaria entre tipo comprador y vendedor en el “mercado dirigido” dieron cuerpo a la alícuota del denominado “impuesto cambiario”. La particularidad de este impuesto fue que no demandó al Estado ninguna estructura administrativa nueva o costosa, en la medida que su percepción se originó en la habitual intermediación cambiaria.

El objetivo prioritario de las autoridades públicas fue –entonces– concentrar en los extremos del “mercado dirigido” la transacción del mayor volumen posible de divisas producto de la exportación de bienes nacionales.

Aún así, entre 1938 y 1959 –al igual que desde el establecimiento del control de cambios– se dictaron una serie de decretos, vinculados a tratamientos cambiarios, que afectaron directamente las utilidades del Fondo. A medida que una masa creciente de divisas –derivadas de la exportación– pudo negociarse a tipos cambiarios más beneficiosos, ya sea por el mecanismo de otorgar tratamientos cambiarios compuestos<sup>4</sup> o autorizando directamente que el 100% de las divisas pudiera negociarse en el “mercado libre comercial”, los “beneficios de cambio para el gobierno” se vieron menguados. Este

**Gráfico 1.** Ingresos al Fondo de Diferencias Cambiarias (valores constantes, pesos de 1938).

Fuente: Anuarios Estadísticos de DGE, Suplemento Estadístico del BROU, INE.

fenómeno se agudizó, en especial, en la segunda mitad de la década del cincuenta, llevando al progresivo desfinanciamiento del Fondo de Diferencias Cambiarias.

## 4.2. Los ingresos del Fondo

La recaudación por concepto de diferencias de cambio se ubicó, en el primer año de funcionamiento, en una cifra cercana a los seis millones de pesos (Gráfico 1). En los años siguientes la misma prácticamente se duplica como resultado de que el spread se amplía de 13% a 25%. Pero, hacia 1944 muestra una importante caída en el rendimiento (41%) que debería explicarse por el otorgamiento de mejoras cambiarias por encima del tipo básico de \$1,519 a productos cuyo peso relativo en el valor de nuestras exportaciones era significativo, tal el caso de la carne bovina y ovina, y los cueros salados.

Para el período 1945-1951, el rendimiento del “impuesto” evidencia un crecimiento exponencial (en valores constantes): partiendo de \$7:7 en el año 1945, llega a recaudar \$35:9 para el año 1951, es decir aumenta 465%. Es en este período, cuando la mayoría de las divisas ingresadas al país por el grueso de nuestra producción exportable, se negocia en el mercado “dirigido”, a la cotización del tipo de cambio comprador básico de \$1,519. Esta circunstancia explicaría el porqué del espectacular rendimiento.

Finalmente, para los años 1952-1959, la característica dominante es el progresivo deterioro de los ingresos por “impuesto cambiario”. De 1951 a 1952 la caída en la recaudación fue de un 45%; entre 1952

y 1954, se estabiliza, y sufre una nueva baja del orden de 40% entre 1954 y 1955. Si bien en 1956 logra recuperarse en parte, en los últimos tres años se asiste a su ocaso, debido a que ya casi no hay transacciones en el mercado “dirigido”.

La magnitud relativa del impuesto cambiario, comparado con los ingresos de Rentas Generales, se situó entre 1947 y 1953 promedialmente en torno al 18,5% anual e inclusive llegó a superar el 20% en los años 1950 y 1951. De hecho, entre 1947 y 1953 la recaudación por vía del impuesto cambiario se ubicó en un nivel similar a las rentas aduaneras y los impuestos a la propiedad (Gráfico 2). Esta constatación es importante por los efectos distributivos que genera un impuesto indirecto –como el impuesto cambiario– cuya afectación está vinculada a un intrincado mecanismo de subvenciones, como veremos más adelante.

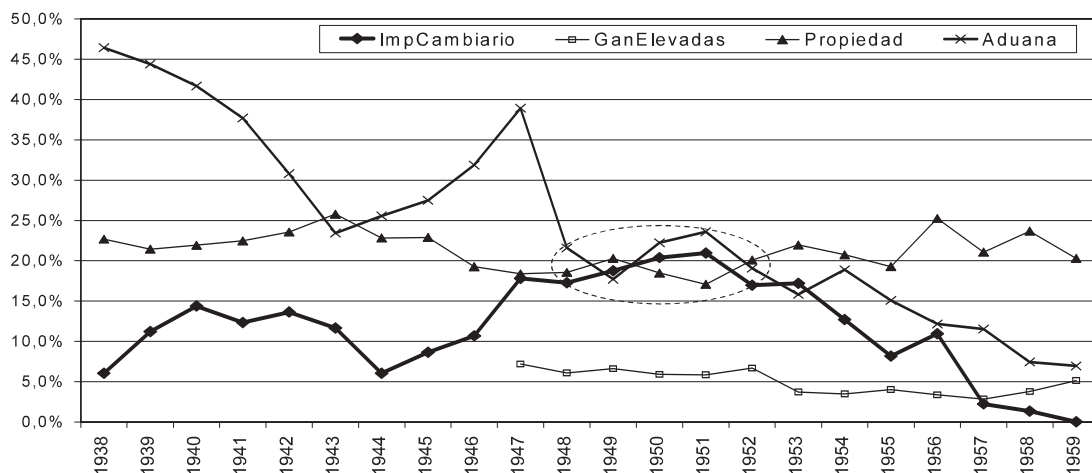
## 5. El Impuesto Cambiario

### 5.1. ¿De quiénes?

Para realizar un análisis económico del impuesto cambiario y sus efectos distributivos deben considerarse tres cuestiones clave que previenen contra una visión extremadamente simplista del problema.

- 1) No puede aceptarse que la negociación de las divisas provenientes de la exportación se haya realizado, exclusivamente, al tipo de cambio dirigido a la compra (\$ 1.519), a lo largo de los 20 años que se analizan.

**Gráfico 2.** Recaudación de diversos impuestos en relación al total de ingresos del Gobierno Central (%)



Fuente: Anuarios Estadísticos de DGE y Suplemento Estadístico del BROU.

- 2) Los “tratamientos cambiarios” fueron la norma y ello determinó “tipos de cambio múltiples” que deben tenerse en cuenta a la hora de discutir los costos sectoriales de la fijación discrecional del valor de las divisas (García, 2004).
- 3) Las importaciones también recibieron “tratamientos cambiarios”, pero fueron mucho menos importantes ya que el contralor operó fundamentalmente por la vía de las restricciones cuantitativas en el reparto de divisas, según la categoría en la que revistieran los bienes importados. Es decir, en el caso de los importadores, el problema más complicado para su negocio no fue tanto la cotización de las divisas sino la posibilidad de adquirirlas.

Desde un punto de vista formal, el “sujeto pasivo” del impuesto cambiario es el importador, que absorbe la diferencia entre la compra y la venta de divisas. Él es quien paga un sobrepago por la moneda extranjera al tener que abonar \$ 1.90 –desde 1939– o \$2.10 –desde 1955– por cada dólar que el Banco de la República compró a \$ 1.519, en el mercado dirigido.

Este enfoque –esencialmente jurídico– es el que predomina en aquellos autores que sostienen que “siempre” los importadores fueron los que debieron sufrir la exacción del impuesto cambiario. Ello es lo que hace afirmar a S. Ferreira que, aunque “*es indudable que nuestro signo monetario ha sufrido un proceso de depreciación... tanto desde el punto de vista financiero como económico, como jurídico, creemos que la posición que considera al importador el su-*

*jeto pasivo del impuesto cambiario, debe considerarse la más ajustada...*” (Ferreira, 1954).

Si hubo –como es aceptado por el autor– un proceso de depreciación del peso y ello no se reflejó en un ajuste equivalente en el mercado dirigido, deberían tenerse en cuenta los efectos económicos y financieros de este fenómeno. Ello obliga a trascender el enfoque jurídico y discutir la evolución de ciertas variables económicas poniendo atención a las decisiones políticas vinculadas al mercado de cambios, porque esa era la fuente de financiamiento del Fondo.

A continuación se ofrece evidencia que permite cuantificar los efectos del impuesto cambiario y, a partir de ello, aproximarnos a quiénes fueron los agentes económicos objeto de la exacción.

### El tipo de cambio “realmente existente”

Aunque el decreto de 4 de diciembre de 1937 declara la existencia de un único tipo de cambio dirigido para la negociación de las divisas provenientes del comercio exterior, el seguimiento de la política cambiaria demuestra que, en los veintidós años siguientes, proliferaron los tratamientos cambiarios, especialmente para las exportaciones. Estos dieron lugar a una multiplicidad de tipos de cambio que se establecían con el objetivo de mejorar la competitividad de ciertos productos de fabricación nacional, especialmente aquellos que procesaban materia prima local.



**Cuadro 1.** Tipo de cambio promedio de las exportaciones e importaciones (pesos por dólar) y porcentaje de devaluación respecto al tipo dirigido.

	Tipo promedio EXPO	Tipo Dirigido a la compra	% Deval.	Tipo promedio IMPO	Tipo Dirigido a la venta	% Deval.		Tipo promedio EXPO	Tipo Dirigido a la compra	% Deval.	Tipo promedio IMPO	Tipo Dirigido a la venta	% Deval.
1938	1,573	1,559	0,9	1,780	1,777	0,2	1949	1,560	1,519	2,7	1,900	1,900	0,0
1939	1,873	1,649	13,6	2,080	2,076	0,2	1950	1,610	1,519	6,0	2,072	1,900	9,1
1940	1,705	1,519	12,2	1,900	1,900	0,0	1951	1,672	1,519	10,1	2,136	1,900	12,4
1941	1,647	1,519	8,4	1,900	1,900	0,0	1952	1,663	1,519	9,4	2,090	1,900	10,0
1942	1,555	1,519	2,4	1,900	1,900	0,0	1953	1,676	1,519	10,3	2,190	1,900	15,3
1943	1,548	1,519	1,9	1,900	1,900	0,0	1954	1,685	1,519	10,9	2,194	1,900	15,5
1944	1,590	1,519	4,6	1,900	1,900	0,0	1955	1,713	1,519	12,8	2,268	2,100	8,0
1945	1,614	1,519	6,2	1,900	1,900	0,0	1956	2,071	1,519	36,3	3,303	2,100	57,3
1946	1,590	1,519	4,7	1,900	1,900	0,0	1957	2,513	1,519	65,4	3,347	2,100	59,4
1947	1,536	1,519	1,1	1,900	1,900	0,0	1958	3,095	1,519	103,8	3,820	2,100	81,9
1948	1,581	1,519	4,1	1,900	1,900	0,0	1959	4,241	1,519	179,2	4,318	2,100	105,6

Fuente: García, 2004; Suplemento Estadístico BROU; Bucheli, 1957; Maubrigades, 2003.

Para desentrañar cuál fue el tipo de cambio realmente aplicado, se estimó un “*tipo de cambio promedio*” utilizando como ponderador la participación de cada rubro con tratamiento específico en el total de las exportaciones y de las importaciones. Como era de esperar, las mayores fluctuaciones se produjeron en el tipo de cambio de exportación, debido a la discrecionalidad con que se utilizaron los tratamientos cambiarios. El apartamiento del tipo de cambio de exportación del tipo dirigido a la compra es un indicador de los fenómenos que actuaban en perjuicio del financiamiento del Fondo de Diferencias Cambiarias, pues los tratamientos cambiarios consistían –fundamentalmente– en la posibilidad de comercializar divisas fuera del mercado dirigido.

La información del Cuadro 1 muestra que el tipo de cambio promedio para la exportación se mantuvo siempre por encima del dirigido aunque con fuertes fluctuaciones en la brecha. Aún así, el Estado consiguió comprar dólares baratos y con ello pudo, durante la mayor parte del período, ofrecer a los importadores divisas al tipo de cambio de \$ 1,90.

Las diferencias de cambio que debían costear los importadores (o sea el impuesto cambiario) afectaban a un tipo de cambio sobrevaluado, por lo que –como lo señalan algunos de los autores que sostienen que el impuesto cambiario era una exacción a los exportadores– la alícuota, por más alta que fuera, se aplicaba a un valor subsidiado del dólar. Esta evidencia cuestiona la visión estática respecto al tipo de cambio “realmente existente”, instando a revisar los preconceptos dominantes que atribuyen una extrema rigidez al dirigismo del período.

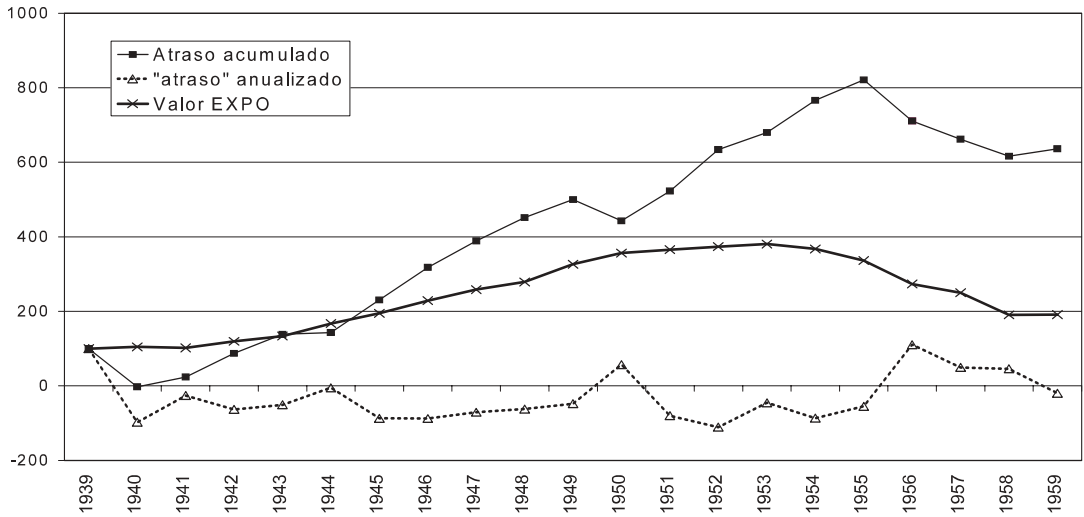
### El “atraso cambiario” y su efecto distributivo

La evolución de los precios internos de la economía hace variar el poder de compra del dinero obtenido por cada operación cambiaria. Los tratamientos cambiarios permitían que el exportador obtuviera más pesos a cambio de la moneda extranjera, pero ¿en qué medida el proceso inflacionario erosionaba este beneficio? Del otro lado, ¿cuál fue el impacto real sobre los importadores? La respuesta se encuentra en la estimación de la diferencia entre la tasa de devaluación de la moneda (en función de los tipos de cambio promedio estimados para la exportación e importación), y la tasa de crecimiento de los precios de la economía para el período.

Partiendo del tipo de cambio exportador, con excepción de los años 1939 y 1950 y del trienio 1956-1958, la inflación superó el ritmo devaluatorio, dando lugar a un “atraso cambiario” que provocó la pérdida de poder adquisitivo del sector. La persistencia de esta situación alimentó un proceso acumulativo que alcanzó niveles alarmantes.

Mientras los precios internacionales de los productos de exportación mantuvieron una tendencia alcista, el valor creciente de las exportaciones “ocultó” –en cierta medida– el fenómeno; pero, en los primeros años de la década de 1950, se revierte aquella tendencia y la situación se torna insostenible (Gráfico 3). Las medidas correctivas no se hicieron esperar y, el decreto del 3 de agosto de 1956, que modificó sustancialmente el régimen cambiario en un sentido liberalizador, tuvo por efecto un mejoramiento de la situación de los exportadores en el trienio 1956-1958. No obstante, no fue posible recuperar las pérdidas acumuladas.

**Gráfico 3.** Valor de las exportaciones y «atraso cambiario» (Índice 1939=100).



Fuente: García, 2004; Bértola, 1991; INE.

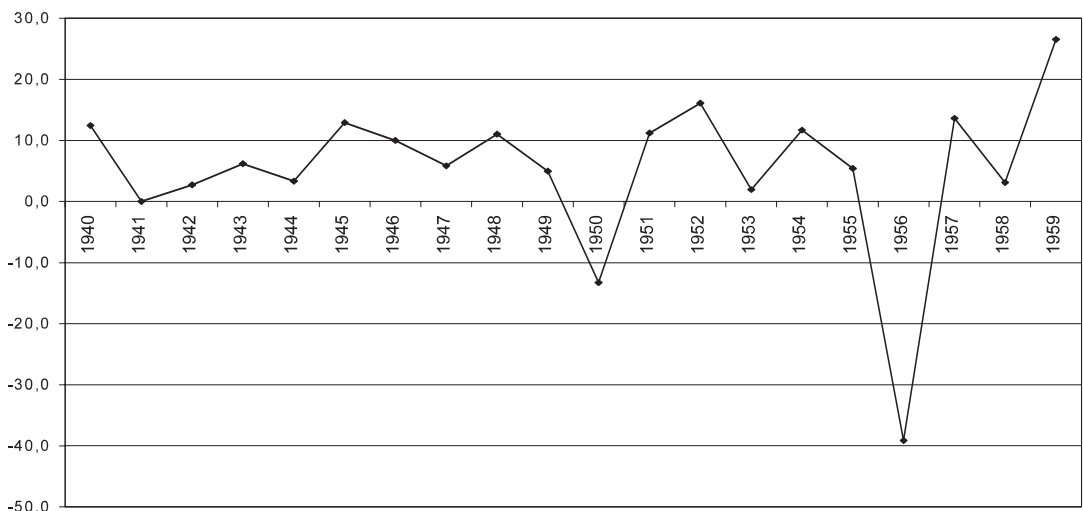
Considerando el tipo de cambio promedio de las importaciones, sólo en dos años de todo el período la relación entre la inflación y la devaluación perjudicó a los importadores (Gráfico 4). Los valores positivos son el reflejo de las “ganancias” del sector importador por la sobrevaluación del peso, aún después de abonar el impuesto cambiario. Cabe precisar que la gran mayoría de los productos de importación eran insumos, combustibles y materias primas para la industria y que, en buena medida, los

importadores eran los propios industriales. Esto es coherente con la política de promoción industrial implementada.

**El tipo de cambio real como factor explicativo**

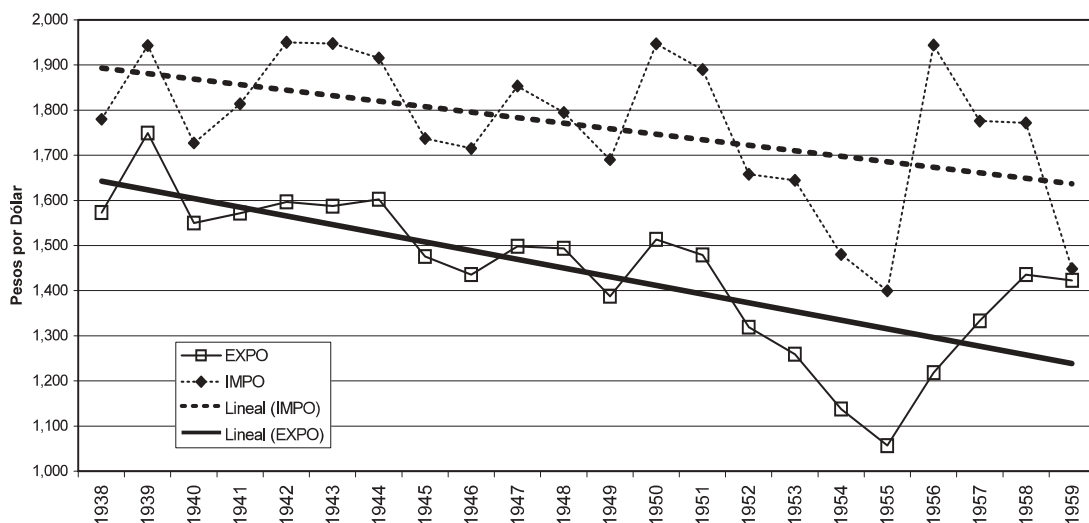
Siguiendo la teoría de la paridad del poder de compra, se estimó el tipo de cambio real para exportaciones e importaciones (Gráfico 5).<sup>5</sup> Como resultado, pudo establecerse que los importadores de

**Gráfico 4.** «Atraso cambiario» para importadores (1940-1959) (Inflación - Devaluación).



Fuente: Blengio, 1959; IECON, 1969; Maubrigades, 2003.

**Gráfico 5.** Tipo de cambio promedio real de las expo e impo (estimado por ppp).



Fuente: García, 2004; Blengio, 1959; IECON, 1969; Maubrigades, 2003.

bieron abonar, tendencialmente, cada vez menos pesos por los dólares necesarios para la realización de sus negocios, mientras que los exportadores recibieron menos pesos –en términos reales– al negociar las divisas provenientes de sus ventas en el exterior. Estos fenómenos alcanzaron niveles extremos en la primera mitad de los años cincuenta; en la segunda mitad de esa década la tendencia se revirtió fruto de las medidas adoptadas por decreto del 3 de agosto de 1956.

El período 1956-1959 es interesante, pues se asiste a un “ajuste” del tipo de cambio nominal (decreto del 3 de agosto de 1956) que revierte la apreciación real del peso uruguayo. El cambio de importación sufre una devaluación cercana al 40% en términos reales, por la vía de modificar la cotización del tipo vendedor en el mercado libre comercial (el tipo de cambio nominal pasó de \$2.80 a \$4.11 por dólar). En cuanto al tipo de exportación, el atraso cambiario se compensa, no por una modificación de la cotización del dólar en el mercado dirigido –donde naturalmente debería negociarse las divisas– sino por nuevos tratamientos cambiarios, que aprovechan la devaluación en el mercado libre comercial.

Los hechos relevados en este apartado muestran al sector exportador como el principal afectado por el pago del “impuesto cambiario” que nutría al Fondo de Diferencias Cambiarias. Sin embargo, la proliferación de tratamientos cambiarios favorables a los exportadores y la medida en que su existencia terminó menguando los recursos destinados a

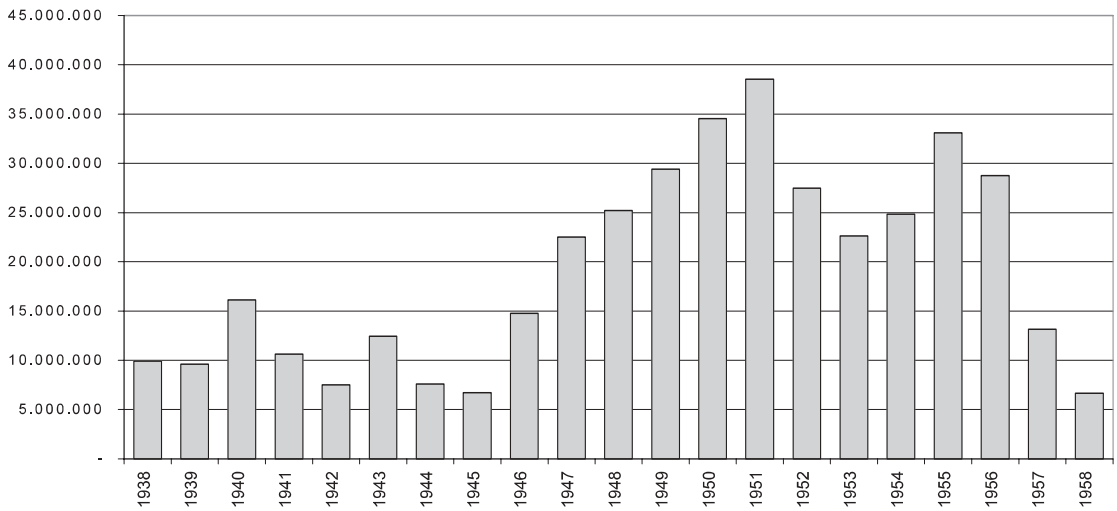
subsidiar el consumo y la producción, hacen difícil precisar el monto final de las transferencias operadas y su efecto neto.

## 5.2 ¿Para quiénes? ¿Para qué?

La investigación encontró serias dificultades para sistematizar la información referida a las erogaciones del Fondo de Diferencias Cambiarias. Los datos son fragmentarios y de diversas fuentes, lo que obligó a una ardua tarea de compatibilización. No obstante, pudo lograrse una primera aproximación para discutir “para quiénes” y “para qué” se utilizaban los fondos obtenidos por la vía del impuesto cambiario.

El Fondo se destinó al otorgamiento de subsidios a la producción y al consumo, aunque también cubrió el mayor costo de la deuda externa y, eventualmente, debió concurrir a reforzar rentas generales, contribuir a planes de obras públicas y otros rubros.

La evolución de las erogaciones del Fondo podría sintetizarse diciendo que, entre 1938 y 1945, los montos promediaron los diez millones de pesos, aunque con fuertes oscilaciones. En este sentido se destaca el fuerte crecimiento superior al 50% en 1940 y una caída similar entre 1943 y 1945 (Gráfico 6). Los siete años siguientes (1945-1951) constituyen un período de fuerte crecimiento a una tasa acumulativa anual superior al 28%, multiplicándose por seis el monto de los gastos. Este comportamiento corresponde al auge de las políticas de sub-

**Gráfico 6.** Erogaciones del Fondo de Diferencias Cambiarias (pesos de 1938).

Fuente: Bertino, Bertoni, García, 2004.

sidio, como veremos más adelante. Finalmente, entre 1951 y 1959, la tendencia dominante es a una caída muy importante de los montos hasta la desaparición del Fondo.

En términos relativos, hasta 1956, los gastos del Fondo representaron entre 14% y el 20% del Presupuesto General de Gastos del Estado (que incluye el gasto de funcionamiento del Gobierno Central). Presentaron una tendencia decreciente con oscilaciones hasta 1945; en el período de auge de las políticas de subsidio a la producción y al consumo (1947-1952) alcanzaron una quinta parte del Presupuesto y finalmente, al promediar los años cincuenta la crisis del Fondo hizo que el gasto canalizado por esa vía tendiera a reducirse a niveles de 4% para 1958.

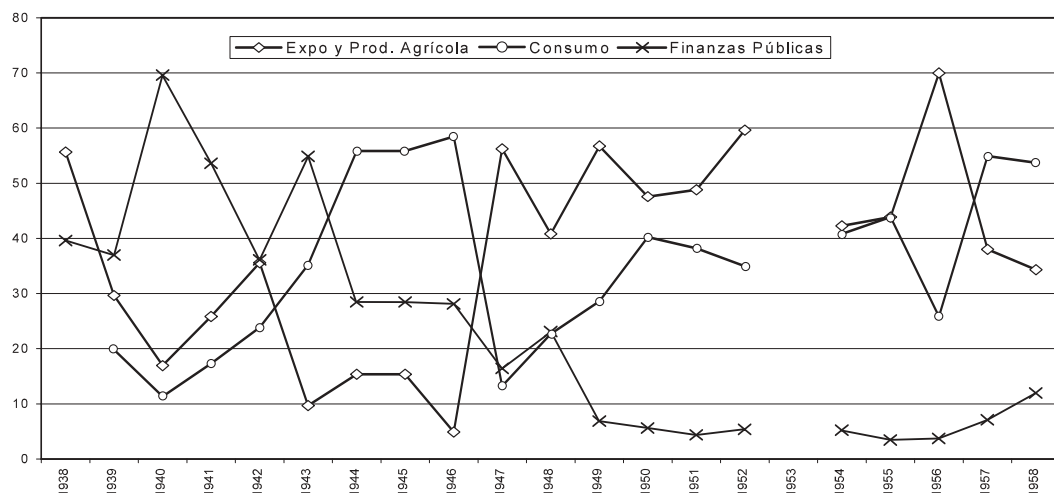
Teniendo en cuenta los beneficiarios y los objetivos perseguidos con el sistema de subsidios, podría afirmarse que en la primera mitad de la década de 1940, como lo señala el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el primer período de la XXXV Legislatura, *“buena parte de esas Diferencias Cambiarias se destinó a abaratar los precios de artículos esenciales para la alimentación popular... esta tendencia forma parte de la política general seguida por el Poder Ejecutivo, en el sentido de abaratar el costo de vida en beneficio de los sectores modestos de la población...”*<sup>6</sup>. Hacia 1946, esta política daba cuenta de casi el 60% de los gastos del Fondo (Gráfico 6). Precisamente ese año podría considerarse un punto de inflexión

ya que, aunque el subsidio al consumo sigue creciendo en términos reales, su participación en las erogaciones cede terreno frente a los subsidios a la producción (especialmente agrícola), que pasan a representar la mitad del total en la segunda mitad de los años cuarenta.

En los años cincuenta, producción y consumo se reparten, de manera equilibrada, aproximadamente el 90% de los gastos. En los hechos, podría decirse que se subsidia “todo” y esta política de concesiones “a diestra y siniestra” explica —en parte— los problemas de financiamiento del Fondo de Diferencias Cambiarias. La otra parte se explica por la caída abrupta de los ingresos, por diferencias de cambio, que sobreviene debido a la andanada de “cambios múltiples” a que da lugar la pérdida de competitividad de los productos exportables.

La participación porcentual de las subvenciones otorgadas se puede agrupar, como lo refleja el Gráfico 7, en tres categorías<sup>7</sup>: a) “subsidios directos a las actividades productivas”, que agrupa tanto las primas a las exportaciones como el fomento de la producción agrícola; b) “subsidios directos al consumo” o medidas tendientes al abaratamiento del costo de vida; y c) erogaciones en beneficio de las finanzas públicas, que incluyen auxilios eventuales al Tesoro para compensar la caída de las rentas generales y el mayor costo de la deuda externa.

*Las primas a las exportaciones y fomento de la producción agraria* eran parte de las políticas sectoriales orientadas a estimular la diversificación de la estructura productiva. Incluyeron el fomento a las

**Gráfico 7.** Participación porcentual de los subsidios del FDC (1938-1958).

Fuente: Bertino, Bertoni, García, 2004.

agroindustrias, subsidios a la industria cárnica y promoción a las exportaciones tradicionales.

Los subsidios directos –o indirectos– a través del Fondo de Diferencias Cambiarias fueron utilizados preferentemente para atender al sector agrícola y algunas industrias alimenticias cuyo impacto en la dieta de los sectores populares ameritó la utilización de precios administrados. El asegurar precios baratos a la población, en especial los sectores bajos y medios, y precios rentables a productores, significó que aquella parte del salario liberado de los agentes pudiera volcarse al consumo de bienes manufacturados. A su vez, el sector manufacturero se vio favorecido, por vía administrativa, por el otorgamiento de tratamientos cambiarios y la cuotificación en la importación de bienes competitivos con la industria nacional, siendo estos mecanismos los ideados por las autoridades para proteger el esfuerzo industrializador y ofrecer condiciones de competitividad externa. En tanto que, las exportaciones ganaderas –carne, lana y cuero– también gozaron en determinados momentos de tratamientos cambiarios, aunque no fuera ajeno, en ciertos períodos, del otorgamiento de subsidios directos<sup>8</sup>.

Las medidas excepcionales de subsidio directo a la exportación en los años treinta, tienden a desaparecer en la década siguiente (Gráfico 7). A partir de 1946, se aprecia un cambio de nivel resultado de la implementación de las políticas de apoyo a la agricultura, especialmente –aunque no sólo– a la producción de trigo. En promedio, estas políticas explican cerca de la mitad de total de las erogaciones

del Fondo hasta entrada la década siguiente. Hacia el final del período, esta categoría se sitúa entre el 30 y el 40%, pero entonces esa participación es en un monto muy menguado.

El objetivo de *abaratamiento del costo de la vida* se cubrió a través de tres artículos de la canasta familiar: la carne, la leche y el pan. La preocupación por la elevación de sus precios se hizo muy fuerte durante la Segunda Guerra Mundial, en el marco de los problemas de subsistencias asociados al conflicto y las revelaciones del “Informe Parlamentario sobre la Situación de las Clases Obreras”. Como consecuencia, los subsidios al consumo, que representaban hacia 1940 aproximadamente el 11% de las erogaciones del Fondo de Diferencias Cambiarias, treparon a 56% hacia el final del conflicto bélico. En los cincuenta, el porcentaje cayó –promedialmente– al 40%; pero, en términos reales los subsidios para el abaratamiento de la carne, la leche y el pan de las clases populares, se multiplicó por cuatro entre 1940 y 1944/45 y se volvió a duplicar desde entonces hasta 1954/55.

Al combinarse esta política de subsidios al consumo con la creación y el funcionamiento de los Consejos de Salarios, a partir de 1943, se vislumbra parte de la estrategia de desarrollo ensayada por el neobatllismo. Por un lado, la ampliación del mercado interno por la vía de los incrementos salariales de los obreros industriales y junto a ello, el abaratamiento de bienes básicos en la dieta obrera (carne, leche y pan), transformándose estos subsidios en un aumento de ingresos vía bienes salario. Ambos me-

canismos se conjugaban para fomentar un mercado interno de consumo de bienes industriales de fabricación nacional.

Finalmente, el Fondo de Diferencias Cambiarias, también constituyó, en los años más críticos de la década de 1940, el *recurso de “fondos frescos”* a que echó mano el gobierno para solucionar problemas de caja. En 1940 y en 1943, prácticamente 1/3 de las erogaciones del Fondo fue a reforzar las rentas generales, fuertemente afectadas por la retracción de lo recaudado por concepto de aranceles. Entre 1938 y 1945, aproximadamente ¼ de lo gastado por el Fondo correspondió al “refuerzo del Presupuesto General de Gastos del Estado”. Y, en 1940 y 1941, una cifra similar fue destinada cada año para ayudar a financiar el “plan de obras públicas”. Sin embargo, para finales de los cuarenta, el “peso del Estado” en las finanzas del Fondo tendió a disminuir, para ubicarse durante casi toda la década siguiente por debajo del 10% del total de las erogaciones.

Esta primera aproximación a responder “para quiénes” y “para qué”, muestra que la participación relativa de los destinos varió a lo largo de los años. En un primer momento –hasta 1946– la prioridad parecería haber estado en el “abaratamiento del costo de vida” y el apoyo a las finanzas públicas. Desde entonces y hasta 1952 los subsidios a la producción serán los predominantes, pero sin que disminuyeran –en valores absolutos– los subsidios al consumo. Sin embargo, quedan muchas interrogantes acerca del efecto global de la política de subvenciones. Para avanzar en los verdaderos impactos distributivos de este instrumento, es preciso medir por ejemplo, la manera en que los subsidios a la carne, la leche y el pan, al tiempo que aseguraban un precio “popular”, garantizaban un precio “remunerativo” a los agentes intervinientes en la cadena agroindustrial respectiva.

## 6. El Fondo: un ejemplo de la política económica discrecional y sus impactos distributivos

El funcionamiento del sistema cambiario y el análisis puntual del “impuesto cambiario” y su destino, permiten entrever cómo se instrumentó la política económica del período, su discrecionalidad y las restricciones que no pudieron superarse.

En efecto, el rendimiento del “impuesto cambiario” estuvo condicionado por la acción de dos variables: la cantidad de divisas negociadas en el

mercado dirigido y el “spread” cambiario. Con respecto a la primera, los tratamientos cambiarios otorgados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, influyeron negativamente al desviar hacia otros mercados divisas que, en principio, debieron comercializarse en el dirigido, pero resultaban necesarias para compensar los costos de la producción manufacturera. Respecto a la segunda, la diferencia entre los valores de compra y venta de la moneda extranjera, correspondió a tres porcentajes diferentes: 1938: 13%; 1939-1955: 25%; 1956-1959: 38%. Teniendo en cuenta esta doble perspectiva, el rendimiento del impuesto cambiario dependió de decisiones políticas y en parte reflejó la discrecionalidad con que se manejó la política económica en el período.

También la trayectoria de los gastos imputados al Fondo, denota dicha discrecionalidad. Ello explica tanto el extraordinario crecimiento de las erogaciones, como la estrepitosa caída de las mismas.

Entre el primer año de funcionamiento y 1945, la evolución real de los gastos del Fondo mostró una tendencia decreciente (a una tasa de -5,4% acumulativa anual) pero con fuertes fluctuaciones. Todavía no se había desplegado –en esos años– todo el andamiaje de subsidios que caracterizaría la segunda mitad de la década de 1940. Efectivamente, a partir de 1946, se sucedieron leyes, decretos y resoluciones en relación con ese proceso. Unas, con el objetivo de brindar protección y promover determinadas actividades productivas, consideradas necesarias o convenientes para la estrategia de desarrollo que se va definiendo. Otras, dirigidas a subsidiar el consumo de los sectores populares, convirtiéndose en una manifestación del salario indirecto. El resultado de esta sucesión de imputaciones fue una ampliación extraordinaria del gasto que registró una tasa acumulativa anual de 33,8% entre 1945 y 1951, comportamiento que acompañó una gran expansión del gasto público en general.

El problema de financiamiento que se originó en esta política de subsidios “para atender a todos”, se reflejó en un déficit acumulado del Fondo que superó –al 31 de diciembre de 1951–, el 60% de los ingresos de ese año. Ante esta situación, las autoridades decidieron la consolidación de dicho déficit a través de la emisión de deuda pública, al tiempo que adoptaron medidas de control parlamentario sobre los mecanismos de imputación<sup>9</sup>, designando al Tribunal de Cuentas como organismo auditor.

A pesar de estas medidas restrictivas, la crisis se agudizó a lo largo de los años cincuenta, alimentada por la merma en la recaudación. Hasta 1956 fue im-

posible ajustar a la baja los gastos por subsidios y ello volvió a acumular déficit. No obstante, el ajuste llegó (decreto 3 de agosto de 1956) y como resultado, las erogaciones mostraron una caída abrupta entre 1956 y 1958.

En consecuencia, en la mayor parte de los años de vida del Fondo de Diferencias Cambiarias, las imputaciones al mismo se hicieron prestando muy poca atención a las posibilidades reales de su financiamiento. Ello gestó, especialmente a partir de 1946, una situación explosiva al acumular déficit tras déficit. De hecho, la viabilidad financiera del Fondo era discutible al iniciarse la década de 1950.

Esta constatación de las dificultades del Fondo y su resolución por medio de endeudamiento público, lleva a reflexionar sobre los efectos globales del sistema de redistribución montado. Si los desequilibrios se cubrieron mediante la emisión de deuda pública cuyo servicio debía atenderse con lo recaudado a través de un sistema impositivo esencialmente regresivo –fundado en la tributación indirecta–, se instala un nuevo debate en términos de distribución ya que los beneficiarios de los subsidios al consumo podrían llegar a ser quienes terminaran contribuyendo a su financiación.

Una política de subsidios que tiende a cubrir o auxiliar a casi todos los sectores de la economía nacional, puede terminar en un juego de suma cero, cuyo único resultado sería contribuir a los desequilibrios fiscales y, a través de ello, en definitiva, impactar negativamente sobre el comportamiento económico global.

En conclusión, el impuesto cambiario y el Fondo de Diferencias Cambiarias resultaron un instrumento eficaz para procurar al Estado de ingresos necesarios a su financiamiento. Por otro lado, fueron útiles para redistribuir la renta entre sectores productivos, apuntalando a aquellos que se entendieron beneficiosos y, en ocasiones, asegurando la rentabilidad de los más tradicionales (la producción pecuaria). A su vez, los subsidios contribuyeron al establecimiento administrativo de precios baratos respecto de artículos alimenticios de primera necesidad dentro de la canasta obrera (carne, leche y pan) y, conjuntamente con los tratamientos cambiarios, sirvieron para afianzar el esfuerzo industrializador que se estaba desarrollando en el marco de la ISI. Aún así, la extrema discrecionalidad de la política cambiaria y de la política de subsidios a la postre se transformó en una restricción que no pudo superarse.

## NOTAS

- 1) Ley Nº 8771 del 16 de octubre de 1931.
- 2) Ley de 9 de noviembre de 1934.
- 3) Resolución del Poder Ejecutivo de 31 de diciembre de 1938. En 1955 se amplió la brecha, alcanzando el "spread" al 38%.
- 4) Se configura un tratamiento cambiario compuesto cuando se autoriza que un porcentaje de las divisas puedan negociarse, fuera del mercado dirigido, a un tipo de cambio superior como –por ejemplo– la cotización tipo comprador del mercado libre comercial o incluso en el mercado libre.
- 5) La teoría de la paridad del poder de compra (purchasing power parity, PPP) define el tipo de cambio real como el cociente entre un índice de precios extranjero (del país emisor de la moneda de referencia) expresado en moneda local (es decir, multiplicado por el tipo de cam-

bio nominal) y un índice de precios internos: IPC (extranjero) \* TC (nominal) / IPC (doméstico).

- 6) Mensaje Poder Ejecutivo, 15 de febrero de 1947.
- 7) Los porcentajes no suman 100 debido a que hubo gastos cuya índole fue imposible detectar; no obstante, los denominados "diversos destinos", no representaron en el período una porción significativa.
- 8) Se aseguró a los productores un precio de venta en el mercado interno igual –e incluso superior– al que se obtenía en el mercado internacional, a través de un subsidio directo al Frigorífico Nacional, quien detentaba el monopolio del abasto de Montevideo.
- 9) Ley 11.925 del 27 de marzo de 1953, que dispone que las afectaciones a cuenta del Fondo quedarán sujetas a la limitación y autorización que anualmente la ley establezca (art. 24).

## BIBLIOGRAFÍA

- **Acevedo Alvarez, E. (1934);** *La Gran Obra de los Poderes Constitucionales ante la Crisis*, Montevideo.
- **Azar, P. y Bertoni, R. (2004);** *Las necesidades financieras del Sector público: un enfoque desde el endeudamiento (1935-1959)*. Ponencia presentada a las "XIX Jornadas Anuales de Economía del BCU." Montevideo.
- **Bertino, M., Bertoni, R., García, U. (2004);** De quiénes, para quiénes y para qué. El Fondo de Diferencias Cambiarias (1937-1959). Ponencia presentada a las "I Jornadas de Investigación" – AUDHE, Montevideo.
- **Bértola, L. (1991);** *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961*. FCS-CIEDUR. Montevideo.
- **Blegio, J. C. (1959);** *El Contralor de Cambios como Factor de Desarrollo Económico*, monografía FCCEEyA, Montevideo.
- **Bucheli, M. (1957);** *El sistema dinerario del Uruguay*. Instituto de Teoría y Política Económicas, Cuaderno Nº10, FCCEEyA, Montevideo.
- **CIDE. (s/f);** *Ingresos y Gastos Públicos en Uruguay, Anexo Estadístico*. Montevideo.
- Dirección General de Estadística. *Anuarios Estadísticos de la ROU*.
- **Ferreira, S. (1954);** *Antecedentes y naturaleza del impuesto cambiario en el Uruguay*. Revista de la FCCEEyA, 2ª época, Nº 6, Montevideo.
- **Finch, H. (1980);** *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. EBO, Montevideo.
- **García Repetto, U. (2004);** *Tratamientos Cambiarios para la Exportación: 1936-1959*. Ponencia presentada en las "I Jornadas de Investigación" – AUDHE, Montevideo.

- **Instituto de Economía – FCCEEyA (1969);** *Uruguay: Estadísticas Básicas*. Montevideo.
- **Maubrigades, S. (2003);** *Mercado de Cambios: 1929-1975*. Programa de Historia Económica y Social, F.C.S., Serie Auxiliares de Investigación N° 1, Montevideo.
- **Mexigos, R. (1958);** *Los Subsidios en Finanzas Públicas*. Instituto de Hacienda Pública, FCCEEyA, Cuaderno N° 21, Montevideo.
- **Ochoa, R. (1943);** *Contralor de Cambios en el Uruguay*. Revista de la FCCEEyA, Año 4, N° 5, Montevideo.
- **Quijano, C. (1944);** *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay*. Montevideo.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos. Años 1931 a 1959, Imprenta Nacional.
- **Sica, J. (s/f);** "Estructura y evolución del mercado de cambios en el Uruguay en el período 1957-1963", monografía F.C.E. y A, Montevideo.
- **Simoens Arce, F. (1943);** *El problema cambiario en el Uruguay*. Montevideo.
- **Wonsewer, I. (1954);** *Política de Subvenciones en el Uruguay*. Instituto de Economía Monetaria y Bancaria, FCCEEyA, Cuaderno N° 3, Montevideo.
- **Yaffé, J. y Azar, P. (2003);** *La política cambiaria en Uruguay (1931-1941): Instituciones, actores e intereses*. Ponencia presentada en las "III Jornadas de Historia Económica", Montevideo.
- **Zilveira Zorzi, F. (1946);** "El contralor de cambios en el Uruguay". En *Revista de Economía, Finanzas y Administración*.



# EL PROBLEMA DE LAS «SUBSISTENCIAS» EN EL URUGUAY DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. (1939-1945)

Esther Ruiz\*

## INTRODUCCION

La dependencia de sectores claves de la economía uruguaya del aprovisionamiento externo era una realidad de características cambiantes, pero cuyo peso se agudizaba en situaciones de conflicto internacional como la que comenzó a procesarse a fines de los años treinta del siglo XX y que condujo al estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Este trabajo pretende ser un primer acercamiento a lo que desde mediados de los años 30 y durante la segunda conflagración mundial (1939-1945) se conoció genéricamente en nuestro país como el problema de “*las subsistencias*”, así como las políticas adoptadas por el Estado para hacer frente a sus desafíos.<sup>1</sup>

Si se entiende por “*subsistencias*” el “*conjunto de medios necesarios para el sustento de la vida humana*” la amplitud y diversidad del problema es fácilmente comprensible, pues en sociedades complejas y relativamente avanzadas como era la uruguaya de aquellos años, la satisfacción de todas esas necesidades significaba una movilización de bienes, servicios y capitales no sólo difíciles de controlar sino también de asegurar, así como crear el entramado institucional capaz de hacer efectivas las políticas que al respecto se instrumentaran por parte del Estado.

Sin embargo el problema de las “*subsistencias*” resulta más acotado de lo señalado anteriormente, en la medida que fue el propio Estado quien se encargó de definir lo que se entendía por “*subsistencias*”: se consideraba tales los “*artículos de primera necesidad*”. De modo que en el desarrollo de este trabajo nos referiremos indistintamente a “*subsistencias*” o “*artículos de primera necesidad*”

Luego del estallido del conflicto mundial el 1º de setiembre de 1939, una de las primeras disposi-

ciones adoptadas por el Poder Ejecutivo fue enumerar los “*artículos de primera necesidad*”, remitiéndose a la ley del 20 de diciembre de 1917, norma que en la coyuntura de la Gran Guerra se había ocupado del mismo problema. Esta ley había clasificado a los “*artículos de primera necesidad*” en dos grupos: “*sustancias alimenticias de primera necesidad*” y otros artículos que reunían la misma calidad. Por lo tanto alimentos para garantizar la salud y el bienestar de la población y materias primas y bienes de capital necesarios para el funcionamiento de la vida cotidiana, el comercio, las industrias agropecuarias y manufactureras y la producción de energía.

El siguiente cuadro da cuenta de los *artículos de primera necesidad*

**Cuadro 1.**

Sustancias alimenticias de primera necesidad	Artículos de primera necesidad
Cereales y sus harinas	Carbón
Legumbres y sus harinas	Leña para combustible
Tubérculos	Luz eléctrica
Frutas	Gas
Hortalizas	Petróleo,
Pan	Nafta
Carne	Maquinaria agrícola
Pescados frescos	Arpillera,
Aves	Bolsas
Huevos	Jabón común
Leche	Materiales de construcción
Manteca	Productos químicos y farmacéuticos de aplicación terapéutica y profilaxis de enfermedades.
Yerba	
Azúcar	
Aceite	
Aguas corrientes	

FUENTE: RNLD, Ley del 20 de diciembre de 1917, pp.887-888.

En primer lugar haremos una aproximación a la normativa legal en base a la cual el Estado arbitró sus decisiones en el tema de *las subsistencias*. En segundo lugar, realizaremos el estudio de las políticas intervencionistas y reguladoras del Estado te-

Departamento de Historia del Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República  
Teléfono: 408-22-17 - E-mail emrp@adinet. Com.uy

niendo en cuenta el peso de la coyuntura de la guerra en la profundización de las mismas. Quedará para el futuro desarrollo de la investigación el medir los resultados concretos de estas políticas en el control de la suba de los precios y en el costo de vida para las clases trabajadoras.

## LA NORMATIVA LEGAL EN TORNO A LAS “SUBSISTENCIAS”. SUS ORIGENES Y FUNDAMENTOS

Un ambiente de malestar económico y financiero, y de encarecimiento desmedido del costo de vida precedió en nuestro país el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Una editorial publicada en el diario “El País” sostenía a comienzos del mes de marzo de 1939 que se acercaban “*días difíciles*” si la situación financiera y económica no se encaraba con seriedad.

*“No hay giro para el exterior –agregaba- el peso uruguayo no ha conseguido valorizarse en la época de la zafra y del turismo, más de dos tercios de la cosecha lanera está aún en las barracas. Los agricultores, pese a la ley de precio mínimo encuentran dificultades para vender su cosecha. Han subido de precio hasta los cigarrillos. Se cumplieron los cuarenta días de una huelga provocada por el inusitado encarecimiento de la vida”.*

Señalaba, asimismo, que el Ministerio de Obras Públicas había dejado sin trabajo a miles de obreros por falta de recursos, aumentando la desocupación que revestía “*contornos graves en los departamentos fronterizos*”, mientras la miseria se profundizaba en Rivera y Artigas.<sup>2</sup> (EL País, Montevideo, 5 de marzo de 1939, p.5)

Una recorrida por la prensa periódica pone de manifiesto la constante denuncia del aumento de los artículos de primera necesidad, un brote inflacionario, en el que es posible haya tenido que ver la devaluación de la libra esterlina llevada a cabo por decreto del 2 de enero de 1939. Esta pasó a cotizarse de \$8.58 a \$9.50.

El diputado cívico Dardo Regules consideró que al margen del Parlamento, estaba en vigencia “*un sistema de economía dirigida*” que excedía en mucho las facultades del Poder Administrador, lo cual perturbaba la sana economía del “*equilibrio constitucional*”, en lo que mucho tenía que ver “*el siste-*

*ma de control de cambios*”. En base a éste, que tenía su origen en una ley de 1931 el Poder Ejecutivo –remarcaba Regules- había ido aumentando su jurisdicción, gobernando por decreto en ámbitos importantes de la vida nacional.<sup>3</sup> (El País, 5 de marzo de 1939, p.5)

La creciente carestía de artículos de primera necesidad determinó que el elenco político que acompañaba la gestión del Presidente Alfredo Baldomir (1938-1942) sostuviera la necesidad de llevar adelante una política de alimentación y subsistencias adecuadas para la población.

*“No hay día que no se modifique el precio adquisitivo de alguna subsistencia, ya demasiado cara para figurar en la mesa del empleado o del obrero –se sostenía desde las páginas de “El Debate”- cualquier fugaz motivo o cualquier ocasional factor permite y justifica la artera maniobra que se traduce en un aumento en el precio de las subsistencias”.*

Señalaba también que el comercio “*de las subsistencias*” estaba en manos de 3 o 4 acopiadores que determinaban a voluntad los precios, “*sin dejar de reconocer que los minoristas imponían tarifas hasta con un 200% de ganancias*”.<sup>4</sup> (El País, Montevideo, 5 de marzo de 1939, p.5)

Esta situación determinó que el Poder Ejecutivo enviara al Parlamento un proyecto de ley de reorganización de la Comisión de Subsistencias y sus atribuciones, ampliando y racionalizando sus cometidos, permitiendo un adecuado contralor y regulación por parte del Estado en un ámbito tan delicado para la vida del país, para lo cual éste consideraba que no contaba con poderes suficientes. La ley de Subsistencias fue remitida a la Asamblea General el 11 de mayo de 1939.<sup>5</sup> (Poder Legislativo, Uruguay, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, en adelante D.S.C.R., 7 de mayo de 1940, pp.34-35).

El proyecto del Poder Ejecutivo “*señalaba la voluntad del Estado en mantener la estabilidad relativa de los precios de los alimentos de primera necesidad, como el medio más certero [...] de conservar el poder adquisitivo del salario y con ello la tranquilidad social, no reñida con la evolución metódica de la suba de jornales [...] y mejorar las condiciones de alimentación del pue-*

blo.”<sup>6</sup> (*El Pueblo, Montevideo, 25 de abril de 1939, p.5*)

En este contexto el Consejo de Ministros se había reunido extraordinariamente por iniciativa del Presidente Baldomir, ocupándose exclusivamente “de las condiciones de vida, tráfico internacional y policía de precios de las subsistencias”. Se manejó, asimismo en esta instancia, la necesidad de una actuación coordinada de los diferentes organismos de información, asesoramiento, control y propaganda relacionada con las subsistencias que funcionaban en las diferentes esperas del Estado.<sup>7</sup> (*El Pueblo, Montevideo, 25 de abril de 1939, p.5*) los meses que precedieron al comienzo de la guerra, los temores que se habían acrecido a nivel mundial ante el avance incontenible del fascismo se vivían intensamente en el Uruguay, y repercutían en el alza del costo de vida a través del aumento de las “subsistencias”. El *herrerismo*, a quien pertenecía el Ministro de Industrias y Trabajo Dr. Abalcazar García, no dudaba en denominar a “las subsistencias” como el “primer problema nacional”.<sup>8</sup> (*El Debate, Montevideo, 2 de mayo de 1935, p.5*).

En el filo de la invasión alemana a Polonia “El Debate” seguía urgiendo la sanción de la nueva ley de Subsistencias, a estudio de las Comisiones parlamentarias, ya que tenía una “función de carácter público” y la legislación existente era “inconexa e ineficaz”.<sup>9</sup> (*El Debate, Montevideo, 30 de agosto de 1939, p.5*).

Al inicio de la guerra, era indiscutible que el Estado uruguayo de una larga tradición intervencionista había evolucionado, especialmente luego de la crisis del 29, hacia un dirigismo económico que tenía su expresión más evidente en la política cambiaria (contralor de cambios) Este dirigismo, en el contexto de una economía en vía de crecimiento hacia “adentro”, tenía en la “Dirección de los Servicios de Importaciones y Distribución Individual de Divisas” un auxiliar imprescindible.<sup>10</sup> (REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS, en más, R.N.L.D., 28 de enero de 1938, pp.106-109). Esta repartición que actuaba bajo la superintendencia del Ministerio de Hacienda y en estrecha colaboración con el Banco de la República, se encargaba de distribuir las divisas a importadores y exportadores según las existencias y necesidades del país, y aplicaba una estricta política de “contingentes” basada fundamentalmente en el principio de “comprar a quien nos compre”. La política monetaria y el control del

comercio exterior que aplicaban ambas instituciones eran ejemplos de la regulación de los medios de pago circulantes, del mercado interno y de la relación con la economía externa. De este modo ejercían una influencia indirecta en el costo de las subsistencias y por lo tanto en los niveles adquisitivos de los salarios y en las condiciones de vida de los uruguayos.

Ilustrativa de esta situación era el uso que hacía el Estado del “fondo de diferencias cambiarias” (creado por decreto del 4 de diciembre de 1937), resultante de la fijación por el Estado de distintos valores a la moneda, y que destinó en parte, a subsidiar producciones básicas o artículos de primera necesidad, tales como la carne y la leche, abaratando su precio para los consumidores.

El Estado, además de estos mecanismos, contaba con una legislación específica que lo habilitaba a cierto contralor sobre las “subsistencias”, pero debió ser perfeccionada en el contexto de la conflagración mundial. El comportamiento del mercado de artículos de primera necesidad, que hemos analizado páginas arriba, era un claro indicio de que la Comisión de Subsistencia y los distintos organismos estatales que se ocupaban de la fijación y el contralor de precios no habían logrado una actuación eficiente. O en todo caso, que este era un mecanismo, pero tal vez, no uno de los más eficientes en la regulación de la producción, sus costos y el precio final al consumidor. La profundización de las normas interventoras del Estado en la materia de las subsistencias correspondió en parte a las necesidades del momento, pero también a las características que asumió la evolución del modo de desarrollo del país (1943-1958), luego del período de transición de más de una década (1931-1943) entre el modo de desarrollo del primer *batllismo* al modo de desarrollo del *neo-batllismo*. Este período de transición, al cual corresponde los tres primeros años de la guerra (1939-1943), es en el cual se fueron probando y madurando los mecanismos de regulación/intervención del Estado que lograron su máxima expresión en el período *neo-batllista* que cubre los dos años finales de la guerra y continúa hasta 1959.<sup>11</sup> (Millot, Julio, 1993:4)

La legislación específica con que contaba el Estado, y que como hemos visto no era considerada demasiada eficiente era la ley, del 20 de diciembre de 1917 y las modificaciones contenidas en el de-

creto ley del 10 de enero de 1934. La primera norma había creado una Junta Nacional de Subsistencias compuesta por representantes de todo el espectro del quehacer político y económico del país.<sup>12</sup> (R.N.L.D., 20 de diciembre de 1918, p.889). Es dable pensar que la crisis económica y financiera que se había hecho especialmente aguda a partir de 1913, además de las perturbaciones creadas por la Primer Guerra, indujeron al gobierno presidido por Feliciano Viera, -que había decretado un “alto” en todo tipo de medidas reformistas o radicales- a ampliar las atribuciones interventoras y reguladoras del Estado<sup>13</sup> (Caetano, Gerardo, 1992). Esta ley autorizó al Estado a prohibir las exportaciones de alimentos de primera necesidad, para adquirirlos y venderlos (actuando como comerciante) a precios adecuados; para regular el precio de las sustancias alimenticias en todo el país, y el precio del mercado del trigo y la harina para la industria del pan. Al mismo tiempo se

lo autorizó a expropiar sustancias alimenticias, ocupando “temporariamente” almacenes y locales donde se encontraran, mediante el pago de las correspondientes indemnizaciones en un plazo de sesenta días. Estos mecanismos se aplicaban por igual a todos los artículos definidos como de “*primera necesidad*” (Ver cuadro 1). La ley daba amplísimos márgenes a la intervención del Estado, avanzando decididamente sobre la actividad privada, la sacralidad del derecho de propiedad y los contratos, en la medida que éstos podían ser dejado sin efecto por resolución gubernamental si, a pesar de haber sido firmados previamente, no se ajustaban a los precios establecidos a posteriori por el Estado.

Estas mecanismos de fuerte impronta intervencionista y reguladores con respecto a los “*artículos de primera necesidad*” de acuerdo a la ley de 1917 tuvieron, sin embargo, una duración coyuntural, pues

Cuadro 2.

Sustancias de primera necesidad Decreto de 1934	Sustancias de primera necesidad Ley de 1917	Artículos de primera necesidad Decreto de 1934	Artículos de primera necesidad Ley de 1917
Carne	Carne	Kerosene	Carbón
Pescado	Pescados	Alcohol desnaturalizado	Leña para combustible
Pan	Pan	Carbones minerales	Luz eléctrica
Leche	Leche	Carbón de leña	Gas
Manteca	Manteca	Leña en astillas	Petróleo,
Huevos	Huevos Tubérculos		Nafta
Papas	Cereales y sus harinas		Maquinaria agrícola
Boniatos	Frutas		Arpillera,
Frutas en general Verduras en general	Hortalizas		Bolsas
Harina de trigo	Legumbres y sus harinas		Materiales de construcción
Harina de maíz	Aves		Productos químicos y farmacéuticos de aplicación terapéutica y profilaxis de enfermedades.
Porotos			
Azúcar	Azúcar		
Yerba	Yerba		
café molido y en grano			
maicena			
arroz,			
garbanzos,			
cascarilla de cacao			
fariña			
fideos			
conserva de tomates			
aceite	Aceite		
grasa y óleos frigonales			
	Aguas corrientes		

FUENTE, RNLD, 20 de diciembre de 1917 y 10 de enero de 1934.

sus alcances concluían a los tres meses de terminada la Gran Guerra, salvo los contenidos de los artículos 10, 13 y 15 de la mencionada norma. Estos contenidos referían al contralor de pesos y medidas y los castigos previstos para las violaciones <sup>14</sup> (R.N.L.D., 20 de diciembre de 1917, pp.889-90)

En 1934, se vivía el contexto de una *“situación de anormalidad [...] creado para la población en general, por la inflazón (sic) en los precios de algunos productos de primera necesidad, no solo en aquellos de importación, sino también en los naturales del país comprendidos los de industrialización nacional”*. En tal circunstancia el Poder Ejecutivo emitió un decreto confiándole a la Comisión Nacional de Subsistencias algunas de las viejas atribuciones de la ley de 1917. Esta Comisión había realizado un estudio en el mercado, llegando a la conclusión de que la causa de tal aumento de los artículos de primera necesidad se debía a maniobras de los comerciantes *“detallistas”*, que recargaban los precios muy por encima de las ganancias que eran consideradas aceptables. Esto mostraba la existencia de una fuerte *“especulación”*, que contribuía a *“reagrar el problema social del momento afectando directamente a las clases media y obrera”*.

De este modo la Comisión Nacional de Subsistencias quedó autorizada a fijar los precios máximos de los productos que se detallan en el cuadro N° 2. <sup>15</sup> (R.N.L.D., 10 de enero de 1934, pp.49-51).

La comparación de las sustancias y artículos de primera necesidad fijados por la ley de 1917 y el decreto de 1934 muestra algunas diferencias notorias. Indudablemente la coyuntura en que ambas normas fueron sancionadas eran diferentes, ya que en 1934 no se vivía un período de guerra mundial y la recuperación de la economía del país de las consecuencias de la gran crisis de 1929 mostraban indicadores positivos de recuperación. Con respecto a lo que podemos considerar como una *“canasta alimenticia básica”*, la de 1934 es algo más variada que la de 1917. En esta situación puede haber influido cambios en las cultura alimenticia, o en el hecho de que la canasta de 1917 estuviera referida exclusivamente a las necesidades de los sectores populares, mientras que la de 1934 incluía las de la clase media (café, cacao, maicena?).<sup>16</sup> En cuanto a los artículos de primera necesidad, la fijación de precios encargada a la Comisión Nacional de Subsistencias está referida exclusivamente a aquellos artículos destinados a la iluminación, calefacción y

cocción de alimentos. El resto de los artículos contenidos en la ley de 1917 si bien eran de primera necesidad, su abastecimiento en 1934 no estaba trabado por dificultades del comercio internacional. Las penas para los infractores eran bastante duras, y los integrantes de la Comisión tenían libre acceso a los comercios donde se expendieran los productos del listado, con iguales prerrogativas de todo funcionario público.

## EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE “SUBSISTENCIAS” DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La noche del 31 de agosto de 1939 *“vivió nuestra ciudad como todas las del mundo la nerviosidad provocada por las noticias alarmantes del comienzo de las hostilidades Dios salve a Europa, ya que la intención de los hombres es destruirla”*<sup>17</sup> (El Debate, Montevideo, 1° de setiembre de 1939, p.5). En este tono toda la prensa y los radios del país daban cuenta de la *“una inexorable condena de muerte ha caído sobre millones de seres humanos”*<sup>18</sup> (El País, 2 de setiembre de 1935, p.5) El 2 de setiembre de 1939, al día siguiente de la invasión alemana a Polonia, un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores puso a la población en conocimiento de la delicada situación internacional y sus efectos en el Uruguay. Este comunicado informó acerca de la actitud expectante adoptada por el Poder Ejecutivo ante el desarrollo de los acontecimientos y la espera de una comunicación oficial de los beligerantes para declarar, en caso de que correspondiera, la neutralidad de la nación frente a los sucesos europeos, tal como había sido acordada en la Conferencia Panamericana de Lima de 1938 <sup>19</sup> (El Debate, 2 de setiembre de 1939, p.5).

Al mismo tiempo se hicieron públicos sendos decretos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Industria y Trabajo. El decreto del Ministerio de Hacienda intentaba transmitir tranquilidad a la opinión pública, en medio de una ola de inquietudes y temores acerca del encarecimiento, ocultamiento y escasez de productos básicos. En dicha resolución el Ministerio adoptó una serie de medidas destinadas a *“defender los intereses del consumo”* y del *“comercio importador”* y

*“evitar el encarecimiento ilegítimo de los artículos de primera necesidad, que ya se insi-*

*núa a raíz de la situación internacional existente, y que sin razón alguna se pretende hacerlo efectivo para los stocks de mercaderías existentes en plaza y en la Aduana”.*

Informaba, asimismo que se contaba con *“artículos de primera necesidad [...] para cubrir las necesidades del consumo por espacio de varios meses, por cuya razón no se justificaba alteración alguna en los precios de venta mientras dichos stocks no sean absorbidos por el consumo”*<sup>20</sup> (El Debate, Montevideo, 2 de setiembre, p.4).

Las medidas adoptadas anularon la exigencia de la patente de importador a las empresas que solicitaran permisos para importar artículos de primera necesidad según la ley del 20 de diciembre de 1917 y su complementaria de 1934. Asimismo, en la adjudicación de divisas se prescindiría, temporariamente, del *“régimen de cuotas individuales”*, dando preferencia a los solicitantes que declararan los precios más bajos de importación de estos artículos. Se informaba, también que la Comisión de Exportaciones e Importaciones estaba determinando el stock de *artículos de primera necesidad* existentes en plaza y en la Aduana, *“estableciendo sus precios de adquisición y su duración probable”*<sup>21</sup> (R.N.L.D., 2 de setiembre de 1939, p.728-29).

Por su parte, la resolución del Ministerio de Industrias dispuso que las empresas importadoras o acopiadoras de una serie de productos básicos debían en un plazo de 48 horas, denunciar sus stocks ante la Comisión de Subsistencias. Al mismo tiempo se informaba que dicho Ministerio oiría *“las denuncias”* de instituciones, comerciantes y habitantes del país sobre las *“irregularidades”* cometidas por los importadores o acopiadores, ya fuera en el alza de los precios como en la no entrega de las compras realizadas por los minoristas con anterioridad al inicio de la guerra<sup>22</sup> (R.N.L.D., 2 de setiembre de 1939, pp.728-29).

La Dirección de Contralor de Exportaciones e Importaciones publicó, asimismo, un aviso a la población, insistiendo en que *“no debía existir temor alguno acerca de la escasez de artículos de primera necesidad”*, pues los aprovisionamientos existentes alcanzaban para varios meses<sup>23</sup> (El Bien Público, Montevideo, 2 de setiembre de 1939, p.2).

Estas primeras medidas de carácter preventivo y exploratorio, amparadas en la ley del 20 de diciembre de 1917 no fueron suficientes. La suba de

precios, el acaparamiento, la ocultación de stock exigieron medidas más expeditivas.

El mismo 2 de setiembre de 1939, el Poder Ejecutivo dirigió un mensaje a la Asamblea General solicitando la pronta sanción del proyecto de ley de Subsistencias que le remitiera el 11 de mayo del mismo año.

*“Los sucesos europeos -sostenía el mensaje- han dado ya pretexto a elementos aprovechadores para iniciar maniobras de acaparamiento y especulación con los artículos de primera necesidad, maniobra que según todas las probabilidades, han de generalizarse y agravarse”.*

Frente a la demora de la sanción de la referida ley y *“la insuficiencia de la legislación vigente”*, el Poder Ejecutivo pensó en *“proteger al pueblo contra aquellas maniobras”* tomando *“por medio de decretos, ciertas medidas en materia de subsistencias”*, mediante la aplicación de Medidas Prontas de Seguridad (art. 158. inc.18) de la Constitución. Estaba convencido que la situación posiblemente no caía en la definición *“de conmoción interna”* prevista por el constituyente, pero era preferible, si el Poder Legislativo no apresuraba el tratamiento de la norma solicitada, porque las medidas no estaban destinadas a limitar la libertad de las personas sino a protegerlas del abuso de comerciantes inescrupulosos<sup>24</sup> (D.S.C.R, 4 de setiembre de 1939, p.16).

La respuesta del Parlamento fue inmediata. Sancionó una ley que autorizó al Poder Ejecutivo para adoptar por decreto durante tres meses, *“toda clase de medidas necesarias para evitar el aumento de precios, el acaparamiento y la ocultación de los artículos de primera necesidad”*, definidos en la ley del 20 de diciembre de 1917 (ver Cuadro N° 1) *“y bajo las sanciones establecidas en la misma”*. Esta ley fue sancionada el 5 de setiembre de 1939, el mismo día que el Poder Ejecutivo decretaba la neutralidad uruguaya frente al conflicto mundial<sup>25</sup> (R.N.L.D., 5 de setiembre de 1939, p.730 y 10 de enero de 1934, p.58).

Cabe destacar la amplitud de poderes que esta ley concedió al Poder Ejecutivo. Evidentemente el mismo espíritu que había hecho pensar a aquél en Medidas Prontas de Seguridad, inspiró a los diputados proponentes de estas medidas de *“excepción”*<sup>26</sup> (D.S.C.R, 4 de setiembre de 1939, p.14). La discu-

sión llevada a cabo en el recinto parlamentario puso en evidencia que el sistema político reconocía que, si bien no existía una situación que pudiera considerarse de “*verdadera conmoción interna*”, también era cierto que las “*medidas de abuso del comercio*” que se estaban palpando, así como un cierto clima de “*pánico general*”, justificaban esta clase de medidas de seguridad un poco sui generis.

El debate sobre el proyecto que no fue muy extenso en ninguna de las dos Cámaras, puso de manifiesto las dificultades que la población estaba sufriendo para abastecerse, por ejemplo, de azúcar, aceite y carbón. El Ministro de Industrias, confesó que “*el abuso del comercio*” se había basado en la esperanza de que “*el gobierno de cruzara de brazos*”<sup>27</sup> (D.S.C.R., 4 de setiembre de 1939, p.16).

El Ministro enumeró también otra serie de medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para garantizar los precios y stocks no solo de los alimentos de primera necesidad sino aquellos artículos que mantenían en funcionamiento la producción y la vida del país. El Consejo de Ministros ese mismo día, además de las decisiones adoptadas por el Ministerio de Industria y el de Hacienda, a las que ya hicimos referencia, resolvió: 1) que los artículos de 1º necesidad definidos por la ley sancionada (es decir los enumerados en la ley de 1917) se venderían con los precios que tenían al fin del mes de agosto y hasta la entrada al mercado de nuevos stocks, 2) el Banco de la República y el Contralor de Importaciones facilitarían las divisas para que se adquirieran y conservaran los “*stocks necesarios de los artículos de primera necesidad, construcción y materia para alimentar las industrias nacionales*”, 3º) a los comerciantes e importadores que violaran estas disposiciones no se le entregarían divisas para reponer sus existencias y 4) además de los medios coercitivos (inspecciones y multas) “*apelará a la expropiación y demás medidas autorizadas por la ley cuando advierta que no cobran efectividad*” las medidas adoptadas<sup>28</sup> (D.S.C.R., 4 de setiembre de 1939, p.17).

La sesión terminó con el convencimiento de todos los participantes de que si no se habían tomado todas las medidas necesarias, al menos las previstas en la ley sancionada, “*ley de emergencia*”, daba al Poder Ejecutivo armas suficientes para regular el mercado. Solo Emilio Frugoni planteó una discrepancia de fondo y que hacía referencia a la política financiera y monetaria sustentada por el gobierno.

Como lo había hecho sistemáticamente desde 1931 criticó duramente la política de cambios múltiples y las leyes aduaneras que protegían la industria nacional. Consideraba que la “*política de abaratamiento de los artículos*” adoptada por el Poder Ejecutivo era de una “*indiscutible hipocresía*”, pues no se lograría realmente un abaratamiento sustantivo de todos los artículos de primera necesidad si no se liberaba de los altos derechos de Aduana y el recargo derivado de la nueva cotización de la libra para importaciones.<sup>29</sup> (D.S.C.R., 4 de setiembre de 1939, p.20).

Sancionada esta ley, el Parlamento se comprometió a seguir estudiando el proyecto que organizaba de modo permanente y con atribuciones y personal específico a la Comisión de Subsistencias.

Más allá de estas medidas, que creemos de efectividad relativa, pues es difícil creer, dado la burocracia y las numerosas dependencias involucradas en el tema, que realmente se haya llegado a tener un conocimiento acabado de los stocks de artículos de primera necesidad nacionales e importados en un plazo menor a una semana, resulta evidente la intención del Estado de jugar un rol activo, y regulador de todo lo relacionado con los *artículos de primera necesidad*. Demostrando las dificultades para poner en marcha los mecanismos instrumentados, un decreto del Ministerio de Industrias fechado el 7 de setiembre estableció otra serie de obligaciones. Los comerciantes mayoristas y minoristas suministradores de “*artículos de primera necesidad*” debían venderlos a sus clientes habituales en la misma proporción en que lo habían hecho hasta el 20 de agosto. Este decreto incorporó como artículos de primera necesidad el arroz y el café (no incluidos en el cuadro N°2) e hizo más duras las penas para los infractores<sup>30</sup> (R.N.L.D., 7 de setiembre de 1939, pp.734-736).

En el contexto de continuas denuncias por la prensa y en el ámbito parlamentario de la suba y escasez de los artículos de primera necesidad, que ponían en peligro, por ejemplo la industria de la construcción gran proveedora de fuentes de trabajo, y sin que el Poder Legislativo hubiera sancionado la Ley de Subsistencias, se procedió el 27 de noviembre de 1939 a prorrogar por el término de seis meses la ley del 5 de setiembre de 1939 que concedía, como hemos visto, poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo. El 6 de junio de 1940, a iniciativa del Poder

Ejecutivo volvió a prorrogarse por el término de seis meses más. El contexto mundial y nacional era en más preocupante pues la guerra se había profundizado. La discusión en la Cámara de Representantes puso en evidencia que a pesar de los medios proporcionados al Estado, no se había evitado como lo señaló el diputado socialista Liber Troitiño, *“las maniobras que realizaban/ algunos acaparadores”* ni el *“importante problema, cada día más grave, de la carestía de la vida”*. La ley vigente cuya prórroga se discutía, -agregó- aunque daba algunos resultados eran *“ilusorios frente al veloz encarecimiento que afecta a todas las clases sociales, en grado mayor, naturalmente, a los obreros que ven disminuidos sus jornales por el costo de los artículos, por el envilecimiento de nuestra moneda, por la baja de los jornales, y por otros factores que todos conocemos”*. Ramón Salgado (*herrerista*) aceptó lo sostenido por Troitiño, aduciendo que la acción del Poder Ejecutivo había pecado de algunas *“vacilaciones”*. Urgía por lo tanto sancionar la Ley Orgánica de Subsistencias, para que el gobierno tuviera los instrumentos idóneos para controlar el precio no solo de los alimentos, sino también de los artículos de primera necesidad. La ley del 5 de setiembre de 1939 debió prorrogarse dos veces más, hasta junio de 1941 dado el tiempo que insumió la discusión del proyecto de Ley orgánica de Subsistencias <sup>31</sup> (R.N.L.D., 7 de febrero de 1941, p.128, y 20 de junio de 1941, pp.519-20).

## LA LEY ORGÁNICA DE SUBSISTENCIAS O DE CONTRALOR DE PRECIOS DE ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD DE 1941

La Cámara de Representantes comenzó su discusión general, recién, el 7 de mayo de 1940. El Proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo en mayo de 1940 tenía como finalidad dar permanencia a la Comisión que desde 1917 había tenido un carácter relativamente irregular, que no le daba las facultades precisas para regular las subsistencias, y por el hecho de que desde el comienzo de la guerra estaba actuando en la materia de artículos de primera necesidad con poderes especiales, que casi se acercaban a las disposiciones de medidas prontas de seguridad. Que era un tema delicado, que tocaba demasiados intereses, quedó de manifiesto en el hecho que el tratamiento del proyecto llevó más de un año, pues

la ley recién fue sancionada el 15 de octubre de 1941, cuando las dificultades de abastecimiento, encarecimiento de los productos y alza general del costo de vida habían sobrepasado las estimaciones del comienzo de la guerra.

EL Poder Ejecutivo justificó la iniciativa en su derecho a la intervención/regulación en el mercado de productos alimenticios y de sustancias de primera necesidad en la disposición de la Constitución vigente que determinaba que la propiedad, tanto la comercial como industrial a pesar de ser inviolable, quedaba sujeta a leyes que se establecieran por *“razones de interés general”* (Arts.31 y 25), actitud sustentada en el principio del *“personalismo solidarista”* de Scheler, Maritain, etc.

El proyecto del Ejecutivo contenía tres aspectos sustanciales: atribuciones, organización institucional y medidas represivas y punitivas para los posibles infractores. Institucionalmente planteaba la permanencia de una Comisión de Subsistencia con carácter asesor del gobierno, integrada por el Director de Subsistencias y 6 miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. Contaría con el respaldo de una Dirección de Subsistencias (dentro del Ministerio de Industrias) con personal propio. La Comisión también tendría el apoyo del Instituto Nacional del Trabajo. En el interior del país se formarían Comisiones constituidas por 5 miembros. Todos los órganos y dependencias del Estado quedaban obligados a poner a disposición del Poder Ejecutivo y de la Comisión todos los funcionarios y locales que consideraran necesarios para el cumplimiento de esta ley.

Las atribuciones que se le concedían era una ampliación y precisión de las contenidas en las leyes de 1917 y 1934 que hemos analizado y estaban contenidas en el artículo 3 del proyecto de ley: prohibir exportación de sustancias alimenticias de primera necesidad, adquirirlas con cargo a Rentas Generales para *“venderlas a precios reguladores”*; regular el precio del trigo para harina y pan; para expropiar sustancias alimenticias y ocupar temporalmente los locales donde se encontrara. También se detallaban minuciosamente las sanciones previstas, etc. <sup>32</sup> (D.S.C.R, 7 de mayo de 1940, pp.32-33).

Cuando el 11 de setiembre de 1940 comenzó la discusión general del proyecto, fue notoria la voluntad política de los diputados de aprobarlo. Uno de los miembros informantes el diputado Luis Debali (*colorado baldomirista*) sostuvo, poniendo de ma-



nifiesto el espíritu que predominaba en sala, que *“no obstante las diversas medidas y recursos que el Poder Ejecutivo ha puesto en juego, han subido todos los artículos de primera necesidad y en aquellos que, como la carne, no pueden elevar el precio, se varía sin escrúpulos, el peso.”*

Agregó también que la ocultación de los materiales de construcción había paralizado *“cientos de obras proyectadas”*, aumentando la desocupación y poniendo al Estado en la obligación de ampliar los comedores públicos, la distribución de alimentos y abrigos y la provisión de viviendas, *“solo porque no se han extremado las medidas que impidan el lucro desmedido de unos pocos, frente al hambre y a la miseria de los demás”*<sup>33</sup> (D.S.C.R., 10 de setiembre de 1940, p.108).

El proyecto, al cual los diputados hicieron distintas modificaciones volvió a Comisión, cuyos miembros se comprometieron a tenerlas en cuenta, incluida la propuesta de Emilio Frugoni de que el Estado concediera divisas baratas para la importación de artículos de primera necesidad. Asimismo trasladó el pedido de Dardo Regules de incluir entre artículos de primera necesidad a la vivienda, pues los sectores populares y medios estaban sufriendo desalojos y dificultades por el aumento sin control de los mismos<sup>34</sup> (D.S.C.R., 10 de setiembre de 1940, p.108; y R.N.L.D., 1 de abril de 1940, pp.161-67).

Finalmente en la sesión del 15 de octubre de 1940 la Cámara baja aprobó el proyecto, con brevísimas modificaciones y pasó a estudio del Senado. Recién casi un año después, el 22 de setiembre de 1941, el Senado aprobó la ley de Subsistencias con algunas modificaciones. Según el informe de la Comisión las modificaciones se habían hecho a pedido expreso del Poder Ejecutivo y oyendo la opinión de las *“diversas instituciones representativas de intereses relacionados con la ley”*. Fueron desglosados los artículos que hacían referencia a la conformación de una Dirección de Subsistencias y los aspectos presupuestales que suponían la incorporación de un pequeño cuerpo de inspectores, ya que este aspecto iba ser tratado en el Proyecto de Presupuesto General de Gastos que se estudiaba en ese momento.

El proyecto de Subsistencias sancionado no hizo sino mantener, perfeccionar o ampliar con mayores garantías los contenidos de la ley del 20 de diciembre de 1917. Por lo tanto esta ley investía al Poder

Ejecutivo de las facultades excepcionales, que ya hemos mencionado: regulación de los precios de los artículos de primera necesidad; fijándolos a productores, mayoristas y minoristas; de los precios del mercado del trigo y de la harina, prohibir la exportación de artículos de primera necesidad, fijar la unidad de medida en que se expenderían, exigir la colocación de la lista de precios diarios en lugares visibles; comprar artículos de primera necesidad y venderlos a precios *“reguladores. Dichas adquisiciones no constituirán una exclusividad de importación y venta a favor del Estado.* El artículo 1.º, inc. C, dispuso que el Estado estaba autorizado a

*“rebajar o suprimir temporalmente, por la vía ministerial [...] los derechos aduaneros y adicionales a los artículos de primera necesidad cuando note escasez en plaza o aumento exagerado de precios, así como para adoptar las medidas conducente a mantener el abastecimiento normal de los mismos artículos. Dichas liberaciones se regularán en forma que causen el menor perjuicio posible a los productores nacionales”.*

Se incorporaron a la lista de artículos de primera necesidad la luz eléctrica, el gas, la nafta, el fuel-oil, los fósforos, las máquinas con destino a la pequeña industria y al trabajo a domicilio, las arpilleras, las bolsas, el hilo sisal, y las ropas, abrigos y calzados destinados a las clases modestas.

Habría una Comisión Nacional de Subsistencias compuesta hasta de 9 miembros cuyo papel era el asesoramiento obligatorio para el Ejecutivo, que debía necesariamente oír su dictamen para hacer efectivos los contenidos de esta ley. Complementaban su actividad Comisiones Departamentales y locales<sup>35</sup> (D.S.C.S., 22 de setiembre de 1941, pp.47-49 y R.N.L.D., 7 de noviembre de 1941, p.1104-1105).

El artículo 12 regulaba la imposición de las sanciones y las posibilidades de reclamos de los que se consideraban lesionados, en un proceso bastante largo pues iba de la Comisión de Subsistencia, al Poder Ejecutivo y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>36</sup> (R.N.L.D., 23 de octubre de 1941, p.1039). Este artículo fue dejado sin efecto por un decreto ley del 12 de febrero de 1943<sup>37</sup> (D.S.C.R., 13 de abril de 1943, p.263). Dicho decreto le quitó a la Comisión la facultad de poner multas y convirtiéndolo en un mero organismo administrativo, lo que determinó en los hechos la desintegración de la Comisión de Subsistencias y que sus funciones fue-

ran cumplidas por la Dirección de Asuntos Económicos, una dependencia del Poder Ejecutivo creada en 1942. En los primeros días de abril de 1943 el Poder Ejecutivo elevó a la Asamblea General un breve proyecto solicitando la restitución de las atribuciones del artículo 12 a la Comisión Nacional de Subsistencias. En la Cámara de Diputados fue rápidamente aprobada<sup>38</sup> (D.S.D.R., 13 de abril de 1943, pp.261-265). La discusión, en cambio, fue muy dura en el Senado, donde la Comisión de Previsión y Asistencia Social que lo estudió presentó un informe en mayoría y otro en minoría. Los firmantes del informe en minoría eran partidarios de restituirle las funciones a la Comisión de Subsistencia, pero no en lo que tenía relación con los artículos racionados o a racionarse provenientes del extranjero para los que deberían mantenerse las atribuciones concedidas a la Dirección de Asuntos Económicos. En realidad el resultado fue pírrico, se mantuvieron las atribuciones de ambas dependencias. No se oyó la opinión del diputado Oscar Canessa, acerca de la necesidad de centralizar en un organismo, cualquiera fuera su nombre, funciones tan delicadas como racionar las existencias de materias primas provenientes del exterior y con la especialización adecuada para buscar mercados alternativos en caso de oclusión de los canales de abastecimiento habituales (combustibles, hierro, caucho). Como fue puesto de manifiesto en la discusión, la Dirección de Asuntos Económicos, cuyos miembros eran todos técnicos en combustibles, hierro, etc realizaba una tarea eficiente en la materia, satisfaciendo las necesidades de los consumidores y también del país. Y esto era de particular importancia porque, como señaló el mismo diputado, de no cumplirse con requisitos de rectitud en el uso de las existencias el país tendría dificultades de abastecimientos. El asunto era entendible: los Estados Unidos

*“país proveedor, -señalaba Canessa - nos hace llegar sus artículos a precios oficiales inferiores a los de su mercado interno, pero a su vez exige al Uruguay [...] que no se haga ningún comercio de especulación, lo que quiere decir que se tiene que ser muchísimo más severo en el contralor de estos artículos y si es posible, excederse en la preocupación de evitar el incumplimiento ocasionado [...] problema que no tenemos con el aprovisionamiento de otros artículos”*<sup>39</sup> (D.S.C.R., 20 de setiembre de 1943, p.342).

Las políticas arbitradas por el Estado para atender a los diferentes problemas derivados del abastecimiento de *los artículos de primera necesidad* son variadas, complejas, y a veces vacilantes o contradictorias. Lo que no puede negarse es, en cambio su permanente intervención regulando los distintos rubros, con mayor o menor éxito, de *las subsistencias*. Un atisbo de los resultados de estas políticas regulacionistas de las subsistencias pueden obtenerse tomando en cuenta los índices de salarios reales y los de los costos de vida. Así Luis Bértola sostiene que luego de 1938 los salarios nominales comenzaron a recuperarse pero que también los precios subieron a un *“ritmo relativamente rápido en 1939-1940 erosionando la capacidad de compra de los salarios”*. En el período 1941-1943 el costo de vida siguió aumentando *“con cierta celeridad”*, y aunque la tasa de crecimiento de la industria manufacturera cayó, los salarios lograron *“crecer por encima del costo de vida, superándose por primera vez los salarios reales de 1930 [...] y que esta situación se mantuvo a grandes rasgos incambiada hasta 1945”*.<sup>40</sup> (Bértola, Luis, 1991, p.131). Estos datos hacen referencia a la población activa con ocupación. Sin embargo los índices de desocupación parecen haber sido muy altos de tenerse en cuenta las constantes referencias a esta problemática, especialmente en el medio rural, por parte de todo el espectro político, aludiendo a cifras que oscilan entre los 25.000 y los 30.000 desocupados. Por lo tanto las políticas dirigistas, reguladoras del Estado en torno a *las subsistencias o artículos de primera necesidad* estuvieron vinculadas tanto a mantenerlas en niveles aceptables como a instrumentar políticas de empleo que indirectamente condujeran a las satisfacción de las necesidades básicas de una parte de la población.

La falta de espacio nos impide realizar una ejemplificación de la regulación y el contralor llevado a cabo por el Estado en todos los aspectos mencionados, como podría ser el caso del complejo molinero, o de los combustibles.

### Algunas reflexiones abiertas

Si bien, como señalamos al principio, el análisis de las políticas intervencionistas del Estado en materia de subsistencias forma parte de un proyecto de investigación de largo aliento, en que las preguntas son más que las respuestas, y en la cual no se ha realizado la compulsa total de las fuentes existen-

tes, la tarea realizada hasta el momento nos permite hacer algunas reflexiones que no son sino nuevos caminos para continuar la exploratoria.

En primer lugar las dificultades que el Uruguay experimento en su comercio exterior y en la vida cotidiana como consecuencias de la guerra maduraron las medidas intervencionistas como una respuesta a las necesidades de la hora. La coyuntura de un creciente desempleo y miseria, especialmente en el medio rural, el crecimiento lento de la industria, las demandas del sector agropecuario, y la transición política que se produjo a partir de 1938 pero con la fuerte inflexión del año 1943 que marca del retorno al régimen democrático y la reinstalación del batllismo en esferas del poder, nos asiste en la hipótesis de que el contexto dio contundencia ideológica a las políticas intervencionistas y reguladoras practicadas por el Estado, en la búsqueda de un política redistributiva y de mejoramiento social. Necesidades e ideología se conjuntaron, a nuestro entender para fortalecer tendencias de larga duración del Estado.

Obviamente en la medida que todavía no hemos afinado en los verdaderos resultados sobre las condiciones de vida generales de la población en el contexto de las políticas interventoras y reguladoras del Estado, mucho queda por decir y hacer.

La intervención del Estado, como vimos se llevó a cabo tanto por medios directos como indirectos. Entre los primeros, cabe mencionar la fijación de precios máximos de los artículos de primera necesidad. Entre los segundos, estuvieron los méto-

dos de regulación del mercado de productos, fijando topes en los volúmenes a importar facilitando o no los mecanismos para su introducción, o subsidiando otros para abaratar sus costos. Esto último instrumentado a través de la política cambiaria y monetaria que facilitaba la subvención o el impulso de sectores claves para la economía del país y la cobertura de los abastecimientos.<sup>41</sup>

Sin embargo una mirada general sobre la amplísimas políticas intervencionistas del Estado, amparadas en una legislación que fue discutida y repensada hasta el hartazgo, nos inducen a creer que no fueron solo oportunistas o simplemente cortoplacistas. Los hombres que las instrumentaron, hijos de su tiempo, creían en el dirigismo y el rol del Estado como centro coordinador de una política de progreso indefinida del país. Estas afirmaciones no empalidecen algunas otros descubrimientos. La investigación ha demostrado que casi hasta fines del período que nos ocupa, salvo escasas excepciones, no hubo una verdadera planificación, destinada a ordenar la producción nacional y el comercio exterior en su conjunto. Asimismo, que las políticas de *subsistencias* no lograron evitar el aumento de los costos de los productos nacionales ni de los importados. No se aplicó globalmente una política adecuada de subsidios que permitiera un empuje significativo de la agricultura para el abastecimiento interno y las agroindustrias, pero que de todos modos sentaron las bases del dirigismo y la industrialización por sustitución de importaciones que sería la expresión del “decenio dorado” (1945-1955).

## NOTAS

1) Los resultados aquí expuestos son apenas una primera aproximación a una temática compleja que forma parte de un proyecto de largo aliento, “Política exterior, economía y tecnología en el Uruguay de la Segunda Guerra Mundial (1939-1942)” que se viene desarrollando en el Departamento de Historia del Uruguay –que contó con financiación de la CSIC- cuyo director responsable es el Profesor José Pedro Barrán. Forman parte del equipo de investigadores el Magister Rodolfo Porrini, y los Licenciados Ana María Rodríguez, Alejandro Rial y la autora de esta ponencia.

2) EL PAÍS, 5 de marzo de 1939, p.5 “Días difíciles”.

3) Ibid, ibid.

4) EL DEBATE, 19 de abril de 1939, p.5, “El costo de los alimentos”, Editorial.

5) Cfr. D.S.C.R., 7 de mayo de 1940, pp.34-35.

6) EL PUEBLO, 25 de abril de 1939, “El encarecimiento de la vida”, editorial.

7) Ibid, ibid.

8) EL DEBATE. 2 de mayo de 1939, p.5, “Primer problema nacional: las subsistencias. La iniciativa del P.E.” Asimismo el *herrerismo*, vinculaba la

fijación de los precios de los artículos de primera necesidad a la fijación de las bases “científicas” de la alimentación del pueblo, señalando la alimentación es la base para “la salud del pueblo, mejora de la raza, estímulo de la herencia sana, el mayor rendimiento del trabajo, la procreación progresiva y mejorada de las familias, en fin, la solución del problema social. El hambre en la abundancia desaparecerá rápidamente si la política de subsistencias continúa con prudencia, asesoramiento y energía. Será posible llegar a la autarquía alimenticia. Solo se requiere que el poder público perseverare en el camino comenzado de organización, de vigilancia, de consejo y de educación. Realizando este programa llegaremos por la fuerza de la naturaleza, controlada por la ciencia, a ser uno de los mejores pueblos del mundo”. (Cfr. EL DEBATE, 6 de junio de 1939, p.5 “Política de alimentación del pueblo”, Editorial). Si bien no es posible negar la importancia de asegurar la correcta alimentación del pueblo, los contenidos de este artículo permiten diferentes lecturas, y cargan al problema de “las subsistencias” de contenido político. Nos parece imposible negar la influencia en el “herrerismo” de las corrientes de la superioridad de la raza que los facismos en el cenit proclamaban abiertamente. Pero tampoco estas afirmaciones pueden desvincularse de la política partidaria local, la autarquía en la alimentación justificaba la ampliación de la producción y las industrias agropecuarias, cuyos representantes, en gran parte, estaban muy vinculados a este sector político. Al mismo tiempo permitían la exal-

tación de las iniciativas que al respecto llevaba a cabo Abalcazar García, Ministro de Industrias y Trabajo que respondía, como ya señalamos, a esta tendencia política del Partido Nacional.

9) El DEBATE, 30 de agosto de 1939, p.5, "*Urge la sanción de la ley de Subsistencias*".

10) Este organismo había sustituido el 28 de enero de 1938 a la Comisión Honoraria de Importaciones y Exportaciones que había sido creada por ley del 9 de noviembre de 1934. El Poder Ejecutivo se propuso con esta medida centralizar "*todos los servicios en una dirección única*" que asegurara que no se compraría más allá de las disponibilidades de divisas y que la distribución de cuotas individuales de importación garantizara a comerciantes e industriales la mayor equidad. (Cfr. RNLD, 28 de enero de 1938, pp.106-109).

11) En este sentido hemos seguido la periodización realizada por Julio Millot (Millot, Julio, *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo*, Montevideo, inédito, 1993, p.4).

12) Esta Junta estaba constituida por dos senadores, dos diputados, el Intendente Municipal de Montevideo, un delegado de la Junta Económico-Administrativa, el Director General de Aduanas, el Jefe Político de la Capital, los Directores de las oficinas de Estadística Comercial, Nacional del Trabajo y Estadística Agrícola, el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Unión Industrial Uruguaya, Cámara Mercantil de Productos del País, Consejo Nacional de Estadística, el Intendente General del Ejército, el Director de la Sección Comercial de la Cancillería y un delegado del Consejo de Higiene. (Cfr. RNLD, 20 de diciembre de 1918, p.889).

13) Nos referimos al "alto" del Presidente Feliciano Viera, que marcó la finalización del 1º batllismo, luego de la derrota que sufriera en la elección para la Asamblea Constituyente encargada de redactar la 2ª Constitución de la República y que fue el comienzo del período que Gerardo Caetano denominó "República Conservadora" (1916-1928). (Cfr. Caetano, Gerardo, *La República Conservadora, 1916-1929, Tomo I, El "alto" de las reformas*, Montevideo, Fin de Siglo, 1992).

14) RNLD, Ley del 20 de diciembre de 1917, p.889-890.

15) RNLD, decreto del 10 de enero de 1934, pp.49-51.

16) Para un análisis de las canastas alimenticias y sus diferentes contenidos y significados tanto en lo que tiene que ver con los niveles del salario real y las condiciones alimenticias de la generalidad de la población Cfr. Leonardo Calicchio, *Análisis del salario y costo de vida en el Río de la Plata. 1907-1930*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Serie Documentos de Trabajo Nº 33, 1996 y Luis Bértola, María Camou y Gabriel Porcile, *Comparación Internacional del Poder Adquisitivo de los Salarios Reales de los Países del Cono Sur, 1870-1945*, Montevideo, Ponencia Presentada a las Segundas Jornadas de Historia Económica, organizadas por AUDHE, julio de 1999.

17) El DEBATE, 1º de setiembre, p.5 "*La hoguera*".

18) EL PAIS, 2 de setiembre de 1939, p. 5, "*La monstruosidad*"; Editorial.

19) Cfr. EL DEBATE, 2 de setiembre de 1939, p.4, "*Del Ministerio de Relaciones Exteriores*".

20) La existencia de estas reservas importantes se debía, de acuerdo a la misma fuente, a las medidas previsoras adoptadas por el gobierno con anterioridad al comienzo de la conflagración. En este sentido, un decreto del 27 de marzo de 1939, había autorizado al Banco de la República y a la Dirección de Contralor de Exportaciones e Importaciones, la concesión amplia de divisas, provenientes de la zafra lanera, para la "*adquisición extraordinaria*" de artículos de primera necesidad, facilitándose temporariamente los trámites de los importadores. (Ibid, p.726).

21) Cfr. R.N.L.D. Ministerio de Hacienda, decreto del 2 de setiembre de 1939, pp. 728-729. Estas medidas incluían: la exoneración de la exigencia de patente de importador a las personas o empresas que solicitaran permisos para importar *artículos de primera necesidad*; prescindencia en la adjudicación de divisas, del régimen de cuotas individuales, dándose preferencia a los solicitantes que declararan anticipadamente los precios de venta más bajos, al suscribir el compromiso ante la autoridad correspondiente. Simultáneamente se encargó a la Comisión Honoraria de Exportaciones e Importaciones realizar un estudio del stock de estos artículos existentes en plaza o en depósitos de la Aduana, sus precios de venta y su probable duración. (Ibid, p.729).

22) Cfr. R.N.L.D., Ministerio de Industrias y Trabajo, decreto del 2 de setiembre de 1939, pp.728-29. Los artículos que debían ser denunciados ante la Comisión de Subsistencias eran: azúcar, aceites, kerosene, yerba, carbón y fariña. Asimismo la resolución estaba dirigida a: "*todo propietario, arrendatario, subarrendatario o encargado principal de casas, barra-cas, depósitos o cualquier clase de locales de acopiamiento o almacenaje*" y a "*todo importador, mayorista o comerciante en general*". (Ibid, p.728)

23) Cfr. EL BIEN PUBLICO, 2 de setiembre de 1939, p.2, "*Dirección de Contralor de Exportaciones e Importaciones. Aviso*". En el mismo se señalaba que el aceite de oliva alcanzaba para seis meses, los artículos de construcción para un "*tiempo prudencial*"; las materias primas para la industria, las drogas y los productos farmacéuticos para un "*período de largos meses*"; mientras dicho organismo estudiaba "*formas de asegurar el abastecimiento*".

24) Cfr. D.,S.C.R.; 4 de setiembre d 1939, p. 16

25) Cfr. R.N.L.D., 5 de setiembre de 1939, p.730, Ley Nº9.870. Las sanciones previstas por la ley de 1917 eran las siguientes: las violaciones a los precios fijados por la Junta de Subsistencia se castigaría con multas de cien a quinientos pesos; la ocultación o destrucción de artículos de 1º necesidad con un multa de quinientos pesos más "*el cierre del establecimiento por un termino no mayor de treinta días*"; la defraudación en el peso o la medida con multas entre cuatro y veinticinco pesos para los reincidentes. (Cfr. RNLD, ley del 20 de diciembre de 1917, p.889). La ley del 5 de setiembre de 1939 agregó que bastaba un acta firmada por un Inspector de Subsistencias o de Trabajo y un Oficial de Policía para hacer "*plena prueba de la infracción cometida*". (Cfr. RNLD, 5 de setiembre de 1939, p. 730). Un decreto del Poder Ejecutivo del mismo 5 de setiembre amplió el personal necesario para realizar las inspecciones. SE dispuso que los Inspectores del Instituto Nacional del Trabajo tendrían las mismas funciones que los Inspectores de Subsistencias. Las actas que redactaran luego de comprobadas las infracciones debían ser elevadas a la Comisión de Subsistencias de Montevideo o a las Comisiones Auxiliares de Campaña que actuarían de acuerdo a lo dispuesto en la ley de 1917 o en el artículo 4 del decreto del 10 de enero de 1934. Este artículo penaba con multas entre cinco y veinticinco pesos a aquellos comerciantes minoristas o ambulantes que no exhibieran los precios de las mercaderías en venta. (Cfr. RNLD, 10 de enero de 1934, p. 50).

26) El proyecto sancionado fue presentado el 4 de setiembre por diputados *colorados* (*baldomiristas* y blancocevedistas) y *herreristas* en evidente acuerdo con el Poder Ejecutivo. Lo firmaron Gregorio Barañano, Leonardo Tuso, Alcides Aldama, Daniel Fernández Crespo, Ramón Kayel, José Pedro Bruno, Edmundo Palomeque, Luis Debali, Alejandro Kayel, Eduardo Fasciolo Siri, Cesáreo Alonso Montaña, Miguel Salom y Oscar Rodríguez Rocha (Cfr. D.S.C.R.; 4 de setiembre de 1939, p.14).

27) Ibid, p. 16.

28) Ibid, p.17.

29) Ibid, p. 20.

30) Cfr. RNLD, 7 de setiembre de 1939, pp.734-736. Este decreto, emitido por el Poder Ejecutivo en el marco de los amplios poderes que le había concedido la ley del 5 de setiembre, endureció las sanciones. Se estableció que todos los artículos debían ser acompañados por la factura donde constara el precio y la cantidad, mientras que los Inspectores estaban autorizados a detener los vehículos e "*incautarse de las facturas en caso de no hallarse conformes a lo establecido*". En cuanto a la plena prueba de la infracción "*bastaba con dos denuncias firmadas por personas de responsabilidad contra u n mismo comercio*".

31) Cfr. RNLD, 7 de febrero de 1941, p. 127, y 20 de junio de 1941, pp.519-520.

32) Cfr. DSCR, 7 de mayo de 1940, pp.32-33.

33) Cfr. D.S.C.R., 10 de setiembre de 1940, p. 108.

34) Ibid, pp.118-119. Con respecto al valor de las divisas para estos artículos algo había sido tenido en cuenta en una ley que reorganizó nuevamente la Comisión de Exportaciones e Importaciones, convirtiéndola en un organismo descentralizado. Allí se estableció las preferencias en el reparto de divisas para los importadores, teniendo en cuenta los países con cuota y los sin cuota y las importaciones prioritarias para el país, entre las cuales se incluían artículos de primera necesidad y materias primas. (Cfr. RNLD, 1º de abril de 1940, pp. 161-167).

35) Cfr. D.S.C.S, Tomo 174, 22 de setiembre de 1941, pp.47-48. Un decreto del Ministerio de Industrias, fechado el 7 de noviembre de 194, consideró conveniente que la Comisión de subsistencia pudiera contar con el "asesoramiento de los representantes de la industria y del comercio y de los funcionarios públicos que habitualmente intervienen en las adquisiciones que hace el Estado de artículos de primera necesidad". Por lo cual se nombró para integrarla al Dr. Luis Caviglia, al Ing Agr Hugo Surraco, Víctor Arcelus, Edmundo Palomeque, Ricardo Ruiz, Francisco Graffigna y Carlos de Basabe Castellanos como Director General del Ministerio de Industrias.

Fueron nombrados como "asesores técnicos" el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, de la Cámara de Industrias, de la Cámara Mercantil de Productos del País, del Centro de Barraqueros de Artículos de Construcción, del Centro de Empresarios de Obras, del Centro de Almaceneros Minoristas, al Administrador de las cantinas policiales, los Mercados Municipales de Montevideo, al Jefe de Suministros del Ministerio de Salud Pública, al Inspector General del Servicio Oficial de Semillas del Ministerio de Ganadería y Agricultura, al Jefe de Compras de la Proveduría del Ejército y Marina y a Gustavo Fusco. (Cfr. R.NLD, 7 de noviembre de 1941, pp.1104-1105).

36) Cfr. R.NLD, 23 de octubre de 1941, p 1039.

37) El decreto del Poder Ejecutivo del 12 de febrero del 43, encargaba a la Dirección de Asuntos económicos la racionalización y reorganización de todo lo referente al abastecimiento y reparto de la nafta y del kerosene a las dificultades de abastecimiento del momento, pasándole las atribuciones del artículo 12 que correspondían a Subsistencias (Cfr. D.S.C.R, 13 de abril de 1943, p263). De modo que cuando luego de muchas dificultades pudo volverse a formar una Comisión de Subsistencias tenía que someter todas sus decisiones a consulta de la Dirección de Asuntos Económicos, con los trámites y demoras que son fáciles de imaginar cuando se organizan instituciones con atribuciones que colindan y que era muy difícil que pudieran convivir armoniosamente.

38) Cfr. DSCR, 13 de abril de 1943, pp.261-265.

39) Cfr. D.S.C.S; Tomo 174, 20 de mayo de 1943, p.347.

40) Luis Bértola, *La industria manufacturera uruguaya. 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, limitaciones y crisis*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, CIEDUR, 1991, p. 178 y 202.

41) Como ejemplos de esta situación pueden mencionarse: fijación del precio máximo del azúcar (decreto del 7 de setiembre de 1939); la obligación de comerciantes e importadores mayoristas y minoristas de continuar vendiendo el aceite al precio del mes anterior (decreto del 7 de setiembre de 1939); otro decreto de la misma fecha estableciendo lo mismo para los suministradores de materiales de construcción cualquiera fuera su naturaleza (decreto del 7 de setiembre de 1939); aumento del precio máximo de venta del azúcar (8 de setiembre de 1939); obligación de todos los "introducidos, mayoristas, drogueros de productos medicamentosos y farmacéuticos", de denunciar los stocks y venderlos a los mismos precios que regían hasta el 15 de agosto de este año (decreto del 9 de setiembre de 1939); precio máximo de las papas en Montevideo, y autorización a las Comisiones de Subsistencia departamentales a aumentar su precio teniendo en cuenta los recargos derivados de los costos de fletes, etc. (decreto del 19 de setiembre de 1939); decreto que para evitar el alza del azúcar en momentos en que había ingresado al país un stock importante proveniente de la Argentina, prohibición a los importadores particulares de realizar operaciones directas sin la autorización del Ministerio de Industrias y Trabajo (decreto del 29 de setiembre de 1939, dejado sin efecto por otro del 1º de diciembre del mismo año); fijación de los precios máximos de venta del carbón (decreto del 30 de noviembre de 1939); ley fijando el precio mínimo de venta del trigo (ley del 15 de noviembre de 1939); ley fijando el precio mínimo de venta de los cultivos oleaginosos (21 de julio de 1941); precios máximos de venta de los huevos en Montevideo (decreto del 30 de mayo de 1941); decreto fijando nuevos precios (más altos) de los distintos tipos de carbón (decreto del 11 de julio de 1941).

## BIBLIOGRAFÍA

- BERTOLA, Luis, (1991), *La industria manufacturera uruguaya. 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, limitaciones y crisis*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales-CIEDUR.
- CAETANO, Gerardo (1992) *La República conservadora. 1916.1929. Tomo I. El "alto" de las reformas*, Montevideo, Fin de Siglo.
- MILLOT, Julio, (1993) *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo*, Montevideo, inédito.

## FUENTES

- DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES. 1939-1945
- DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES. 1939-1945
- REGISTO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS. 1917, 1919, 1934, 1939-1945.
- EL BIEN PUBLICO
- EL DEBATE
- EL PAIS.

*En el número anterior de nuestro Boletín publicamos un artículo de Luis Bértola con el título «A donde ha ido la historiografía económica latinoamericana», en el que se hacía un somero diagnóstico y se proponían una serie de iniciativas a las asociaciones e historiadores económicos latinoamericanos y latinoamericanistas. Este artículo generó una muy interesante carta de Carlos Marichal, Presidente de la Asociación Mexicana de Historia Económica, en la que se plantean algunas coincidencias y varios matices con el artículo de Bértola, a la vez que se realizan nuevas propuestas. Hemos entendido de interés reproducir esa carta así como la respuestas de Luis Bértola a la misma.*

Attn. Luis Bertola, 14 de julio, 2004

Querido Luis

Quiero agradecer el envío de los Boletines de la Asociación Uruguaya de Historia Económica 2002 y 2003. Espero te hayan llegado los nuestros. Asimismo recomiendo para los colegas de la Banda Oriental que consulten nuestra pagina web [www.amhe.org.mx](http://www.amhe.org.mx) para información sobre las actividades de los colegas en la Asociación Mexicana de Historia Económica.

Ahora bien, te quiero comentar un par de cosas sobre lo que dices en tu ensayo «A donde ha ido la historiografía económica latinoamericana», en el numero 3 del Boletín de Historia Económica de la Asociación de Historia Económica de Uruguay (2003). Lo que sigue es una especie de replica:

1) En lo que se refiere a estudios de historia económica sobre A Latina, coincido totalmente con la preocupación por impulsar nuevos estudios comparados en este terreno.

Sin embargo, creo que hay hacer algunas observaciones a tu ensayo.

En primer termino, si bien es cierto que en el último decenio, los historiadores económicos norteamericanos e ingleses han producido mas trabajos sobre el Conjunto de la región, ello es fácilmente explicable si consideramos la amplitud de sus bibliotecas, que superan las posibilidades de cualquier biblioteca latinoamericana. Aunque, claro está, también es cierto que pese a los obstáculos bibliográficos, los historiadores económicos latinoamericanos debieran hacer un mayor esfuerzo por interesarse por la historia de países vecinos y hermanos. (Creo que la tendencia se esta corrigiendo, como indico mas abajo).

En segundo termino, creo que en la proliferación de estudios comparados en los países sajones, ha jugado un cierto papel la tradición (ya debilitada) de estudios latinoamericanos en esos países, así como las mayores posibilidades que tienen de reunir fondos para reuniones y la mayor predisposición de las «university presses» a publicar textos sobre A. Latina.

Sin embargo, hay testimonios contrarios a lo que argumentas. Por ejemplo, es algo injusto que no consideres las aportaciones latinoamericanistas de historiadores españoles, que han publicado bastante de historia económica latinoamericana, en algunos casos de calidad desigual pero algunas cosas muy buenas. Por otra parte, la académica española ha impulsado cada vez mas estudios en historia económica comparada en los últimos 15 años. Una revisión de los artículos sobre historia económica latinoamericana en numerosas revistas y también de un proyecto editorial amplio, como el que lanzo Nicolás Sánchez Albornoz en Alianza América, que tuvo un considerable impacto, no pueden menospreciarse.

Asimismo, habría que tener mas en cuenta lo que diversos historiadores económicos dentro de América Latina han venido haciendo, incluyendo lo que algunos de nosotros hemos impulsado. No hay que olvidar, por ejemplo, que los trabajos colectivos editados por Mario Cerutti sobre historia de empresas y empresarios latinoamericanos (incluyendo la vertiente europea) ha constituido un aporte constante desde hace muchos anos. Ahora mismo Mario está en un coloquio internacio-

nal en Bratislava, Yugoslavia, coordinado un evento de este tipo y él ha promovido muchos eventos en México y otras partes: recuérdese también la colección que tuvo una duración de más de diez años que editaba Mario Cerutti de los Cuadernos Siglo XIX y la revista Siglo XIX, que era por definición un proyecto de historia económica comparada de América Latina.

Evidentemente, estas publicaciones no llegan a circular suficientemente por el Cono Sur. También te recordaría textos que si han circulado algo pero insuficientemente: incluyen, por ejemplo, mi libro sobre la historia de la deuda latinoamericana (un estudio eminentemente comparativo) que es de 1989 (actualmente estoy trabajando en una versión actualizada), mi libro colectivo sobre la Historia de las inversiones extranjeras en América Latina, editado por Fondo de Cultura Económica que es de 1995, entre otros.

Asimismo recordaría que varios historiadores económicos latinoamericanos hemos estado tratando de impulsar trabajos colectivos en los congresos: en el Congreso internacional de Buenos Aires de 2002, yo promoví una mesa sobre Historia comparada Latinoamericana titulada «Global trade and commodity chains, siglos XVI-XX»; Gail Triner y Raúl Jacob organizaron otra sobre la historia comparada de la banca latinoamericana, y Antonio Ibarra y Guillermina del Valle una mesa sobre redes mercantiles en la América colonial, para mencionar solamente tres. Asimismo haría énfasis en la creciente participación de historiadores económicos de diversos países en todos los congresos de Argentina, Uruguay y Brasil en el último decenio, lo que ha cambiado el clima intelectual. La participación mexicana, por ejemplo ha sido significativa en estos congresos, cosa impensable hace quince años.

En resumidas cuentas, no sería tan pesimista sobre las perspectivas de la historia comparada latinoamericana. Creo que se avanza y que hay mayor profesionalismo actualmente en América Latina en términos metodológicos, con una tendencia a realizarse mayor número de estudios en campos más delimitados: historia de empresas, fiscalidad comparada (colonial y moderna), comercio exterior, redes mercantiles, políticas industriales, historia de la banca, de la deuda externa y finanzas públicas, historia agraria, etc. Si se evalúa el número de reuniones, libros y revistas publicadas en español pero también las colaboraciones de historiadores latinoamericanos en revistas en inglés en los últimos tiempos, es notable el avance.

2) Evidentemente necesitamos mejores canales de comunicación para informar de la pluralidad de publicaciones en cada país. De allí la propuesta de la revista electrónica es interesante. En lo que se refiere a México tenemos una iniciativa importante es América Latina en la Historia Económica, Revista de Fuentes, que edita el Instituto Mora, con 23 volúmenes ya publicados desde 1995 en adelante, y cuya directora, Enriqueta Quiroz, hace una excelente labor, si bien se necesita mucho mejor difusión de dicha revista. Creo que sería bueno tratar de ver si se puede impulsar una versión en línea de los viejos números que cuentan con artículos de todo el continente, publicados desde hace casi un decenio.

3) Podría interesar promover algunos textos conjuntos, entre las diversas asociaciones de historia económica latinoamericanas para contar con textos de síntesis actualizados y de utilidad a nivel docente para todos los programas de estudios latinoamericanos. Propongo, por ejemplo, que se piense en un volumen sobre la Historia Económica de Latinoamérica: los Grandes Debates Hoy: podría dividirse un volumen de este tipo por campos temáticos y/o por países, juntando artículos que resalten los principales debates historiográficos actuales.

Otras posibilidades de este tipo son claras: sería cuestión de llegar a un acuerdo de trabajar algunos de ellos en preparación para congresos internacionales, o como partes de un proyecto editorial colectivo para preparar textos o en formato de revista electrónica. Todas las propuestas son bienvenidas y desde México queremos impulsar el diálogo y trabajo común.

Un fraternal abrazo

Carlos Marichal  
Presidente, Asociación Mexicana de Historia Económica (2003-2004)

## Respuesta de Luis Bértola

Querido Carlos,

Quiero agradecer muy sinceramente tus comentarios a mi breve artículo. El principal objetivo del artículo era promover una mayor comunicación entre los historiadores económicos latinoamericanos y tu carta realmente nos acerca.

Aquéel artículo era bastante «pragmático», no pretendía constituirse en un ensayo historiográfico, sino que su principal objetivo era provocar, en medio de nuestras Jornadas de Historia Económica, un mayor debate con colegas de las diversas asociaciones latinoamericanas en la dirección de hacer mayores esfuerzos por coordinar nuestra actividad. No fue mi intención ser injusto con una serie de iniciativas, entre ellas tus trabajos y especialmente la revista del Instituto Mora, que hemos recibido permanentemente, y con la que permanentemente fuimos invitados a colaborar.

Hay una palabra que cubre mis eventuales descuidos, y es que en todo momento yo me referí a miradas generales de la historia económica de América Latina y a esfuerzos comprensivos: de ahí mis especiales referencias a Rosemary Thorp, Victor Bulmer-Thomas y las ediciones de la Cambridge (la de antes y la que está en curso). Y en ese sentido, creo que tus líneas no cuestionan mi argumento central. En cierto modo, yo me animo a sostener que es fundamental construir esas miradas generales, no solo por lo que ellas en sí aportan, sino incluso para darle mayor potencial, profundidad y orientación a un conjunto de estudios comparativos, específicos, sectoriales, locales, etc., que pueden correr el riesgo de la pérdida de perspectiva y contexto, cuando no caer en un excesivo detallismo y empirismo metodológico.

Lejos de mi intención está desconocer los avances de la historiografía económica latinoamericana, ya sea expresado en sus publicaciones (como las revistas que se publican en México, Argentina, Brasil, e incluso nuestro modesto Boletín), ya sea en la actividad de las asociaciones nacionales especialmente en los '90 (la argentina viene de realizar sus XIX Jornadas!!!! en San Martín de los Andes, los brasileños van por su sexta), ya sea en la organización de simposios internacionales, ya sea dentro de las actividades de las asociaciones, de diversas universidades e incluso de la Asociación Internacional de Historia Económica. Me considero un privilegiado por haber podido participar en muchas de esas actividades e incluso de haber promovido algunas. No podemos dejar de sentir orgullo por nuestras propias Jornadas en Montevideo en julio del 2002, en las que se presentaron más de 260 ponencias, de las cuales solamente unas 70 eran de uruguayos, mientras el resto eran de argentinos, brasileños, mexicanos, chilenos, españoles, norteamericanos, etc.,. Es indudable que cada vez cooperamos y nos integramos más. Y lo más importante es que no lo hacemos de espaldas, sino en fuerte interacción con la comunidad internacional.

El proyecto que he venido impulsando se apoya justamente en este proceso y pretende potenciarlo: crear una especie de eh.net latinoamericana<sup>1</sup> y latinoamericanista, para no excluir a nadie. Insisto en que podemos hacer circular resúmenes de artículos, comentarios de libros, debates temáticos, etc. De esa forma estaremos a salvo de ignorar lo que hacemos en diferentes países. Igualmente es plenamente factible editar la revista virtual entre nuestras asociaciones. Tus propuestas son excelentes y plenamente complementarias. Están a nuestro alcance y espero que en ocasión de vuestro próximo Congreso de fines de octubre en México podamos conversar más detenidamente sobre estas iniciativas, desarrollando los debates tenidos en Montevideo y que recientemente continuáramos en San Martín de los Andes.

Te mando un cálido saludo y te reitero el agradecimiento por tus constructivos comentarios y propuestas, que trasladaremos a los colegas uruguayos.

Luis

1) La eh.net es una red electrónica norteamericana que se ha puesto al servicio de la Asociación Internacional de Historia Económica. Uno puede suscribirse a un servicio de resúmenes de artículos, de reseñas bibliográficas, de debates temáticos, acceder a una enciclopedia *on-line*, a programas de cursos sobre diversas temáticas, bases de datos, etc. Ver <http://www.eh.net>.