

2^{as} Jornadas de Investigación

20, 21 y 22 de Julio de 2005

Facultad de Ciencias Sociales

Constituyente 1502, Piso 5to.

PROGRAMA

Miércoles 20 de julio de 2005, 18-21 horas

Alcides Beretta Curi: La constitución de redes de productores en el proceso de implantación y temprano desarrollo de la vitivinicultura en Uruguay (1870/1916).

Magdalena Bertino: Apogeo y crisis de una gran empresa uruguaya: Campomar y Soulas entre 1930-1960.

Nelly da Cunha: El fomento del turismo en Montevideo: la problemática de los hoteles municipales. 1915-1950.

Juan Pablo Martí: La Economía Popular en el Uruguay a través de la Encuesta Continua de Hogares.

Reto Bertoni y Jaime Yaffé: La economía uruguaya en la fase final del modelo agro-exportador. Una visión macroeconómica del período 1911-1930

Jueves 21 de julio de 2005, 18-21 horas

Jorge Álvarez: La importancia de las instituciones en el desempeño económico de las sociedades de nuevo asentamiento. Una perspectiva comparada. (1870 – 2000).

Henry Willebald: Inequidad, crecimiento económico y especialización productivo-comercial: el caso de Uruguay y de los países templados de nuevo asentamiento. (Comunicación sobre investigación).

Henry Willebald: Distribución, crecimiento y la especialización productivo-comercial: una primera aproximación al caso de Uruguay.

M. M. Camou y S. Maubrigades: La calidad de vida bajo la lupa: 100 años de evolución de los principales indicadores.

Gastón Carracelas, Rodrigo Ceni y Milton Torrelli: Modelos tarifarios del sector eléctrico y ambientes institucionales en el Uruguay del siglo xx.

Viernes 22 de julio de 2005, 18-20 horas

Magdalena Bertino y Reto Bertoni: Más de un siglo de deuda pública uruguaya: una historia de ida y vuelta.

Ulises Garcia Repetto: El Impuesto a la Renta: 1960-1967.

Mariana Sienna: Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay

Cecilia Moreira- Lucía Rodríguez: El Primer Hallgarten. Un análisis de las prácticas del crédito público en el Uruguay de los años veinte.

II JORNADAS DE INVESTIGACIÓN DE LA ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA

.....

Las *Segundas Jornadas de Investigación en Historia Económica*, co-organizadas por el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración y la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE), se realizaron entre los días 20, 21 y 22 de julio de 2005.

Este evento se viene realizando desde 1995 y forma parte de la tradición institucional de AUDHE. Busca fomentar el diálogo entre los diferentes investigadores que cultivan esta disciplina y otras Ciencias Sociales en torno a la temática de la Historia Económica y fortalecer los vínculos entre estos investigadores y los estudiantes de la Maestría y el Diploma en Historia Económica, quienes constituyen una masa crítica y calificada con escasas oportunidades de encuentro e intercambio.

En el año 2004 las *Jornadas de Investigación* experimentaron un cambio cualitativo respecto a las Jornadas Internas que se realizaron hasta el año 2003, introduciéndose una transformación importante en la modalidad de trabajo. Al exigirse una presentación por escrito de las ponencias y los proyectos de investigación se avanzó en la calidad de los trabajos expuestos y permitió un mayor intercambio entre los investigadores. Los trabajos presentados incluyen ponencias sobre investigaciones en curso o ya finalizadas y un espacio para investigaciones en su etapa inicial. A través de esta última modalidad, y también en la elaboración de ponencias, se destaca la participación de jóvenes investigadores que se integraron a la Asociación Uruguaya de Historia Económica o que, esperamos, lo harán en un futuro.

Las *Segundas Jornadas de Investigación* mostraron un importante incremento con respecto a la primera edición. El número de asistentes se amplió, promediando los 35 participantes por día y también aumentó el número de trabajos presentados (12 ponencias y 2 avances de proyectos de investigación). Es importante destacar la amplia convocatoria entre los socios de AUDHE, estudiantes de posgrado e investigadores de los tres ámbitos académicos organizadores.

Ya en la edición de 2004 los trabajos habían sido difundidos a través de un disco compacto que reunía el conjunto de las ponencias. Ahora, en 2005, se ha dado un paso más al editar un número especial del Boletín de Historia Económica (de AUDHE), en el que se otorga un lugar central a los trabajos presentados en las Jornadas. Esperamos que esta publicación constituya un estímulo a la ampliación del espectro de investigaciones a ser puestas en conocimiento y debate en las próximas Jornadas a realizarse en julio de 2006.

Queremos hacer público el agradecimiento a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República por su apoyo en la concreción de estas metas. A través del *Programa Eventos en el País*, se nos han facilitado importantes recursos para la difusión de esta actividad científica desarrollada en el ámbito de la Historia Económica.

Comisión Directiva de AUDHE
(Asociación Uruguaya de Historia Económica)

IEHC 2006 - INTERNATIONAL ECONOMIC HISTORY CONGRESS

HELSINKI, FINLAND, 21 TO 25 AUGUST 2006

.....
www.helsinki.fi/iehc2006/



The International Economic History Association (IEHA) will hold its XIV International Economic History Congress in Helsinki, Finland, 21-25 August 2006. The local Organizing Institutions are the Department of Social Science History and the Department of History at

the University of Helsinki, in collaboration with the Finnish Economic History Association.

Following the first and second call for proposals, the Executive Committee of the IEHA has approved approximately 120 sessions to be included in the academic programme of the Helsinki 2006 Congress. There will be sessions on themes related to economic and social history such as:

- macroeconomic history
- business history
- labor history
- monetary history
- trade and maritime history
- colonial history
- environmental history
- demographic and family history
- gender studies
- material culture
- urban history
- methodological issues

The sessions will cover periods from antiquity to the present day and a variety of regions around the whole world.

The second congress brochure will be published in September 2005 and will include detailed information on the academic programme, registration form, social programme, accommodation and other practical information. The registration fees will be announced in the second brochure. The second congress brochure and the final registration form will also be available on the congress website.

Helsinki, the capital of Finland, has gained a reputation as an attractive host city for numerous international meetings. The city is famous for its

architecture and the city centre with the University of Helsinki is beautifully situated on a peninsula surrounded by the sea. The university campus at the city centre is the congress site. The main shopping areas, restaurants and sights are near the city centre. Helsinki also offers a wide range of cultural events in the summer.

We look forward to seeing you in Helsinki!
LOCAL ORGANIZING COMMITTEE

Congress President
Prof. Riitta Hjerpe
Dept. of Social Science History
University of Helsinki

Congress Vice President
Prof. Yrjö Kaukiainen
Department of History
University of Helsinki

Prof. Matti Peltonen
Dept. of Social Science History
University of Helsinki

Prof. Peter Clark
Department of History
University of Helsinki

Prof. Marjatta Rahikainen
Dept. of Social Science History
University of Helsinki

Prof. Markku Kuisma
Department of History
University of Helsinki

Dr. Pirkko Leino-Kaukiainen
Dept. of Social Science History
University of Helsinki

Prof. Henrik Meinander
Department of History
University of Helsinki

Congress Secretariat
IEHC 2006
Department of History
PO Box 59
University of Helsinki
FI-00014 Helsinki, Finland
tel.: +358 9 191 24519
fax: +358 9 191 23217

ALGUNAS TENDENCIAS EN TEORÍA ECONÓMICA Y SU IMPORTANCIA PARA LA HISTORIA ECONÓMICA *

Gabriel Porcile **

Introducción

En este trabajo se argumenta que algunas ramas de la teoría económica han evolucionado en los últimos años en una dirección que la torna especialmente interesante para el historiador económico. Esa dirección es la de conceder un lugar cada vez mayor a los problemas de dinámica, así como a la heterogeneidad de las instituciones, trayectorias y comportamientos en los modelos económicos, temas que son centrales para la historia económica. Por otro lado, también se argumenta que la relación entre teoría e historia económica no se da en un único sentido, desde la teoría hacia la historia. El historiador económico no sólo proporciona evidencias y hechos estilizados que alimentan el esfuerzo teórico, sino que es frecuentemente un productor de lo que Nelson y Winter denominan teorías apreciativas. Surge del artículo una perspectiva optimista sobre las posibilidades de un diálogo más intenso entre historia y teoría económica.

El artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se realiza un breve racconto de la evolución del estudio de los problemas de dinámica simple en teoría económica, mientras que en la segunda sección se abordan modelos con dinámica compleja. En los dos casos se dan ejemplos, a partir de la teoría del crecimiento, de cómo el análisis de problemas dinámicos en teoría económica puede contribuir para la reflexión en historia económica. En la tercera sección se abordan los temas de expectativas e instituciones, viejas preocupaciones de los historiadores económicos, que han pasado a ocupar una posición de importancia creciente también en la teoría. Finalmente, se resumen brevemente las conclusiones del trabajo.

(*) Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en las III Jornadas de Historia Económica, organizadas por la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE) y realizadas en Montevideo, del 5 al 11 de Julio de 2003. Agradezco a la AUDHE el apoyo a mi participación en las Jornadas. En distintos momentos, conversé sobre estos temas con Luis Bértola, Ramón García Fernández, Octavio Rodríguez y Mario Cimoli, a quienes soy grato. Ninguno de ellos, huelga decirlo, es responsable por los errores que el lector pueda encontrar en el trabajo.

(**) Departamento de Economía – UFPR e Investigador del CNPq.

1. Oigo tu voz, llamándome

Una perspectiva optimista, pero razonablemente bien fundamentada, sugiere que los historiadores económicos se han mostrado bastante permeables a los desarrollos teóricos y metodológicos que llegan desde la economía. El uso de la teoría económica en la historia económica es cada vez mayor, así como el de las técnicas estadísticas y econométricas en uso entre los economistas. Cuando se habla de teoría económica no se hace necesariamente referencia a la teoría formal, o aún a la teoría neoclásica, sino a un conjunto de corrientes teóricas que conviven en la ciencia económica (y en otras ciencias sociales): el pluralismo y la interdisciplinaridad son marcas registradas de la historia económica, y podría decirse que el abandono de esta marca la tornaría no sólo menos interesante, sino prácticamente irreconocible¹.

Pero es frecuente escuchar quejas sobre la impermeabilidad de los economistas teóricos frente a las preocupaciones centrales de la historia económica. La voz del historiador económico es, como en la zambra clásica de don Alfredo Zitarrosa, “un eco en la pampa”, sin nadie que lo escuche. Y como en la milonga de Jorge Drexler, “un moro judío que vive con los cristianos”, tiene el feliz privilegio de poder dialogar con tradiciones teóricas muy distintas, pero corre el riesgo de no ser comprendida por ninguna. La pregunta clave es cómo la historia entra en la teoría, y cómo los economistas teóricos pueden mejorar sus modelos a partir de los hallazgos de los historiados económicos. En otras palabras, hay un llamado a “historicizar” la teoría².

Esta no es una misión del todo imposible y hay en el horizonte señales alentadoras. Algunas tendencias importantes en teoría económica fortalecen las sinergias con los historiadores económicos. En el estímulo a estas tendencias la contribución de estos últimos ha sido sin duda importante.

Se ha argumentado, y no sin razón, que durante mucho tiempo la teoría económica olvidó o negó el peso que cabe a la historia en cualquier teoría sobre el comportamiento humano y sobre la evolución del sistema económico. La cláusula *ceteris paribus* congelaba la mayor parte de las variables del sistema, para permitir el estudio de los efectos del cambio de

una única variable, o de algún parámetro específico. La preocupación dominante con la estática comparativa tendía a obscurecer la importancia de la transición, de los accidentes que en ella acontecen, de la propia temporalidad de la transición.

Algunas preguntas que para los historiadores económicos surgían muy naturalmente, parecían no ser prioritarias (o incluso no ser relevantes) para quienes elaboraban los modelos económicos: ¿Cuánto tiempo lleva ir de un equilibrio al otro? ¿Es razonable pensar que vale la cláusula *ceteris paribus* a lo largo de esa transición? ¿Si la transición es larga y accidentada, como lo son la mayor parte de las transiciones, no sería más interesante estudiar sus propiedades, y no las de un eventual equilibrio que parece fugitivo e irreal? ¿Cómo la propia perspectiva de los agentes económicos cambia y se ajusta durante la transición, que por su propia naturaleza es un período de diversidad de caminos posibles, cuando las vacilaciones y las incertidumbres son más intensas?

Esta mayor preocupación con los equilibrios que con la transición se complementaba con el esfuerzo por encontrar equilibrios únicos y estables. La idea de equilibrios únicos y estables tiende a reducir el papel que las condiciones iniciales tienen sobre el punto de llegada del sistema. La idea de estabilidad del equilibrio lleva a desconsiderar la posibilidad de que procesos acumulativos, círculos virtuosos o viciosos, o aún fenómenos accidentales o específicos, puedan generar caminos heterogéneos y divergentes para las unidades del sistema (individuos, firmas, industrias o países).

Dicho esto, sería injusto atribuir estos “vicios” del pensamiento al conjunto de la teoría económica. Y sería aún más injusto (y, además, contradictorio con la perspectiva que los historiadores económicos tienen sobre la mutabilidad del propio mundo de las ideas), pensar que éstos se mantienen de forma más o menos intocada hasta los días de hoy. Si bien la preocupación con los problemas dinámicos nunca estuvo completamente ausente de la teoría económica, su importancia en el programa de investigación ha aumentado sensiblemente en los últimos diez años.

No se propone aquí la idea de que el pensamiento económico siguió una línea evolutiva según la cual gradualmente desarrolló y perfeccionó sus técnicas para tratar mejor los viejos problemas, y abordar nuevos que antes no se estudiaban. Se anota, solamente, que existe un camino, que sin ser lineal o suave, y mucho menos siempre ascendente, per-

mite disponer de instrumentos teóricos mucho más elaborados y más próximos a lo que los historiadores económicos consideran los problemas claves de su disciplina. Además, la ciencia económica es un tronco con muchas ramas y, como señala Leijonhufvud (2005), no todas ellas rinden frutos para el historiador económico. Este debe ejercer críticamente su capacidad de elegir entre las distintas ramas, aquellas que más se ajustan a los desafíos de su propia disciplina.

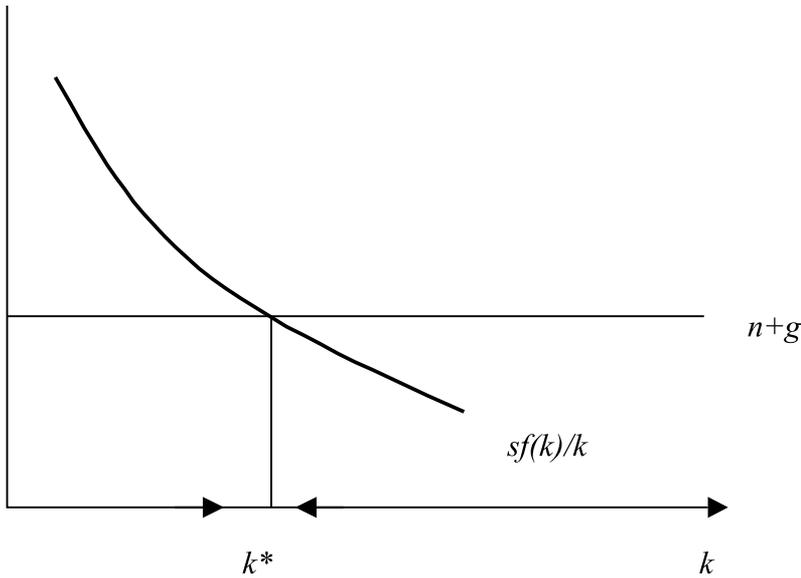
A seguir, se muestran ejemplos, tomados de la teoría del crecimiento, de cómo han evolucionado algunas de las ideas sobre dinámica en economía. Como se mencionó, la preocupación con los problemas dinámicos no es nueva y no faltan antecedentes en ese sentido, pero tal vez el más ilustre sea el de Harrod (1939, 1948). En el modelo de crecimiento de Harrod, la situación inicial de la economía, su tasa de crecimiento en el momento cero, definía para siempre su evolución posterior. Recuérdese brevemente el modelo. Si la tasa de crecimiento inicial es inferior a la tasa garantizada (dada por la razón entre la tasa de ahorro y la relación capital-producto), la economía tiende a reducir permanentemente su crecimiento y viceversa. Si por acaso la economía se encuentra en la tasa garantizada en un cierto momento, cualquier pequeño choque la hace abandonar esa trayectoria, y no hay fuerzas endógenas que permitan que retorne a la misma.

A este problema Solow (1956) respondió con un modelo que proporcionaba un equilibrio único y estable (gráfico 1), con lo que la importancia de las condiciones iniciales se reduce al período de la llamada dinámica de transición (el movimiento hacia el equilibrio de largo plazo).

En el modelo de Solow, hay un equilibrio único y estable en virtud de los retornos decrecientes a la acumulación de capital. El modelo es bien conocido y dispensa mayores comentarios, pero se recuerda que k es el acervo de capital por unidad de trabajo eficiente y $sf(k)/k$ es la parte ahorrada del producto medio del capital. Si k es inferior al k de equilibrio (k^*), k aumentará a lo largo de la curva $sf(k)/k$, mientras que si $k > k^*$, caerá a lo largo de esa misma curva. Las condiciones iniciales sólo importan para saber el camino que falta recorrer, pero para cada país ese camino es único y conduce también a un único punto de equilibrio. Las condiciones iniciales, la sombra del pasado, no se proyecta sobre el largo plazo.

Crecientemente, la teoría ha dado una atención muy especial a la posibilidad de ocurrencia de equi-

Gráfico 1. El modelo de Solow: un único camino y un único punto de llegada.

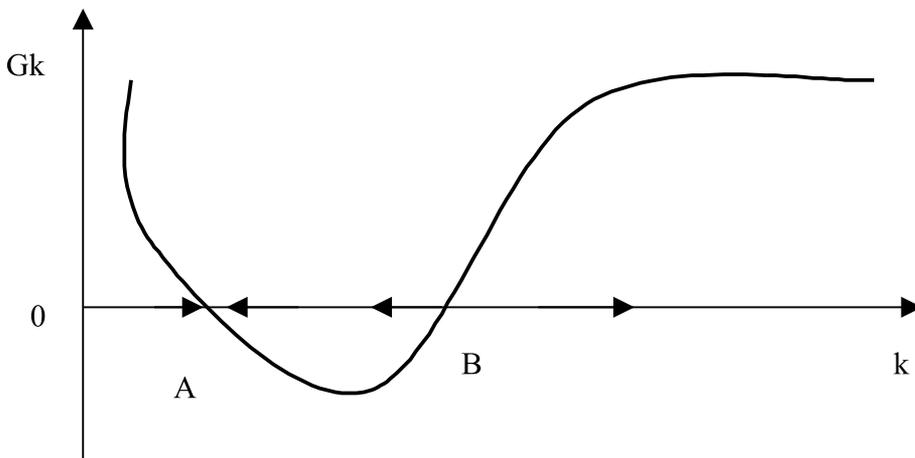


Nota: k es la dotación de capital por unidad de trabajo eficiente, s la tasa de ahorro, $f(k)$ una función de producción neoclásica, n la tasa de crecimiento de la población y g la tasa exógena de progreso técnico.

libros múltiples, lo que está estrechamente asociado al tema de los retornos crecientes (Ros, 2000). El gráfico 2 muestra un modelo con dos equilibrios, uno estable y el otro inestable, donde las condiciones iniciales y las decisiones heroicas cuentan mucho, al punto de proyectar una influencia decisiva sobre el futuro (sólo reversible por alguna modificación exógena, de los parámetros del sistema).

El gráfico 2 es un diagrama de fase que representa el proceso de acumulación de capital por trabajador en una cierta economía, donde k (en las abscisas) es la dotación de capital por trabajador y Gk (en las ordenadas) es la tasa de crecimiento de k en el tiempo. Es fácil ver que el valor de k en el punto A representa una dotación de capital por trabajador de equilibrio (la acumulación por trabaja-

Gráfico 2. Condiciones iniciales, decisiones heroicas y equilibrios múltiples: la sombra del pasado.



Nota: k es la dotación de capital por habitante, A y B valores críticos de k que tornan la tasa de crecimiento del acervo de capital en el tiempo (Gk) igual a cero. Las flechas indican la dirección en que se mueve k : creciente entre 0 y A, decreciente entre A y B, y creciente nuevamente a partir de B.

donde Gk es igual a cero cuando $k = A$), y que ese equilibrio es estable: a partir de cualquier valor inicial de k inferior a A o superior a A (hasta B), la economía se moverá hacia A . El valor de k en el punto B , en cambio, a pesar de que también es un punto de equilibrio ($Gk = 0$), es inestable. Si la dotación inicial de capital por trabajador superara el punto B , la economía podría alcanzar una tasa de crecimiento positiva ($Gk > 0$) para siempre.

Por lo menos hay dos dimensiones interesantes en este modelo para el historiador económico. Por un lado, el punto de partida puede definir destinos distintos para cada economía. El elemento fundamental es saber si en el momento inicial k es mayor o menor que B . Si una economía parte de una dotación inicial de capital superior a B , tenderá a crecer permanentemente y a apartarse cada vez más de aquellas que tienen una dotación inicial inferior a B , por fuerza de un círculo virtuoso basado en rendimientos crecientes. El éxito inicial genera las condiciones para perpetuar las ventajas en el tiempo.

Pero el peso de la condición inicial no es el único punto de vista a partir del cual el modelo puede ser estudiado. El modelo con dos equilibrios puede ser visto no como definiendo un destino ineluctable, sino un desafío para la acción de la sociedad, que debe de alguna forma actuar sobre las fuerzas espontáneas del mercado para evitar que éstas la conduzcan hacia un equilibrio de bajos ingresos y de escaso capital por habitante. Hay una decisión heroica a ser adoptada, "saltar" de A para algún valor de k mayor que B . La capacidad de una sociedad de adoptar e implementar esa decisión es crucial, definiendo un destino enteramente distinto para la trayectoria de largo plazo de la economía.

Cuando existen equilibrios múltiples, el modelo económico deja abierta la evolución final del sistema. La respuesta sobre el camino que el sistema habrá de seguir cabe a la historia económica. Pero es además la historia económica la que permite discernir qué tipo de modelo describe mejor una realidad concreta, y qué fuerzas (económicas y sociales) son las que la conducen en una u otra dirección. Es como si las ecuaciones dejaran de representar un determinismo rígido e inmutable y cedieran espacio al pasado y a las decisiones del hombre en la construcción de futuros alternativos. Este es un mundo un poco más familiar a los historiadores económicos. Los parámetros del modelo ya no congelan la reflexión, sino que aparecen como ilustraciones precisas, "planos de un laberinto", que vuelven más inteligibles los caminos que llevan hacia mundos

alternativos, sin que sea obligatorio transitar ninguno de ellos.

2. El jardín de los senderos que se bifurcan

Algunas de estas cuestiones han sido abordadas de forma teórica y empírica por historiadores económicos como Paul David. La idea de dependencia de la trayectoria ha sido una forma de incorporar el tema de la sensibilidad a las condiciones iniciales ("la sombra del pasado") en modelos económicos. El clásico artículo de David (1988) sobre la configuración del teclado de la máquina de escribir, o los de Arthur (1994) sobre retornos crecientes, son ejemplos de la importancia de esta percepción. Inicialmente muy resistidas por los economistas, las ideas de *path-dependency* y retornos crecientes fueron gradualmente ganando aceptación, y podría decirse que bajo distintos nombres reaparecen en las modernas teorías sobre crecimiento y empleo. En ellas se combinan las ideas de condiciones iniciales diferentes y de retornos crecientes, dando lugar a la posibilidad de trayectorias diferenciadas de los agentes del sistema económico.

No sería exagerado afirmar que las diversas nuevas teorías neoclásicas, que surgieron desde principios de los ochenta, se apoyan en otorgarle un papel cada vez mayor a los retornos crecientes en la economía. Recuérdese brevemente lo que ha ocurrido con la teoría del crecimiento. Durante mucho tiempo reinó el modelo de Solow, según el cual el crecimiento del producto por habitante en el largo plazo dependía de una tasa exógena de progreso técnico. En ese modelo, la única forma de evitar que los rendimientos decrecientes a la acumulación de capital condujeran a un equilibrio en el cual la tasa de aumento del producto por habitante sería nula, era simplemente suponer que existía una tasa inexplicada de progreso técnico que alimentaba el crecimiento. Los modelos de crecimiento endógeno buscan explicar esa tasa de progreso técnico a partir de las decisiones de las firmas de inversión en investigación y desarrollo (I+D). En el modelo de Romer (1990), se supone que los retornos decrecientes son válidos cuando se acumula un mismo tipo de bien de capital, pero en la medida en que el sector de I+D diseña nuevos tipos de bienes de capital, la economía consigue sortear esa tendencia declinante. Romer ve ese resultado como una metáfora, en el sentido que una economía más diversificada, con una mayor división del trabajo, es una economía que

puede superar los límites impuestos por los rendimientos decrecientes al capital cuando éste es homogéneo.

Es interesante notar que si se observa ese modelo como una metáfora sobre la importancia de la densidad de la estructura económica, hay en el mismo un lugar para el cambio cualitativo, el cambio estructural y las transformaciones intersectoriales por las que una economía atraviesa a lo largo de su proceso de desarrollo. Se abandonan modelos agregados para ir hacia modelos en que se admite que los sectores son distintos y juegan un papel particular en el desarrollo económico. Más que la acumulación de un cierto factor de producción homogéneo (el capital), interesa el cambio cualitativo, la creación de nuevos tipos de bienes de capital, la aparición de nuevos sectores, algunos de los cuales (el sector de I+D o los sectores industriales con mayor capacidad de generar innovaciones y de difundirlas) son el sostén del crecimiento de largo plazo. No en vano esta nueva literatura neoclásica reconoce su herencia schumpeteriana (Aghion y Howitt, 1998). No hay duda que este es un gran salto adelante en términos de la teoría cuando se piensa en cómo ella puede ser útil al historiador económico. El grado de madurez de la economía está más relacionado con sus capacidades tecnológicas y con la configuración de su estructura sectorial, que con la acumulación lineal de algún factor¹.

Pero no se agota aquí el papel que la creciente preocupación por la dinámica económica le ofrece a la historia en los modelos². Ella en realidad nos conduce, como en el famoso cuento de Borges, al jardín de los senderos que se bifurcan (la imagen es usada también por Alba, 1998, p. 21). La elaboración y ampliación de las series de tiempo que nos proporciona la historia económica permiten constatar que la mayor parte de los índices macroeconómicos de producción, consumo, inversión, precios, empleo, utilización de la capacidad, expansión monetaria y salarios, siguen trayectorias bastante irregulares, que no parecen exhibir patrones previsibles de comportamiento. El propio proceso de desarrollo económico se caracteriza por lo que se llama un cambio de régimen, el ingreso a una situación donde la dinámica de la acumulación de capital, y el sistema de relaciones sociales que la sostiene, se transforman cualitativamente.

Este tipo de movimiento irregular puede ser abordado en términos de modelos con componentes estocásticos, a la manera de los modelos evolucionistas schumpeterianos, desarrollados a partir de las

contribuciones seminales de Nelson y Winter (1977, 1982). En el caso de la teoría del crecimiento, se toma como punto de partida que el progreso técnico es la fuerza principal que sostiene el crecimiento y la transformación estructural. Al mismo tiempo, se admite que encontrar o no una innovación tecnológica es un evento sujeto a una cierta distribución de probabilidades, lo que implica que la "suerte" no está completamente ausente en la definición de quienes crecen o declinan en el proceso competitivo. Más aún, si existen retornos crecientes, la buena fortuna en un cierto momento puede tener efectos muy importantes sobre el largo plazo, como ya fue visto. Desde la perspectiva de estos modelos, si bien Dios no juega a los dados con el Universo, sí lo hace la historia con la evolución de los países. Las trayectorias observadas son la realización única de un proceso aleatorio. En el modelo teórico, los resultados deben expresarse en términos de distribuciones de frecuencia, y si se pudiera retornar en el tiempo al momento inicial, el mismo modelo no repetiría exactamente los mismos movimientos o resultados (aunque sí podría saberse con que probabilidad cada uno de ellos ocurriría).

A seguir se da un ejemplo concreto de cómo un modelo teórico dinámico puede ayudar a analizar problemas que frecuentemente encuentra ante sí el historiador económico. Se toma como punto de partida una variación del modelo de crecimiento económico de Nelson y Winter (Fernandes y Porcile, 2004). En este modelo hay dos países poblados por n firmas que en el momento inicial son exactamente iguales, tanto dentro del país como entre países. La pregunta que el modelo busca responder es cuál será la trayectoria de crecimiento de las dos economías, que compiten en el mercado internacional con base en la innovación tecnológica. Esas firmas producen un único bien y no hay diferenciación del producto. Mientras tanto, las formas de producir ese bien se alteran a partir de los esfuerzos de innovación tecnológica y de imitación que cada firma realiza. Las firmas que tienen éxito en la innovación acceden a un proceso de producción más eficiente, que les permite reducir sus costos y aumentar su participación en el mercado.

La probabilidad de encontrar una innovación, o de ser capaz de imitar al líder, es una función de cuanto la firma gasta en investigación y desarrollo (I+D). La inversión en I+D de cada firma es un porcentaje del ingreso que obtienen de las ventas del producto. Este supuesto le imprime una dinámica de retornos crecientes al modelo: una firma que ob-

tiene una innovación será capaz de producir el bien a un menor precio, con esto aumentará su participación en el mercado y podrá invertir más en I+D. Al invertir más en I+D, también tendrá una probabilidad mayor de encontrar una innovación (o de imitar a los que innovaron antes), alimentando un círculo virtuoso de crecimiento e inversión en tecnología. Inversamente, los rezagados tenderán a perder posiciones y pueden caer en un círculo vicioso. Mientras tanto, no debe olvidarse que encontrar una innovación o imitación es un proceso aleatorio. El hecho de que una firma tenga una mayor probabilidad de encontrar una innovación en un cierto momento no quiere decir que ello necesariamente va a ocurrir. Hay un lugar para el acaso en lo que ocurre en un evento individual.

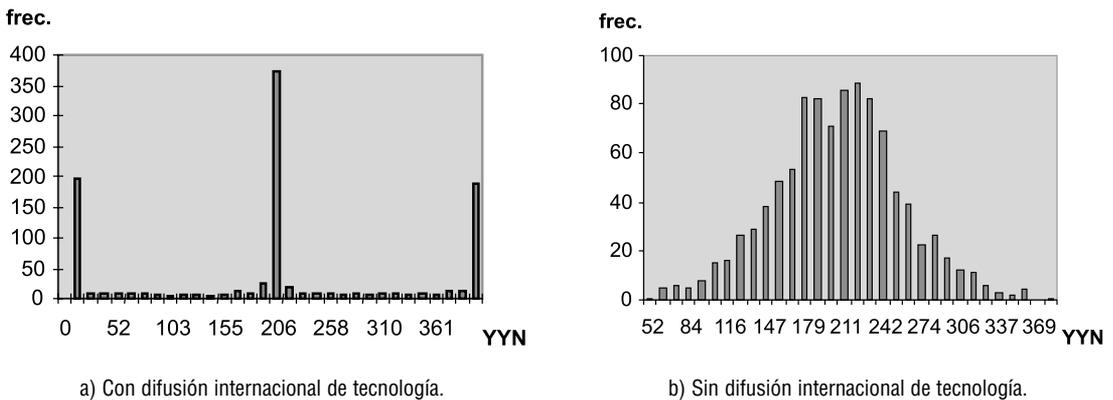
El ejercicio realizado con el modelo consiste en simular 100 interacciones entre las firmas que componen la economía de los dos países y ver cual es el nivel del ingreso de cada país al cabo de las mismas. El ingreso de un país es igual al total de las ventas (en el mercado externo e interno) que realizan las firmas de ese país y que se transforma en pagos a los factores de producción³. Pero no es suficiente con observar lo que ocurre en la interacción número 100 corriendo el modelo por una única vez en el computador. Un modelo como el anterior, que contiene variables aleatorias y es fuertemente no lineal, debe ser rodado varias veces para que se tengan resultados robustos sobre la tendencia dominante en las dos economías en el largo plazo. Una única rodada puede dar un resultado atípico en virtud del

componente aleatorio de la innovación e imitación tecnológicas. El gráfico 3 muestra la distribución de frecuencias de los resultados de 1000 simulaciones en el computador.

En las ordenadas del gráfico se representa el número de veces que se obtuvo un cierto resultado a cabo de 1000 simulaciones. En las abscisas se representa el resultado correspondiente, que es el nivel de ingreso del país Norte. El ingreso total de la economía es igual a 400 unidades (se trata de un valor atribuido arbitrariamente en el ejercicio). Si el país Norte muestra valores próximos a 400, quiere decir que todo el ingreso mundial se concentró en ese país. Si el país Norte tiene un ingreso próximo a 200, entonces los dos países convergieron hacia niveles similares. Obviamente, si el Norte tiene un ingreso próximo a cero, se deduce que fue en el Sur donde se concentró el ingreso mundial.

El gráfico 2 considera dos situaciones posibles con respecto a la difusión internacional de tecnología. En el caso (a) se supuso que los dos países comienzan en una posición exactamente igual, pero no hay difusión internacional de tecnología. En otras palabras, las innovaciones de las firmas del país Norte pueden ser imitadas por otras firmas del Norte, pero hay barreras que impiden que ellas se difundan hacia las localizadas en el país Sur. En el caso (b) no hay barreras a la difusión internacional de tecnología, y las innovaciones pueden beneficiar a las firmas de los dos países, independientemente de su localización, desde que ellas realicen las inversiones necesarias.

Gráfico 3. Resultados de la simulación con el modelo de Nelson y Winter modificado: 1000 simulaciones de 100 interacciones.



Fuente: Fernandes y Porcile (2004).

Nota: En las abscisas se representa el número de veces en que se obtiene un cierto resultado (hay un total de 1000 simulaciones). En las ordenadas se representa el valor del ingreso del Norte al cabo de 100 interacciones del modelo Norte-Sur. La probabilidad de éxito en la innovación y difusión siguen una distribución de Poisson.

¿Qué resultados emergen de las simulaciones? En el caso (a), si se observara lo que ocurre en media al cabo de 1000 simulaciones, habría convergencia entre los países, ya que en media el Norte tiene un ingreso próximo a 200 (lo que implica que también ese es en media el ingreso del Sur). Pero al analizar la distribución de frecuencias, se observa que en aproximadamente 20 % de los casos el ingreso se concentra en el Sur, en 20 % de los casos se concentra en el Norte y en aproximadamente 40 % de los casos no hay concentración (el Norte obtiene un ingreso de 200 en aproximadamente 400 casos, en el total de 1000). En otras palabras, en este modelo, países que son exactamente idénticos en el punto de partida, con firmas de igual nivel de eficiencia y el mismo comportamiento tecnológico, tienen una alta probabilidad (cerca al 40 %) de divergir marcadamente en función de la operación de mecanismos de retornos crecientes asociados a la inversión en tecnología. Cuando ello ocurre, al llegar al período 100, las firmas serán sumamente heterogéneas, los esfuerzos tecnológicos muy diversos, y la suerte de cada país en la economía internacional contrastante, en la medida que en uno de ellos se concentra el ingreso y la inversión en tecnología, mientras que el otro ha perdido sus mercados externo e interno.

Inversamente, cuando se observa lo que ocurre en el caso (b), en el que se admite que la tecnología puede circular libremente entre los países, se constata que la probabilidad de divergencia es pequeña. La mayor parte de las observaciones se concentra alrededor de la media, aunque existen algunos resultados poco probables de marcada divergencia.

El modelo anterior no puede ser comprendido sin la historia. Obsérvese que en el caso (a) la divergencia puede ocurrir con la misma probabilidad que la convergencia, y no es posible definir de antemano quien será el que toma la delantera (el Norte o el Sur) en el caso de divergencia. Y no se trata de un modelo en el que baste observar las condiciones iniciales para saber cual será el irremediable futuro de cada agente (recuérdese que las condiciones iniciales son las mismas para todos): sólo la observación de la evolución de las firmas, de los avatares del proceso competitivo a lo largo de las distintas interacciones, puede ayudar a entender por qué se obtiene un cierto resultado final. Se trata de un proceso en que la historia específica de las interacciones determina el resultado, y sobre el que el modelo no puede decir a priori qué resultado será obtenido (excepto en términos de probabilidades). Más aún, para

calibrar el modelo, deben usarse parámetros que tengan respaldo en la experiencia histórica del crecimiento y del comportamiento de las firmas.

Mientras tanto, esta indeterminación no supone que nada puede ser aprendido a partir del modelo. En la medida que la teoría permite identificar los mecanismos y la naturaleza de las interacciones que conducen al resultado observado, especificar con precisión las ecuaciones es claramente una parte esencial del esfuerzo por tornar inteligibles las trayectorias de largo plazo en la economía internacional.

El camino de los modelos evolucionistas es sin duda potencialmente muy rico para pensar sobre historia económica, pero no es el único. Procesos dinámicos sumamente irregulares también pueden ser modelados como sistemas determinísticos de ecuaciones diferenciales o en diferencia no lineales. Estados estacionarios, ciclos, crecimiento equilibrado o declinación equilibrada, son todos ejemplos de lo que se llama dinámica simple. Por otro lado, también existe la llamada dinámica compleja, constituida por fluctuaciones no periódicas, por ciclos que se superponen y por procesos de cambio estructural (Day, 1994: 4). Este tipo de problema dinámico requiere alguna no-linealidad en el sistema de ecuaciones que describe la economía y abre nuevas posibilidades para la comprensión de cómo, endógenamente, un sistema sería capaz de mostrar fluctuaciones irregulares o de generar una dinámica completamente nueva, que incluye la propia destrucción del sistema como una posibilidad. Sin duda, estos modelos pueden en muchos casos ser más útiles al historiador económico que modelos bien comportados que tienen como referencia última el equilibrio walrasiano y la competencia perfecta.

4. Expectativas

El tema de cómo los agentes económicos forman sus expectativas y toman sus decisiones es central para la dinámica del sistema. Y este es también un tema que cada vez más preocupa a la teoría económica¹. Como el tema de la dinámica, no es un tema nuevo, pero sí es verdad que su importancia creció en años recientes, y esta parece ser una tendencia que se mantendrá en el futuro.

Como se sabe, fue Keynes en el *Treatise on Money* y en la *Teoría General* quien desarrolló la idea de una incertidumbre radical con relación al futuro (la llamada incertidumbre-K, que no se reduce al cálculo probabilístico) (cf. Hodgson, 1988, cap. 10). Los agentes desconocen el futuro y aún así tie-

nen que tomar decisiones (especialmente, decisiones de inversión, cuyos efectos habrán de manifestarse plenamente en un plazo mediano o largo). Para poder decidir en esas condiciones, ellos recurren a un tipo de comportamiento que él llama convencional y que en su forma más simple consiste en proyectar hacia el futuro las tendencias recientes del pasado. Ese problema también está por detrás del llamado segundo problema de Harrod (la inestabilidad del equilibrio): si los agentes aciertan, y sus expectativas coinciden con lo que se observa efectivamente, el sistema seguirá una trayectoria equilibrada de crecimiento. Caso contrario, el sistema crecientemente se aparta del equilibrio.

El problema de la racionalidad y de las decisiones en un contexto de incertidumbre llevó en los años sesenta a dos respuestas que también representaron programas de investigación alternativos y –curiosamente– ambos programas estuvieron vinculados a una misma institución, la Universidad Carnegie-Mellon, en los Estados Unidos (Vercelli, 1991). Uno de ellos fue el encabezado por Herbert Simon, el camino de la racionalidad limitada, que buscaba identificar reglas o patrones de comportamiento que constituirían respuestas racionales a problema para los cuales la información disponible estaba lejos de ser completa. Otro camino fue el iniciado por el trabajo de Mutt, que dio lugar a las llamadas expectativas racionales. En su versión fuerte, los agentes, en media, consiguen prever correctamente los valores de las variables, lo que supone también que ellos conocen con precisión todas las ecuaciones y los valores de los parámetros del modelo económico usado por quien analiza el comportamiento de esos mismos agentes. La racionalidad del agente consiste en comportarse como el constructor del modelo lo haría si enfrentara las circunstancias que él mismo proyectó y que conoce en sus mínimos detalles.

Los dos caminos tienen implicaciones diferentes desde el punto de vista de la interacción de cada programa de investigación con la historia económica. En el primer programa, el de la racionalidad limitada, las reglas y normas de comportamiento de los agentes son racionales en el sentido de la adecuación de fines a medios, pero ellas son también creadas por la interacción entre decisiones que no están predeterminadas o ya impresas en el modelo de análisis. El papel de las instituciones en la coordinación de las decisiones, y la forma en que los agentes las adaptan en el tiempo para reducir la incertidumbre y mejorar su eficiencia, son cruciales

para determinar la evolución del sistema y su desempeño en el largo plazo. El tipo de racionalidad implícita es el de un ajuste creativo, en el sentido que hay un momento de ajuste pero también hay momentos de creación, de transformación de reglas y del contexto, que generan asimetrías y divergencias (económicas e institucionales) que tienen una especificidad insoslayable (Possas, 1987: 180-182). Y el papel de la historia económica en desentrañar este proceso evolutivo, en identificar sus reglas y patrones de transformación, es sin duda central.

Dicho esto, debe observarse que no se propone aquí un nihilismo teórico, donde la especificidad de la evolución de un cierto sistema impide cualquier intento de generalización o de modelización² (la referencia a los modelos, en este caso, incluye los formales y los no formales). Se argumenta, solamente, que la modelización debe ser consistente con la idea de la diversidad de las reglas institucionales y de los mecanismos de adaptación creativa que mudan estas reglas. La economía institucional y la hipótesis de la racionalidad limitada –con su esfuerzo por identificar regularidades en el comportamiento y en las interacciones– parece un camino razonable, que se aleja del “reduccionismo” pero, al mismo tiempo, conjura el peligro de abandonar toda pretensión de inteligibilidad, de aceptar que cualquier resultado es posible, que ninguna estructura acota y encausa la evolución del sistema³.

Queda ya bastante claro en la argumentación anterior que la versión fuerte de expectativas racionales difícilmente pueda combinarse de forma provechosa con la tarea del historiador económico. La tarea de los agentes en este tipo de modelos consiste, en gran medida, en conducir al sistema a lo que es su destino inexorable –el punto de equilibrio que ellos bien conocen y hacia el cual convergen– por medio de un proceso que combina una absoluta resignación a su inevitable final, con el frenético trabajo de arbitraje en los mercados walrasianos. Hay en esa perspectiva, en realidad, un elemento teleológico. En ellos se suprime la historia, ya que los agentes (absolutamente homogéneos) están siempre en una trayectoria intertemporal óptima, que para ser posible, exige que todas las decisiones de los agentes ya hayan sido reconciliadas entre sí antes de haber sido tomadas. La coordinación se da *ex ante* y no como un proceso de respuestas y adaptaciones realizado a largo del tiempo (Leijonhufvud, 2005)⁴.

Una visión que enfatice las respuestas adaptativas, con racionalidad limitada y orientadas por ins-

tuciones, es más propicia a la tarea del historiador económico. Al mismo tiempo, es difícil no coincidir plenamente con Solow (1985) cuando argumenta que nada puede ser más interesante para un economista teórico civilizado que ver como las teorías funcionan en distintos ambientes institucionales.

Comentarios finales

Las convergencias entre economistas e historiadores económicos son más fuertes que lo que el relativo aislamiento de sus disciplinas sugiere. Vale la pena recordar a Marc Bloch (1949: 40) a este respecto: *“No hay, pues, más que una ciencia de los hombres en el tiempo y esa ciencia tiene necesidad de unir el estudio de los muertos con el de los vivos”*. La preocupación de la teoría económica con el tiempo —con la dinámica, con las transiciones, con la interacción entre agentes heterogéneos, con las expectativas— no es nueva y viene en aumento, permitiendo una interacción cada vez mayor con la historia económica. No todas las ramas de la teoría se orientan en ese sentido convergente, pero si hay ramas importantes en las que el historiador económico puede apoyarse.

Pero es importante destacar también que el historiador económico no es solamente aquel que somete las teorías elaboradas por los economistas (o sociólogos o politólogos) teóricos a la prueba de los hechos, o que les ofrece información sobre reglas de comportamiento o marcos institucionales alternativos para que ellos repiensen sus supuestos y la estructura de los modelos. El historiador económi-

co es muchas veces alguien que reformula y produce teoría en el propio proceso de estudio de una realidad específica. Esta teoría puede ser formal, pero más frecuentemente, por la naturaleza cada vez más especializada de las ciencias sociales, es lo que Nelson y Winter (1982) llaman teoría apreciativa —la identificación o proposición de relaciones causales entre las variables y el análisis de la naturaleza de esas relaciones— que no se expresa en forma matemática, pero que supone un primer esfuerzo de construcción de un marco analítico consistente para tratar un cierto problema. Corresponderá, cuando sea posible en una fase posterior, “limpiar” el modelo de posibles inconsistencias lógicas, estudiar más detalladamente sus propiedades y determinar su dominio, y eventualmente absorberlo en alguno de los paradigmas teóricos de la economía, con el recurso a la formalización.

En cualquier caso, la interacción entre teoría e historia económica no se da en un único sentido —de la producción de teoría al análisis de la realidad— por individuos distintos y en momentos distintos. La historia económica consiste en buscar patrones, y una vez encontrados, la tendencia natural es a su generalización, así como la de expresarlos en términos de distintas configuraciones de un conjunto relativamente reducido de variables explicativas. La especialización creciente que gobierna el trabajo de investigación (en todas las áreas) implica que siempre habrá problemas de comunicación entre las disciplinas, pero parece existir un territorio común donde son posibles las sinergias.

NOTAS

- 1 Una discusión metodológica sumamente interesante sobre historia económica puede encontrarse en Szmrecsányi (1999).
- 2 La expresión fue usada por Luis Bértola en la apertura de las III Jornadas de Historia Económica de la AUDHE. En un trabajo reciente, Dutt (2003) ofrece una contribución importante a este debate, tomando como punto de partida el pensamiento de Joan Robinson.
- 3 Tómese un conocido ejemplo en historia económica reciente. La historia coreana de los últimos cincuenta años es una historia de cambio estructural, y para muchos autores ello explica el mejor desempeño de Corea con relación, por ejemplo, al de América Latina. Este es un tema que la "vieja" teoría del crecimiento no ayudaba a iluminar, pero que sí puede ser analizado a partir de la nueva teoría cuando esta es vista como una metáfora sobre el cambio estructural y el papel del aprendizaje tecnológico.
- 4 A estos ejemplos se puede aún adicionar la posibilidad del ciclo, o sea, la del retorno del sistema a un cierto conjunto de valores a intervalos regulares. No es necesario extenderse sobre este punto. Basta recordar la contribución pionera de Hicks (1949), en su comentario a la obra de Harrod, el trabajo clásico de Samuelson (1939) a partir de la interacción entre el multiplicador y acelerador keynesianos, o la obra de Goodwin (ver, por ejemplo, Goodwin, 1947), para tener ejemplos notables del proceso creciente de "dinamización" de la reflexión teórica formal en economía.
- 5 Por razones de simplicidad, el modelo usa un tipo de función de producción llamado AL, que sólo usa el factor trabajo, tanto en la producción como en las actividades de innovación e imitación.
- 6 El tema es tratado de manera sumamente creativa por Krugman (1991), quien muestra cómo las expectativas pueden conducir a la economía a equilibrios distintos, a partir de un mismo conjunto de condiciones iniciales (esto es, a partir de una situación histórica básicamente similar).
- 7 Possas (1988) llama la atención sobre el peligro del nihilismo teórico y subraya la existencia de ciertas regularidades que pueden fundamentar el esfuerzo teórico y llevarlo a buen puerto. Pero, al mismo tiempo, observa que la teoría debe reconocer en la incertidumbre un elemento constitutivo, inherente al funcionamiento de una economía de mercado.
- 8 Tal vez el mundo realmente no sea inteligible, pero, citando nuevamente a Borges, la profesión del investigador consiste en pensar "un mapa del laberinto", aunque su destino sea fatigarlo en vano.
- 9 Se argumenta en este trabajo que el tipo de aproximación a las decisiones e interacciones intertemporales entre los agentes, implícita en el modelo de expectativas racionales, no es un camino interesante para el historiador económico, pero no se pretende discutir aquí su lugar en la teoría macroeconómica. El lector interesado en una visión de largo plazo sobre la evolución de esta teoría puede consultar Leijonhufvud (2005).

BIBLIOGRAFÍA

- AGHION, P. Y HOWITT, P. (1998) *Endogenous growth Theory*. MIT Press.
- ALBA, U.N. (1988) *Historia del Tiempo en Economía: Predicción, Caos y Complejidad*. Madrid: McGraw Hill.
- ARTHUR, W.B. (1994) *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, chapters 2 and 3.
- BLOCH, M. (1949) *Apologie pour l' Histoire ou Métier d' Historien*. Paris: Librairie Armand Colin. Traducción al español: *Introducción a la Historia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1965 (cuarta edición).
- DAVID, P. (1988), «CLIO and the Economics of QWERTY», *American Economic Review Papers and Proceedings*, N. 75, pp.332-337.
- DAY, R. (1994) *Complex Economic Dynamics, vol. I: An Introduction to Dynamical Systems and Market mechanisms*. The MIT Press.
- DURLAUFF, S.N. y QUAH, D.T. (1998) "The New Empirics of Economic Growth", *Working Paper*, Santa Fe Institute, January.
- DUTT, A.K. (2003) "Joan Robinson, History and Equilibrium", *Conference Honoring the Birth centenary of Joan Robinson*, University of Vermont, October 17-19.
- FERNADES, A. y PORCILE, G. (2004) "Um Modelo Evolucionista Norte-Sul", *Encontro Nacional da ANPEC*, João Pessoa, Paraíba, Diciembre de 2004.
- GOODWIN, R.M. (1947) "Dynamic Coupling With Special Reference to Markets Having Production Lags", *Econometrica*, n.15, pp.181-204.
- HARROD, R. (1939) "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, v.49, pp.14-33.
- HARROD, R. (1948) *Towards a Dynamic Economics*. Londres: McMillan.
- HICKS, J.R. (1949) "Mr. Harrod's Dynamic Theory", *Economica*, n. 16, Mayo.
- HODGSON, G. M. (1988) *Economics and Institutions*. Londres: Polity Press.
- KRUGMAN, P. (1991) "History versus Expectations", *Quarterly Journal of Economics*, May, pp. 651-667.
- LEIJONHUFVUD, A. (2005) "A Century of Macroeconomics", *Congreso Keynesian legacy in Macroeconomic Modeling*, Cassino, 16-17 de Septiembre de 2005.
- MEDINA ECHAVARRIA, J. (1963) *Consideraciones Sociológicas Sobre el Desarrollo Económico en América Latina*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NELSON, R. e WINTER, S. (1977) "In Search of Useful Theory of Innovation", *Research Policy* n.6, pp.36-76.
- NELSON, R. Y WINTER, S. (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press.
- POSSAS, M. (1987) *Dinâmica da Economia Capitalista: Uma Abordagem Teórica*. São Paulo: Brasiliense.
- POSSAS, M. (1988) "Racionalidade e Regularidade: Rumo a uma Integração Micro-Macrodinâmica", *mimeo*, UNICAMP, Instituto de Economia.
- ROMER, P. (1990) "Endogenous Technical Change" *Journal of Political Economy*, vol. 98, n. 5, pp.71-102.
- SAMUELSON, P. (1939) "Interaction Between the Multiplier Analysis and the Principle of Acceleration", *Review of Economics and Statistics*, Mayo, pp. 75-78.
- SOLOW, R. (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, v.70, pp.65-94.
- SOLOW, R. (1985) "Economic History and Economics", *American Economic Review*, v.75, n.2, pp. 325-330.
- SZMRECSÁNYI, T. (1999) "Fundamentos Teóricos e Metodológicos do Estudo da História Económica", *mimeo*, Aula Inaugural, Programa de Pós-Graduação em Economia, UNESP – Araraquara, SP.
- VERCELLI, A. *Methodological Foundations of Macroeconomics: Keynes and Lucas*. Cambridge University Press.

CATASTRO E IMPUESTOS DIRECTOS: UNA REFORMA LIBERAL FALLIDA EN LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA, 1824-1834

.....
Antonio Ibarra *

El problema: la fiscalidad y la política en la Primera República Federal

La imagen convencional sobre el liberalismo mexicano del siglo XIX dio un giro fundamental a partir de que Marcello Carmagnani propusiera el análisis histórico y no sólo contable de las finanzas públicas, una dimensión de análisis hasta entonces secundaria en la historiografía política. (Carmagnani, 1983, 1989 y 1994)

En su apreciación de las tendencias de recaudación en el largo plazo mostraba dos aspectos relevantes de la dinámica del Estado mexicano: primero, que la cronología de los indicadores cuantitativos de las finanzas no se correspondía con los cortes institucionales de la política de la época, ya que los ingresos fiscales acusaron una marcada tendencia cíclica con movimientos de crecimiento, depresión y expansión en fases de veinte años; segundo, que la transformación institucional de las finanzas estatales revelan, en la temprana configuración federal, la persistencia de un pacto político de corte confederativo que produjo un Estado sin territorio, sin soberanía financiera y marcadamente dependiente del comportamiento policéntrico de las regiones y del poder económico de comerciantes y prestamistas, hasta que se produjo una centralización fiscal y se creó una sólida economía pública, después de 1880.

Más recientemente, Carlos Marichal ha destacado las paradojas de la transición fiscal mexicana, entre el régimen colonial y el republicano, destacando las continuidades organizativas, burocráticas y el “legado financiero colonial” en la nueva fiscalidad republicana que “probó ser una fuente de conflicto y controversia durante medio siglo”. (Marichal, 2001: 43-52)

La nueva hacienda pública republicana se caracterizó, entonces, por una manifiesta ineficiencia administrativa y una gran vulnerabilidad política al estar sometida a un contingente gasto militar que,

entre otros factores, impidió el desarrollo de un sistema de crédito público eficiente que impidiera la bancarrota de los gobiernos federales y centrales.

En el primer medio siglo de vida nacional, los intentos liberales por transformar el viejo sistema fiscal produjeron tensiones entre regiones y poder central, acentuaron el debilitamiento de la administración federal en razón de que las disputas de soberanía territorial crearon un esquema multiregional de fiscalización. En cierto modo, se acusó una incapacidad política e institucional de instaurar un Estado central moderno, capaz de imponer su supremacía a los intereses pactistas regionales y a los de actores económicos tradicionales, en un contexto de inestabilidad política y grandes asechanzas diplomáticas y militares de potencias extranjeras.

En este escenario, el tránsito entre la fiscalidad colonial y el *novedoso* sistema federal republicano se expresó muy claramente en una conflictiva dimensión territorial. En efecto, como Carmagnani ha propuesto, el Estado federal (*central*) hubo de negociar con los poderes regionales una *soberanía fiscal limitada* a los puertos, fronteras y territorios marginales a cambio de un *contingente financiero* que expresara la voluntad, mediante un acuerdo pactista, de sostener la unidad nacional en el régimen confederal, mientras los gobiernos regionales se reservaban la *soberanía fiscal sobre su territorio interior*.¹ Según el historiador esta tensión, ciertamente pesada para ambos polos del conflicto, llevó a un bloqueo de las fuentes de financiamiento del Estado central y, en última instancia, a la vulneración de su capacidad efectiva de control político sobre las regiones.

Así, la erosión del pacto confederal se expresó en la reducción, omisión y negativa de los estados a cubrir cabalmente las contribuciones federales -principalmente tabaco y contingente- que llevaron a la hacienda federal a caer en manos de prestamistas, como resultado de una *pauperización* del poder central (Tennenbaum, 1985).

La adopción del sistema confederal de finanzas también arruinó a la hacienda pública de los estados, debilitando los tempranos proyectos de moder-

* Facultad de Economía, UNAM
ibarrara@servidor.unam.mx

nización liberal. El objetivo dogmático por mantener una *soberanía regional* obligó a los gobiernos estatales a sostener un esquema de tributación oneroso, incapaz de cubrir los requisitos presupuestarios del gasto local y, aún más grave, constituyó un obstáculo para la implementación de reformas en el concepto y naturaleza de la fiscalidad local.

Este doble juego, entre la inercia de los ingresos federales producto del pacto y las limitadas posibilidades de transformación regional de la hacienda pública, merece analizarse en dos aspectos importantes: primero, mediante una evaluación de grado de compromiso de las regiones para con el régimen político nacional, y segundo, a través de una ponderación de las iniciativas particulares que ensayaron los gobiernos locales con el propósito de garantizarse su soberanía fiscal, reorganizando su erario y planteando nuevas alianzas entre intereses estatales y privados en sus ámbitos territoriales.

Otro aspecto de esta tensión estuvo, sin duda, en la naturaleza estructural de los ingresos fiscales y en la concepción patrimonialista que primó en los instrumentos del Estado para influir en el cambio económico de la época. De la misma manera, la tentativa por modificar el concepto de los sujetos fiscales, de sujetos de corporación a ciudadanos propietarios, y las figuras de los gravámenes universales chocaron con la permanencia de los *impuestos indirectos* y la ausencia de un modelo moderno de tributación, equitativa y proporcional a la riqueza, que disminuyera el peso regresivo de los impuestos al consumo. Los primeros intentos por suprimir las figuras fiscales tradicionales de la hacienda colonial --como las *alcabalas* y el *tributo indígena*-- significaron un ensayo relevante para su momento. Si bien los reformadores de la época pretendían cambiar las *figuras de la tributación*, no pudieron renunciar completamente al *concepto tributario* de Antiguo régimen, como en el caso de las *capitaciones*, o bien en los derechos coloniales sobre la minería o la circulación interior de mercancías. (Ardant, 1975:164-242)

Una tensión suplementaria, entonces, apareció en la definición de la naturaleza de las contribuciones: entre unas *directas* que afectarían principalmente al patrimonio e ingreso, y otras *indirectas* que impactarían principalmente a la circulación interior, gravando el consumo y secundariamente a la producción regional. Ello significó otra dimensión conflictiva de la fiscalidad de Antiguo Régimen: el de una lucha entre intereses privados, de propietarios y comerciantes, y el interés público de las finanzas

estatales. Así, desde nuestro punto de vista, una completa evaluación de la dimensión política y económica de las finanzas públicas debe incorporar, también, el juego interno de las regiones de la federación para dimensionar los factores de estas tensiones verticales al esquema territorial de poder y horizontales en el ámbito de los actores económicos regionales.

En particular, durante la primera República Federal, Jalisco nos permite mostrar una evaluación alternativa de esta tirantez entre gobiernos central y regional en el plano fiscal, así como una consideración distinta sobre la capacidad del pacto confederal para garantizar cambios en la política fiscal y en la continuidad del régimen político policéntrico. Por ello nos parece pertinente su análisis.

El eje de la reforma tributaria regional: las contribuciones directas

El proyecto de una fiscalidad "protoliberal" impulsado por Prisciliano Sánchez, primer gobernador constitucional de Jalisco, devino del modelo de republicanismo confederado expuesto en el *Pacto Federal de Anahuac*: las obligaciones tributarias federales eran un compromiso nacional, mientras que la soberanía territorial era natural e irrenunciable a los estados de la federación.

«No se separan las provincias, escribía Sánchez, para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, porque quieren ejercer ésta sin subordinación a otra autoridad. Se independen (sic) mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con más interés, con mayor economía, ni con mejor acierto, y para esto tienen un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para el Señor de su casa, y sistemar (sic) su régimen doméstico como mejor le acomode. Pero, sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre partes integrantes del gran todo de la nación de que son miembros, unidas por el vínculo insoluble de federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en masa,

tanto para asegurar a todas y cada una de las agresiones extranjeras (sic), como para garantizar su independencia recíproca.» (El pacto federal de Anahuac, 1823: 6-7. Negrilla nuestra, AI)

El proyecto en materia fiscal se proponía reemplazar todas las contribuciones indirectas por una directa, patrimonial y personal, que simplificara la recaudación, evitara la evasión y, asimismo, liberara al comercio y la producción regionales de obstáculos a la circulación. Con ello, además, se pretendía lograr una estabilidad programática en el presupuesto de gastos, renunciando a las contribuciones extraordinarias, préstamos voluntarios y/o forzosos. Por tanto, la reforma en los ingresos fiscales implicaba también un cambio sustantivo en la concepción del *presupuesto*: éste último definiría el nivel y expansión de los ingresos, a partir de una estable base fiscal mediante las contribuciones directas.²

El otro ángulo de la reforma fiscal —a la postre el de mayor conflictividad— fue el cumplimiento de las obligaciones federales, en particular el *contingente* con el que debía contribuir el gobierno de Jalisco. Como se sabe, el pacto fiscal confederal contemplaba la cesión de los derechos internos a los estados, a cambio de una contribución anual a los gastos federales fijada de acuerdo a una estimación de función de su riqueza relativa. Desde el principio se advirtió una tensión entre los estados y el gobierno federal, particularmente el estado de México, algunos estados fronterizos y Jalisco.³

Si bien, en principio, la representación parlamentaria de Jalisco era partidaria del arreglo, ésta no tardó en manifestar su desacuerdo con la tasación de la cuota asignada y, más adelante, declaró su imposibilidad material para cumplirla, solicitando su reducción a la mitad. En un dictamen del Congreso estatal, del 20 de mayo de 1826, éste proponía al de la nación la reducción del 50 % de la cuota asignada a los estados de la federación, haciéndose la siguiente consideración:

“... el contingente no puede ser uno mismo siempre, y en todos casos, ni en todos los años; si no que debe crecer o disminuirse anualmente, según lo exijan los presupuestos de gastos, que fuesen aprobados por el Congreso general; y a proporción del aumento, o disminución del Erario Nacional: y por lo mismo, unas veces deberá ser mas y otras menos; de donde acaso tomó el nombre de

contingente; que es lo mismo que eventual y no permanente.” (ACEJ, Mss, Mex, 21-18-504)

Así, paradójicamente, el experimento de reforma fiscal republicana tenía entre sus principales obstáculos al propio pacto confederal nacido de un mismo sentimiento de soberanía territorial. Por eso, el gasto en soberanía estatal tenía su principal componente en el pago del contingente federal, ya que pesaba sobre los estados la amenaza de una intervención en las rentas estatales, siendo además el nexo del pacto confederal de soberanías.

De esta manera, el examen y evaluación de la reforma fiscal regional debe contemplar esta dimensión decisiva del proyecto republicano de fiscalidad, pues sólo a partir de la doble relación entre estados y confederación podrá establecerse quién resultó finalmente beneficiado con el “pacto de equidad” tributaria territorial.

Reformismo liberal y contribuciones directas: la batalla política por la equidad fiscal

En febrero de 1825, durante la sesión inaugural de los trabajos del Congreso de Jalisco, el primer gobernador constitucional del nuevo estado soberano de Jalisco Prisciliano Sánchez definió muy claramente ante aquella legislatura la capital importancia que para la suerte del federalismo regional representaba la rápida adopción de un nuevo régimen fiscal: para él, su importancia equivalía a la de la misma constitución. Así lo expresaba el gobernador Sánchez:

“Parece, pues, que la necesidad del momento exige que este honorable congreso tome desde luego en su alta consideración el importante ramo de hacienda que es el muelle principal que ha de dar movimiento a nuestras instituciones. Un buen sistema de hacienda es tan inseparable de la prosperidad del estado como es la misma constitución. Ambos deben correr a la par si se quiere lograr los frutos de nuestros trabajos. Es menester que los pueblos se persuadan de esta verdad, a saber, que los bienes que nos proporciona la vida social se compran como todos los otros bienes temporales con sacrificios y contribuciones. La felicidad de los

ciudadanos jamás ha constituido en no contribuir sino en contribuir con fruto y con equidad. Un buen gobierno podrá moderar las contribuciones con justicia e invertirlas con economía pero nunca podrá evitarlas, porque esto es del todo imposible.” (Prisciliano Sánchez, Diario de sesiones del Congreso de Jalisco, 10. febrero de 1825, tomo 1, sesión 2: 9-10, ACEJ)

A partir de este momento, la discusión sobre la reforma fiscal tuvo en el Congreso un cauce institucional definido. El proyecto de reforma, en correspondencia con el nuevo sistema político, requería de un perfil liberal que cumpliera alternativamente con el pacto confederal y reformara internamente las relaciones fiscales correspondientes con el nuevo régimen político.

“Es pues, llegado el caso de que el primer congreso constitucional de Jalisco aplique toda su sabiduría y entereza en darle forma a nuestra hacienda, sistemando (sic) un plan que sea suficiente a cubrir tanto el cupo asignado para la federación (el contingente, A.I.), como el presupuesto de gastos interiores [...]. Muy apreciables y muy provechosos serán los trabajos de este Congreso si en las sesiones ordinarias del año presente nos deja un plan de hacienda cual conviene a nuestras necesidades actuales y a la naturaleza del gobierno que nos rige.” (Prisciliano Sánchez, Diario de sesiones del Congreso de Jalisco, 10. febrero de 1825, tomo 1, sesión 2: 10, ACEJ)

La respuesta parlamentaria local fue inmediatamente favorable para con el proyecto en lo doctrinario y cuidadosa en la definición de su perfil reglamentario, donde se presentaron profundas diferencias entre legisladores.

“Es pues indispensable, respondió el diputado presidente Gil, al paso que demasiado urgente crear un sistema de hacienda sobre aquellas bases luminosas y liberales: un sistema digno de la sacrosanta libertad del ciudadano: un sistema tan distante de la infame delación, del ominoso espionaje y del degradante y opresivo registro personal, como ageno de la concusión y dilapidaciones de los exactores: un sistema que sin ser dis-

pendioso el cobro de la contribución, sea lo menos molesta y onerosa su prestación a los C.C. contribuyentes.” (José Ma. Gil a Sánchez, Diario de sesiones del Congreso de Jalisco, 10. febrero de 1825, tomo 1, sesión 2: 11, ACEJ)

Durante una semana, entre el 9 y 13 de abril de 1825, el Congreso se declaró en sesión permanente para revisar el proyecto de ley de hacienda enviado por el gobernador. Este mismo se presentó a discutirlo, artículo por artículo, con el propósito de lograr su íntegra aprobación. La discusión giró alrededor de tres ejes fundamentales: i) la naturaleza de la contribución directa, en reemplazo de las indirectas; ii) la definición de los sujetos fiscales de la misma y, iii) las modalidades de tasación y recaudación del impuesto. El primero, de carácter más general, se centró en el fundamento dogmático de la nueva fiscalidad, mientras que en los otros se debatió sobre la incorporación de fincas rústicas y urbanas, así como la inclusión de los eclesiásticos como contribuyentes, mientras que sobre lo último hubo reparos por las facultades municipales para levantar los padrones de capitalistas. (Diario de las sesiones del Congreso de Jalisco, sesión no. 55, tomo I: 389-431, ACEJ)

La decisión de adoptar una contribución directa, en correspondencia con la reforma de la hacienda pública del estado, había sido asumida constitucionalmente en noviembre de 1824, año de la erección constitucional de la entidad.⁴ No obstante, su discusión reglamentaria volvió a tocar los fundamentos de su adopción: la justeza, equidad y proporcionalidad del impuesto.

“Es justo, pues, que en el estado haya una contribución --afirmaba el diputado Antonio Pacheco y Leal—. ¿Mas cual deberá ser esta? El congreso constituyente siempre anhelando a la mayor felicidad del pueblo jalisciense asignó la contribución directa por ser sin disputa la más suave y equitativa. Y en verdad haciendo mención de la capitación que alguna vez se nos quiso imponer; ¿qué desigualdad tan enorme se palpa en ésta? El jornalero contribuyendo a la par con el señor de grandes proporciones, esto es ciertamente intolerable, debiendo contribuir el ciudadano a proporción de los beneficios que recibe de la sociedad. ¿Y podría por más tiempo continuar entre noso-

tros el ominoso sistema de alcabalas? ¿Será compatible con la condición de hombres libres? No: ya Jalisco detesta y desconoce un sistema que nunca sea capaz de cubrir el presupuesto de sus gastos más urgentes e indispensables, y sí solo de poner trabas insolubles al comercio y agricultura, fuentes únicas de prosperidad para el estado y bases firmísimas en que siempre estribara (sic) el sistema de nuestras sociales instituciones.” (Diario de sesiones..., 9 de abril de 1825, tomo I: 392, ACEJ.

El reemplazo de las alcabalas por las contribuciones directas, además de reformar el sistema impositivo, representaba pues la adopción de un nuevo concepto de fiscalidad regido por el presupuesto. Ya en el título cuarto de la carta constitucional se había definido la noción de hacienda pública,⁵ la naturaleza de sus contribuciones,⁶ su proporcionalidad respecto a los gastos presupuestados,⁷ así como la facultad del congreso para regular su distribución de conformidad con el presupuesto presentado por el gobierno.⁸ En conjunto, se habían formulado las líneas matrices de una nueva dinámica de la hacienda pública: reforma tributaria y regulación presupuestaria de los ingresos y gastos. Sin embargo, la implementación reglamentaria de la reforma debía definirse muy puntualmente desde los mecanismos definidos para sustituir los ingresos tradicionales, como las modalidades de graduación y cobro del nuevo impuesto directo.

La estructura del proyecto: los fundamentos normativos de la ley de hacienda

El proyecto de Ley orgánica de Hacienda, formado por la Comisión del congreso del estado de Jalisco, en 1825, mostraba ya una concepción global de la nueva hacienda pública. El examen del presupuesto permitía definir la política de ingresos y sistema de asignación para gastos corrientes y contribuciones federales.

“La comisión -de hacienda- persuadida de la gravedad del asunto que el congreso se dignó confiarle, se ha ocupado de él incesantemente sin omitir tiempo ni trabajo por extraordinario que fuese, ya para calificar todas y cada una de las partidas que reza el

presupuesto, ya para agregarle las de que carece por olvido o falta de datos, ya para saber lo que puedan producir las contribuciones que actualmente se cobran en el estado, ya para calificar cuales de ellas son más gravosas á los pueblos para abolirlas, ya para arbitrar las que deban reemplazarlas para cubrir el deficiente que resulta hasta el complemento de las necesarias e indispensables erogaciones que debe hacer el estado, sin aventurarse al riesgo de arruinar sus individuos, privándolos de su subsistencia o capital, y ya por último para sistemar (sic) el modo con que deban administrarse dichas contribuciones con menos gravamen y vejaciones de los pueblos.” (Proyecto de ley orgánica de hacienda..., Guadalajara, 1825: 1. BNMr, Lafragua, 452)

El proyecto señalaba, en su parte central: i) la forma y modo en que quedaba establecida la contribución directa; ii) las contribuciones indirectas que subsisten en tanto y rinda la directa lo esperado; iii) los ramos de producción que por fomento quedan exceptuados de contribuciones, y iv) la estructura administrativa y funcional de la hacienda pública estatal. Pero en el proyecto y la ley promulgada hubo algunos cambios, cambios particularmente en lo relativo a contribuciones directas y fomento.

Con relación a la contribución directa, el proyecto señalaba como sujetos fiscales a quienes girasen capital entre 200 y cien mil pesos, ya fueran privados o de comunidad, en fincas rústicas o urbanas y comercios de todo tipo.⁹ Asignaba, asimismo, una cuota decimal (uno por ciento anual) a los distintos grupos clasificados en veinte clases de acuerdo a la graduación de sus capitales, dispuesta mediante planillas elaboradas por los ayuntamientos con auxilio de los jefes de departamento y cantonales de policía, de pública exhibición y acuerdo con los contribuyentes, quienes tendrían el derecho a objetar en caso de no considerarse bien graduados. (Proyecto...:21-34) El cobro se haría por medio de subreceptores, receptores o administradores en tres pagos cuatrimestrales. El control de pago se llevaría mediante billetes que acreditaran su satisfacción, estableciéndose mecanismos de penalización para quienes no cumplieren con el pago –que iban desde la amonestación hasta el embargo de bienes–, estableciéndose como requisito la presentación de los mismos para cualquier trámite judicial, e incluso se

observaba la pérdida de la ciudadanía por incumplimiento. (Proyecto...:35-60)

Igualmente, se establecía una pensión personal para aquellos que percibieran ingresos anuales menores a los 200 pesos, como producto de “*su trabajo, giro, industria o empleo*”. Esto es, se establecía un impuesto fijo a los ingresos promedio mensuales, de acuerdo a categorías definidas. Análogamente a la contribución directa, serían los ayuntamientos quienes se encargarían de la formación de padrones de contribuyentes menores, y en este caso, de su cobro y administración de estos ingresos para presupuestar sus gastos, con el auxilio y supervisión de los jefes de policía. (Proyecto...:61-80)

Con relación a las contribuciones indirectas, se establecía hasta la inminente abolición de las alcabalas un trimestre más tarde, en agosto de 1825, pagando entre tanto 3 por ciento los efectos importados y 12 por ciento los nacionales, así como 25 por ciento los vinos y aguardientes del país. Sin embargo, exceptuaban del pago a una considerable cantidad de productos agrícolas, mineros y manufacturas. (Proyecto...:2-6) Quedaban asimismo abolidos los derechos de pulperías y la contribución sobre productos, manteniéndose los de extracción de moneda (2 por ciento), papel sellado, asiento de gallos, amonedación y quintos, tabacos y diezmos, pese a ser consideradas por la comisión como “*aquellas contribuciones que ven con más odio, y de que reportan mayor perjuicio (a) los pueblos del estado.*” Fincaba, también, la administración fiscal en una Tesorería general encargada de glosar las cuentas y ejercer el presupuesto. (Proyecto...:87-90) una Aduana en la capital y resguardos volantes en el territorio así como una Administración general de tabacos encargada de manejar esta renta en el estado, una Casa de moneda, una Contaduría de diezmos y el nombramiento de todos los funcionarios de hacienda para administraciones de la capital y foráneas que cumplan funciones de recaudación y administración. (Proyecto...:93-119)

Las modificaciones relevantes del proyecto de contribuciones directas, en relación a la Ley orgánica decretada,¹⁰ se centraban en el aumento del margen gravable hasta 200 mil pesos y en la reducción del número de clases de capitalistas, de 20 a 12, así como en la puntual definición de los plazos y fechas de recaudación, así como en la entrega de fondos. De la misma manera, se establecía la supresión del cobro de la alcabala para más de setenta productos, quedando su cobro temporal hasta que se gradúen completamente los capitales que permitan a la con-

tribución directa quedar como una única figura de tributación.

Sustancialmente, este era el proyecto de reforma fiscal emprendido por el gobierno local para la administración interior de sus rentas, en uso de su soberanía fiscal devenida de la constitucional. Las transformaciones ulteriores —adecuaciones quizá— trataron de garantizar ingresos regulares mediante cuotas fijas por clase tributaria. Como veremos, a los obligados cambios siguieron también disminuciones en los ingresos efectivos que quebrantaron el espíritu liberal de reforma, entre otros desánimos.

La contribución directa y el capital gravable: graduación, funcionamiento y resultados

Como se señaló en la Ley orgánica de hacienda de 1825, la continuidad parcial del viejo sistema impositivo quedaba sujeta a la completa graduación de los capitales susceptibles de pagar la contribución directa. Este fue, efectivamente, el punto conflictivo de la reforma, tanto frente a las corporaciones como hacia los particulares. Por ello, convenría evaluar a quiénes golpeaba esta imposición, cuáles eran los sujetos fiscales fundamentales y cuál el propósito de la medida.

Una evaluación de conjunto, estimando el número de contribuyentes por clase y el monto de su contribución, revela que la distribución descansó entre la sexta y la décima clase, es decir, entre los capitales que se graduaron entre 3 y 40 mil pesos, que contribuyeron con la mitad de la renta. Esto quiere decir, que los extremos sociales de la graduación --mayores de 40 y menores de mil-- fueron parcialmente beneficiados.

En la ciudad de Guadalajara, el énfasis estaba puesto en las propiedades urbanas y en la caracterización de los causantes como civiles y eclesiásticos. Según el padrón de capitales de aquel año, de los 1,636 contribuyentes, el 8 por ciento eran del cuerpo eclesiástico; pero su contribución representaba un 24 por ciento del total. Mientras, mil quinientos particulares de la ciudad aportarían tres cuartas partes del total. Así, en la capital, el interlocutor fundamental de la contribución fue el cuerpo eclesiástico que protagonizó la primera gran batalla contra la reforma liberal.

El otro flanco de la oposición, el de los terratenientes rurales, fue más silencioso pero efectivo, ya que su disidencia se hizo sentir en la caída los ingre-

Tabla 1: Graduación de capitales en Guadalajara, 1825.

CLASE	PARTICULARES	CUOTA	(%)	CLERO	CUOTA	(%)
primera	9	9,000	8.7	14	14,000	13.7
tercera	35	17,500	17.2	3	1,500	1.4
cuarta	54	13,500	13.3	17	4,290	4.2
quinta	96	11,520	11.3	17	2,040	2.0
sexta	116	6,960	7.0	27	1,620	1.6
séptima	322	9,660	9.5	31	930	1.0
octava	868	8,680	8.5	27	270	0.3
Totales	1,500	76,820	75.7	136	24,610	24.3

Fuente: "Graduación de capitales ecistentes en este departamento de Guadalajara", Guadalajara, 1825. ACEJ, Mss Gua/19-2-462.

sos. Un examen de contribuyentes en 1827 retrata claramente la composición económica de la plantilla: de los 10,619 capitalistas censados, 64 por ciento giraban capital de campo, cerca de 20 por ciento tenían su capital en fincas urbanas y sólo el 11 por ciento en el comercio. Ello significaba que, de acuerdo a la graduación de capitales, los terratenientes debían aportar el 60 por ciento de los ingresos por contribuciones directas, los caseros urbanos cerca del 28 por ciento y el comercio un décimo del total. El proyecto tenía, en potencia, los instrumentos para una dinamización del capital amortizado, gravando a las propiedades rurales sobre otros giros más productivos.

En principio, se puede apreciar que la empresa de levantar el primer catastro, en el ámbito municipal, revelaba la intención fundamental de la imposi-

ción: gravar exhaustivamente las propiedades en todo el territorio. La respuesta de los propietarios laicos y religiosos, que vieron señalados sus bienes privados y corporativos como susceptibles de cubrir impuestos por la autoridad fiscal, no se hizo esperar. Los argumentos opositores tuvieron un doble carácter: por una parte, la aducida inmunidad eclesiástica, que invalidaba a éstos como sujetos fiscales; por otra parte, la desgravación de la propiedad rural de particulares aduciendo propósitos de fomento económico.

En el primer caso, el gobernador de la Mitra y el Cabildo eclesiástico llevaron su protesta hasta el Congreso y el gobierno, desconociendo la validez de la ley,¹¹ para más tarde aceptar su pago a condición de modificar la clasificación de los capitales, condonar deudas y rebajar las cuotas. Así,

Tabla 2: Padrón de capitalistas del estado de Jalisco, 1827.

CLASE	NÚMERO	(%)	VALOR CAPITAL	(%)	CONTRIBUCIÓN	(%)
giro de campo	6,842	64.4	11'493.250	60.2	28,733	60.2
comercio	1,176	11.0	2'072.550	10.8	5,181	10.8
fincas urbanas	2,046	19.2	5'289,450	27.7	13,223	27.7
giro mixto	509	5.0	193,700	1.1	484	1.1
minería	42	0.4	32.550	0.2	81	0.2
Totales	10,619	100	19'081,500	100	47,703	100.0

Fuente "Plan de los capitalistas que hay en el estado conforme al padrón formado..." Guadalajara 1828, BNMf, Lafragua, 452.

durante el segundo semestre de 1825 se mantuvo una ardua negociación que significó para el gobierno no la recaudación de sólo un tercio de lo fijado al cuerpo eclesiástico.

Tabla 3: Estado contribuciones directas del cuerpo eclesiástico, 1825.

CLASE	CUOTA	PAGO	(%)	ADEUDO	(%)
primera	8,000	3,222.6	40	4,774.2	60
segunda	1,500	500.1	30	999.7	70
tercera	1,250	333.4	27	916.4	73
cuarta	1,200	120.0	10	1,080.0	90
quinta	960	140.0	15	820.0	85
sexta	480	50.0	11	430.0	89
séptima	150	16.7	11	133.1	90
Totales	13,540	4,383.1	32	9,156.6	68

Fuente: Administración de rentas de Guadalajara, 31 diciembre 1825, en *Contestaciones...*, pp. 41-44.

Las reacciones negativas a las graduaciones así como a la inclusión de los ingresos personales de eclesiásticos, desataron una discusión que mantuvo debatiendo al Congreso, entre el 25 de enero y el 19 de febrero de 1826, sobre la justeza de las protestas y los efectos financieros de la negativa de pagos. En las discusiones del mismo se conocieron los argumentos de la oposición y su réplica por el presbítero Tiburcio Huerta y sobre la postura del gobierno, en boca del propio gobernador, ambos entusiastas defensores del modelo de contribución, argumentaban:

“... el supremo gobierno, declaró Huerta como comisionado de Sánchez, está íntimamente convencido de que la mayoría de los señores diputados para decretar este artículo se persuadió: primero, que su contenido es justo; segundo, que es convincente; tercero, que será bien recibido; cuarto, que producirá un efecto ventajoso para la hacienda; quinto, qué hará menor el número de los descontentos con la contribución directa; sexto, que su ejecución es si no más fácil, a lo menos muy difícil, y lo séptimo, y último, que su contenido es constitucional; si no fuese así cree el gobierno que no se hubiera decretado por el honorable congreso jalisciense.” (Diario de sesiones ..., tomo II, sesión 17, 9/II/1826, p. 128, ACEJ)

Sin embargo, y a pesar de las energías políticas empeñadas en la discusión, los resultados fueron magros, ya que una modificación sustantiva del padrón de capitalistas convirtió la contribución directa más en un principio de autoridad política y compromiso dogmático que de un recurso fiscal importante.

“ La pensión directa establecida no alcanza a cubrir los gastos del estado, advertía el gobernador Sánchez, pues apenas rinde 265 mil pesos cobrándose el uno por ciento por el término medio de las clases en que se hallan colocados los contribuyentes. Si esta se aumenta es onerosa por soportarla sólo los hijos de Jalisco..., es indispensable inventar otras contribuciones indirectas para cubrir el presupuesto. No se crea que por esto se infringe la carta constitucional en la parte que habla del establecimiento de una única contribución directa, porque tal disposición debe extenderse para cuando las circunstancias lo permitan; esto es, cuando haya en el estado crecido número de capitalistas que puedan contribuir con sumas considerables.” (13 de febrero de 1826, Diario de las sesiones extraordinarias del Congreso de Jalisco, tomo II, sesión 20, pp. 169-170, ACEJ)

Después de muchas negociaciones, la compilación de los padrones de capitalistas había concluido en 1826 y ya en la planilla presentada por el gobernador Sánchez, en febrero de aquel año, se apreciaba una estructura tributaria que colocaba más de 90 por ciento de los contribuyentes por debajo de los 5 mil pesos, gravando 1 por ciento de su capital, con lo cual se obtenía más de la mitad de los ingresos por contribución directa.

*“Las regulaciones de capitales se verificaron en los veintisiete departamentos del estado, informaba el gobernador, pudiendo asegurar que la mayoría de los capitales se hallan colocados en una graduación equitativa, y que aún cuando se estimasen por el extremo mayor de la clase en que se comprenden no distarían mucho de la realidad, porque en estos géneros de operaciones nunca se debe contar con cálculos fijos, sino que bastan sean los más aproximados (sic).”*¹²

La salida conciliatoria de intereses, mediante la degradación del rango fiscal de los capitales, dañaba a los ingresos globales de los pequeños propieta-

rios y a los de la hacienda pública al haber subestimado el valor de los grandes capitales en giro. En cualquier caso, los ingresos de la contribución tendieron a descender por efecto combinado de la modificación de su base gravable y de la negativa a su pago.

Ahora bien, la recaudación de contribuciones directas llegó a representar más de un tercio de los ingresos fiscales netos en 1826, disminuyendo relativamente su importancia con relación al aumento de las contribuciones indirectas hasta encontrarse en 1828, año de inflexión entre ambas rentas que es asimismo de los proyectos de fiscalidad regional. Por su parte, la renta del tabaco siguió siendo una renta importante en tanto se controlara el contrabando y la deuda con la federación (ver gráfico).

*“La (renta) del tabaco ha tenido aumentos considerables, informaba el gobernador interino José Justo Corro, debidos en mucha parte a la asidua persecución del contrabando, y a la actividad del actual administrador que no ha omitido medio para hacerla pingüe. Muy poco adeuda a la federación..., y cada día progresará mas si se obra con economía...”*¹³

Tabla 4: Padrón de capitalistas en el estado de Jalisco, 1825.

CLASE	RANGO DE CAPITALES	CONTRIBUYENTES	(%)	ACUMULADO
primera	más de 200 mil pesos	0	0	
segunda	150 a 200 mil pesos	2	0	100.0
tercera	100 a 150 mil pesos	13	0.1	99.9
cuarta	70 a 100 mil pesos	20	0.1	99.9
quinta	40 a 70 mil pesos	39	0.3	99.8
sexta	20 a 40 mil pesos	116	1.0	99.5
séptima	12 a 20 mil pesos	188	1.6	98.5
octava	6 a 11 mil pesos	368	3.1	96.9
novena	3 a 6 mil pesos	731	6.3	93.8
décima	1 a 3 mil pesos	1,842	16.0	87.5
undécima	500 a 1 mil pesos	2,552	22.0	71.5
duodécima	200 a 500 pesos	5,690	49.5	49.5
Total de contribuyentes		11,561		

Fuente: Prisciliano Sánchez, *Memoria*, 1º enero 1826, (BPEJ).

Así, la cronología de la reforma fiscal regional resulta esclarecedora del corto ciclo de observancia (1825-1828), cambiando su tendencia y composición entre 1828 y 1831 cuando se expanden los ingresos por contribuciones indirectas hasta llegar a representar la mitad de los ingresos netos estatales. Este sólo criterio muestra la marginalidad de los ingresos por contribución directa, a pesar de mante-

nerse en la normatividad fiscal regional, ya que no superaron un décimo del total. Así es posible datar con precisión el ocaso de la reforma en los ingresos fiscales en Jalisco, con lo cual, se añadiría a otras tensiones este primer fracaso de la tentativa liberal del *novísimo* régimen político por transformar el régimen fiscal.

NOTAS

1 «Ello significa, al nivel de las finanzas públicas, que no se está en presencia de un verdadero régimen federal sino más bien de un régimen estatal de tipo confederal. La relación que se establece entre federación y estados asume de esta manera la forma de un pacto, regulado jurídicamente, que parece sancionar el acuerdo de naturaleza social y política establecido entre los grupos regionales». Marichal, 2001: 287.

2 "Proyecto de ley orgánica de hacienda del estado libre de Jalisco, presentado al Congreso constitucional del mismo por su Comisión de Hacienda" Guadalajara, 1825, BNMr, Lafragua, 452.

3 La clasificación de rentas públicas sancionaba el arreglo, división de ingresos y obligaciones estatales, mediante el decreto no. 70 del 4 de agosto de 1824 determinó las cantidades fijas a cubrir. Jalisco fue el segundo en importancia relativa, después del estado de México, con 365 mil pesos.

4 "251. Se establecerá a la mayor brevedad una sola contribución directa en el estado, para cubrir todos sus gastos." Constitución política del estado libre de Jalisco, en Alarcón, 1977, p. 181.

5 "Art. 246. La hacienda pública del estado se formará de las contribuciones de los individuos que la componen" Constitución política ..., en Alarcón, 1977, *Ibid.*

6 "247. No pueden establecerse contribuciones, sino para satisfacer la parte que corresponda al Estado de los gastos generales de la federación, y para cubrir los gastos particulares del mismo Estado." en Alarcón, 1977, *Ibid.*

7 "248. Las contribuciones que se establezcan para uno y otro objeto, deben ser proporcionadas a los gastos que se han de cubrir con ellas." en Alarcón, 1977, *Ibid.*

8 "249. La contribución para los gastos particulares del Estado se fijan anualmente por el congreso, con arreglo al presupuesto que se presentará por el gobernador, y aprobará el mismo congreso." en Alarcón, 1977, *Ibid.*

9 "17. Son objeto de esta contribución todos los predios rústicos y urbanos destinados al uso de particulares, las negociaciones de campo sean de labor o de cría, las de comercio en cualquiera de sus giros, y toda otra negociación en que se invierta algún capital, sea que este pertenezca a particulares o comunidades de cualquier clase que fueren" Proyecto de ley orgánica de hacienda...Guadalajara, 1825, 15-20: 10-11.

10 Ley orgánica de Hacienda, Guadalajara, 27 de abril de 1825, en Pérez Lete, tomo II, pp. 27-48.

11 "La ley orgánica de hacienda de este estado, protestaba el vicario capitular D. Toribio González, es reformatoria de las civiles y canónicas vigentes y respectivas a la inmunidad de las iglesias, de las personas, de las rentas y de los bienes eclesiásticos." en Contestaciones habidas entre el supremo Gobierno y el gobernador de la mitra sobre contribución directa, Guadalajara, 1825, BPEJ, Miscelánea 1571, p. 3.

12 Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco, Guadalajara, 1 febrero 1826, pp. 27-28, BPEJ.

13 Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco, 1o febrero 1828, Guadalajara, 1829, pp. 6-7, BNMr, Lafragua.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO E INSTITUCIONES. UNA MIRADA COMPARADA: NUEVA ZELANDA Y URUGUAY (1870-1940) *

Jorge E. Álvarez Scanniello **

Introducción

En este artículo presentamos una comparación del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay en el período 1870 – 1940, a partir del análisis de tres factores considerados fundamentales por los desarrollos teóricos más recientes en Historia Económica: la innovación y el cambio tecnológico, el papel de las instituciones económicas en los procesos de crecimiento y la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Nueva Zelanda y Uruguay cuentan con una larga, aunque poco densa, tradición nacional de estudios comparativos inspirados en las similitudes de ambos países y en sus diferentes y divergentes desempeños económicos¹. Entre las principales similitudes se destacan la especialización productiva de tipo agropecuaria y su inserción internacional, el tamaño de sus poblaciones y su evolución en el largo plazo, la extensión territorial productiva y su ubicación geográfica².

Ambos países forman parte de las denominadas *sociedades de nuevo asentamiento*, categoría histórica que ha sido acuñada por la historiografía³ para definir a aquellos países que se caracterizaron por tener una muy escasa población originaria y recibir un intenso flujo de inmigración europea en la primer globalización del capitalismo (1870 - 1914). Estas sociedades contaron con abundancia de recursos naturales, escasez relativa de mano de obra y salarios reales superiores a los existentes en los países de origen, y se insertaron en el mercado internacional como productores de materias primas en un

período dominado por el libre comercio y la hegemonía mundial británica. Respondieron a estímulos externos comunes para el desarrollo de actividades capitalistas y hacia el último cuarto del siglo diecinueve contaron con ingresos *per cápita* más altos que las naciones europeas más ricas. No obstante, en el largo plazo presentan un dispar desempeño económico.

Esta línea de investigación cuenta, a nuestro juicio, con una serie de ventajas desde el punto de vista analítico y empírico. En primer lugar permite un diálogo muy fecundo entre los desarrollos teóricos que pretenden *modelizar* los procesos de cambio tecnológico y crecimiento económico, las teorías que enfatizan la importancia de las instituciones económicas en los procesos de crecimiento y los esfuerzos teóricos y empíricos que buscan determinar el tipo de relación que se verifica entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso en contextos históricos específicos. En segundo lugar, la comparación internacional nos permite identificar los factores domésticos que contribuyen a explicar los procesos de convergencia – divergencia de las economías en el largo plazo. En tercer lugar, exige, además, un esfuerzo teórico y de indagación empírica que rompe el frecuente divorcio existente entre las teorías económicas y la investigación histórica, en esa suerte de división del trabajo disciplinar que la Historia Económica pretende superar.

En este trabajo presentamos una mirada al crecimiento económico de ambos países en el largo plazo y una comparación del desempeño del sector agropecuario entre 1870 y 1940. Consideramos especialmente los procesos de aumento de la productividad en el sector, los regímenes de tenencia de la tierra y la estructura de la propiedad territorial, el papel del Estado en los procesos de distribución de tierras y en la articulación de las políticas orientadas al desarrollo del sector. Finalmente presentamos una estimación de la distribución *funcional* del ingreso en ambos países.

* Este artículo reúne algunos resultados de nuestra Tesis de Maestría en Historia Económica desarrollada en el marco del Proyecto "Crecimiento económico y distribución del ingreso. Una perspectiva comparada" dirigido por el Prof. Luis Bértola y financiado por CSIC; y avances del Proyecto "La importancia de las instituciones en el desempeño económico de las sociedades de nuevo asentamiento. Una perspectiva comparada (1870 – 2000)", financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica en la modalidad iniciación a la investigación.

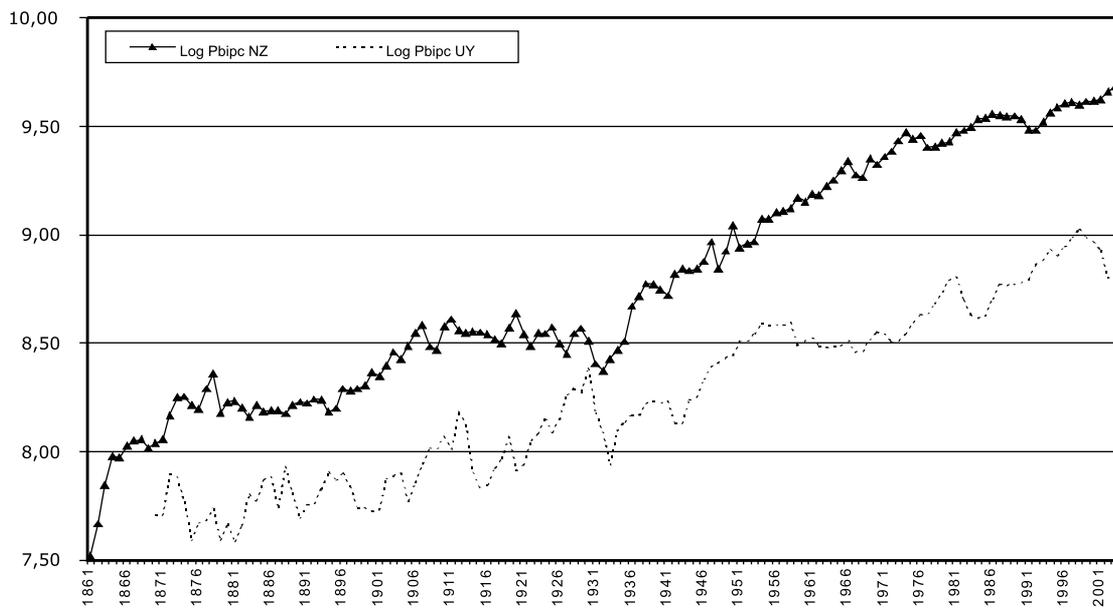
** Programa de Historia Económica y Social
Unidad Multidisciplinaria
Facultad de Ciencias Sociales.
Universidad de la República.
jealvarez@fcs.edu.uy

Crecimiento económico

La evolución del PBI per cápita en ambos países presenta un desempeño divergente en el largo plazo. Entre 1870 y 2003 la tasa de crecimiento

acumulativo anual de Nueva Zelanda es 1,2 por ciento y la de Uruguay 0,8 por ciento. La diferencia de nivel del PBI per cápita de ambos países que se registra a comienzos del período permanece constante entre 1870 y 1913, en este período la tasa de cre-

Gráfico 1: Nueva Zelanda y Uruguay – Pbi per cápita (ln)



Fuente: Nueva Zelanda, Maddison (1995); Maddison (2001); Phil Briggs (2003) - Uruguay: Luis Bértola y Base de Datos del PHES

Cuadro 1: Nivel del PBI per cápita de Nueva Zelanda y Uruguay en relación al promedio del PBI per cápita de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

	UY	NZ	Promedio de AL-FRA-GB-USA
1870	130	181	100
1880	106	187	100
1890	95	162	100
1900	83	157	100
1910	105	175	100
1920	86	178	100
1930	115	130	100
1940	86	145	100
1950	86	156	100
1960	68	130	100
1970	52	112	100
1980	54	101	100

Fuente: Bértola – Porcile (2002).

cimiento del PBI per cápita de Nueva Zelanda fue 1,1 por ciento acumulativo anual y la de Uruguay 1 por ciento. Entre 1913 y 1930 se puede observar un proceso de convergencia asociado a la caída del ritmo de crecimiento del PBI *per cápita* en Nueva Zelanda (-0,2 por ciento anual) como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y la inestabilidad del período posterior. Uruguay acorta distancias con una tasa de crecimiento de 1,5 por ciento anual en el mismo período. Entre 1930 y 2003 el ritmo de crecimiento de Nueva Zelanda es significativamente mayor, 1,6 por ciento, comparado con el magro desempeño de Uruguay que apenas alcanza 0,6 por ciento.

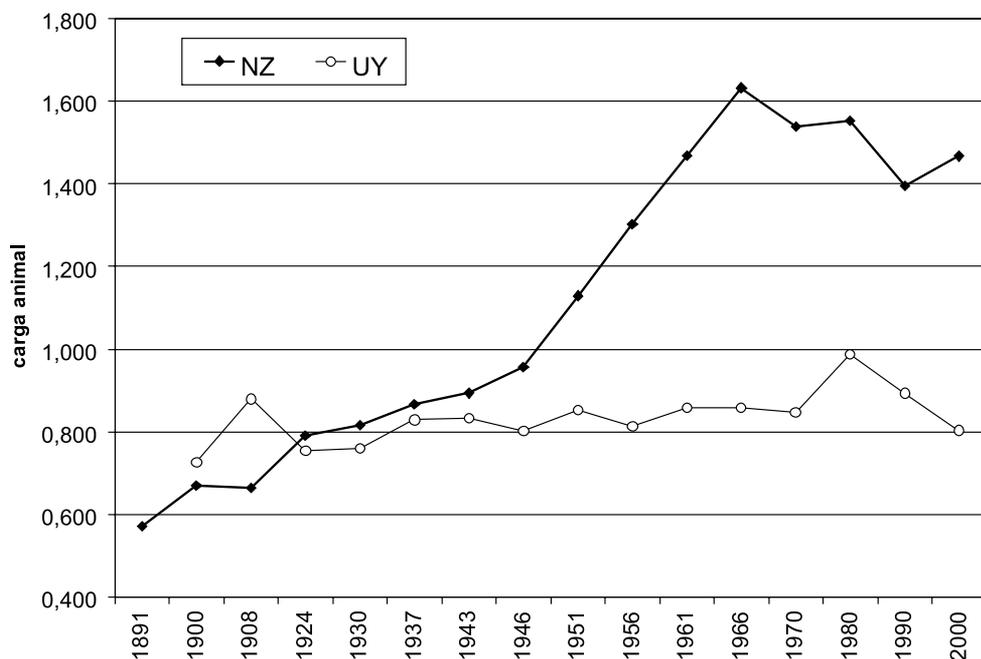
Nueva Zelanda tiene mejores niveles de ingreso per cápita en el largo plazo, no obstante, comparte algunos aspectos con Uruguay que condicionaron el desempeño de ambos países en relación a los líderes de la economía mundial a partir de la década de 1930. Los bienes orientados a la exportación han sufrido, a lo largo del siglo veinte, una decreciente participación en el comercio mundial, además de tratarse de productos que presentan una baja elasticidad ingreso de la demanda. Esto está en la base del deterioro relativo de los ingresos de ambos países en relación a las economías líderes. (Cuadro 1) (Bértola y Porcile, 2002)

Dos trayectorias tecnológicas diferentes en el agro.

El sector agropecuario ha tenido un lugar destacado en la historia económica de estos países en virtud del patrón común de especialización productiva y del tipo de inserción internacional. Por más de un siglo, 1870-1970, sus principales bienes de exportación han sido productos agrícolas o bienes transformados del sector agrario. El crecimiento económico en el largo plazo dependió fuertemente del desempeño del sector agropecuario, de su encadenamiento productivo con otros sectores de la economía y de la capacidad de diversificar los bienes para la exportación. En esta materia Nueva Zelanda y Uruguay presentan un panorama diverso que explica en parte sus desempeños divergentes en el largo plazo

Nueva Zelanda tiene una mejor productividad del agro desde las primeras décadas del siglo veinte. Como veremos, las distintas trayectorias tecnológicas seguidas por ambos países explican sus diferentes desempeños. El indicador de productividad de la tierra que presentamos es la carga de unidades ganadera por hectárea⁴, es el mejor indicador que pudimos construir dada la disponibilidad de información; además los derivados de la ganadería cons-

Gráfico 2: Evolución de la carga animal por há. en Nueva Zelanda y Uruguay (1891 – 2000).



Fuente: Alvarez, J. - Bortagaray, I. (2004).

tituyeron los principales productos de exportación de ambos países entre 1870 y 1970.

De la comparación de las series (Gráfico 2) surge que hasta la primera década del siglo veinte Uruguay presenta mejores rendimientos que Nueva Zelanda. En 1911 la carga de unidades ganaderas por hectárea en Nueva Zelanda fue 0,66 y en Uruguay en 1908, 0,88. En 1920 Nueva Zelanda supera a Uruguay en la carga de unidades ganaderas por hectárea, y a partir de 1946 comienza a sacar una ventaja significativa hasta el año 1966, cuando registra la mayor diferencia: 1,63 Nueva Zelanda y 0,86 Uruguay. Desde 1966 cae la relación unidades ganaderas por hectárea en Nueva Zelanda coincidentemente con la caída de las exportaciones de los bienes tradicionales (lana, carne, lechería).

Las tasas de crecimiento acumulativo anual del producto ganadero por hectárea en el período 1900 – 2000 fue 0.79 por ciento en Nueva Zelanda y 0.10 por ciento en Uruguay (Cuadro 2). Sin duda, el desempeño neocelandés fue más exitoso. La evidencia histórica indica que los arreglos institucionales de Nueva Zelanda estimularon la innovación tecnológica en el sector, (Álvarez – Bortagaray; 2004) en tanto Uruguay careció de estímulos suficientes para

incrementar la productividad a partir de la segunda década del siglo veinte, cuando se verifica el estancamiento productivo de la ganadería. (Moraes, I.; 2001).

En el caso uruguayo las mejoras notables de la productividad acaecidas en el período 1870-1914 se basaron en la ampliación y diversificación del stock y en el mejoramiento zootécnico del ganado, asociado a una serie de cambios institucionales que hicieron posible este proceso. Sin embargo el posterior estancamiento tiene como causa fundamental la restricción forrajera de la pradera natural y las limitaciones tecnológicas e institucionales para superarla.

En Nueva Zelanda la trayectoria tecnológica se basó en dos pilares fundamentales desde los primeros tiempos de la colonización: la ampliación del stock y mejoramiento de la calidad del ganado, por un lado, y la extensión de la superficie de pastoreo a través de la creación de praderas artificiales (Cuadro 3). Los productores rurales (*farmers*) han sido actores fuertemente innovadores que contaron con la cooperación de investigadores y técnicos agropecuarios de las instituciones formales de investigación agraria⁵, a través de intensos programas de extensión. Las barreras sociales entre los productores y científicos han sido históricamente bajas. (Hawkes, 1999) Este proceso se registra con mayor intensidad en las pequeñas propiedades, la extensión de las praderas mejoradas y artificiales fue fundamental para el aumento de la productividad ganadera.

Las excelentes condiciones naturales de la pradera uruguayo para el pastoreo animal fueron aprovechadas al máximo por los productores, concentrando sus esfuerzos exclusivamente en mejorar la calidad del ganado. Los productores neocelandeses mejoraron tierras y ganados como parte del mismo

Cuadro 2: Tasa de Crecimiento de la carga animal por há.

	NZ	UY
1900 - 2000	0,79	0,10
1900 - 1921/24	0,79	0,16
1900 - 1940	0,72	0,34
1940 - 2000	0,83	-0,06

Fuente: Alvarez, J. - Bortagaray, I. (2004).

Cuadro 3: Praderas mejoradas y artificiales (hás).

Años	1890	1920	1939
Nueva Zelanda	3.280.000	7.380.000	8.077.000
% del total	41	41,7	45,6
Años	1908	1937	1943
Uruguay	126.000	361.000	448.072
% del total	0,7	2,1	2,9

Fuente: Uruguay- Censos agropecuarios (1908, 1937, 1943) - Nueva Zelanda: Greasley-Oxley (2004, 7).

proceso en virtud de las condiciones geográficas predominantes y las características de sus suelos. La trayectoria tecnológica del agro uruguayo se agotó históricamente y sus arreglos institucionales fracasaron en el intento de construir una nueva trayectoria que incluyera el mejoramiento de las pasturas. La trayectoria tecnológica del agro neocelandés exigió la participación de múltiples actores en la construcción del conocimiento necesario para adaptar y mejorar animales y pasturas, verificando la existencia de un entramado institucional más antiguo y denso que el uruguayo.⁶

Estructura de la propiedad y sistema de tenencia.

La productividad del sector agrícola suele asociarse a las formas predominantes de tenencia de la tierra y a la estructura de la propiedad territorial. Se ha afirmado que el predominio de la mediana propiedad, la explotación directa de los predios por los propietarios y las formas de tenencia que garantizan el pleno uso del suelo por largos períodos, favorece los procesos de incremento de la productividad en el sector (Barrán y Nahum, 1978; Denoon, 1983; Thirlwall, 1995). Otros consideran que la estructura de la propiedad territorial y los sistemas de tenencia no son factores que determinan la productividad del agro, por el contrario, estos factores de carácter institucional responden al grado de desarrollo de la tecnología disponible y a las decisiones de inversión de los productores. El grado de desarrollo tecnológico del sector y la racionalidad maximizadora de los agentes determinarían la estructura de la pro-

piedad y los sistemas de tenencia predominantes (Instituto de Economía, 1971; 129 a 137). En todo caso, estos abordajes no explican satisfactoriamente cómo se generan los procesos de innovación y cambio tecnológico capaces de modificar las decisiones de inversión y transformar la estructura de la propiedad. El estudio de casos muestra un panorama complejo, que sólo puede ser abordado a partir de modelos que incorporen y *endogenicen* las dinámicas institucionales –estructura de la propiedad y sistemas de tenencia de la tierra-, económicas –decisiones de inversión de los agentes- y los procesos de innovación y cambio tecnológico.

Nuestra comparación de la estructura de la propiedad territorial en Nueva Zelanda y Uruguay considera la distribución de los predios según su tamaño, utilizando indicadores de distribución -como el índice de Gini⁷- y la extensión promedio de los predios agrarios. El cuadro N° 4 nos informa que ambos países cuentan con una similar distribución de los predios en el largo plazo, con índices de Gini que en ningún caso son inferiores a 0,7.

Sin embargo, si consideramos la extensión promedio de los predios en ambos países, Nueva Zelanda presenta tamaños promedios de predios menores que los de Uruguay. En la primer década del siglo veinte el tamaño promedio de los predios en Nueva Zelanda apenas supera el 55 por ciento del tamaño promedio de los predios en Uruguay, aumentando esta relación en las posteriores décadas, hasta alcanzar extensiones similares hacia mediados del siglo veinte. (cuadro 5)

En Uruguay la superficie total explotada se mantiene constante a lo largo de todo el período, ubi-

Cuadro 4: Índice de desigualdad de los predios por tamaño.

URUGUAY	1908	1913	1951	1956	1961	1966	1970	1980
Gini	0.710	0.686	0.757	0.759	0.764	0.766	0.764	0.741
G. Ent. 0.0000	1.229	1.034	1.334	1.341	1.387	1.425	1.433	1.351
G. Ent. 1.0000	1.121	1.093	1.430	1.446	1.443	1.422	1.397	1.268

NUEVA ZELANDA	1891	1896	1911	1930	1940	1948
Gini	0.805	0.845	0.797	0.778	0.669	0.726
G. Ent. 0.0000	1,448	1,690	1,452	1,284	0,934	1,076
G. Ent. 1.0000	2,151	2,557	2,028	1,923	1,420	1,540

Fuentes: Uruguay: índices calculados en base a datos proporcionados por Gabriel Bucheli tomados de los Anuarios Estadísticos. Nueva Zelanda: índices calculados en base a datos tomados de Lloyd Prichard (1970; 138, 194).

Cuadro 5: Cantidad de predios, superficie ocupada (miles de há.s.) y tamaño promedio de los predios (há.s.)

Predios	1891	1896	1908	1911	1913	1930	1937	1940	1948	1950
UY			43.589		58.530		73.414			85.258
NZ	43.777	58.940		73.876		82.985		90.931	90.000	
Superficie										
UY			17.177		17.177		16.745			17.318
NZ	7.950	13.653		16.491		16.053		17.593	17.318	
Promedio										
UY			394		293		228			199
NZ	181	231		223		193		193	192	

Fuente: New Zealand Official Year Book, (1894). Tomado de Prichard (1970, 194) - Barrán y Nahum (1977; 270, 277) y Censos Agropecuarios (1937, 1951)

cándose en el entorno de las 17 millones de hectáreas. Nueva Zelanda acelera el proceso de distribución de tierras en la década de 1890, al tiempo que amplía la superficie de las tierras explotadas. En 1891 los predios explotados alcanzan 8 millones de hectáreas, ampliando la frontera de tierras ocupadas hasta alcanzar toda la superficie productiva, 17 millones de hectáreas, en 1911. Este proceso se desarrolla en el marco de un crecimiento acelerado de la población como consecuencia del flujo constante de inmigrantes.

Además de la mayor cantidad de predios agrícolas, lo que distingue a Nueva Zelanda de Uruguay es el sistema de tenencia de la tierra, la estructura de *derechos de propiedad* y el papel del Estado en los procesos de distribución y gestión de las tierras públicas.

Origen de los derechos de propiedad territorial en Nueva Zelanda y Uruguay.

La presencia de ciertas instituciones económicas como la estructura de *derechos de propiedad* constituye la pieza teórica fundamental del análisis de las corrientes neo-institucionalistas. Estos enfoques consideran que los *derechos de propiedad* son un factor institucional clave en el desempeño de una economía puesto que de ellos depende la tasa de ahorro y formación de capital, así como la cantidad y dirección de la innovación tecnológica. Son *eficientes* los *derechos de propiedad* perfectamente definidos, con muy bajos costos de transacción. Como señala North (1983; 20) tales derechos han

sido excepcionales en la historia, destacándose los *derechos de propiedad* mal definidos y con altos costos de transacción. El Estado es quien especifica la estructura de los *derechos de propiedad* y es el responsable de su eficiencia y pleno respeto.

Un análisis del proceso histórico de apropiación de la tierra en Nueva Zelanda y Uruguay, una comparación de la conformación originaria de los derechos de propiedad y del proceso de distribución de tierras, brinda pistas fuertes para la comprensión de los factores que explican el mejor desempeño del agro neocelandés.

El proceso de apropiación de la tierra en Nueva Zelanda

La historiografía neocelandesa destaca el proceso de distribución de tierras en Nueva Zelanda como un factor *idiosincrático* en la conformación de una sociedad agraria con altos niveles de vida. La distribución de tierras fue un recurso económico y político de gran importancia para el Estado en el siglo diecinueve, al tiempo que conformó una estructura de derechos de propiedad eficientes que vinculó la propiedad o tenencia de la tierra con su explotación productiva.

En Nueva Zelanda la propiedad original de la tierra corresponde a la Corona Británica a partir de la suscripción del tratado de Waitangi en 1840 con los jefes de las 500 principales tribus maoríes. En el tratado, que constituye un hito fundacional en la historia neocelandesa, los aborígenes *ceden* la soberanía del territorio a la Corona a cambio del reconocimiento de su autonomía y de los *derechos de pro-*

piedad sobre sus territorios. En términos generales, lo acordado en el tratado fue sistemáticamente incumplido por los sucesivos gobiernos, a través de diversos mecanismos legales que suponían capciosas interpretaciones del alcance de sus disposiciones. La historiografía, en general, ha puesto poco énfasis en el despojo territorial de los maoríes, destacando el esfuerzo de los pioneros en su lucha por adaptarse al medio y transformar el paisaje natural.

El proceso de distribución de tierras entre los colonos blancos se desarrolló en base al sistema legal británico, según el cual los títulos de propiedad, especialmente de la tierra, debían documentar claramente el origen Real de los *derechos de propiedad*. Para adquirir tierras los colonos no podían negociar directamente con los maoríes, era preciso la intermediación de la Corona. Las autoridades coloniales y luego los representantes del gobierno autónomo, crearon un marco jurídico que ordenó y reguló el proceso de expropiación de tierras a la población maorí y el otorgamiento de títulos a los colonos europeos.

El proceso de distribución de tierras se fue realizando conforme iban llegando los inmigrantes británicos, controlándose la ocupación efectiva y la explotación de los predios adjudicados. El Estado controló rigurosamente el proceso de distribución de predios agrarios promoviendo políticas de acceso a la tierra a un amplio sector de la población a través de la compra en largos plazos o del arrendamiento de tierras públicas también por largos períodos. La frontera territorial se alcanzó recién en la segunda década del siglo veinte en virtud del estricto control público del proceso de distribución, y de la ampliación de las tierras en producción ganadas a los bosques naturales. La venta de tierras no fue la única forma de adjudicación, el arrendamiento por largos períodos y la tenencia con promesa de compra fueron prácticas comunes. El Estado exigió como contrapartida a quienes adquirirían tierras el cumplimiento de ciertas condiciones, entre las que se destacan la explotación efectiva de los predios, el mejoramiento de las tierras incultas, la conservación de los suelos y la recuperación de las tierras erosionadas.

En la década de 1870 se procesa una profunda reforma política y administrativa que elimina el sistema provincial. En ese marco se establece el sistema de *Torrens* para el registro de la propiedad de la tierra que simplifica y torna más económicas las transacciones de compra y venta. El mismo consiste en la eliminación del *título* y la creación de un Regis-

tro en el que se inscriben todas las transacciones, simplificándose la búsqueda de información. El mero registro garantiza la propiedad por parte del Estado.

El aumento de la población impulsado por el intenso flujo de inmigrantes que llegan a Nueva Zelanda en el último cuarto del siglo diecinueve, exige la ampliación de la frontera territorial que comienza a procesarse de manera sistemática a partir de la década de 1890 en el marco de las políticas impulsadas por el partido Liberal.

En 1891 a través del Land & Income Tax se establece el impuesto progresivo a la propiedad territorial, distinguiéndose tres categorías de contribuyentes. Se estima que este impuesto supuso en 1922 el 10 por ciento de los ingresos del Estado (Keall, 2001). Sin embargo las piezas legales claves para el proceso de distribución de tierras entre 1892 y 1912, cuando la frontera territorial se amplía de 8 a 17 millones de hectáreas, lo constituyen *The Lands for Settlement Act* de 1892 y 1894. El primero establecía la abolición del sistema de venta a plazos y el establecimiento de la ocupación con derecho a compra hasta un máximo de 8.000 hectáreas. Esto suponía un régimen de arrendamiento por un plazo de 10 años, vencido el cual el ocupante podía optar por la compra del predio. De lo contrario podría renovar su ocupación hasta 25 años y luego obtener la licencia de ocupación en perpetuidad (900 años). A través de este mecanismo el ocupante fue prácticamente el propietario de la tierra, pero el Estado mantuvo el derecho de recaudar renta, controlar la residencia del productor y exigir mejoras en el predio. Por la misma ley el gobierno destina £ 50.000 al año para expropiar tierras y promover la división de los latifundios; en 1894 amplía el monto a £ 250.000. Nuestra estimación de los ingresos del Estado por concepto de arrendamiento de tierras públicas en los años 1892 y 1894 (Cuadro 6) nos permite afirmar que el monto destinado a las expropiaciones era perfectamente compatible con los ingresos derivados del arrendamiento de tierras públicas que supuso £ 295.777 y £ 365.397 en cada año, sin contar los ingresos por venta e impuestos a la tierra. El Estado adquirió y distribuyó tierras contribuyendo a la división de los latifundios, en particular en la Isla Norte. La extensión de los latifundios disminuyó de 3.2 millones de hectáreas en 1891 a 1.4 millones de hectáreas en 1910, como consecuencia de las políticas públicas y la extensión de la refrigeración que estimuló la división y explotación intensiva de los predios. (Hawkes, 1985; 95)

En 1896 se establece el Departamento de Valuación para tasar oficialmente las tierras. Hasta ese momento eran frecuentes los conflictos con los propietarios que subvaloraban la tierra a los efectos del pago de impuestos y la sobre-valoraban cuando eran objeto de expropiación por parte del Estado.

En 1907 el National Endowment Act dispuso la ampliación del área para arrendamiento de tierras

públicas en 2.9 millones de hectáreas, a los efectos de obtener recursos para la financiación de la educación y la pensión a la vejez, en vigor desde 1894.

Podemos afirmar que el Estado fue capaz de establecer *derechos de propiedad* claramente definidos desde los primeros tiempos de la colonización e impidió conflictos entre los colonos por las tierras, al margen del despojo del que fueron objeto las comunidades maoríes. El Estado conservó la propie-

Cuadro 6: EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD PÚBLICA Y PRIVADA DE LA TIERRA

NUEVA ZELANDA				URUGUAY			
	Propiedad Privada	Tierras Públicas	TOTAL		Propiedad Privada	Tierras Públicas	TOTAL
años	%	%		años	%	%	
1881	67,8	32,2	100	1830	19,6	80,4	100
1891	64,0	36,0	100	1835	30,7	69,3	100
1913	56,4	43,6	100	1836	42,2	57,8	100
1929	58,6	41,4	100	1878	75,0	25,0	100
1930	58,5	41,5	100	1894	79,3	20,7	100
1940	60,7	39,3	100	1931	88,5	11,5	100

Fuentes y comentarios:

URUGUAY - Elaborado en base a: Acevedo, Eduardo (1933; Tomo 1: 504,505; Tomo 5: 71); Bertino, M – Bucheli, G. (2000; 33); Libro del Centenario (:99)

NUEVA ZELANDA - Prichard (1970; 138, 334); The statesman's year-book (1930; 411), (1931; 411), (1932, 413), (1933; 416), (1935, 429), (1937, 439).

dad de una proporción importante de las tierras ocupadas (Cuadro 5) basando en ello su política de distribución de tierras, además de constituir una fuente significativa de ingresos fiscales como veremos más adelante.

El proceso de apropiación de la tierra en Uruguay.

El proceso de apropiación de la tierra en Uruguay fue un tema de especial interés de la historiografía nacional a partir de la década de 1960.⁸ La tesis que inspiró aquella línea de investigación establecía que la estructura de la propiedad territorial altamente concentrada y la baja productividad del sector agropecuario era una de las principales causas del estancamiento económico del país, de ahí el interés por investigar los orígenes y la evolución de la estructura de la propiedad territorial.

Los períodos históricos en los que el tema surge con especial intensidad en la producción historiográfica son: la última etapa del período colonial (1777-1811), el proceso revolucionario hasta la conformación del Estado uruguayo (1811-1830) y los primeros años de vida independiente (1830-1838). En ésta última etapa la propiedad de la tierra constituía un factor de inestabilidad jurídica y conflicto social para el nuevo Estado como consecuencia de la indefinición de los derechos de propiedad tras la caída del régimen jurídico indiano, los intentos de conformación de una nueva legalidad en el período revolucionario y las políticas de tierras del período de la dominación luso-brasilera. En la década de 1850 el tema surge nuevamente en plena reorganización del país tras la Guerra Grande⁹ y, posteriormente, hacia el período de la “modernización” en la década de 1870, para luego casi desaparecer de la investigación histórica.

Ante la pregunta de qué proporción de la tierra permanecía aún en manos de la Corona en 1811, el último año de la dominación española, Barrán y Nahum (1963;86) estiman que *“por lo menos eran más las tierras realengas que las de particulares y fue el Estado independiente quien donó en mucho mayor grado que la autoridad española, los territorios sin dueño”*. En el período revolucionarios (1811 – 1820) las iniciativas por ordenar la propiedad de la tierra¹⁰, persiguieron objetivos tanto políticos como económicos. Se establece la confiscación de las tierras a los enemigos políticos de la revolución, para su posterior distribución, al tiempo que se procura garantizar la seguridad de los propietarios. Tras la invasión portuguesa en 1816, la ocupación de la Provincia Oriental y la derrota de las fuerzas revolucionarias, se inicia un período en el que se desconoce la validez jurídica de la distribución de tierras del período revolucionario, se reconoce la legítima propiedad de los confiscados por la revolución¹¹ y se pone en venta tierras realengas¹² que son adquiridas por portugueses primero y brasileros, después, en virtud de sus vínculos con el poder de ocupación. En 1826 el gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata establece la prohibición de la venta de tierra pública sancionando la Ley de enfiteusis que rige en la Provincia Oriental tras su incorporación a las Provincias Unidas del Río de la Plata en el año 1825.

En 1830, cuando Uruguay sanciona su primer Constitución, las tierras fiscales constituían el 80 por ciento¹³ del territorio, la frontera territorial había sido alcanzada y el país contaba con una población que apenas superaba los 70 mil habitantes. El acceso a la propiedad de la tierra y la regularización de los ocupantes sin títulos fue un proceso altamente conflictivo que el Estado no pudo resolver, *pendulando* entre las presiones de los grandes propietarios, las urgencias del fisco y el poder político y militar de los caudillos de gran influencia en el medio rural entre los ocupantes y tenedores de títulos imperfectos¹⁴. A lo largo del siglo diecinueve el Estado dilapidó las tierras fiscales y a comienzos del siglo veinte, en el marco de las políticas del batllismo que buscaron promover la actividad agrícola, aumentar la productividad del sector y disminuir el poder de los terratenientes, se ignoraba absolutamente qué extensión del territorio alcanzaban las tierras públicas, por las cuales no se percibían rentas y que estimamos no superaban el 15 por ciento del territorio.¹⁵

No hubo en el Uruguay del siglo diecinueve una política de Estado claramente trazada en materia de

conservación de las tierras públicas. Por el contrario, la enorme debilidad política, financiera e institucional del Estado determinó que las políticas llevadas adelante por los sucesivos gobiernos estuvieran condicionadas por las urgencias del momento. Las primeras administraciones aplicaron una política que promovía la venta de las tierras públicas en detrimento del sistema de enfiteusis. Entre los años 1830 y 1836 la propiedad privada de la tierra pasó del 20 al 42 por ciento del total (ver cuadro 6). Las leyes de los años 1831, 1833 y 1835 promovieron la consolidación de la propiedad privada de la tierra y reglamentaron el sistema de enfiteusis acotando las extensiones de las tierras entregadas y los plazos de tenencia. Durante la Guerra Grande (1839-1851) los gobiernos del “Cerrito” y de la “Defensa”, promovieron una política de confiscación de tierras a los enemigos políticos. Una vez terminado el conflicto se procuró conocer la extensión cierta de las tierras públicas para afectarlas al servicio de la deuda pública, prohibiéndose recibir denuncias y vender tierras fiscales. En 1854 se levanta nuevamente la restricción de enajenar tierras públicas y se aceleran los trámites para que los ocupantes sin título adquirieran la propiedad pagando por las tierras según una escala que contemplaba su antigüedad. ¿Es que, acaso, se ignoraba que las tierras públicas podían constituir una fuente constante de ingresos fiscales sin necesidad de enajenarlas, la mayoría de las veces, en condiciones desventajosas? Seguramente no.

“La extinción de la deuda debe buscarse en el cumplimiento estricto de la ley de Presupuesto y no en la tierra pública. La tierra pública debe reservarse para otro destino más provechoso. (...) Arrendadlas a puros ciudadanos ahora a \$100 por año; de aquí a cinco años a 150; de aquí a 10, a 200, y así sucesivamente de modo que con el tiempo y el progreso de la población lleguen a ser un manantial fecundo y perpetuo de las más sólidas rentas de la República, manantial que según la cantidad de las leguas que sean, podrá un día permitírnos disminuir en su mitad y tal vez abolir del todo las de Aduana.”¹⁶

Escribía Juan María Torres en 1855. Hubo voces, entonces, que reclamaron otro destino para las tierras públicas reivindicando sus potencialidades como fuente genuina y legítima de recursos para el Estado, así como medio para establecer población

en el medio rural y detener el avance de la propiedad extranjera de la tierra en el país. La enorme debilidad institucional, política y financiera del Estado uruguayo, la constante inestabilidad política del país y la indefinición de los *derechos de propiedad* hacían imposibles que prosperara cualquier iniciativa en ese sentido. Precisamente, porque la propiedad privada de la tierra estaba mal definida y los *derechos de propiedad* eran ejercidos de manera imperfecta, la propiedad pública de la tierra nunca estuvo claramente determinada, no se sabía con precisión cuál era su extensión y dónde estaba ubicada.

La consolidación de los *derechos de propiedad* en el medio rural comienza a procesarse en la década de 1870 en el marco de las soluciones autoritarias del militarismo y como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías que permitieron el monopolio efectivo de la fuerza por parte del Estado y la delimitación precisa de las propiedades rurales con el *alambramiento* de los campos.¹⁷ Este proceso consolidó la gran propiedad y gran parte de las tierras fiscales quedaron incorporadas a los predios cercados. Es razonable pensar que las estimaciones sobre la extensión de las tierras públicas de los años 1894 y 1931 que figuran en el cuadro 6 incluyan las sobras fiscales que, en los hechos, estaban ocupadas por particulares o formaban parte de las grandes propiedades.

Una estimación de los ingresos del Estado neocelandés por concepto de arrendamiento de tierras públicas y un ejercicio *contrafáctico* para Uruguay.

De la comparación del papel del Estado en ambos países surgen marcadas diferencias en relación a la determinación de los *derechos de propiedad* y al control de la propiedad pública de la tierra. Destacamos el papel del Estado neocelandés como el principal propietario del factor tierra durante varias décadas, confiriéndole un gran poder político en los procesos de distribución y arreglo de la propiedad territorial. El sistema de explotación de las tierras públicas por parte de los particulares contó con condiciones que promovieron el aumento constante de la productividad de la tierra, a la vez que implicó una importante fuente de recursos financieros para el Estado.

Aquí presentamos una estimación de los ingresos del Estado neocelandés por concepto de arrendamiento de tierras públicas en el período 1892 – 1940, a los efectos de determinar cuán importantes eran estos recursos en relación al total de los ingresos fiscales. Hay que tener en cuenta que no se in-

cluyen los ingresos por concepto de venta de tierras, impuesto a la propiedad territorial, ni impuesto a la renta. Realizamos también un ejercicio *contrafáctico* a partir del cual estimamos los ingresos del Estado uruguayo por concepto de arrendamiento de tierras públicas en el caso hipotético de haber conservado en propiedad la misma proporción de tierras que poseía el Estado neocelandés. A su vez, comparamos los resultados del ejercicio *contrafáctico* con los ingresos reales del Estado uruguayo por concepto del cobro de la contribución inmobiliaria rural en cada año seleccionado.

Las tierras que conservó en propiedad el Estado neocelandés son, en su mayoría, tierras de pastoreo que el Estado valuaba por debajo del precio promedio de mercado, considerando, entre otras cosas, la calidad de la tierra. El precio de arrendamiento anual de las tierras públicas era el 5 por ciento del valor de la misma. No contamos con información de los precios reales de arrendamiento de las tierras públicas para todos los años seleccionados, los vacíos de información los llenamos realizando una estimación por la baja: supusimos que el valor de las tierras públicas se ubicaban en el 25 por ciento del valor de mercado, a lo cual le calculamos el 5 por ciento para determinar el precio de arrendamiento. Teniendo en cuenta estimaciones puntuales y datos aislados que usamos como referencia (Prichard, 1970; Greasley and Oxley, 1998, 2004), creemos que la estimación es una buena aproximación a la realidad. Manteniendo el mismo criterio, en el *contrafáctico* de Uruguay (Columna 2) le adjudicamos a la tierra un precio de arrendamiento ficto que resulta de asignarle un valor equivalente a la cuarta parte del precio de mercado y calcularle el 5 por ciento como precio de arrendamiento.

De la estimación surge que entre 1892, cuando comienza el proceso masivo de arrendamiento de tierras públicas, y 1911 el ingreso del Estado neocelandés por concepto de arrendamiento de tierras representó entre 10 y 13 por ciento del total, cayendo esta proporción hacia 1940 como consecuencia del decreciente peso del agro en la economía hacia mediados del siglo veinte (Columna 1). El *contrafáctico* de Uruguay (Columna 2) nos informa que de haber conservado una proporción similar de tierras públicas, el Estado hubiese captado entre 9,6 y 19 por ciento de sus ingresos por concepto de arrendamiento entre 1892 y 1911. Si comparamos estas cifras con los ingresos que captó efectivamente el Estado uruguayo por concepto del cobro de la contribución inmobiliaria rural en el terri-

Cuadro 7: ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO EN NUEVA ZELANDA POR ARRENDAMIENTO DE TIERRAS PÚBLICAS Y UN EJERCICIO CONTRAFÁCTICO PARA URUGUAY.

	Ingresos del Estado por arrendamiento de tierras públicas		Ingresos del Estado por concepto de contribución inmobiliaria rural	Ingresos del Estado por arrendamiento de tierras públicas a precio de mercado
Años seleccionados	Porcentaje del total de ingresos		Porcentaje del total de ingresos	Porcentaje del total de ingresos
	1	2	3	4
	Nueva Zelanda	Uruguay (contrafáctico)	Uruguay (contrafáctico)	Uruguay (contrafáctico)
1892	13,5	9,6	2,8	50,3
1895	10,5	8,8	2,7	46,3
1911	13,2	19,4	2,3	66,6
1940	6,6	7,2	2,0	26,0

(1) Estimación de la recaudación del Estado de Nueva Zelanda por concepto del arrendamiento de las tierras públicas como porcentaje del total de ingresos fiscales.

(2) Estimación de los ingresos del Estado Uruguayo como porcentaje del total de ingresos fiscales en el caso de haber mantenido el equivalente de tierras públicas de Nueva Zelanda. Precios de arrendamiento ficto calculado con el mismo criterio empleado para Nueva Zelanda: el precio de arrendamiento anual es el 1,25 por ciento del valor de la tierra a precio de mercado.

(3) Recaudación del Estado Uruguayo por concepto de contribución inmobiliaria como porcentaje de los ingresos fiscales en cada año, considerando solamente las tierras por las que se habría captado renta. Promedio de la contribución inmobiliaria rural de cada año.

(4) Estimación del ingreso del Estado uruguayo como porcentaje de los ingresos fiscales para cada año, si las tierras se hubiesen arrendado a precio de mercado. Promedio anual del precio de los arrendamientos.

Fuentes y Comentarios:

Nueva Zelanda

1- Precio de la Tierra 1870 –1875 L. Prichard, L. (1970, 335); 1876 a 1940: Greasley and Oxley (2004; 34).

2 - Extensión de tierras de la Corona en acres en años seleccionados: Prichard, L (1970; 137, 138, 194, 335)

3- Extensión del total de tierras ocupadas en años seleccionados: Prichard, L. (1970; 137, 138, 194, 335) y Statistics New Zealand (Reports Agriculture Statistics 2002).

4- Ingresos totales de la Corona en años seleccionados: Prichard, L (1970; 429)

Uruguay

1- Precios de la Tierra: Base de Datos del Programa de Historia Económica y Social. UM. FCS. Udelar.

2- Ingresos del Estado 1870 - 1901: "El libro del centenario" (s/f; 373) y "El Uruguay a través de un siglo" (s/f; 151). 1902 - 1938: Pedro Dondo (1942) Los ciclos en la Economía Nacional. Cuadro 8 Evolución de las Rentas Pública. 1939-1940: Suplemento Estadístico de la Revista Económica. Departamento de Investigaciones Económicas. BROU

3- Ingresos del Estado por Contribución inmobiliaria rural: Millot y Bertino (1996; 364, 365); Bertoni, Reto (2003, 7) "Las finanzas públicas como objeto de estudio y la historia económica". Anuarios Estadísticos (1940; 327, 341)

4- Precio de arrendamiento de tierras, promedio anual por hectárea, 1908 y 1911: Barrán y Nahum (1972; Tomo VI, anexo estadístico, 430). 1916 – 1932; BROU - Sinopsis económica y financiera del Uruguay (1933; 53). 1933- 1939 Revista del BROU N°3 (1942). Raúl Jacob (1981; 181)

torio equivalente a las tierras públicas de Nueva Zelanda (Columna 3), observamos que en ningún año supera el 3 por ciento de los ingresos fiscales. Esto supone que las tierras públicas en Nueva Zelanda constituyeron una importante fuente de recursos financieros con las que el Estado uruguayo no contó y que hubiese triplicado o sextuplicado, según el año que se considere, lo que el Estado uru-

guayo cobró por concepto de contribución inmobiliaria rural en cada año.

Como en Uruguay los precios de venta de la tierra y los precios de los arrendamientos fueron determinados exclusivamente por el mercado, estimamos cuánto hubiese cobrado el Estado uruguayo de haber arrendado el equivalente de las tierras públicas de Nueva Zelanda a precio de mercado (colum-

na 4). La estimación indica que estos ingresos hubiesen representado entre el 46 y el 66 por ciento de los ingresos fiscales que recaudó el Estado en cada año, representando aún en 1940 el 26 por ciento de los mismos.

Todo ejercicio *contrafáctico* supone implícitamente una relación de causalidad, expresada como: “*si Uruguay se hubiese ‘comportado’ como Nueva Zelanda ...*” Pero la Historia no se escribe de esta manera y la Historia Económica tampoco. Esta estimación destaca que los ingresos del Estado por concepto del arrendamiento de tierras públicas en Nueva Zelanda fueron una importante fuente de recursos y con ello financió, en parte, sus políticas orientadas al agro. A su vez señala que fue una fuente potencial de recursos con la que el Estado uruguayo no contó.

Vale, también, como un aporte a las reflexiones que hace 150 años hacía Juan María Torres.

Distribución del ingreso

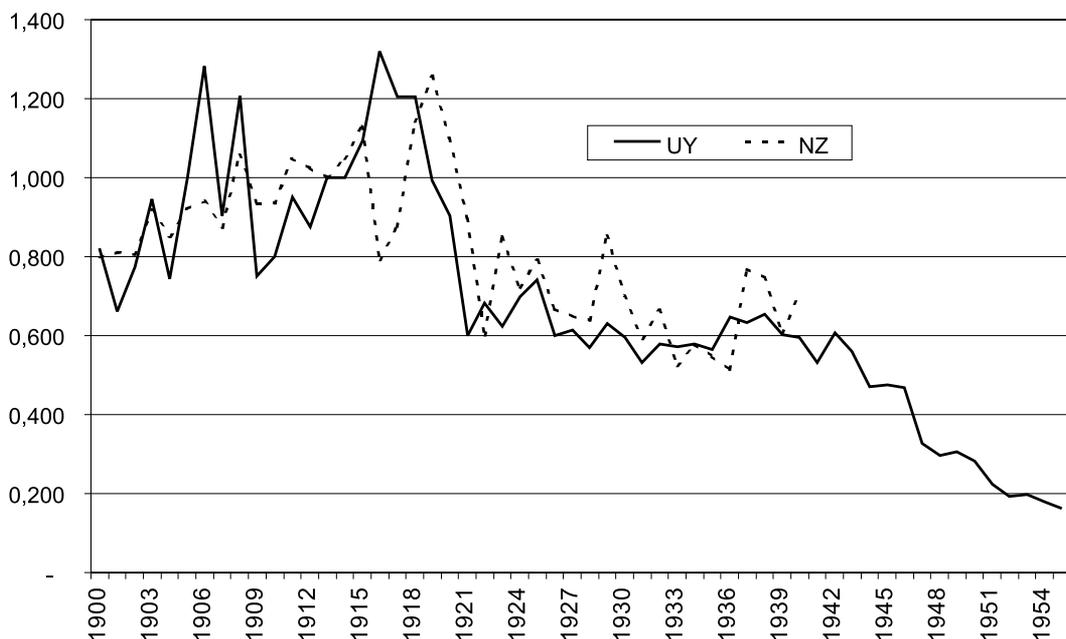
La distribución del ingreso constituye un tópico de creciente interés en la investigación por sus implicancias en el nivel de vida de la población. En particular, la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso ha ocupado un lugar des-

tacado en el pensamiento económico en la segunda mitad del siglo veinte a partir de la obra seminal de Simon Kuznets¹⁸, que *modeliza* las tendencias históricas entre crecimiento económico y distribución en economías desarrolladas¹⁹. Gran parte de la indagación empírica posterior se ha ocupado de verificar si las tendencias que observó Kuznets se cumplen en diferentes contextos históricos.²⁰

La escasa información estadística del siglo diecinueve y primeras décadas del veinte obliga a aproximarse a la distribución del ingreso y sus movimientos a través de indicadores indirectos. El típico es la relación entre la retribución de los factores, esto es, la relación entre el precio de la tierra - como estimación de las rentas- y los salarios. Un análisis de su comportamiento nos sugiere que el movimiento en Nueva Zelanda y Uruguay no es significativamente diferente.

Ambos países cuentan con una distribución regresiva del ingreso hasta la primera década del siglo veinte que se revierte hacia 1915. Este comportamiento responde a los movimientos de precios de factores en economías abiertas e integradas al mercado mundial entre 1870 y 1914 (Williamson, 2002). El precio de la tierra aumenta más rápidamente que los salarios en contextos de incremento de la población y ocupación plena del territorio. Greasley y

Gráfico 3: Relación Renta/Salarios en Nueva Zelanda y Uruguay 1900 – 1940



Fuente: Bértola, Calicchio, Camou, Porcile (2000); Greasley & Oxley (2004)

Oxley (2004) sostienen que el proceso de distribución de tierras en Nueva Zelanda y sus instituciones domésticas amortiguaron los efectos regresivos de la distribución del ingreso impuestas por las *fuerzas* de la primer globalización.

La distribución del ingreso puede se abordada desde una perspectiva micro-económica, a través de la distribución personal del ingreso, o macro-económica, considerando la distribución entre los factores de producción: tierra, capital y trabajo. El primer abordaje es el predominante en el estudio de períodos históricos recientes a partir de la información estadística que proporcionan las encuestas de hogares. La distribución entre los factores de producción o distribución *funcional*, ha sido un enfoque típico del pensamiento económico clásico en sociedades donde el sector agrario tiene un gran peso en la economía.

Entre los abordajes que incorporan la distribución funcional del ingreso, se destaca el modelo de la renta de David Ricardo²¹. En él se analizan los cambios en las proporciones relativas de los ingresos correspondientes a la tierra, al capital y al trabajo y el efecto de éstos cambios sobre el crecimiento económico. El modelo *ricardiano* de la renta y de la

distribución constituye un recurso analítico poderoso para explicar los altos niveles de ingresos de Nueva Zelanda y Uruguay en el último cuarto del siglo diecinueve y primeas décadas del veinte, y los efectos de la distribución de la renta agraria entre los asalariados, los capitalistas y los terratenientes.

El modelo de la renta de Ricardo parte de la teoría del valor, según la cual el valor de los bienes esta dado por la cantidad de trabajo necesaria para su producción:

“el valor en cambio de todos los bienes (...) está siempre regulado no por la menor cantidad de mano de obra que bastaría para producirlos (...) sino por la mayor cantidad de trabajo necesariamente gastada en su producción por quienes no disponen de dichas facultades, por el capital que sigue produciendo esos bienes en las circunstancias más desfavorables”²²

Desde esta perspectiva el valor está conformado por los salarios y el beneficio, puesto que el capital es considerado trabajo incorporado previamente. La *renta* es la retribución que obtiene el propietario de

Cuadro 8: Distribución Ricardiana de los ingresos en el sector agropecuario.

URUGUAY				
	SALARIO	RENTA	BENEFICIO	PRODUCTO AGRO
	1	2	3	4
1892	22,0	67,7	10,3	100
1895	22,0	57,1	20,9	100
1908	20,3	43,6	36,1	100
1911	19,5	45,6	34,9	100
1916	24,6	32,8	42,6	100
1930	21,5	37,9	40,5	100
1937	22,8	30,6	46,5	100
1940	22,0	36,6	41,4	100
Promedio	22	44	34	100

Fuentes y comentarios:

La masa Salarial como porcentaje del producto agrario (Columna 1), la masa de Renta como porcentaje del producto agrario (Columna 2) y el Producto Agrario fueron estimadas en base a: Bértola – Ardente – Díaz – Rossi (2004) y Bértola (2005). El autor nos proporcionó gentilmente la base de datos. Los Beneficios como porcentaje del producto agrario (Columna 3) resulta de la diferencia entre el Producto Agrario, la masa de Renta y la masa Salarial de cada año.

Cuadro 9: Distribución Ricardiana de los ingresos en el sector agropecuario.

NUEVA ZELANDA						
	SALARIO	Renta Pública	Renta privada	RENTA	BENEFICIO	PRODUCTO AGRO
	1	2	3	2+3	4	5
1891	33,1	9,9	21,7	31,6	35,3	100
1896	31,9	7,4	15,6	23,0	45,0	100
1911	21,4	4,6	21,6	26,2	52,4	100
1936	33,1	4,5	17,8	22,3	44,7	100
Promedio	30	7	19	26	44	100

Fuentes y comentarios:

La masa Salarial como porcentaje del producto agrario (Columna 1) fue estimada en base a Greasley and Oxley (1998; 14, 33) y Briggs (2003). La masa de Renta resulta de la suma de la masa de Renta pública (Columna 2) y privada (Columna 3) estimada en base a las fuentes del cuadro 7 correspondiente a Nueva Zelanda. El Producto Agrario se estimó en base a Briggs (2003); Hawke (1985; 102, 234, 235); y Prichard (1970; 193). Los Beneficios como porcentaje del producto agrario (Columna 4) resulta de la diferencia entre el Producto Agrario, la masa de Renta y la masa Salarial de cada año.

la tierra por sus capacidades productivas intrínsecas y no es un componente del valor. Como las capacidades de la tierra no son homogéneas, si no que dependen del grado de fertilidad del suelo, las tierras menos fértiles requieren mayor cantidad de trabajo para producir el equivalente de las tierras más fértiles. A su vez, el crecimiento de la población exige extender la producción hacia tierras con menor capacidad productiva o invertir más capital en las tierras más fértiles obteniendo rendimientos decrecientes, lo cual incrementa el precio de los bienes agrarios. La *renta* es la diferencia entre el costo de producción en las tierras menos fértiles y el costo de producción en las tierras más fértiles.

Tanto Nueva Zelanda como Uruguay basaron sus altos niveles de ingresos en la renta diferencial de producir bienes agropecuarios en tierras más fértiles que los países europeos, cuyos costos de producción definieron los precios internacionales de los productos agrarios.²³

Partiendo de estas consideraciones y en virtud de las limitaciones que ofrece la relación entre el precio de la tierra y los salarios como aproximación a la distribución, estimamos la distribución *funcional* del ingreso en ambos países entre los años 1890 y 1940. Una comparación de la distribución del producto agrario entre los trabajadores, los capitalistas y los propietarios de la tierra nos permite incorporar

al análisis el papel de la distribución en las dinámicas productivas y tecnológicas del sector agrario.

En ambos países las tendencias de la distribución en todo el período se comportan de forma similar, el Salario se mantiene estable, la Renta tiende a disminuir a lo largo del período y el Beneficio tiende a incrementarse como proporción del producto.

Si consideramos el promedio de la distribución del ingreso en ambos países en todo el período, Uruguay presenta una distribución más concentradora del ingreso en los propietarios del factor tierra que Nueva Zelanda. La estimación indica que el 44 por ciento de los ingresos corresponden a la Renta, el 34 por ciento al Beneficio derivado de la inversión de capitales y el 22 por ciento al Salario.

En Nueva Zelanda los ingresos se distribuyen: 26 por ciento para la Renta, 44 por ciento para el Beneficio y 30 por ciento para el Salario. Cabe destacar que la Renta en Nueva Zelanda está compuesta por la masa de renta privada y pública, correspondiendo el 19 por ciento del total a la primera y el 7 por ciento a la segunda. La propiedad pública de la tierra es un factor característico y diferencial de Nueva Zelanda en la configuración de la estructura de la propiedad y de los sistemas de tenencia de la tierra, como destacamos anteriormente. Además, constituye un factor relevante de la estructura fiscal y una fuente de financiamiento público para el desarrollo de políticas activas en el agro.

Si comparamos el ingreso de la Renta derivada de la propiedad privada de la tierra en ambos países la diferencia es aún mayor: 44 por ciento en Uruguay, 19 por ciento en Nueva Zelanda.

La diferencia en la distribución del ingreso en ambos países es consistente con sus trayectorias tecnológicas e institucionales. Nueva Zelanda presenta una mejor distribución, privilegiando a los factores productivos, trabajo y capital, sobre el componente rentístico y especulativo asociado a la propiedad de la tierra. Los datos indicarían que la inversión de capitales para mejorar la productividad de la tierra encontró una tasa de retorno mayor que en Uruguay, donde la mera propiedad antes que la inversión fue la principal fuente de ingresos en el sector.

Conclusiones.

Nueva Zelanda tiene ingresos per cápita más altos que Uruguay desde 1870 hasta el presente con distintas tendencias en el largo plazo: similares tasas de crecimiento entre 1870 y 1913, convergencia entre 1913 y 1930 y un sostenido proceso de divergencia que incrementó la brecha en favor de Nueva Zelanda a partir de 1930. La especialización productiva en bienes de bajo contenido tecnológico generó un deterioro de la posición relativa de ambas economías en relación a los países líderes desde la segunda mitad del siglo veinte.

A partir del estudio de casos y de la evidencia presentada, esbozamos algunas respuestas que buscan contribuir a la comprensión de los factores que intervienen y condicionan el ritmo de crecimiento

de las economías –en particular las del sur - en el largo plazo.

En el caso de Nueva Zelanda la conformación de un *sistema de innovación* –en el sentido de los enfoques evolucionistas y neoschumpeterianos- en los que participaron activa y coordinadamente los productores rurales, los centros de investigación agropecuaria y el sector público, promovieron procesos de incremento sostenido de la productividad, asociados a la existencia de sistemas de tenencia de la tierra que vincularon por muy largo períodos a los productores con sus explotaciones. La temprana definición –en términos históricos- de *instituciones* relevantes, como los *derechos de propiedad* sobre los factores de producción –no necesariamente privada como indica el caso neocelandés-, incrementó la tasa de inversión en el sector, a partir de una *distribución del ingreso* que privilegió la inversión productiva antes que a la renta derivada de la propiedad.

En el caso de Uruguay se verifica la ausencia de un *sistema de innovación*, capaz de construir una nueva trayectoria tecnológica que incluyera el mejoramiento de la pradera natural en los inicios del siglo veinte. La tardía definición de los *derechos de propiedad* (a partir de 1870), las formas específicas que adquirió la apropiación privada de la tierra y los sistemas de arrendamientos predominantes, favorecieron la conformación de un mercado de factores que benefició más a los propietarios de la tierra que a los productores. A su vez, la *distribución del ingreso* en el sector agropecuario privilegió el componente rentístico y especulativo, antes que la inversión de capitales orientados al incremento de la productividad.

NOTAS

1 Bidart, M. (1907); Gallinal, A. (1951); Davie, F. (1961); Rama (1975); Barrán y Nahum (1978); Bértola y Porcile (2002); Álvarez, J. (2003); Álvarez, J. – Bortagaray, I. (2004)

2 Ambos son países templados del hemisferio sur que se encuentran entre los paralelos 30 al 35, Uruguay, y 34 al 47, Nueva Zelanda.

3 Armstrong, (1978); McCary, (1979); Denoon, (1983); Schedvin, (1990); Hawke, (1985, 1999); Cain & Hopkins, (1993); McAloon, (2002).

4 Las unidades ganaderas se calculan sobre la equivalencia de 1 vacuno = 5 ovinos

5 Los institutos de investigación agropecuaria en Nueva Zelanda tienen una larga tradición desde 1850 y han contado con el apoyo y estímulo de los sucesivos gobiernos. Entre ellos destacamos: Lincoln Agricultural College (1878), el Departamento de Agricultura (1895) el Cawthron Institute (1919), Massey University (1926) y el DSIR (1926)

6 La conformación de distintas trayectorias tecnológicas en el agro en Nueva Zelanda y Uruguay puede ser consultada en Álvarez, J. – Bortagaray, I. (2004)

7 El índice de Gini es un indicador de desigualdad cuyos valores se ubican entre 0 y 1. Los valores próximos a 1 indican desigualdad y los próximos a 0 mayores niveles de equidad.

8 Ver Pivel Devoto (1957); Barrán y Nahum (1967) (1969) (1971) (1972); Touron- De la Torre-Rodríguez (1967); Millot y Bertino (1996); Vazquez Franco, (1986); Touron – Alonso (1986)

9 onflicto nacional, regional e internacional en el que intervinieron las principales facciones políticas de Uruguay (Blancos y Colorados), la Confederación Argentina (Federales y Unitarios), Francia, Inglaterra y, hacia el final del conflicto, el Imperio del Brasil. (1839 – 1851)

10 En particular el "Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados" del 10 de abril de 1815.

11 Resolución de Joao VI del año 1817.

12 Bando de 1821 en el que se establece la venta de las tierras realengas.

13 Ver Cuadro 5. "Tácticamente era considerada fiscal toda la tierra que no tuviera título de propiedad colonial o cisplatina y los excedentes incluidos dentro de los límites de las propiedades sobre las denuncias" Touron-Alonso (1986; Tomo I; 191)

14 "La relación con el poder (básicamente el poder de los caudillos) en el período independiente se transformó en instrumento esencial para el reconocimiento de supuestas o reales 'derechos' de propiedad o posesión colonial, para la admisión preferente de una denuncia para obtener en enfiteusis o adquirir en propiedad, en definitiva, para asegurar o perder la tierra" Touron-Alonso (1991 Tomo II; 38)

15 En su discurso presidencial, Claudio Williman, planteaba como prioridades de su administración: "(...) Hay que llevar a cabo el censo general de la República, practicar el catastro, /y/ resolver de una vez el problema tan diferido de las tierras fiscales (...)" Discurso presidencial ante el Parlamento, 1907.

16 Juan María Torres, citado por Eduardo Acevedo (1933, Tomo II; 556)

17 Este proceso ha sido largamente abordado por la historiografía uruguaya. Puede ser consultado en Barrán y Nahum (1967, 1971), Jacob, R. (1969), Moraes, M. Inés (2001), Millot y Bertino (1996), entre otros.

18 Kuznets S. (1955) "Economic growth and income inequality" American Economic Growth. Nº 45

19 El modelo estilizado conocido como la "U invertida de Kuznets" relaciona crecimiento económico y distribución del ingreso. En este artículo concluye que las economías registran procesos de crecimiento eco-

nómico con alta concentración del ingreso en una etapa inicial y procesos de crecimiento con menores niveles de desigualdad en etapas posteriores. Estudia el caso de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, donde los datos empíricos muestran creciente desigualdad a lo largo de todo el siglo diecinueve y decreciente desigualdad hacia el fin del siglo y primeras décadas del siglo veinte. Este proceso está asociado a la transición de una estructura productiva predominantemente agraria, con una distribución menos desigual del ingreso, a otra donde la industria adquiere mayor importancia y con ella los ingresos tienden a concentrarse en aquellos sectores con mayor propensión al ahorro

20 La discusión en torno a la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso puede consultarse en Brener-Kaebler-Thomas (1991) "Income distribution in historical perspective" University Press; Pérez Moreno, S (2003) "Relación entre distribución de la renta y crecimiento económico en la historia del pensamiento económico". Documento de trabajo. Málaga. Bértola, L. (2005) "A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870". Investigaciones de Historia Económica Nº 3. Madrid.

21 Ricardo, D. (1985. 1ª reimpresión en español) "Principios de economía política y tributación". Ed. FCE, México

22 Ricardo, D. (1985; 55)

23 Un análisis de la renta diferencial ricardiana y su impacto de largo plazo en la economía Uruguaya puede ser consultado en Methol Ferré, A. (1967) "El Uruguay como problema"

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- **Acevedo, Eduardo** (1933): "Anales Históricas del Uruguay" Tomo I al V. Barreiro y Ramos. Montevideo.
- **Alvarez, J.** (2003): "Desempeño económico y marco institucional: Uruguay y Nueva Zelanda 1870 - 1914" PHES - UM - FSC. III Jornadas de Historia Económica. Montevideo.
- **Alvarez, J. - Bortagaray, I.** (2004): "El marco institucional de la innovación agropecuaria en Nueva Zelanda y Uruguay 1870 - 2000". PHES - UM - FSC. I Jornadas de Investigación de AUDHE. Montevideo.
- **Barrán, J. P. - Nahum, B.** (1977) "La civilización ganadera bajo Battle (1905-1914)" "Historia Rural del Uruguay Moderno" Tomo VI. Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- **Barrán, J. P. - Nahum, B.** (1978) "Agricultura, crédito y transporte bajo Battle (1905 - 1914)" "Historia Rural de Uruguay Moderno" Tomo VII. Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- **Bertino, M. y Tajam, H.** (2000) "La agroindustria láctea en el Uruguay, 1911 - 1943". IECON, FCEA, UDELAR. Montevideo.
- **Bértola, L.** (2005) "A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870". En Investigaciones de Historia Económica, Madrid.
- **Bértola, L. - Porcile, G.** (2002) "Rich and impoverished cousins: economic performance an income distribution in southern settler societies" Paper presentado en el XIII International Economic History Congress. Bs. As.
- **Bértola, L.** (2000) "Ensayos de Historia Económica. El Uruguay y la región en la economía mundial 1870 - 1990" Ed. Trilce. Montevideo.
- **Bértola, L.** (1998) "El PBI de Uruguay 1870 - 1936 y otras estimaciones" Facultad de Ciencias Sociales. Publicaciones. Montevideo.
- **Bértola, L.** (1991) "La industria manufacturera uruguaya 1913 - 1961" FCS - CIEDUR Montevideo.
- **Bidart, Miguel:** (1907) "Por Australia, Tasmania y Nueva Zelanda (1906-1907)" Apuntes de Viaje. Ed. Talleres Juan Fernández, Montevideo.
- **Briggs, P.** (2003) "Looking at the number. A view of New Zealand economic history" NZIER, Wellington.
- **Davie, Frick** (1960) "El ejemplo de Nueva Zelanda" Ed. Juan A. Peri. Montevideo.
- **Denoon, D.** (1983) "Settler Capitalism: the Dynamics of Dependent Development in the Southern Hemisphere" Oxford, Clarendon University Press.
- **Finch, H.** (1980) "Historia Económica del Uruguay Contemporáneo", Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- **Finch, H.** (1992) "Economía y Sociedad en el Uruguay del siglo XX" Depto de Publicaciones de FHCE.
- **Gallinal, Alberto** (1951) "Enseñanza de un rápido viaje a NZ". Conferencia realizada en la A.R.U. Montevideo.
- **Greasley, D. - Oxley, L.** (2001) "Real wages in New Zealand 1873-1913: some comparison with Australia".
- **Greasley, D. - Oxley, L.** (2002) "Globalization and Real Wages in New Zealand" 1873 - 1913". Sesión 30. XIII IEHA Congress, Buenos Aires.
- **Greasley, D. - Oxley, L.** (2003) "Growth and Distribution: New Zealand land prices and real wages in the refrigeration era" Working Paper. University of Western Australia.
- **Greasley, D. - Oxley, L.** (2004) "The Pastoral boom and long swings in New Zealand Economic Growth: explaining the long depression of the 1920s" Working Paper.
- **Hawke, G.R.:** (1985) "The Making of New Zealand. An Economic History" Cambridge University Press.
- **Hawke, G.R.** (1987) "The distribution and economic impact of wealth in New Zealand: an historical perspective". Department of Statistics. Wellington, New Zealand.
- **Hawke, G.R. - Lattimore, R.** (1999) "Visionaries, Farmers and Markets: an Economic History of New Zealand Agriculture" Paper presentado en 43rd. Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economic Society, Christchurch, New Zealand..
- **Instituto de Economía** (1971, 2da. Edición) "El Proceso económico del Uruguay, contribución al estudio de su evolución y perspectiva" Ed. Universidad de la República. Montevideo.

- **Jackson, Kenneth E.** (2002) "Open and Shut: New Zealand's Participation in the World Economy in the Twentieth Century": Paper presentado en la 24 sesión del XIII International Economic History Congress, Buenos Aires, Julio de 2002.
- **Kuznets S.** (1955) "Economic growth and income inequality" *American Economic Growth*. Nº 45
- **Maddison, A.** (2001) "The world economy. A Millennial Perspective. OECD.
- **McAloon, J.** (2002) "Gentlemanly Capitalism and Settler Capitalists: Imperialism, Dependent Development and Colonial Wealth in The South Island of New Zealand" *Australian Economic History Review* Volumen 42 Nº 2 Julio 2002.
- **McCombie, J.S. y Thirlwall, A.P.** (1994) "Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint."
- **Mitchell, Brian** (1998) "International Historical Statistics: Africa, Asia & Oceania 1750 – 1993" Ed. Basingstoke: Macmillan, 1998 3rd edition.
- **Millot, J. – Bertino, M** (1996) "Historia Económica del Uruguay" Tomo II (1860-1910). Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- **Moraes, I.** (2001) "Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870 – 1970" Tesis de maestría. UM. PHES - Universidad de la República.
- **North, Douglas:** (1984) "Estructura y cambio en la historia económica" Ed. Alianza, Madrid.
- **Prichard, L.** (1970) "An economic history of New Zealand to 1939" Collins, Auckland and London,
- **Rama, G. W.,** (1975) "Desarrollo comparativo de Uruguay y Nueva Zelanda durante el siglo XIX" in Fogarty, Gallo, and Dieguez, Argentina y Australia.
- **Sala de Touron – Rodríguez, J. – de la Torre, N.** (1969) Evolución económica de la Banda Oriental. Ed. Pueblos Unidos. Montevideo.
- **Sala de Touron, L. y Alonso, R** (1986): *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*; EBO, Montevideo.
- **Statistics New Zealand** (2002) "Innovation in New Zealand" Wellington. Catalogue Number 70.002
- **The statesman's year-book** (1930, 1931, 1932, 1933, 1935, 1937). Ed. MacMillan and Co. Limited. London.
- **Vázquez Franco, G.** (1986): *Economía y sociedad en el latifundio colonial*. Forum Gráfica Editora, Montevideo.

¿ES POSIBLE INTEGRAR LA ESCLAVITUD AL RELATO DE LA HISTORIA ECONÓMICA URUGUAYA PREVIA A 1860?

Alex Borucki **

Durante los encuentros académicos regionales sobre la historia de la esclavitud o de los afrodescendientes, una de las preguntas que siempre emergen es por qué “desapareció” la población negra de Buenos Aires. La interrogante, algo trambosa, lleva implícita el supuesto de que “no hay negros en Argentina”, con toda la connotación racista que la frase posee. En Uruguay, en donde sabemos que había y hay población de origen africano, esa pregunta podría reformularse, interpellándonos sobre por qué “desapareció” la población negra de algunas zonas de la historiografía local.¹ La pregunta del título también es engañosa, pues encierra el supuesto de que la esclavitud constituye un capítulo de la historia cultural, del *folklore* o de la historia de las minorías étnicas, pero que no pertenece al tronco económico-social de la historiografía uruguaya.² Además, si es posible hacer esa pregunta, eso entraña que la historia económica no ha tenido la necesidad de integrar las modalidades de trabajo coactivo a su explicación sobre las transformaciones de la mano de obra y la formación del mercado de trabajo en Uruguay.

La historia económica como disciplina no ha sido ajena al análisis de la esclavitud, sino todo lo contrario, pues en Estados Unidos la esclavitud sirvió en cierto modo como “trampolín” para la difusión de la historia económica en el ámbito académico. El debate sobre la esclavitud en la historia económica norteamericana forma parte de la mejor tradición de esa disciplina. Sin dudas, uno de los temas más inquietantes y polémicos de la historiografía de Estados Unidos es la esclavitud. Y todavía lo fue más luego del movimiento por los Derechos Civiles. La historia económica hizo irrupción en esa discusión fundamentalmente a través de la publicación de *Time on Cross* (1974) de Robert Fogel y Stanley Engerman. Esa investigación, publicitada como *boom* editorial en el campo historiográfico de ese

país, generó duras polémicas. Las críticas más penetrantes provinieron de la historiografía social norteamericana más próxima a los historiadores ingleses de cuño marxista (Gutman, 1987).³

Con relación a la esclavitud, tradicionalmente se dividen a las regiones del Nuevo Mundo en *sociedades esclavistas* o *sociedades con esclavos* (Mallo, 2005). Entre las primeras se incluye a los Estados Unidos, Cuba, Brasil, Haití y a los territorios anglo-franceses del Caribe. En el segundo grupo, a la mayor parte de la América continental española. En el primer caso la esclavitud constituía la mayor fuente de riqueza, la proveedora casi ilimitada de mano de obra y la base de una economía de plantación integrada al mercado europeo a través de los cultivos de algodón, tabaco, azúcar y café, principalmente. Asimismo, la propiedad sobre los esclavos estaba concentrada en pocos y grandes propietarios, que constituían una elite bien diferenciada a partir de sus intereses específicos. Para el segundo caso, la esclavitud era una entre varias modalidades de provisión de mano de obra, y estaba integrada a casi todas las actividades económicas, desde las tareas domésticas, los más variados talleres y obrajes (saladeros, panaderías, fábricas de velas), hasta la construcción, los servicios portuarios y el trabajo rural. En estas sociedades la propiedad sobre los esclavos tenía gran irradiación, pues muchos amos poseían pocos esclavos. Sin embargo, aún en esas sociedades es posible identificar a algunos grandes propietarios de esclavos vinculados a ciertos rubros de la economía. Desde esta perspectiva, la Banda y/o Provincia Oriental, y luego el Uruguay independiente, fue una sociedad con esclavos, pero se debe agregar, con *muchos* esclavos.

Hacia 1805 los esclavos en Montevideo constituían cerca de la tercera parte de la población. Ana Frega señaló su disminución desde el 30% de los habitantes, previo a la revolución, hasta poco menos del 25% en 1819. Asimismo, la relación de masculinidad de la población esclava montevideana descendió desde 119 hasta 78 en ese mismo período, lo cual se puede vincular a la militarización de una parte de los esclavos durante el gobierno

* Departamento de Historiología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Doctorando en Emory University, Atlanta. Agradezco a María Inés Moraes, cuyo diálogo “provocador” impulsó la redacción de este artículo.
Carlos Anaya 2673 / 501 - Montevideo 11600- aborucki@fhuce.edu.uy

artiguista de la Provincia Oriental (Frega, 2004: 57). Se cree que hacia 1829 vivían en el territorio oriental aproximadamente 74.000 habitantes, siendo la población de Montevideo de 14.000 (Mendive, Villa, 1980: 85 y 146). No se poseen datos sobre la adscripción étnica o racial de esos totales. No obstante, en 1830 el periódico *El Caduceo* publicó un padrón de los cuatro primeros cuarteles de la capital, contabilizando 9660 habitantes. La población esclava alcanzaba el 25% del total. De seguro la dimensión de la población de origen africano era superior, pues no se detalló el “color” de los sujetos anotados como libres.⁴ Los padrones estadísticos de la década de 1830 manifiestan el impacto demográfico de la población esclava en el espacio fronterizo. En algunas zonas los esclavos constituían el 14% de los habitantes, como en Minas, la mitad sur del actual departamento de Lavalleja. En Cerro Largo, que comprendía también al actual departamento de Treinta y Tres, eran un cuarto del total. Por último, en Rocha y Tacuarembó (que incluía al actual departamento de Rivera) llegaban a representar un tercio de la población (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 163-173).

A partir de los datos demográficos y del estudio de la economía de la frontera, cabe preguntarse si algunas de las más importantes haciendas del espacio fronterizo uruguayo-brasileño, esa ancha franja que se extiende desde la cuenca de la Laguna Merín hasta el Río Cuareim, eran estancias *esclavistas* o estancias *con esclavos*. La respuesta se hace difícil, en tanto el trabajo coactivo constituyó una fuente muy importante de mano de obra en esa zona, y lo continuó siendo incluso después de transcurridos veinte años de la primera ley de abolición de la esclavitud en Uruguay.

Una vez “hallados” en términos demográficos los hombres y mujeres sujetos a la esclavitud, es necesario rastrear los datos en torno a la distribución y concentración de la propiedad sobre los esclavos, pues ese análisis expresa las características más generales de su inserción en la economía de las comunidades. Las familias de labradores constituían la mayor parte de la población de la jurisdicción de Minas hacia 1826, pues el 43% de los habitantes vivían en unidades censales (UC) denominadas *labranzas*, el 29% en haciendas y el 28% en otras que estaban vinculadas al comercio y al desempeño oficios como el de sastre o carpintero. A pesar de representar menos de la tercera parte de la población, las UC encabezadas por hacendados eran las mayores propietarias de esclavos en números absolutos. Mientras que uno de cada cuatro labradores poseía esclavos, la proporción ascendía a uno de cada dos entre los hacendados. Las diferencias en la propiedad sobre los esclavos también se evidencian entre la villa y los partidos. En la villa de Minas una de cada dos UC poseía esclavos, mientras que en la campaña sólo había esclavos en una de cada cuatro UC. Además, en la villa vivía sólo la tercera parte de los esclavos de toda la jurisdicción. Por lo tanto, la concentración de la propiedad de los esclavos era mayor en los partidos, y en particular entre los estancieros. Hacia 1826, el 66% de los esclavos de la campaña de Minas, cerca de 116 hombres y mujeres, era propiedad de sólo 20 amos que poseían entre 4 y 11 (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 190-191). Para el caso de Rocha, el padrón de 1834 manifiesta cómo la esclavitud se había extendido en los establecimientos rurales, a partir de su vinculación con la explotación ganadera. Todos los propietarios de más de 1000 reses también eran amos de esclavos.

Tabla 1: Relación de los propietarios de ganado vacuno según propiedad de esclavos. Rocha 1834.

Cabezas de Ganado vacuno	Propietarios de ganado vacuno	Propietarios de ganado vacuno con esclavos	Porcentaje de propietarios de reses que poseen esclavos	Concentración de esclavos entre los propietarios de reses
Más de 1000	31	31	100%	40%
de 500 a 999	43	38	88%	29%
de 100 a 499	100	55	55%	29%
Hasta 99	30	4	13%	2%

Fuente: Archivo General de la Nación - Fondo ex Archivo General Administrativo, Libro N° 283, Padrón de Maldonado y su jurisdicción, 1820-1834-1836; Libro N°285, Padrón de Maldonado y su jurisdicción. 1834.

Era usual que los medianos y grandes hacendados tuviesen esclavos, pero esto no habilita a suponer directamente que los esclavos trabajaban sólo en la ganadería, sino que los grandes estancieros concentraban una franja mayor de esclavos. Asimismo, las haciendas con una producción más variada incorporaban frecuentemente esclavos, pues había más actividades que requerían de trabajo permanente. Las seis atahonas de Rocha eran propiedad de relevantes estancieros: Ignacio Uriarte, Domingo Sosa, Joaquín Techera, Antonio Fernández, Francisco Jerónimo de Brum y Juan Faustino Correa. Esas haciendas poseían grandes rodeos e incorporaban importantes contingentes de esclavos. De los 43 establecimientos que además de haber poseído ganado explotaban cultivos o tenían árboles frutales, había 34 que empleaban esclavos. Esas unidades censales poseían en promedio 1247 reses, situándose casi todas en las dos franjas más altas de propietarios de vacunos.

Una vez que es posible “vincular” la propiedad de los esclavos al trabajo en los establecimientos rurales, es necesario buscar rastros de las tareas que allí desempeñaban. En ese momento se hacen necesarias las fuentes tal vez más esquivas para los historiadores de la economía rural del período: los registros contables de estancias o labranzas. Esos documentos dan cuenta de las variadas actividades anuales de un establecimiento: tropas ganaderas, ventas de cueros, molienda de trigo, etc. Además, en esos papeles se registraba la contratación de trabajadores libres. Al parecer, no sería posible mediante esos registros analizar el trabajo esclavo pues no era remunerado. Pero las relaciones esclavistas tuvieron características sumamente variadas en la campaña oriental, que sufrió una escasez crónica de mano de obra libre, así como la devastación reiterada de sus rodeos, desde el inicio del período revolucionario hasta el final de la Guerra Grande.

En Minas, a la muerte del hacendado Manuel Fuentes (1837), su representante en Montevideo se encargó de sus negocios hasta la apertura de la sucesión en 1840. Por lo tanto, tuvo que rendir cuentas de su administración y de los gastos anteriores de la estancia. En ese registro anotó que el esclavo Juan Chico había recibido siete diferentes pagos entre 1834 y 1838. El primero fue de un peso por haber acompañado unas carretas desde Montevideo hasta Minas (1834), otros dos fueron en febrero y noviembre de 1835, siendo de seis y medio reales. Las otras gratificaciones se generaron por su participación en tropas de ganado, incluso tras la muerte

del amo. Por la tropa de 1837 se le pagó un peso y cuatro reales, suma que también recibió el esclavo Benito, y por la de 1838 se le entregaron dos pesos. Los peones cobraron un jornal de un peso y cuatro reales, que era la norma, durante ocho días, salvo uno que sólo cobró un peso diario (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 193). Cabe señalarse que estas retribuciones correspondían a tareas que exigían que el esclavo se ausentara de la hacienda. Este tipo de pago puede ser entendido como una forma de “propina” o como incentivo para prevenir la fuga, entre otras explicaciones. En el caso se vincula el trabajo libre y esclavo al calendario de ventas ganaderas a través de la formación de tropas. Es posible elaborar un panorama general y diverso de la inserción de los esclavos -tanto hombres como mujeres- en los establecimientos rurales de la zona este y noreste del Uruguay a través del examen de los inventarios y testamentarias de Rocha, Minas, Cerro Largo y Tacuarembó, así como de las causas judiciales de esas jurisdicciones (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 174-211).

La situación en una zona del norte del Río Negro y durante un período específico, se percibe mediante el estudio de trece inventarios de propietarios brasileños de Tacuarembó, realizados casi todos entre 1837 y 1841. A través de esa fuente y de listas de propietarios brasileños de la frontera, se conoce la extensión de ocho de los trece establecimientos, que era de entre 5300 a 10600 hectáreas. Aquellos cuya extensión se conoce reunían entre 1090 y 5000 reses, mientras los otros cinco tenían entre 141 y 1800. Asimismo, ocho establecimientos incorporaban rebaños de entre 70 y 300 ovejas, en todos había variedad de caballares (potros, yeguas y caballos), bueyes y en ocasiones mulas y burros. Todos los establecimientos eran haciendas, salvo dos (una labranza y una chacra). No obstante, en uno de los inventarios se señaló la existencia de 200 durazneros y en otro la de árboles frutales. No se registró el cultivo de maíz ni de trigo, pero al menos se anotó en cuatro ocasiones la existencia de útiles de labranza. Otro indicador de la variedad de tareas se apuntó en un inventario, en donde aparece una yunta de bueyes “*lavradores*”. A pesar de tales indicios, la producción de estas haciendas no parece haber sido diversificada, sino que era casi exclusivamente ganadera. Todos los inventarios señalaron la incorporación de esclavos, entre 1 y 33. Pero en el que se anotaron 33 esclavos, sólo once vivían en la estancia al momento de levantarse el inventario, por lo que resulta acertado considerar la cifra de

hombres en edad laboral entre uno y siete por establecimiento. Asimismo, mujeres y niños esclavos se registraron en nueve casos. Sólo en cuatro ocasiones las fuentes señalaron las tareas que realizaban los esclavos. Una estancia de 200 reses empleó a dos esclavos “*campeiros*” (dedicados al ganado) y uno “*roceiro*” (dedicado al cuidado de cultivos). La estancia de los 33 esclavos tenía uno anotado como “*curtidor*” y otro como “*zapatero*”. El único inventario que no pertenece al período, pues data de 1851, ofrece una perspectiva más amplia de las tareas de los esclavos. La hacienda de Salicio Machado se situaba en Cerros Blancos y tenía cerca de 7968 hectáreas. Además poseía 2084 reses, 18 bueyes, 60 ovejas y varios caballares. En total había 16 esclavos, siete hombres en edad laboral (un “*domador*”, tres “*campeiros*” y tres “*roceiros*”) y tres esclavas, una de las cuales tenía seis hijos de entre dos meses y 14 años, que de acuerdo a su edad seguramente se integraban al trabajo (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 188-189).

Este repaso por los establecimientos con esclavos de la campaña de Tacuarembó constituye más un panorama para enumerar la clase de tareas realizadas por los esclavos, que una medición sobre la extensión de la esclavitud en esa zona. El trabajo de hombres, mujeres y niños sometidos a esclavitud fue incorporado en la economía rural de la frontera, en tareas vinculadas al calendario ganadero (incluyendo a caballares y ovinos), al cuidado de algunos cultivos o árboles frutales, como también a las variadas labores domésticas, que iban desde el corte y acarreo de leña hasta el mantenimiento de corrales de piedra y madera.

Este trayecto, desde el análisis demográfico hasta el estudio económico-social de las comunidades y de los casos particulares, constituye una característica de las investigaciones sobre los afrodescendientes en el Río de la Plata. A mediados de la década de 1990, Marta Goldberg y Silvia Mallo elaboraron a partir de estudios demográficos, económico-sociales y también próximos a las historias individuales (mediante emplear fuentes judiciales), una síntesis sobre la historia de los afrodescendientes en la ciudad y campaña de Buenos Aires (Goldberg, Mallo, 1994). Al año siguiente, Juan C. Garavaglia y Jorge Gelman realizaron un balance historiográfico sobre el renacimiento de los estudios rurales en el Río de la Plata (Garavaglia, Gelman, 1995). En cierto modo, el florecimiento de la historiografía rural, en particular en la provincia de Buenos Aires pero tam-

bién en otras zonas, condujo a nuevos hallazgos sobre la historia de los afrodescendientes en la región.⁵

La reubicación de la esclavitud como un fenómeno característico del agro colonial, que perduró tras la independencia, no constituye un tema nuevo para la historiografía rioplatense. Ya hacia fines de la década de 1980 se señaló la importancia de la mano de obra esclava en las estancias de Buenos Aires durante el período tardocolonial (Amaral, 1987: 271-275). Amaral sostuvo que para los estancieros en el largo plazo era más rentable emplear esclavos en las tareas cuyo desempeño no variaba estacionalmente. La mano de obra libre era rentable si se la contrataba en forma diaria o mensual, para determinadas tareas o períodos, pero era cara e innecesaria si permanecía empleada anualmente en forma continua. Por otra parte, también hace veinte años se generó uno de los primeros debates para revisar la mirada tradicional sobre la historia rural colonial, cuyo núcleo fue la discusión sobre la oferta y demanda de mano de obra. (Amaral, Garavaglia, Gelman, Mayo, 1987). Para el caso de la opción entre la esclavitud y el trabajo libre en las estancias, ese debate parece por momentos reavivarse a través de nuevos aportes que surgen del estudio de otras zonas del espacio rioplatense (Djenderedjian, 2003).

La esclavitud representaba un elemento de estabilización de la mano de obra, pues suministraba el núcleo de trabajadores permanentes para los medianos y grandes establecimientos rurales (Garavaglia, Gelman, 1995: 87). El empleo de esclavos en las estancias y labranzas estaba extendido desde Buenos Aires hasta Río Grande del Sur. En su estudio sobre la agricultura triguera del partido San Isidro hacia el final del período colonial y tras la revolución, Juan C. Garavaglia estableció que los esclavos constituían “el sector más importante de la fuerza de trabajo dependiente” (Garavaglia, 1993: 535-537). Hacia 1815, la población de origen africano constituía el 20,5%, pero se destacó que “uno de cada tres varones mayores de 12 años [era] negro o mulato” (Garavaglia, 1993: 515). Asimismo, los últimos no eran servidores domésticos sino mayoritariamente peones. Por otra parte, Helen Osório señaló que la población esclava de Río Grande del Sur osciló entre 28% y 36% en el período 1787-1807, así como realizó una aproximación al estudio de su inserción en la economía de las *fazendas* de la frontera (Osório, 2003). La esclavitud fue empleada sistemáticamente para el cultivo

de trigo en el principal partido cerealero de Buenos Aires y estuvo vinculada a la expansión de la pecuaria riograndense durante la primera mitad del siglo XIX. Otros temas vinculados a la situación de los esclavos en el medio rural y en otras zonas del espacio rioplatense también han merecido estudios recientes.⁶

Durante el período colonial la esclavitud constituyó un fenómeno cotidiano que abarcó a casi todas las actividades económicas y sociales. La Revolución en Buenos Aires afectó la situación de los esclavos y de los establecimientos que los empleaban. Por una parte, se dispusieron “rescates” de esclavos para enrolarlos forzosamente en el ejército en 1813, 1815, 1816 y 1818 (Di Meglio 2002). Por otra, se estableció un proceso gradual de abolición de la esclavitud desde 1813, mediante un sistema que combinaba la prohibición de introducir nuevos esclavos y que declaraba libertos a los nacidos de madre esclava. En ese período también aumentó la presión reclutadora del gobierno de Buenos Aires sobre la población libre pasible de trabajar. De entre los factores que paliaron la escasez de mano de obra, es posible mencionar la introducción de esclavos en breves períodos en que se reabrió el tráfico (Crespi, 1994) y la llegada de inmigrantes de otras provincias hacia Buenos Aires. Asimismo, investigaciones recientes apuntan al incremento de pagos hacia los peones libres como una forma de asegurar el trabajo en las estancias, lo cual habría resultado más eficaz que la implantación de formas de trabajo coactivo y las medidas que compelieran a la población rural a “conchabarse” por miedo al reclutamiento (Perri, 2002).

El Río de la Plata experimentó luego de finalizar el ciclo revolucionario una intensa incorporación al mercado mundial. Este proceso se inició a través de la comercialización en los mercados europeos de los productos vinculados a la ganadería, lo cual dinamizó las economías de Buenos Aires, Montevideo y Porto Alegre. El entorno rural que alimentó la dinámica de esos puertos sufrió algunos cambios tras la revolución. Tanto el ascenso de Juan Manuel de Rosas al gobierno de la Provincia de Buenos Aires como la Guerra de los Farrapos en Río Grande del Sur, se enmarcaron en un avance de la ganadería en la región (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 14-18). Los núcleos estancieros y saladeristas promovieron durante el segundo tercio del siglo XIX el empleo de trabajadores forzados que habrían de incrementar sus dividendos. De este modo, se reactivaron ciertas formas de trabajo coactivo,

resurgiendo la trata esclavista en el Uruguay independiente y empleándose el trabajo coactivo de indígenas e inmigrantes españoles contratados en algunas de las más grandes estancias de Buenos Aires (Gelman, 1999). Igualmente, es posible asistir tras 1820 al período de auge de la charqueada esclavista de Río Grande del Sur. Los propietarios de la región optaron por el desarrollo de formas de trabajo forzado en el medio rural y en el urbano, pero las soluciones encontradas en Buenos Aires, Montevideo y Porto Alegre difirieron en tanto que sus coyunturas políticas eran disímiles.

El estudio de la esclavitud durante el período tardocolonial y hasta las primeras décadas de la república también afecta al análisis del mundo del trabajo desde perspectivas insospechadas. Hoy en día se sabe que hay mucha gente “polivalente”. En el siglo XIX una parte importante de los sectores subalternos carecían de especialización, pues no tenían la capacidad de los trabajadores especializados y se empleaban bajo la tutela de algún propietario.⁷ Cuando se estudia las relaciones laborales de los criados o aprendices, se debe advertir que sus situaciones no eran uniformemente regulares. La idea de aprendizaje debería revisarse, pues en ocasiones se considera que el aprendizaje constituía sólo la enseñanza encaminada hacia el desempeño de un oficio. Pero, ¿cómo analizar un contrato de aprendizaje establecido entre el padre de un niño y un sastre o un albañil a quien se le encarga el niño, en el Montevideo de primera mitad de siglo XIX, sin considerar el variado campo del trabajo coactivo?

En la década de 1830 tres variantes de trabajo coactivo sujetaban a diferentes grupos étnico-raciales en Montevideo. Luego de la Jura de la Constitución hubo modalidades legales e ilegales que permitieron el arribo de africanos esclavizados al territorio oriental. Pero no sólo los africanos cubrieron las necesidades de mano de obra, pues la llegada de colonos españoles contratados (vascos, gallegos y canarios) concurrió a la nueva república a modo de trabajadores forzados (Bentancur, 1997: 25-30). Su pasaje era costado por un introductor autorizado por el Estado. El colono pagaba el traslado por medio de su trabajo bajo condiciones que figuraban en un contrato. El cumplimiento contractual estaba sujeto al control policial, empleándose la fuerza pública para imponerlo. De igual forma que en la prensa se denunciaban esclavos “huidores”, se avisaba sobre canarios “huidores” que salían a la campaña para evadir el contrato. Las operaciones militares contra los amerindios durante el primer gobier-

no de Fructuoso Rivera también brindaron oportunidad de acceder a trabajadores forzados, empleándose a algunos contingentes de charrúas capturados como sirvientes. En 1831, tras el episodio de Salsipuedes, fueron conducidos algo más de cien indígenas a la capital, siendo repartidos como botín de guerra entre algunas familias patricias (Sala, Alonso, 1989; 67, 72-78). El trabajo coactivo no se limitaba a los afrodescendientes, sino que alcanzaba a otros sectores de las clases populares. Ante la escasez de trabajadores libres, es posible que algunas formas de aprendizaje encubrieran otras modalidades de mano de obra forzada, que eran más próximas a la explotación del trabajo infantil que a las prácticas establecidas entre los artesanos de un oficio.

La esclavitud estipendiaria también ofrece desafíos al investigador. Los esclavos podían ser obligados a trabajar para terceros, siendo la mayor parte de la paga, sino toda, retenida por sus amos. Esta práctica se desarrollaba en Montevideo y la campaña. Si el esclavo trabajaba en domingo o día feriado la paga iba para él. A partir de este recurso, ellos podían adquirir bienes, y después de cierto tiempo comprar su libertad. Pero, ¿qué ocurría con algunos esclavos que apenas veían a sus amos, sólo para entregarles el dinero semanal o mensual por su conchabo? Y qué decir de aquellos que eran conchabados en estancias para las faenas de campo. ¿Por qué no huían ya que tenían la posibilidad material de hacerlo? Los esclavos podían contratarse con terceros para “vender” su fuerza de trabajo, aprovechando las coyunturas de escasez de mano de obra y de esa forma obtener un pago mejor. Cabe preguntarse cómo les afectaban estas variadas experiencias en el mercado de trabajo remunerado, que por cierto no eran excepcionales (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 198-211).⁸

La mano de obra era tan “cara”⁹ como para impulsar a que algunos propietarios “alquilaran” el trabajo de los esclavos de terceros, o que ciertas actividades, como la introducción y venta de niños africanos esclavizados, tuvieran grandes márgenes de lucro. El primer gobierno republicano del Estado Oriental —luego de la prohibición constitucional a la introducción de esclavos— participó del tráfico de esclavos al colaborar con el mayor operativo de introducción forzada de africanos al Uruguay independiente. Más de 1300 niños y jóvenes africanos fueron desembarcados como esclavos en Montevideo y Maldonado, bajo el apelativo legal de “colonos” africanos. Los cautivos arribaban en contingentes de 200 a 300 individuos, que no podían su-

perar los 16 años de edad según los contratos establecidos entre los introductores privados y el gobierno de Fructuoso Rivera, que había otorgado la concesión de esa operación como forma de obtener metálico para las arcas públicas. Ante la dimensión que adquirió la empresa de los “negreros” orientales, la marina inglesa desplegó medidas de fuerza contra los navíos que hacían ese tráfico, interceptando en 1835 a uno de ellos (Borucki, 2005).

La abolición de la esclavitud se procesó en Uruguay durante la Guerra Grande (1839-1851). Bajo una coyuntura apremiante para el segundo gobierno de Rivera, ante la inminente invasión del ejército de la Confederación Argentina al mando de Manuel Oribe, el líder colorado solicitó a las Cámaras el enrolamiento compulsivo de los esclavos en 1841. No obstante, esto no ocurrió sino después del inicio de la invasión, pues recién se declaró la abolición el 12 diciembre de 1842, para incorporar a los esclavos a las armas. En su respuesta del 29 de abril de 1841 al reclamo del Presidente Rivera, el Ministro de Gobierno Francisco Vidal sostuvo que cuestiones económicas y de política internacional impedían la abolición de la esclavitud:

“1° que la medida era enormemente perjudicial a la industria y riqueza del Pays y que iba a traernos reclamaciones y protestas de los Agentes Extranjeros, lo que complicaría la cuestión, y nuestra situación; 2° y p.ª consecuencia de estos antecedentes que solo podría justificarse en un caso extremado y p.ª el supremo derecho de la conservación.” (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 35)

Es también necesario continuar el estudio de la esclavitud aún después de dos décadas de su abolición en Uruguay, pues su herencia directa sobre el mundo del trabajo perduró en varios aspectos. Los vecinos de Montevideo reclamaron la creación de un reglamento policial para la servidumbre doméstica en 1852, lo cual quedó plasmado en un debate en la prensa capitalina. Ese año también es posible hallar reclamos contra la población de origen africano en la villa de Minas. Como resultado, se pusieron en práctica dispositivos policiales para vigilar a los trabajadores domésticos, en particular a los afrodescendientes. En Montevideo, Minas y Tacuarembó se estableció el uso de libretas de empleo y se levantaron registros policiales para fijar la situación del servicio doméstico y de otros trabajadores. En Rocha se creó una lista de “morenos y

pardos” para el “*mejor servicio público*” de la policía (Borucki, 2004: 79). En Montevideo, la mirada policial se dirigió primero a las sirvientas negras, por su condición de mujeres, afrodescendientes y trabajadoras, que las convertía en un objetivo más “fácil” de sujetar a la coerción. Algunas de las medidas de disciplinamiento laboral que afectaron a los trabajadores en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX, habían sido inicialmente ideadas para la población esclava recién emancipada.

El trabajo semi-esclavo perduró en la frontera uruguayo-brasileña prácticamente hasta la abolición de la esclavitud en Brasil, e incluso por más tiempo. Allí se aplicó una normativa de excepción para permitir a los propietarios brasileños introducir sus esclavos desde Brasil a sus establecimientos en territorio oriental, bajo un sistema conocido como *contratos de peonaje*. Ese tipo de peones firmaban -siendo aún esclavos en Brasil- un contrato que los obligaba a trabajar por períodos de entre 15 y 40 años en el territorio oriental para pagar su manumisión, siendo pasibles de persecución policial si huían de su patrón, y percibiendo un sueldo muy inferior al que obtenían los peones totalmente libres. Entre 1850 y 1860 la policía de Cerro Largo registró la introducción de 183 *peones contratados* a esa jurisdicción. Al revisar esa lista, es posible percibir que los más importantes propietarios brasileños de Ce-

erro Largo no anotaban sus *peones contratados* en el registro policial. Por lo tanto, la cifra de esclavos introducidos mediante esa modalidad debió haber sido superior (Borucki, Chagas, Stalla, 2004: 138-147). Aún no es precisa la cifra total de los *peones contratados* en otras zonas fronterizas, en las antiguas jurisdicciones de Maldonado, Tacuarembó y Paysandú.

Muchas apostillas restan por agregar sobre la inserción de la esclavitud en la historia económica de Uruguay y la región. Pero más importante, estos apuntes evidencian también cuánto falta por realizar en torno a una revisión de la historia económica uruguayo previa a 1860, en la cual los afrodescendientes y la esclavitud constituyan al menos un capítulo. Esa revisión, en particular en la campaña oriental, revelará un país étnicamente diverso, poblado por amerindios, africanos, europeos y los descendientes criollos de los dos últimos, contemplando también las variadas posibilidades de relacionamiento inter-étnico. Es probable que la diversidad de igual forma hubiera constituido una de las características de la historia de los establecimientos rurales de ese período, en donde la gran estancia ganadera no era la única modalidad a través de la cual la población se relacionaba con la tierra y el trabajo.

NOTAS

1 En la edición 2005 de la *Historia Contemporánea del Uruguay* de Gerardo Caetano y José Rilla, si bien se menciona que Montevideo en 1791 fue designado como único puerto de entrada para el tráfico de esclavos hacia las posesiones españolas de esta parte del continente, parece suponerse que los esclavos seguían de largo hacia Buenos Aires o el Alto Perú, y no quedaba ninguno aquí, pues no se anotó ni una línea sobre la historia de los africanos y sus descendientes en más de 150 años de esclavitud en el territorio oriental (Caetano, Rilla, 2005).

2 La bibliografía sobre la historia de los afrodescendientes y la esclavitud en Uruguay es de larga data, amplia, y de extremada variedad en lo que respecta a su rigurosidad. Se debe advertir que las investigaciones del equipo integrado por Lucía Sala, Nelson de la Torre y Julio Rodríguez, fueron las primeras en señalar la importancia del trabajo esclavo en la economía rural de la Banda Oriental durante el período colonial, integrando ese factor a una explicación general de la sociedad (Sala, De la Torre, Rodríguez, 1968). Es probable que la atención de esos autores por la esclavitud, tanto en el medio rural como en el urbano, haya sido promovida por el influjo formador de Eugenio Petit Muñoz, quien hacia mediados del siglo XX fue, junto a Ildefonso Pereda Valdés, el más importante investigador sobre los afrodescendientes y la esclavitud en Uruguay (Petit Muñoz, Narancio, Traibel, 1948) (Pereda Valdés, 1941). Para un panorama de la historiografía uruguayo sobre este tema, ver Frega, 2004.

3 Tal vez las más polémicas páginas de *Tiempo en la cruz* se hallan en el apartado “Castigo, recompensa y expropiación”. Allí Fogel y Engerman cuantificaron el uso de azotes a partir de los registros que había dejado el dueño de una plantación. En base a esos datos, y a otros de carácter narrativo, los *cliómetras* construyeron sus conclusiones sobre la violencia en la relación amo-esclavo, en vistas a aplicar un modelo en sintonía con la “ética del trabajo protestante”. La “whipping table” (tabla de azotainas) de los *cliómetras* graficó la situación de dos años (1840-1841), en los cuales el amo empleó en 160 ocasiones el azote sobre 200 esclavos, de los cuales 120 eran peones. De ello resultaba que en promedio el amo administró 0,7 azotaina por peón por año (Fogel, Engerman, 1981: 125). La crítica de Herbert Gutman radicó en el proceso de construcción y en el empleo historiográfico de estas cifras. Gutman señaló que Fogel y Engerman en verdad no conocían cuantos esclavos tenía la plantación al momento del registro de las azotainas, pues la cifra que empleaban provenía del inventario del plantador, que había sido realizado tras su fallecimiento en 1854. Al parecer, la plantación durante los dos años del registro contaba con 129 esclavos en total, lo cual incrementa el promedio de empleo de azotes. Mientras que Fogel y Engerman sostenían que 1 de cada 2,2 esclavos escapaban al azote, la verdadera cifra sería de sólo 1 de cada 6,7. Ese nuevo promedio, junto a la introducción de la variable de edad, implicaría que al menos la mitad de los esclavos menores de 10 años fueron azotados una vez; y si el dueño no azotaba a los

niños menores de 5 años, resultaría que todos los esclavos de entre 5 y 10 años fueron azotados al menos una vez. Por otra parte, un esclavo era azotado una vez cada 4,56 días, en promedio. La azotaina era, por lo tanto, un hecho frecuentemente visible. Para el caso de los cosechadores de algodón, de quienes dependía la rentabilidad de la plantación, los resultados son más inquietantes. Esos esclavos recibieron 4 de cada 5 azotainas, de las 160 ocasiones en que ese infringió ese castigo. Asimismo, 7 de cada 10 mujeres que desempeñaban esa tarea fueron azotadas al menos una vez durante esos 2 años (GUTMAN, 1987: 304, 309-310).

4 La población negra libre ciertamente se había incrementado tras el enrolamiento forzado de algunos contingentes de esclavos por parte de las autoridades de la revolución, así como por acciones de la fuerza invasora lusitana, que a través de ofrecer su libertad provocó la deserción de casi 200 soldados negros de las filas artiguistas (Frega, 2004: 57).

5 Un fenómeno similar se manifiesta en algunos estudios de historia social que han intentado analizar las reacciones de los sectores populares de Buenos Aires ante la Revolución de Mayo, particularmente en torno a fenómenos como la militarización de la población urbana (Di Meglio, 2002).

6 En las III Jornadas de Historia Económica de la AUDHE (2003), se presentaron: DJENDEREDJIAN, Julio C. "¿Peones libres o esclavos? Producción rural, tasas de ganancia y alternativas de utilización de mano de obra en dos grandes estancias del sur del litoral a fines de la colonia"; PERRI, Gladys, "Los trabajadores rurales bonaerenses tras la revolución. Buenos Aires, 1810-1830". El primero analizó la disyuntiva entre mano de obra libre o esclava en dos grandes estancias -y vecinas entre sí-

Entre Ríos al final del período colonial, particularmente en lo referido a su rentabilidad, y la segunda las características de la mano de obra en la campaña de Buenos Aires, entre la revolución y el advenimiento del rosismo, indicando la continuidad del empleo de esclavos en los establecimientos rurales.

7 El trabajo de servidumbre doméstica concentraba al 20% de la mano de obra en Buenos Aires entre 1850 y 1880 (Sábado, Romero, 1992: 91). Asimismo, al menos dos mil personas se empleaban en el servicio doméstico en Montevideo hacia 1852 (Borucki, 2004).

8 Tal el caso de Manuel Correa, esclavo de Tomás Aranzana en el Montevideo de la primera década del siglo XIX. El esclavo sabía leer y escribir, por lo que su trabajo era caro. Manuel se quejó ante la justicia colonial por el excesivo conchabo que le había fijado su amo, de doce pesos, que no le permitía realizar ahorros. Durante dos años Manuel acordó con su amo entregar diez pesos mensuales. Al cabo de doce años, Manuel le había reportado a su amo 1780 pesos (Sala, De la Torre, Rodríguez, 1968: 142).

9 Cuando se menciona que la mano de obra era "cara" se apunta a dos fenómenos. En primer lugar, quienes contrataban trabajadores se quejaban de lo caro que les resultaba y de la facilidad con que éstos se salían de sus tareas, por ejemplo, los servidores domésticos de Montevideo a inicios de la década de 1850 (Borucki, 2004: 70). Por otra parte, la mano de obra tenía un peso enorme entre los costos de producción. Como ejemplo -aunque proviene de otra región y período- en la estancia analizada por Amaral, el gasto en mano de obra (tanto libre como esclava) alcanzaba al 81,4% de los gastos totales de la estancia para el período 1785-1795 (Amaral, 1987: 256).

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AMARAL, Samuel, (1987) "Rural production and Labour in Late Colonial Buenos Aires" en: *Journal of Latin American studies*, 19: 2.
- AMARAL, Samuel, GARAVAGLIA, Juan C., GELMAN, Jorge, MAYO, Carlos (1987) "Gauchos, campesinos y fuerza de trabajo en la campaña rioplatense colonial" en: *Anuario IEHS*, N°2, Tandil, Universidad Nacional del Centro Provincia de Buenos Aires.
- BENTANCUR, Arturo, (1997) "Políticas migratorias en España y Uruguay" en: ZUBILLAGA, Carlos, *Espanoles en el Uruguay. Características demográficas, sociales y económicas de la inmigración masiva*, Montevideo, Depto. de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- BORUCKI, Alex, (2004) "Después de la abolición...La reglamentación laboral de los morenos y pardos en el Estado Oriental 1852-1860" en: BENTANCUR, Arturo, BORUCKI, Alex, FREGA, Ana, *Estudios sobre la cultura afro-rioplatense*; Montevideo, Depto. de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- _____, (2005) *Abolicionismo y esclavitud en Montevideo tras la fundación republicana 1829-1853*. inédito.
- BORUCKI, Alex, CHAGAS, Karla, STALLA, Natalia, (2004) *Esclavitud y trabajo. Un estudio sobre los afrodescendientes en la frontera uruguaya 1835-1855*; Montevideo, Pulmón.
- CAETANO, Gerardo, RILLA, José, (2005) *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR*. Montevideo, Fin de Siglo.
- CRESPI, Liliána, (1994) "Negros apresados en operaciones de corso durante la guerra con el Brasil" en: *Temas de África y Asia*, 2, Buenos Aires.
- DI MEGLIO, Gabriel, (2002) "Soldados, desertores y amotinados. Las tropas porteñas en la guerra de Independencia (1810-1820)" Ponencia presentada a la Reunión de Estudios Rurales - Programa de Estudios Rurales: *Conflicto en la ciudad y en la campaña. Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX, segunda parte*. Instituto Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- DJENDEREDJIAN, Julio C. (2003) "¿Peones libres o esclavos? Producción rural, tasas de ganancia y alternativas de utilización de mano de obra en dos grandes estancias del sur del litoral a fines de la colonia" en: *III Jornadas de Historia Económica*. Montevideo, Asociación Uruguaya de Historia Económica.
- FOGEL, Robert, ENGERMAN, Stanley, (1974) *Time on Cross. The economics of American Negro slavery*, Boston, Little, Brown & Company, [Trad. (1981) *Tiempo en la cruz. La economía esclavista en los Estados Unidos*, Madrid, Siglo Veintiuno].
- FREGA, Ana, (2004) "Caminos de libertad en tiempos de revolución. Los esclavos en la Provincia Oriental Artiguista, 1815-1820" en: BENTANCUR, Arturo, BORUCKI, Alex, FREGA, Ana, *Estudios sobre la cultura afro-rioplatense*, Montevideo, Depto. de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- GARAVAGLIA, Juan C. (1993) "Los labradores de San Isidro (siglos XVII-XIX)" en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N°128, IDES, enero-marzo.
- GARAVAGLIA, Juan C., GELMAN, Jorge, (1995) "Rural history of the Río de la Plata, 1600-1850: results of a historiographical renaissance." en: *Latin American Research Review*, 30: 3.
- GELMAN, Jorge, (1999) "El fracaso de los sistemas coactivos de trabajo en Buenos Aires" en: *Revista de Indias*, volumen LIX, número 215.
- GOLDBERG, Marta, MALLO, Silvia, (1994) "La Población africana en Buenos Aires y su campaña Formas de vida y subsistencia", en: *Temas de África y Asia*, 2, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- GUTMAN, Herbert, (1987) "Enslaved Afro-Americans and the 'Protestant work ethic'" en: GUTMAN, Herbert, *Power & Culture. Essays on the American working class*. [editado por Ira Berlin], New York, Pantheon.
- MALLO, Silvia, (2005) "Espacio atlántico y esclavitud en el Virreinato del Río de la Plata. Experiencias de vidas, formas de trabajo y búsqueda de libertad" en: *Símpoio La Ruta del Esclavo en el Río de la Plata: su historia y sus consecuencias*. Montevideo, UNESCO - Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe [en prensa].
- MENDIVE, Gerardo, VILLA, (1980) Oscar, *La prensa y los constituyentes en el Uruguay de 1830*, Montevideo, Biblioteca Nacional.
- OSÓRIO, Helen, (2004) "Esclavos en la frontera: padrones de la esclavitud africana en Río Grande del Sur, 1765-1825" en: BENTANCUR, Arturo, BORUCKI, Alex, FREGA, Ana, *Estudios sobre la cultura afro-rioplatense*; Montevideo, Depto. de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- PEREDA VALDÉS, Ildefonso, (1941) *Negros esclavos y negros libres. Esquema de una sociedad esclavista y aporte del negro en nuestra formación nacional*. Montevideo, Ministerio de Instrucción Pública.
- PERRI, Gladys, (2002) «El control de la población rural bonaerense entre la colonia y el rosismo.» En: *XIII International Economic History Congress*, Buenos Aires.
- PETIT MUÑOZ, Eugenio, NARANCIO, Edmundo, TRAIHEL, José M. (1948) *La condición jurídica, social, económica y política de los negros durante el coloniaje en la Banda Oriental*. Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- SÁBATO, Hilda, ROMERO, Luis A. (1992), *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado 1850-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- SALA DE TOURÓN, Lucía, DE LA TORRE, Nelson, RODRIGUEZ Juan, C. (1968) *Estructura económico-social de la colonia*, Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos.
- SALA, Lucía, ALONSO, Rosa, (1989) *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1989, T. II.

LA CALIDAD DE VIDA BAJO LA LUPA: 100 AÑOS DE EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

.....

Mag. María Magdalena Camou *

Mag. Silvana Maubrigades

1. Introducción

El propósito de este trabajo es describir, a través de un conjunto de indicadores cuantitativos relativos a la salud, la educación, las pautas demográficas, la distribución del producto bruto interno y el trabajo, la evolución en las condiciones de vida de los uruguayos a lo largo de un siglo.

El enfoque de este análisis trasciende la esfera nacional y aporta elementos comparativos con la evolución de algunos de estos indicadores en la región y en el mundo. Tomando como base la acumulación académica de un equipo de investigadores vinculados al Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, nos proponemos aquí elaborar nuevas estimaciones desde la perspectiva de la evolución de la calidad de vida.

En un primer apartado se presenta una síntesis del estado actual de la discusión teórica sobre el concepto de calidad de vida y las formas de medirlo. En el segundo punto se presentan las fuentes y la metodología utilizadas en este trabajo. A continuación se analizan los resultados de los principales indicadores sobre calidad de vida para la población en su conjunto, se estima un Índice de Desarrollo Humano Histórico y se compara el desempeño de Uruguay respecto a otros países. Por último se discute los resultados y se proponen metas para seguir aportando al desarrollo de esta temática.

Las series construidas en el marco de esta investigación se encuentran disponibles y pueden ser consultadas en el Banco de Datos Económico-Histórico Económico de la Facultad de Ciencias Sociales.

2. Cómo medir la calidad de vida

La preocupación por conocer y poder comparar, entre sí y a lo largo del tiempo, los niveles de bienestar entre individuos, grupos y sociedades concierne a científicos sociales de diferentes disciplinas. La comparación de las similitudes y diferencias entre los diversos desempeños en cuanto a calidad de vida, apunta a identificar las reglas o circunstancias que promueven la mejora de la misma.

¿Cuáles son las medidas objetivas y subjetivas de la calidad de vida? La mayoría de las investigaciones sobre esta temática comienzan exponiendo la diversidad de enfoques y las limitaciones que presentan todos los indicadores para abarcar la complejidad del concepto (Offer, 1996).

Históricamente el concepto de nivel de vida, usado desde la década del cuarenta, cuando comienza a medirse de forma sistemática la actividad económica, comprendía únicamente bienes y servicios.

El indicador más utilizado fue el PBI per cápita, pero este ha sido objeto de numerosas críticas por las limitaciones que presenta. Una primera objeción parte de las investigaciones realizadas, que ponen en evidencia importantes disparidades entre niveles de PBI per cápita y otros indicadores de calidad de vida como la esperanza de vida o el nivel educativo.

Desde el punto de vista conceptual algunas de las críticas más importantes señalan que:

- El valor de los bienes y servicios producidos en una sociedad, tomado en forma proporcional al número de habitantes, ignora por completo la distribución del ingreso en esa sociedad.
- El PBI per cápita solamente recoge los bienes y servicios producidos y transados en el mercado. Existe una gran parte de bienes pro-

* Programa de Historia Económica. FCS - UdelaR.

ducidos en el hogar o en la economía informal que afectan la calidad de vida y no se contabilizan.

- No todos los bienes producidos en un país representan una mejora en la calidad de vida de las personas. Las armas o las industrias que dañan el medio ambiente, por ejemplo, podría entenderse que empeoran la calidad de vida. Algunos investigadores han construido indicadores que deducen estos bienes del PBI per cápita
- La medida en que esos bienes proporcionan calidad de vida a los individuos está tasada en precios; desde un punto de vista teórico y filosófico se discute que los precios se correspondan con la utilidad que nos brindan esos bienes. Una afirmación de este tipo supondría que todos los consumidores extraen la misma utilidad de los bienes y que la calidad y el precio están fuertemente correlacionados.

Existen básicamente dos enfoques que han criticado el indicador del PBI per cápita y han propuesto conceptos alternativos: el enfoque de las necesidades básicas y el de las capacidades, de Amartya Sen.

El primero define una gama de bienes y servicios necesarios para una vida digna en términos de alimentación, salud, servicios y agua. La calidad de vida se calcula como una función de los valores de esos indicadores en una sociedad y período dado.

El enfoque de Sen es más abarcativo en su definición, incluyendo dentro de su concepción de “capacidades básicas” la posibilidad de los individuos de adquirir y elegir los bienes y servicios básicos que consideran necesarios para tener una vida mejor. Desde esta perspectiva, se rechaza la idea de estimar el bienestar según ingreso o canasta de bienes distribuidos de manera uniforme entre la población, porque se considera que los individuos son distintos según sexo, edad, condiciones físicas, medio ambiente donde viven, clima social o lugar que ocupan en la familia.

En la práctica es muy difícil obtener tanta información para el conjunto de la población y lo es aún más para una comparación internacional, por lo que Sen propone como método posible, utilizar las medidas de comparación interpersonal de los ingresos y complementarlas con variables sobre la asistencia

en salud o la discriminación sexual. Estas últimas pueden enriquecer la información parcial que transmiten las medidas relativas a los ingresos (Sen, 1993).

El aporte sustancial de estos desarrollos teóricos ha sido el de promover la búsqueda de mayor diversidad en los indicadores utilizados. La principal limitación en este sentido es la falta de datos suficientemente homogéneos para realizar comparaciones internacionales. En las investigaciones de historia económica esta dificultad se acentúa por la mayor carencia de información y por las transformaciones en las condiciones de vida a lo largo de la historia.

Desde la perspectiva del desarrollo humano se incorporan conceptos de estos enfoques que se expresan en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), utilizado por la Naciones Unidas desde 1990. El Índice de Desarrollo Humano mide el éxito promedio de un país en alcanzar mejoras en torno a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel aceptable de vida. El IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, la cobertura educativa (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB real per cápita.

El IDH sigue siendo insuficiente, y existe una amplia discusión sobre su alcance. Una de las principales críticas es que no contempla las comparaciones interpersonales, dejando de lado el tema de la distribución al interior del grupo observado. Otro aspecto controvertido es con qué peso específico se combinan los diferentes indicadores en un índice único. En el IDH los tres componentes (ingreso per cápita, esperanza de vida y educación) tienen el mismo peso relativo. En su reconstrucción la pregunta es si a lo largo de un período histórico extendido puede sostenerse el supuesto de un peso constante de los componentes (Prados de la Escosura, 2004:12)

Un cuestionamiento importante al IDH como indicador de calidad de vida en comparaciones internacionales es la heterogeneidad de las dimensiones que abarca. En un indicador de este tipo pesan más las variables de reducido rango de variación, como la esperanza de vida y la tasa de alfabetización, componente predominante en la cobertura educativa. El impacto de los cambios en los indicadores de mayor variación, como el PBI y la tasa de matri-

culación, es mucho menor. Mirado desde la perspectiva histórica se observa que variables como la esperanza de vida y la educación, alcanzado un cierto nivel de desarrollo, tienen un progreso muy lento y no son un buen diferenciador de los niveles de calidad de vida de distintas sociedades o grupos.

En este sentido, en esta investigación hemos optado por aproximarnos a la temática desde la mayor cantidad de indicadores posibles y observando el comportamiento desagregado para no perder riqueza en el análisis.

3. Breve referencia metodológica

Se presenta en este trabajo un esfuerzo por analizar los datos referentes a la calidad de vida de la población en su conjunto y extender las series para todo el siglo XX.

$$IDH_j = \frac{1}{3} \left(I_{educación, j} + I_{salud, j} + I_{nivel\ de\ vida, j} \right)$$

El índice de educación se construye de manera compuesta, primero se calcula el índice de alfabetización de adultos, después la tasa bruta combinada

$$IDH_{educación} = \left(\frac{2}{3} \right) I_{alfabetización} + \left(\frac{1}{3} \right) I_{matriculación}$$

Como aproximación al nivel de vida relativo de un país se utiliza el logaritmo del PBI per cápita ajustado por la paridad del poder de compra. Los valores de referencia mínimos y máximos, sugeridos por PNUD son 100 y 40000 dólares.

A los efectos de realizar un análisis comparativo a nivel de la región, siguiendo la metodología del IDH, se mejoraron las estimaciones previas (Astorga, et. alt.:1998; Prados de la Escosura, 2004) mediante la incorporación del índice de cobertura educativa para los países del Cono Sur a lo largo del período de estudio, y series más actualizadas de PBI per cápita y esperanza de vida.

Para construir este índice se mide la distancia entre el nivel obtenido en cada una de las variables con respecto al valor de referencia mínimo y máximo en la muestra de países observados. De esta manera se consigue, para cada una de las variables, un valor que oscila entre 0 y 1, según el logro relativo con respecto a los valores de referencia utilizados.

$$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min(X_{ik})}{\max(X_{ik}) - \min(X_{ik})}$$

Por último el IDH resulta de un promedio simple de los índices de educación, salud y nivel de vida, con lo cual se le otorga a cada variable idéntica importancia independientemente de su nivel original.

de matriculación y finalmente se combina ambos índices de la siguiente forma:

Tomando en cuenta de que se trata de un IDH histórico también se introdujeron modificaciones en los rangos de edades en los que se hace variar la esperanza de vida, siguiendo la metodología propuesta por el trabajo de Prados de la Escosura (2004). El autor propone utilizar márgenes distintos en la variabilidad de este indicador en el entendido de que a comienzos de siglo la esperanza de vida de los países en vías de desarrollo estaba por debajo del mínimo establecido por los cálculos actuales del IDH.

Nos interesa resaltar particularmente la confiabilidad de los datos manejados en este trabajo. Las series que describen los niveles de vida en Uruguay,

como el salario real y el PBI, están basadas en investigaciones que recogen una gran cantidad de evidencia empírica construida en base a fuentes directas. Los salarios nominales fueron tomados de diferentes fuentes, incluyendo Presupuesto General de la Nación, archivo del Frigorífico Anglo, Anuarios Estadísticos e Instituto Nacional de Estadística. Se utilizaron salarios de empleados públicos no calificados para los primeros años para luego construir un índice compuesto de diferentes ramas industriales. Esta investigación supuso también relevar los precios de la canasta de productos básicos para todo el período.

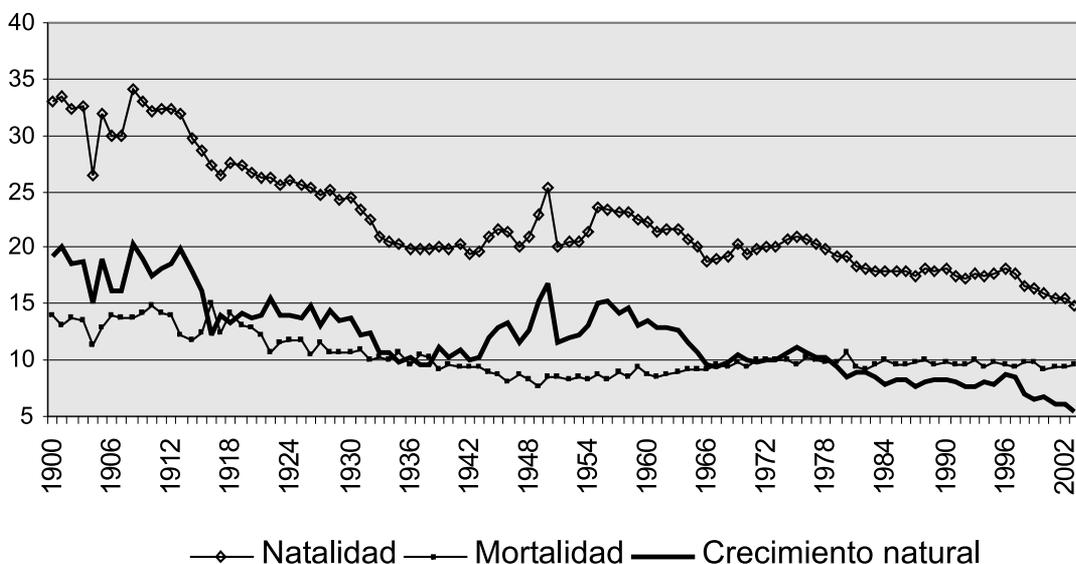
Las comparaciones internacionales de salarios se realizaron a partir de una medida de conversión en base a la paridad del poder de compra (PPA) de estos en los distintos países. Dicha estimación representa el número de unidades monetarias necesarias para comprar los bienes equivalentes a lo que puede adquirirse con una unidad de la moneda del otro país. Esta metodología es actualmente utilizada para todas las comparaciones internacionales, ya

que las conversiones a través de los tipos de cambio pueden estar distorsionadas por medidas económicas de los gobiernos, los servicios no comercializados deben ser reevaluados en una base comparable a nivel internacional y los precios relativos muestran importantes variaciones.

4. La evolución de la población uruguaya: indicadores de su calidad de vida

Durante el período de estudio la población uruguaya crece, debido a la inmigración principalmente europea y al descenso de la mortalidad, desde una situación de muy baja densidad poblacional. En las tres primeras décadas del siglo, la población aumenta en forma constante, con un predominio de la población urbana. En la medida en que las corrientes migratorias cesan y que se produce un precoz proceso de transición demográfica, el número de habitantes tiende a estabilizarse.

Gráfico 1: Tasas de Natalidad y Mortalidad. 1900 - 2003.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Dicho proceso se produce por el descenso de la mortalidad, fruto de las mejoras sanitarias, alimenticias y de condiciones de vida de la población; y de un temprano control de la fecundidad (Gráfico 1). La interpretación de este último es objeto de discu-

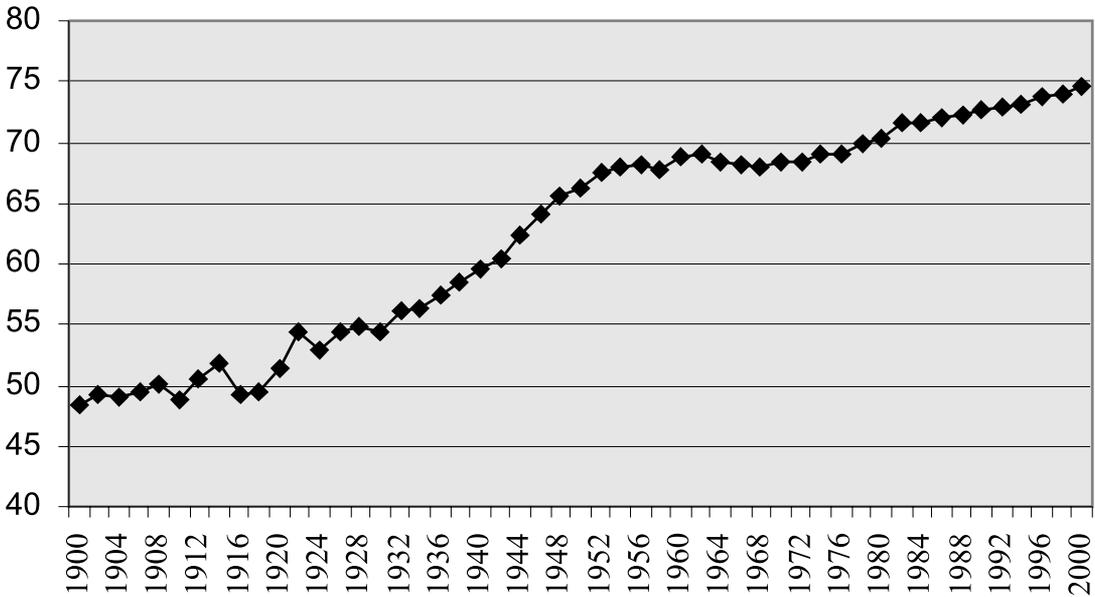
sión dentro de las ciencias sociales, señalándose la concentración urbana, el peso de la población de origen europeo y el nivel educativo de la mujer como variables explicativas (Pollero, 1994; Pellegrino, 2003).

Hacia finales del período estudiado tiende a observarse una caída en la tasa de crecimiento, explicada por un proceso combinado de emigración y descenso de la tasa de natalidad.

Una de las variables más pertinentes para aportar información sobre la calidad de vida de la población en estudio es la referida a la esperanza de vida

al nacer. La misma expresa una síntesis de la evolución combinada de factores como el ingreso, la salud, los hábitos de vida, el grado de incorporación de pautas de consumo saludables, la relación con el entorno, etc. Da cuenta del número de años promedio que una persona puede aspirar a vivir, acorde al comportamiento de la mortalidad en ese momento.

Gráfico 2: Esperanza de vida al nacer. 1900 - 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a Migliónico (2001).

La esperanza de vida, a diferencia de la mortalidad, no está afectada por la estructura de edades de una población dada y es, por eso, una medida apta para realizar comparaciones entre países o a lo largo del tiempo. En Uruguay la estimación de la esperanza de vida es problemática por la exigua atención por parte de los gobiernos en recolectar estadísticas vitales; en este sentido puede señalarse la inexistencia de censos nacionales de población en el período comprendido entre 1908 y 1963.

Al comienzo del período observado puede señalarse (Migliónico, 2001:49) un alto nivel de la esperanza de vida, similar a la de los países más desarrollados, explicado por una caída de la mortalidad como consecuencia de los cambios sociales que se fueron procesando en el último tercio del siglo XIX (Gráfico 2).

Fue en la primera mitad del siglo donde se procesaron los mayores avances en la reducción de la mortalidad, especialmente la infantil. En la segunda etapa se asiste a un enlentecimiento de los cambios, y las mayores ganancias se encuentran en la prolongación de la vida adulta.

Pueden constatar dos grandes cambios de nivel en términos de esperanza de vida al nacer: un primer momento a finales de la década del diez y un segundo a finales de los cuarenta. Desde la perspectiva sanitaria, los cambios del primer período se asocian a la evolución de la asistencia pública, la extensión del uso de las vacunas y la sulfas (Damonte, 1994); los del segundo, a la aparición de los antibióticos y la incorporación de nueva tecnología médica.

Desde la perspectiva del desempeño económico los dos períodos coinciden con momentos de rápido crecimiento de los ingresos per cápita y los salarios, así como con mejoras obtenidas en las condiciones laborales y la extensión de la educación.

A su vez, en estas etapas de bonanza se refuerza la acción del Estado ampliándose la infraestructura, los servicios y su papel redistributivo, especialmente en la década de los cuarenta.

Luego de un período de estancamiento, se observa, a partir de los años ochenta, una tendencia al incremento de esta variable, acompañando el proceso evidenciado a nivel mundial de reducción de la mortalidad de la población mayor de 60 años. Para el caso de Uruguay, el principal logro obtenido fue el aumento del número de personas que llegan a la tercera edad, pero son menos importantes los logros en términos de prolongar esta etapa.

En estudios comparativos a nivel internacional, la evolución de la esperanza de vida al nacer, parece ser un buen indicador de calidad de vida en aquellos países en un estadio de desarrollo temprano. Pero, para países que han superado ya esta etapa inicial del desarrollo y alcanzado determinado nivel en las condiciones de vida y de salud, sería importante, a los efectos de comparar la calidad de vida, introducir otros indicadores como, por ejemplo, las principales causas de muerte.

“Finally, mortality data by cause of death are disaggregated to understand the determinants of the cross-country convergence in life expectancy observed between 1965 and 1995. Changes in mortality due to infectious, respiratory and digestive diseases, congenital and perinatal conditions, and “ill-defined” conditions are the most important factors producing the convergence in life expectancy, whereas changes in mortality due to nervous system, senses organs, heart and circulatory diseases worked against convergence. This evidence suggests that the large changes in mortality observed in the developing world were due to the absorption of previously available technology and knowledge, while developed countries took advantage of recent advances on the frontier of medical technology.” (Becker: 2003, p.27).

La dinámica del crecimiento poblacional y sus determinantes, adquiere particular interés al observarla junto a la evolución del producto bruto interno como indicador indirecto del nivel de ingresos de la población.

Durante el período 1900-1930, el comportamiento del PBI per cápita implica una dinámica de la actividad económica capaz de incorporar un número creciente de habitantes. Para el resto del siglo, el crecimiento del producto per capita aparece sobredimensionado por una población que se mantiene estancada.

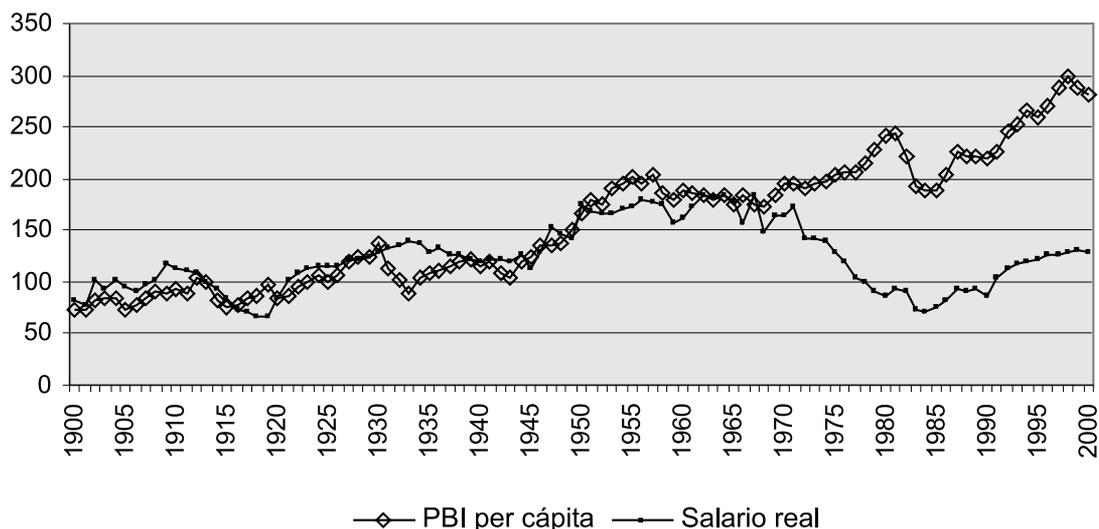
Si comparamos la evolución del PBI per cápita con el salario real se muestra una trayectoria relativamente acompasada hasta fines de la década del sesenta. Nos interesa combinar, en el análisis, ambas trayectorias ya que compartimos la opinión de muchos investigadores que consideran el salario real como un indicador que se aproxima más a la descripción de la evolución de la calidad de vida (Williamson, 1995; Bértola et. al. 1999).

Durante este lapso se observan dos etapas en las que el comportamiento de ambas series es marcadamente positivo: la década del veinte y el período comprendido entre la segunda posguerra y la crisis de mediados de los cincuenta (Gráfico 3). Resulta interesante hacer notar que la esperanza de vida mostraba un comportamiento similar, concentrado en los mismos años.

En el primer batllismo (1903-1912) se asiste a un crecimiento del producto, como consecuencia de una mejora de los precios de las exportaciones y la expansión interna de la industria y los servicios; asimismo el salario real experimenta recuperación en el contexto de un Estado que interviene para mejorar las condiciones de trabajo.

Después de la crisis que sobreviene a partir de 1913 y que afecta tanto el nivel de actividad como el poder adquisitivo de los salarios, se asiste a la recuperación de ambas variables, aunque con un leve rezago del salario real. No obstante, desde los primeros años veinte el movimiento de las series permite inferir un estrecha correlación entre el crecimiento económico y el incremento de los salarios.

Gráfico 3: PBI per capita y Salario real de Uruguay 1900-2000. (Índice 1913=100).



Fuente: Elaboración en base a Bértola et. alt (1998) y Bértola (1998).

Luego de la segunda posguerra (1944-1955) tanto el salario real como el PBI per cápita experimentan el mayor crecimiento del siglo. En un contexto internacional favorable el Estado interviene reasignando recursos entre los distintos sectores de actividad. En el marco de esta política se instrumenta una modalidad colectiva de determinación de los salarios y el salario real se incrementa significativamente. Este incremento refleja también un control de precios sobre los bienes de consumo básico y la vivienda, instrumentado por parte del Estado.

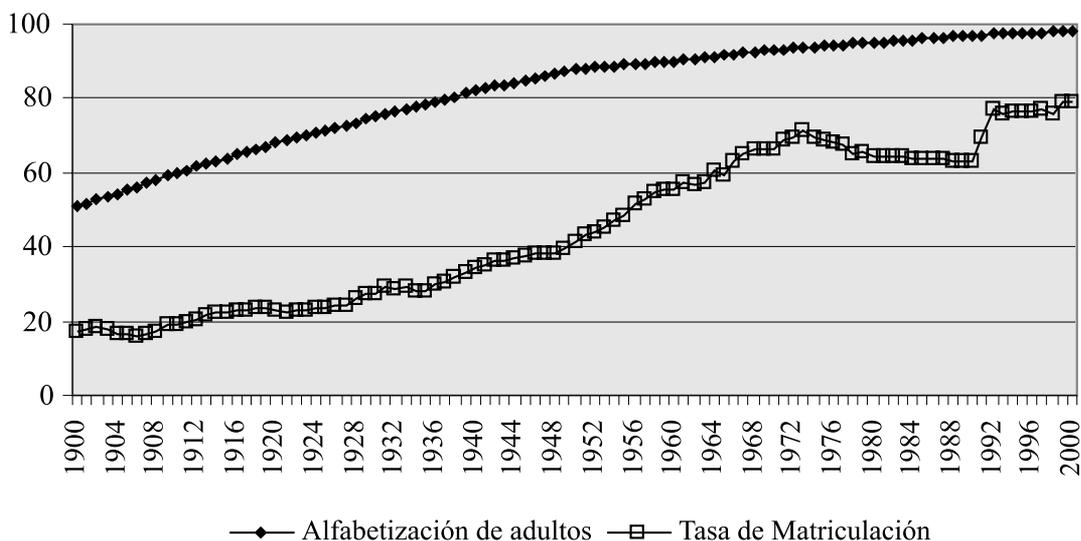
A partir de fines de los sesenta se produce un creciente distanciamiento entre la evolución de las dos variables, que indica de manera indirecta un proceso de distribución recesiva, donde los salarios pierden estruendosamente participación en el producto. Si bien la brecha existente entre el incremento del PBI per cápita y el salario real no disminuye de forma significativa, puede observarse, desde mediados de los ochenta, una mejora de los ingresos de los trabajadores.

Esta tendencia parece en principio confirmarse en un indicador de la distribución del ingreso como es el índice de Gini estimado para el Uruguay por Bértola (2005). Este índice refleja un primer período de aumento de la desigualdad. Desde principios del siglo XX, en un contexto de una economía cre-

ciente, que expande su oferta de puestos de trabajo y acompañada de mejoras salariales se asiste a un proceso moderado de disminución de la desigualdad, pero es sobretudo partir de la década de los cuarenta que se producen cambios significativos en la distribución del ingreso, evidenciándose un movimiento importante hacia una mayor igualdad. Esta tendencia se revierte desde la década de los sesenta, en el mismo sentido del resto de las variables sobre ingreso que venimos observando para este período. En la década del noventa los niveles de desigualdad tienden a estabilizarse aunque con valores mucho más altos que los del Uruguay de la segunda posguerra.

Como adelantáramos, no solo los ingresos distribuidos entre la población pueden dar cuenta de mejoras en términos de calidad de vida. Un componente también importante es el nivel educativo de la población (Gráfico 4). La tasa de alfabetización de adultos en Uruguay alcanza tempranamente niveles relativamente altos y ya en la década del sesenta la extensión es prácticamente universal.

Si se compara con la tasa de matriculación combinada de enseñanza primaria, secundaria y terciaria, las mejoras en términos de educación se relativizan. Esto se debe a que Uruguay logró rápidamente, a través de una relativamente temprana

Gráfico 4: Evolución del nivel educativo de la población 1900-2000.

Fuente: Elaboración propia en base a Bértola y Bertoni (2000) e Índice de Desarrollo Humano y extendida hasta 2000 por las autoras de este trabajo.

extensión de la enseñanza primaria, gratuita y obligatoria, reducir el analfabetismo pero no ha alcanzado aún la universalización de la enseñanza secundaria, ni altos niveles de participación en la enseñanza terciaria. Este indicador debería ser enriquecido por un análisis del éxito de la enseñanza brindada, que puede ser medido, entre otros, por la relación docente/alumnos o por la tasa de egreso.

5. El índice de desarrollo humano en Uruguay a lo largo del siglo XX

Conceptualmente el desarrollo humano es un medidor integral de las mejoras que va logrando un país y sus habitantes. A la clásica mirada del desempeño económico que describiría la riqueza generada por una población dada, se le agregan otros componentes que permiten inferir una ampliación de las opciones de vida que una persona puede aspirar a tener. Es así que las mejoras en las condiciones de vida se resumen en un aumento de los años de vida de los habitantes y en un incremento cualitativo de sus capacidades a través de la educación.

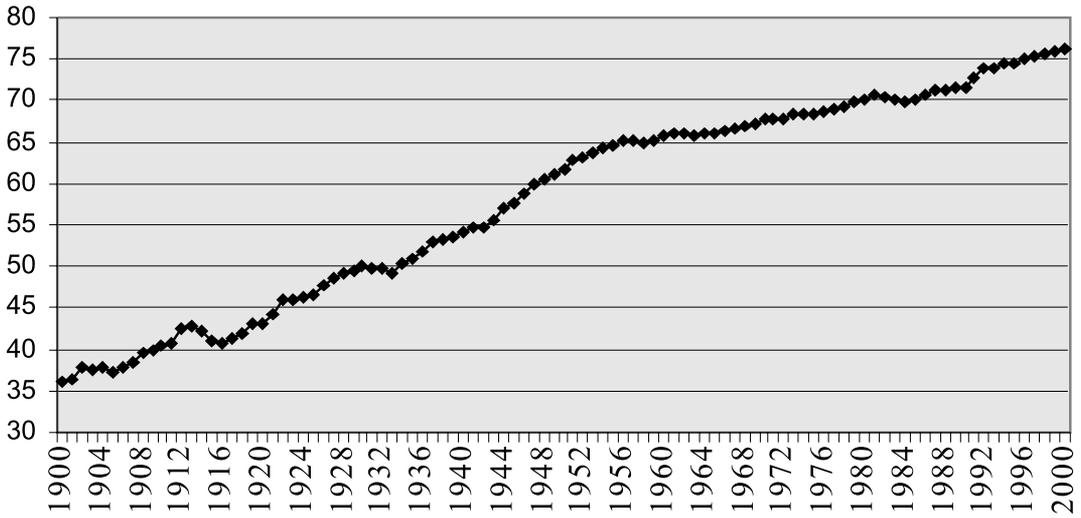
El IDH de Uruguay muestra grandes logros hasta la década del '50, para luego disminuir su ritmo de crecimiento (Gráfico 5). Tales resultados permi-

ten arriesgar la afirmación de que enfrentamos dos escenarios de país; uno que se mantiene hasta mediados de siglo, donde si bien se enfrentan crisis y necesarios cambios de rumbo económico, la sociedad en su conjunto todavía se beneficiaba de los frutos del progreso. Otro proceso se evidencia a partir de los años '60, donde las crisis económicas se agudizan, la distribución del ingreso empeora y las condiciones de vida de la población en su conjunto demoran en expandirse.

El comportamiento de las tres variables en forma independiente pone en evidencia la propia limitación de un índice de este tipo, que combina variables de flujo (PBI per cápita y tasa de matriculación) con variables de stock (alfabetización de adultos y esperanza de vida al nacer). Estas últimas cambian lentamente y no presentan oscilaciones importantes porque tienen un efecto acumulativo. Las variables de flujo, sin embargo, tienden a presentar un comportamiento más cíclico; al ser agregadas a las variables del stock, el IDH se vuelve menos sensible a sus movimientos.

Por la forma en que están determinados los rangos de variación de los componentes del IDH, es de esperar que la esperanza de vida y la cobertura educativa se aproximen rápidamente a su nivel máxi-

Gráfico 5: IDH Histórico de Uruguay 1900-2000.



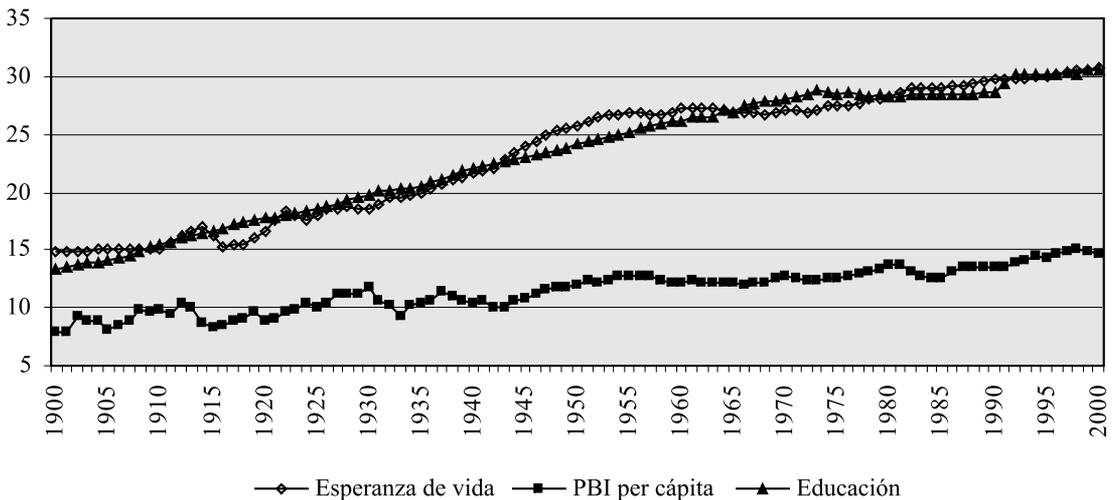
Fuente: Elaboración propia.

mo. Los valores entre los que se mueve el PIB per cápita, si bien están ajustados tiene un rango superior, que corresponde al nivel máximo del PBI per cápita de Estados Unidos. Este nivel, que marca diferencias importantes entre los países, hace mucho más difícil aproximarse a los valores más altos.

El análisis de la evolución de los diferentes componentes del IDH en el caso de Uruguay permite apreciar una brecha que se profundiza y que ayuda a

ponderar la capacidad explicativa de cada uno (Gráfico 6). En los primeros estadios las tres variables muestran una dinámica mayor. La principal explicación de este comportamiento puede encontrarse en el hecho de que el país atraviesa, en términos de desarrollo humano, un proceso de crecimiento. En este contexto, el peso de las tres variables refleja una mejora, logrando captar los logros individuales obtenidos por ellas.

Gráfico 6: Participación de los componentes en la estimación del IDH de Uruguay.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los años treinta comienza a aumentar la distancia entre los indicadores. La educación es la que logra un mejor desempeño, explicado en gran medida por la cobertura educativa, que refleja un aumento en la incorporación de población en los niveles secundarios y terciarios de la enseñanza formal.

La esperanza de vida también refleja los logros obtenidos en materia de mejora en las condiciones de vida de la población.

El PBI per capita, por el contrario, muestra un proceso irreversible de participación decreciente con respecto al IDH en su conjunto. Atendiendo al hecho de que la población del país tiene un crecimiento muy lento a lo largo del período, podrían esperarse mejoras en su nivel que dieran a la variable mayor incidencia en el progreso del IDH. Puede identificarse escasos períodos de leve recuperación, que coinciden con momentos de mejora relativa de la economía -como la segunda posguerra, o el crecimiento de finales de los ochenta- pero en el largo plazo presenta un ritmo de crecimiento inferior al del indicador en su conjunto.

El Uruguay muestra un desempeño en términos de esperanza de vida y nivel educativo que no tiene correlato con la evolución del PBI per cápita. Esto refleja características propias del desarrollo del país que alcanza un alto nivel de IDH por el crecimiento de los componentes no relacionados directamente con el ingreso. La reflexión que subyace es si para

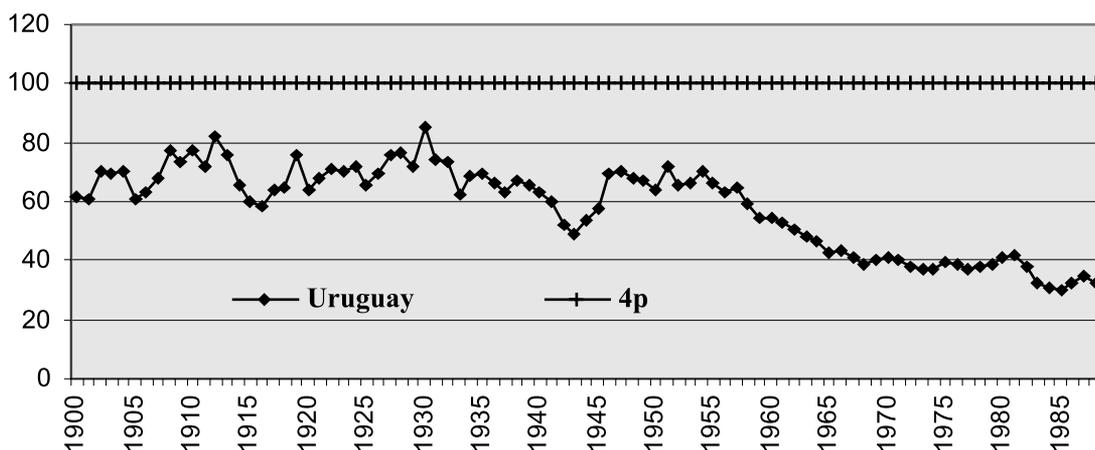
lograr mejoras en la participación del ingreso per cápita en el índice, no sería más adecuado un ajuste metodológico de las restantes variables que incorpore aspectos tales como la calidad de la educación obtenida, o la prolongación de los años de vida en la tercera edad.

6. Relativizando la calidad de vida en Uruguay

Hasta el momento hemos analizado el comportamiento de algunas variables que hacen a la calidad de vida en el Uruguay. No es extraño comprobar que en el largo plazo la mayoría de los indicadores tienden a mostrar una mejoría. Quizás por ello es importante relativizar estos resultados a la luz de comparaciones internacionales para conocer en qué medida el desarrollo humano uruguayo acompaña o se retrasa con respecto a otros países de la región y del mundo.

En una primera instancia es importante señalar que Uruguay, en cuanto a los niveles alcanzados de PBI per cápita, se ubica a comienzos del siglo en torno a 70% de los países más industrializados y hasta fines de la década del '40 mantiene, con algunos altibajos, esa posición (Gráfico 7). A partir de 1954 se distancia sistemáticamente de estos en una tendencia que, al menos hasta el año 1988, no logra revertirse.

Gráfico 7: PBI per capita de Uruguay (comparado GB-USA-FR-GER).

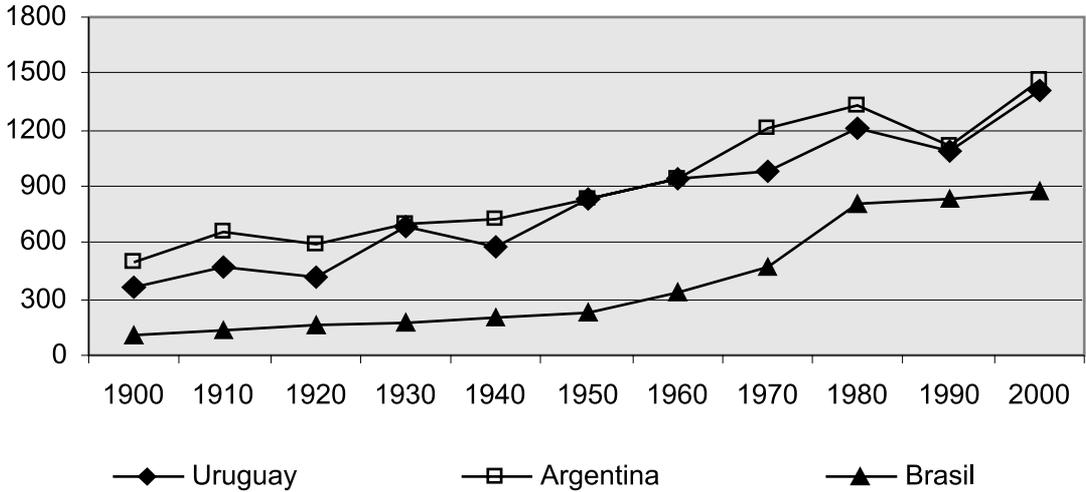


Fuente: Bértola (2000).

Si observamos la región encontramos un desempeño en niveles similares con Argentina prácticamente a lo largo de todo el período (Gráfico 8). Brasil, que a comienzos del siglo mostraba un nivel fuertemente distanciado de Argentina y Uruguay, acorta

distancia entre mediados de los cincuenta y hasta los ochenta. Durante esta etapa, Brasil procesa un cambio estructural, en el marco del proyecto desarrollista, con políticas de fortalecimiento del sector industrial y un marco institucional acorde.

Gráfico 8: PBI per capita comparado 1900-2000.

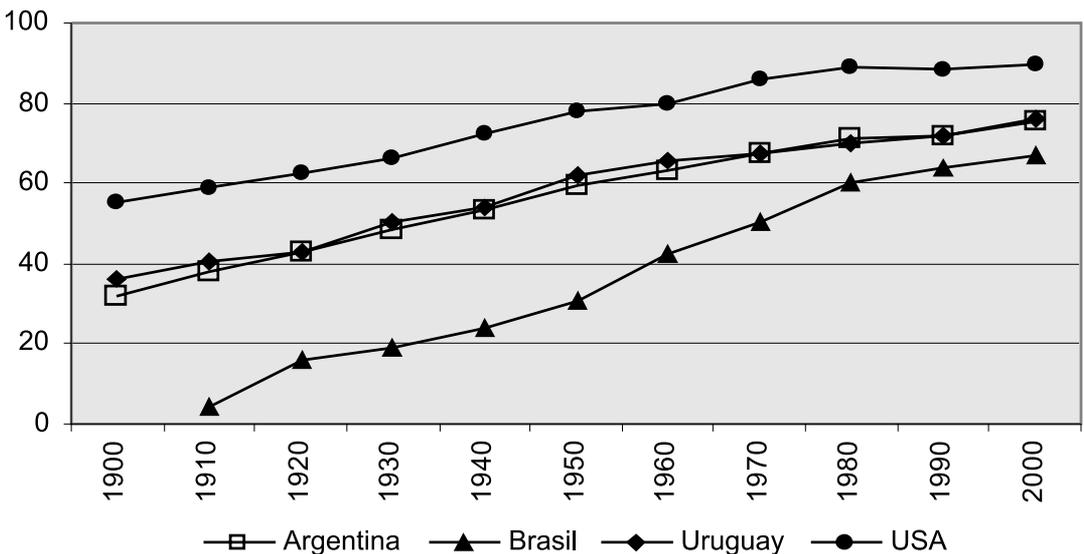


Fuente: Elaboración propia en base a Astorga (2004).

Si comparamos los mismos países en términos de IDH, la brecha entre estos se acorta; todos mues-

tran un avance sustantivo en términos de desarrollo humano, especialmente Brasil (Gráfico 9).

Gráfico 9: Índice de Desarrollo Humano.



Fuente: Elaboración propia en base a Astorga et. Al. (2004), Bértola, Bertoni (1998) y PNUD.

Al incorporar a EEUU en esta comparación, puede observarse la misma tendencia que dentro de la región, de acercamiento de los niveles entre los países. El acortamiento de las distancias entre los mismos y a lo largo del tiempo en el IDH se explica fundamentalmente por los avances en términos de reducción de la mortalidad, que con mayor o menor celeridad, han repercutido en todos los países del mundo (Crafts, 2002: 402).

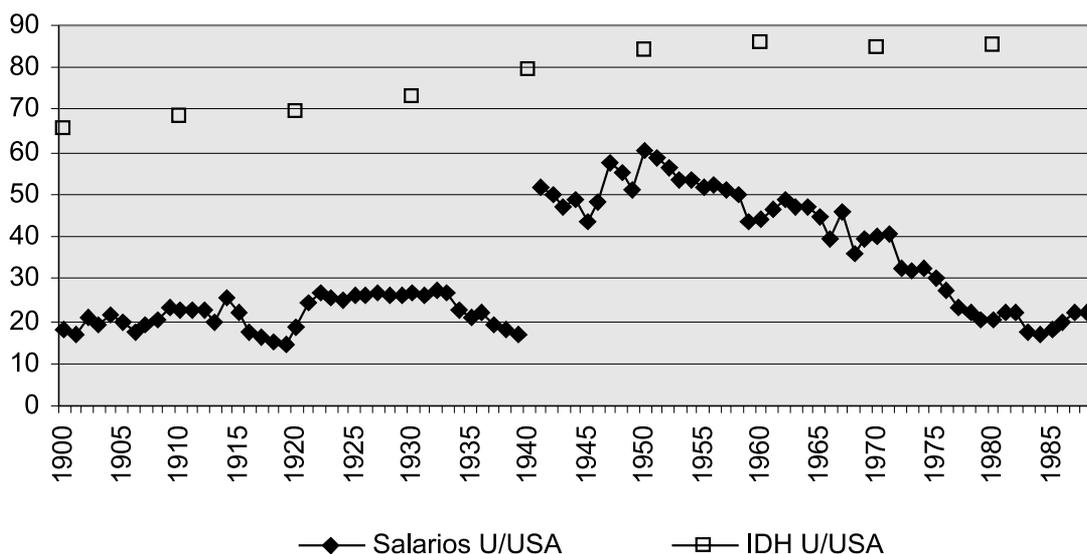
Crafts sostiene que esta menor distancia, entre países desarrollados y en desarrollo, observable entre los niveles de vida en el IDH y el PBI per cápita, se debe en parte a la forma en que el índice incorpora las variables pero también a la existencia de una menor desigualdad en términos de esperanza de vida que en términos de ingresos a nivel mundial.

En este sentido, una vez más, se cuestiona qué tan buen indicador es el IDH para describir la evolución de la calidad de vida. Esta limitante es aún mayor una vez que los países han alcanzado niveles de cobertura educativa y esperanza de vida semejantes a la de los países desarrollados.

La esperanza de vida y la tasa de alfabetización, no admiten un rango de distribución tan desigual como la de los ingresos. La esperanza de vida, que funciona como ancla del IDH, tiene una frontera muy rígida para países en desarrollo, siendo dependientes de la apropiación de los avances científicos y tecnológicos ya existentes a nivel internacional.

Para enriquecer las estimaciones de la calidad de vida es necesario incorporar nuevas variables que den cuenta de aspectos relativos a la distribución del ingreso.

Gráfico 10: Evolución del Salario Real y del IDH. Uruguay respecto a Estados Unidos.



Advertencia: En los salarios reales la serie no puede hacerse continua por incompatibilidades en los precios de cada país. Por tanto solo debe contemplarse el cambio de nivel y sus respectivas tendencias

Fuente: Elaboración propia en base a Bértola (2000) y Astorga (2004).

Hasta el momento, en una perspectiva histórica comparada de largo plazo, solamente contamos con los salarios reales. Consideramos que este indicador está más próximo de una distribución real de los ingresos al interior de cada país en la medida que la mayor parte de la población que percibe un ingreso lo hace a través del salario.

En una comparación con EEUU, el IDH muestra una mejora de Uruguay en el largo plazo. Sin embargo, los salarios reales no presentan la misma tendencia: mientras que en la primera mitad de siglo no divergen, a partir de los '50 la convergencia en términos de IDH tiende a estancarse, pero en tér-

minos de salario real se evidencia una marcada profundización de la brecha que estaría hablando de una distribución relativa peor en Uruguay que en EEUU (Gráfico 10).

7. Agenda pendiente

La discusión acerca de la calidad de vida en Uruguay y en el mundo está lejos de agotarse. Para Uruguay en los últimos años hemos hecho importantes avances en la recopilación y sistematización de información relativa al tema, pero esto mismo nos muestra un camino largo para recorrer.

Se hace necesario mejorar la información sobre la distribución del ingreso y su comparación internacional, en especial la distribución personal del ingreso. Asimismo se podrían construir alternativas estadísticas al IDH, que incluyan los salarios reales y otros ingresos como, por ejemplo, jubilaciones, y mayor información sobre cobertura educativa en términos de cantidad y calidad. No podemos dejar de mencionar que el IDH, tal como lo calcula en la actualidad Naciones Unidas, incluye un índice de desarrollo relativo al género, por lo tanto podría intentarse en un análisis histórico hacer alguna diferenciación de calidad de vida desde una perspectiva de género.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ASTORGA, P., A.R. BERGÉS & V. FITZGERALD. (2004): *The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century*. University of Oxford Discussion Papers in Economic and Social History 54.
- ASTORGA, V. & V. FITZGERALD (1998): "Statistical Appendix", en Thorp, R., *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. IDB, Washington D.C..
- BÉRTOLA, L & BERTONI, R. (2000): *Educación y aprendizaje: su contribución a la definición de escenarios de convergencia y divergencia*, DT 46, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- BÉRTOLA, L., L. CALICCHIO, M. CAMOU, & G. PORCILE (1998): *Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1996*. DT 43, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- BÉRTOLA, L., M. CAMOU, & G. PORCILE (1999): "Comparación Internacional del Poder Adquisitivo de los Salarios Reales de los Países del Cono Sur, 1870-1945", CD *Segundas Jornadas de Historia Económica*, Montevideo, Julio de 1999.
- BÉRTOLA, L. (2000): *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*. Ediciones Trilce, Montevideo
- BÉRTOLA, L. (2005): "A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otros países de nuevo asentamiento desde 1870" *Investigaciones en Historia Económica*, 3/ 2005.
- BECKER, G.; PHILIPSON, T. & SOARES, R. (2003): *The quantity and quality of life and the evolution of world inequality*. En National Bureau of Economic of Economic Research. June, Cambridge.
- CLAEH (1991): *Indicadores básicos del Uruguay.2*. Economía. Montevideo.
- CRAFTS, NICHOLAS (2002): *The Human Development Index, 1870-1999: Some revised estimates*. European Review of Economic History, Vol. 6 Part 3 December, p.395-405.
- DAMONTE, ANA MARÍA (1994): *Uruguay: Transición de la mortalidad en el período 1908-1963*. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.
- JACOB, RAÚL (S/F): *Crisis y mercado de trabajo: una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta*. CIEDUR, Montevideo.
- MIGLIÓNICO, AMÉRICO (2001): *Tablas abreviadas de mortalidad por sexo y edad. Total del país. 1908-1999*. MSP FISS – BIRF, Montevideo
- NUSSEBAUM, MARTHA C. & SEN, AMARTYA COMPILADORES (1993): *La calidad de vida*. The United Nations University. Fondo de Cultura Económica, México.
- OFFER, AVNER (1996): "Introduction" en: Offer, Avner (Ed.). *In Pursuit of the Quality of Life*. Oxford University Press, New York, 1996, p. 1.
- PELLEGRINO, ADELA (2003): *Caracterización demográfica del Uruguay*. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.
- POLLERO, RAQUEL (1994): *Transición de la fecundidad en el Uruguay*. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, agosto, Montevideo.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, LEANDRO (2004): *When did America Fall Venid? Evidence from Long-run International Inequality*. Presented at the Inter-American Seminar on Economics 2004. NBER December, México.

EL FOMENTO DEL TURISMO EN MONTEVIDEO: LA PROBLEMÁTICA DE LOS HOTELES MUNICIPALES, 1915-1950

Nelly da Cunha *

Introducción.

Desde principios de siglo se adecuaron zonas prácticamente vacías de Montevideo y de todo el país en función del ocio, pero también de nuevos espacios productivos. Con la adecuación de los recursos naturales, en particular de nuestras costas, se modificó el paisaje, se instalaron redes de transporte, y se implementaron políticas urbanas afines a esa nueva función. El proceso de valorización del territorio fue casi inmediato a su apropiación; luego, el propio desarrollo turístico, bajo circunstancias diferentes, le confirió otras características. Al predominio turístico de las áreas costeras le sucedió el residencial. En función del turismo, el acondicionamiento hotelero resulta insoslayable. Fue parte fundamental del modelo de turismo de la época, no sólo como predominante lugar de hospedaje, sino también como –junto a los paseos marítimos– uno de los más importantes generadores de la imagen de ciudad turística y de base de desarrollo de las “estaciones balnearias”.

Se tratará, en primer lugar, el período de apertura de hoteles y de concesiones a favor de empresarios privados realizadas por el Municipio entre 1907 y 1914. En segundo término, la adquisición municipal de esas concesiones, el impulso del modelo hotel-balneario con casino, la problemática de su administración y el relacionamiento con la actividad privada.

1. Las concesiones a operadores privados, 1907-1914

A la luz de emprendimientos turísticos actuales, no es aventurado afirmar que todo inicio costero va acompañado de la instalación de hospedaje que cubra las necesidades de una demanda potencial; lue-

go, si prospera, surge la competencia o se inicia el loteo de terrenos cercanos. Este sencillo esquema es tan viejo como el concepto de balneario que pese a sus variaciones de corte urbanístico, prácticas sociales, nuevos lugares ante la saturación y cambios de moda, mantiene rasgos esenciales que lo identifican como tal. Lo que sí parece irreplicable es la cuestión del tiempo que debe transcurrir entre el inicio y el despliegue y consolidación. Para mediados de los años '30 se aseveraba que el 95% de los terrenos con construcciones en Pocitos, Malvín y Carrasco pertenecían a uruguayos. (Zumarán Arocena, s/f.:27) Por ello, el mayor volumen de visitantes se concentraba en la hotelería, convirtiéndola en el centro exclusivo de sociabilidad veraniega. No es de extrañar entonces la sucesión de emprendimientos hoteleros de envergadura, tanto en Montevideo como en el entorno costero del país.

El Cuadro 1 da cuenta del proceso inicial de la construcción de hoteles-balneario y de su articulación con los juegos de azar a partir de 1911. Su límite marcado en 1914 indica el fin del predominio privado, que se mantendrá hasta 1935. Se hace énfasis en el régimen de concesión que aparece en dos formas: la concesión de terrenos públicos para este tipo de construcción y la concesión del permiso para la instalación de casino.

2. Las adquisiciones de los Hoteles-balnearios: motivos y argumentos

Ante la invasión de la costa con instalaciones que satisfacían las necesidades de los veraneantes, forasteros, turistas –como así se les llamaba indistintamente– y del acondicionamiento hotelero iniciado por arriesgados inversores, la autoridad municipal irrumpió en el escenario con el tendido de la infraestructura (calles, paseos, iluminación, saneamiento), reglamentando el uso del espacio costero ante su popularización. “El modelo de estancia marítima” utilizando la expresión de Alain Corbin, (Corbin, 1993) fue adquiriendo su perfil con el esfuerzo privado y la voluntad estatal. El hotel bal-

* Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Historia Económica y Social; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.
ndacunha@netgate.com.uy

Cuadro 1: Las concesiones hoteleras a operadores privados y municipales.

Hotel	Año	Tipo de concesión	A privados	Pública	Inauguración
Casino Parque Hotel	1907	Uso de terreno público en el Parque Urbano y de juegos de azar a la empresa en 1911	Luis Crodara y Cía.	IMM a partir de 1915	1909
Hotel Prado	1910	Terrenos públicos en el Parque del Prado, concesión de juegos al Municipio en 1911		IMM	1912 restaurante
Hotel Casino Carrasco	1912	Terrenos privados en Carrasco y concesión de juegos de azar a la empresa	S.A. Balneario Carrasco	IMM a partir de 1915	1921
Hotel Casino de los Pocitos	1914	Uso de terreno público en Playa Pocitos y concesión de juegos de azar a la empresa	Algorta Guerra Hnos.		No se construyó

neario, cuyo pionero fue el Hotel Argentino de Pocitos de fines del S. XIX, evolucionó sofisticando su arquitectura, renovando su equipamiento y atracciones, e integrando los casinos, de los que al parecer dependía el éxito empresarial de la gestión. Claro está que sólo el Parque Hotel y el Carrasco disfrutaron en Montevideo de ese privilegio hasta 1935. Pero seguramente, y como esperaba el Municipio, el nuevo producto turístico, el hotel-balneario con casino, gestaba un nuevo perfil que a largo plazo rendiría sus frutos.

Es posible considerar la compra de ambos hoteles –Casino Parque Hotel y Hotel Carrasco–, como parte del proceso de apropiación municipal del espacio costero y recreativo. Para la instalación hotelera del Parque Hotel restaban 27 años de concesión, del casino 6 años. Si bien el impacto del comienzo de la Primer Guerra Mundial desestimuló los proyectos privados, es posible considerar que más bien facilitó ese proceso y permitió amigables negociaciones. Es decir, sin desconocer la paralización de capitales y la crisis financiera de 1913, es lógico pensar que en el marco de plena expansión del Estado central batllista y del auge de ambiciones monopólicas, el Municipio tuviese sus propios proyectos expansivos.

El antecedente de inversiones en servicios municipales vinculados a la recreación se puede encontrar en 1910 en el llamado Hotel del Prado, que en realidad nunca prestó servicio de hospedaje ni de

sala de juegos. La escasez de las finanzas municipales, en pleno período de expansión de la ciudad, influyó en la búsqueda de recursos; el concepto de que el monopolio estatal amparaba el interés general e incrementaba los recursos se transformó en la solución ideal.

Los términos manejados en la sesión del 31 de agosto de 1915 de la Junta Económico Administrativa, en la que se tomó la decisión de la doble y simultánea adquisición hotelera conforme al informe del Intendente Santiago Rivas, resultan gráficos si se los vincula al argumento de defensa de los intereses generales y fiscales manejado por el batllismo, en esta ocasión en la órbita municipal. Los objetivos enumerados fueron: 1- aumentar el patrimonio comunal en lugares excepcionales, 2- obtener el monopolio “directo y seguro de todos los juegos”. Con la administración directa, se aspiraba a que el juego funcionara en forma “decorosa” para aplicar su producto a la finalización de la obra del Hotel Carrasco, así como “realizar obras de provechosa utilidad para la capital”, y “continuar en forma activa la Rambla de Pocitos” hasta Carrasco. Se señalaba que este paseo, al contribuir al “embellecimiento urbano”, realizaba los atractivos naturales; prestigianado “la ciudad balnearia” se fomentaba el turismo (J.E.A., 31/8/1915:99).

Parece clara la búsqueda de medios económicos –más redituable en régimen monopólico– para instalar la imprescindible infraestructura que adecuara

los recursos naturales para el uso social. La misma sesión acordó aprobar los convenios que habían sido aprobados ad-referendum entre el Intendente y las respectivas sociedades –Parque Hotel y Hotel Casino Carrasco– del 11 y 18 del mismo mes, aconsejando que los productos obtenidos por cualquier concepto se volcaran al pago de las obligaciones contraídas, y “no acordarse en adelante ninguna concesión de juego dentro de esta zona, que pudiera perjudicar los intereses de los establecimientos municipales.” (J.E.A., 31/8/1915:100). Al estar ubicados ambos hoteles en los extremos de la zona de potencial influencia turística se abarcaba nada menos que el entorno costero comprendido entre Ramírez y Carrasco.

En efecto, en diciembre de 1915 fue declarada caduca la concesión de la firma Algorta Guerra Hnos., en el entendido de que ante la solicitud de prórrogas para la instancia de presentación de planos y otras obligaciones, “las ventajas que el Poder Ejecutivo consideró que existían para acordar la concesión” se basaban en el cumplimiento de los plazos (R.N.L.D. 1/12/1915:364-65). Al no cumplir con la donación de 50 mil pesos para las obras públicas, para las cuales urgía su financiación, el proyecto dejó de interesar al Municipio.

Pero como hemos visto, un nuevo factor entró en escena. Al adquirir nuevas obligaciones, que recayeron sobre el producto de los Casinos, la competencia en el área costera perjudicaba los intereses municipales. El tiempo de las concesiones privadas de los casinos montevideanos había terminado. Hasta 1935, el Municipio ejerció el monopolio del juego en Montevideo –al menos del legal-, tal como lo había propuesto en 1906 Luis Crodara y Cía.. Con las adquisiciones de los derechos de explotación en 1915, el Municipio se apropiaba del 45 % de los ingresos brutos, en lugar del probable 35%, ingresos que aumentarían al permitir el Poder Ejecutivo el funcionamiento extendido a todo el año. Con el monopolio del juego se aseguraban las ganancias. Las rentas que podían generar los hoteles ni se mencionaban, pero del binomio hotel-casino provenía la ventaja de explotación. En 1935 la concesión de juegos a la Compañía Nacional de Hoteles S. A. (Rambla Hotel), determinó el fin del buscado monopolio. La municipalidad, acudió en vano al Ministerio de Salud Pública como controlador del bienestar público y como beneficiario de las rentas generadas por el juego en la órbita comunal, en busca

de apoyo para detener una decisión que a su entender perjudicaría a ambos (Crónica, 11/5/1935:12).

Las tres partes beneficiarias del producto de los Casinos fueron los gobiernos municipales, la Asistencia Pública y, en el caso de concesión privada, la empresa concesionaria. La administración de los hoteles balnearios y casinos quedó a cargo de la Comisión de Hoteles y Casinos, formada con integrantes del gobierno municipal.

La incidencia de algunos factores

Se han manejado en este trabajo una serie de motivos y argumentaciones que incidieron en las decisiones municipales sobre la compra y venta de hoteles y el fracaso del proyecto privado de hotel-casino en Pocitos de 1915. A conformar este contexto podría contribuir un breve análisis de la situación de la industria de la construcción en el país, y en particular en Montevideo, en el período de 1911 y 1930. Entonces, se registraron los cambios de propiedad del Parque Hotel y Hotel Carrasco (1915) de manos privadas al Municipio. Al parecer, el estallido de la Primera Guerra generó incertidumbre en el ámbito privado, incidiendo, por un lado, en la toma de decisiones. Por otro, encontró en la comuna una acogida positiva. En el mismo sentido debió contribuir la crisis financiera de 1913 al preceder la guerra con recesión económica y la consiguiente retracción de los negocios. La incertidumbre se completaba con el posible impacto negativo de la guerra en los flujos turísticos y con el abandono del patrón oro operado en 1914.

La pregunta es, qué aconteció en la industria de la construcción, situación que podría explicar en parte la decisión privada de abandonar los proyectos turísticos.

En primer lugar se ha tomado dos indicadores: el comportamiento del índice del PBI real de la construcción a nivel nacional (en base a dos estudios realizados por Bértola y colaboradores, 1998, y por Bertino y Tajam, 2000) y la variación de precios y permisos de construcción otorgados en Montevideo. Todos ellos estarían indicando un descenso del nivel de la actividad entre 1914 y 1918. El índice del PBI de la construcción descendió de 73 en 1912, a 31 en 1918 (Bértola et. Al. 1998), recuperándose a partir de 1920 y hasta 1930, año en el que nueva-

mente descendiendo. En sentido inverso evolucionaron los precios de la construcción. Entre 1912 y 1922 el índice subió de 98.7 a 156.7, pasando a descender durante el resto de esa década así como en la mayor parte de la siguiente. (Bértola et.al, 1998:53 y 61). En la retracción de la actividad privada, el comportamiento de la construcción de hoteles no sería una excepción.

Estos resultados son coincidentes con el estudio realizado por Bertino y Tajam, que señala como peculiaridad de la industria de la construcción su sensibilidad ante las crisis, manifestándose en inmediatas caídas ante los trastornos económicos, señalando que las inflexiones negativas se manifestaron en la edificación privada más que en la pública, al obrar esta última como “amortiguador” (Bertino y Tajam, 2000:20).

Si se atienden los valores constantes de la construcción en Montevideo en esos años el panorama no difiere. Los permisos de construcción en 1915 constituyeron casi la mitad con respecto a 1908. Los niveles más bajos se registran en 1916 y 1917. En 1920 se recuperan y sobrepasan los registrados en la década anterior.

Como las oscilaciones del PBI se registraron en otras actividades, entre ellas la ganadería, se podría concluir que el estado general de la economía del país no alentaba nuevas inversiones y menos aún, aquellas de carácter riesgoso e incierta rentabilidad.

Más allá de esos aspectos coyunturales, tampoco es observable en tiempos de estabilidad la inclinación de los empresarios por negocios que implicaran importantes inversiones en la tierra urbana que fueran más allá del loteo y de la construcción de viviendas. Esta problemática ha sido trabajada por el historiador Raúl Jacob señalando que el sector mercantil y los propietarios rurales, como “impulsores del cambio”, le huyeron al “riesgo productivo” y a los “esfuerzos prolongados”. Y que los instrumentos en la búsqueda de status y seguridad radicaron en la especulación y usura, en la compra de tierras y ganados, en la adquisición de títulos de deuda (Jacob, 1988:110-112). Coincidente con este planteo es la posición de Lenzi, y otros, al afirmar que los capitalistas invirtieron en tierras urbanas obteniendo sus ganancias en la especulación e indicando una relativa expectativa por la edificación (Lenzi, Arana, Bocchiardo, 1986:30).

De todas maneras las políticas públicas instrumentadas por el gobierno batllista parecieran encastrar perfectamente con aquellas mentalidades, hasta el punto que parecieran complementarias; donde no acudían potenciales empresarios nacionales estaba el Estado –central o municipal– para asumir riesgos. El dominio municipal se justificaba, los hoteles con casinos atraían recursos desde el exterior.

Con la finalidad de ampliar esta óptica cabe agregar un ejemplo de perseverancia en el negocio hotelero, como el del propietario del Copacabana Palace Hotel en Rio de Janeiro. Luego de financiar la construcción de éste, al inicio de la década del '20 con acciones provenientes de otro hotel de su propiedad en esa ciudad, Octavio Guinle lo dirigió personalmente vigilando la calidad del servicio. Para ello fijó residencia por un lapso de cincuenta años, y hasta su muerte, en una suite presidencial, logrando el ambiente sofisticado de diversión al que aspiraba la burguesía europea y norteamericana. Las diferencias parecen notables: el Copacabana se convirtió entre 1930 y 1950 en el centro del espectáculo de Rio de Janeiro, diversificando sus atracciones se logró que la segunda guerra, lejos de significar un freno turístico, lo convirtiera en un reducto elitista. (Boechat, 1999:71)

3. Las inversiones hoteleras

Dos situaciones diferentes

Las inversiones en los hoteles Casino Parque Hotel y Hotel Casino Carrasco recayeron sobre las arcas municipales y en parte se autofinanciaron, a diferencia de la construcción del espacio recreativo montevideano, en el que el Estado central contribuyó mediante aportes especiales sin reintegro y con préstamos para la ampliación de parques y ramblas. (da Cunha, 2002:26) El Cuadro 2 resume los montos, financiaciones y fuente de recursos correspondientes a ambas adquisiciones.

Las adquisiciones del Parque Hotel y del Hotel Carrasco implican situaciones económicas diferentes. La compra del Parque Hotel, realizada en el contrato entre la empresa y el Municipio el 11 de agosto de 1915, incluyó el hotel y casino equipados, en funcionamiento, sin terrenos e inversiones externas

Cuadro 2: Adquisición del Casino Parque Hotel y Hotel Casino Carrasco en 1915.

Parque Hotel Casino (en pesos)			
Precio de compra	Condiciones del costo financiero	Total	Cancelación prevista de deuda
1.100.000	Obligaciones municipales 6% de interés en 5 cuotas anuales fijas de 25.800 amortizables en 10 semestres	1.290.000 *	1920
Fuente de recursos	Casino del Parque Hotel **		

Hotel Casino Carrasco						
Precio de compra	Condiciones del costo financiero	Sub total	Costo final de obra	Costo del equipamiento	Total	Cancelación prevista de deuda
250.000	Obligaciones municipales 6% de interés en 36 cuotas fijas anuales de 14.700 por el monto de 210.000 + 4 cuotas semestrales de 10.000	569.200 *	1.008.204	600.000	1.608.774	1954 1958: 84.800 sin cancelar
Fuente de recursos	Casino del Parque Hotel			Erario Municipal		

Fuente: R.N.L.y D., 31/8/15, 20/11/15 y 1/12/15. D.S.C.R. 14 de octubre de 1915 y *Boletín Municipal*, agosto de 1923, T.VIII, No.74, p.810.

*Cálculos elaborados en base a las formas de pago (cuotas fijas) El costo final de obra es aproximado.

** Por Decretos del Poder Ejecutivo del 31/8/15, 20/11/15 y 1/12/15 en base a propuesta municipal: suspensión temporaria de adjudicaciones de proventos del juego a reparticiones/instituciones de beneficencia, concesión definitiva y funcionamiento anual del Casino. Beneficios estimados del Casino del Parque Hotel durante 5 años: 1.650.000.

a éstos, a excepción del paseo público contiguo. La obra había sido realizada con recursos privados en terrenos públicos. El Municipio había logrado realzar la ciudad balnearia sin desembolso alguno, asegurándose la participación en las ganancias futuras.

En cambio, por el contrato realizado el 18 de agosto, el Municipio adquirió las obras del Hotel Carrasco ubicadas en predios de propiedad privada, la manzana correspondiente, el tramo de la rambla y calles abiertas o proyectadas, un terreno con cuatro manzanas y los derechos de explotación de juegos de azar.

En el Parque Hotel, la administración del complejo permitió una generación inmediata de rentas, constituyendo un probado atractivo turístico. En el Hotel Carrasco, por el contrario, la finalización de las obras edilicias y urbanísticas enfrentaba un probable atraso con respecto al plazo de construcción concedido a la empresa (debía finalizar en 1915), y su éxito sólo podía ser estimado en función al crecimiento de otras áreas turísticas selectas ya existentes.

Por lo tanto, los montos iniciales de 1.100.000 (Parque Hotel) y 250.000 pesos (Hotel Carrasco) conllevan situaciones diferentes. Mientras en el pri-

mer caso los recursos especiales, generados por su Casino permitieron la cancelación de la deuda en tan sólo cinco años, en el Carrasco, a la inversión inicial se debió agregar, entre 1918 y 1921, el costo de las obras para ponerlo en funcionamiento. Con igual fuente de recursos –Casino del Parque Hotel– se cubrió ese costo; en cambio el equipamiento fue cubierto por el erario municipal (IMM, *Boletín Municipal*, T.VIII,1923:810). Esta inversión (600.000 pesos) representaba el 14% de las rentas municipales de 1920.

La otra cara del negocio municipal hotelero la representan los empresarios privados, que pocos años atrás habían iniciado el proyecto con entusiasmo. En los estatutos de la S.A. Hotel Casino Carrasco se fijó un capital de 1 millón de pesos, a invertir por la totalidad del proyecto, componiéndose un capital inicial en acciones por 300.000 pesos. (Estatutos S.A.Hotel Casino Carrasco, 1913: 5) Solo se cuenta con la opinión de Alfredo Arocena para el caso del Hotel Carrasco, realizada en 1936. Los 210.000 pesos en obligaciones sin servicio hasta 1917 fueron vendidos en la Bolsa al 62 y 63 % del valor, que sumadas las cuatro cuotas representaron 170.000 pesos para la sociedad. Su punto de comparación partía de la renta futura, estimada en el rendimiento fijo de 200.000 pesos anuales del Casino, de la valorización de los terrenos involucrados en la transacción estimando un valor “real” de 400.000 pesos, y de la suma de 295.000 pesos invertidos en la obra del hotel, concluyendo que las condiciones del negocio habían sido “excepcionalmente favorables” para el Municipio. (Barrios Pintos, 1994:148-49)

Varios fueron los factores que pudieron haber incidido en la formación de precios de los terrenos de la zona costera de Carrasco. Su localización cercana a la costa y al Hotel generó expectativas desde el inicio del loteo para futuros negocios de cuño especulativo. La abundancia de tierras – en una zona sin urbanizar– parece más aparente que real. Teniendo en cuenta su localización como fuente de expectativas, los terrenos más cercanos al mar no pertenecían mayoritariamente al grupo constituido en la sociedad inmobiliaria dirigida por Alfredo Arocena, situación esta última que difícilmente los podía favorecer al momento de vender. La sociedad, entonces, no vio colmadas sus expectativas en la transacción de 1915. Vendió parte de las tierras antes de que se cumpliera el tiempo necesario para la valorización esperada, que ocurriría después de culmina-

do el Hotel –principal generador del atractivo. Por otra parte, tampoco la capacidad de pago del Municipio podía alentar mejor cotización. La inclinación del empresariado por invertir en tierras urbanas costeras aún se veía favorecida al contar con espacios con mejoras sin valorizar y más apetecibles por su cercanía a la ciudad.

En cuanto a la esperada valorización, y pese a la variación de los precios de cada terreno que respondía a la cercanía al hotel o a su salida directa al mar, se puede adelantar la hipótesis de que a mediados de los '30 estaba dando frutos a sus propietarios. En 1909 Alfredo Arocena adquirió terrenos por 0.02 pesos el metro cuadrado, los que en 1912 vendió a la Sociedad Anónima Balneario Carrasco a 0.29. En 1923 Francisco Piria compró una parte a 0.30. Por 1934, los terrenos más cercanos al mar alcanzaban en promedio los \$6.70, en una zona intermedia \$2.88, y \$1 los más alejados (Zumarán Arocena, s/f: 34).

4. La administración del Casino Parque Hotel

La administración del Parque Hotel, desde su adquisición hasta 1950, alternó los regímenes de administración directa y concesión privada que se resumen en el Cuadro 3. La conveniencia de una u otra forma de administración fue objeto de discrepancias en el gobierno municipal. El sector colorado batllista, y sus aliados según el momento, fueron consecuentes con la idea de que la administración directa era la conveniente: independientemente de los resultados económicos directos la ciudad se beneficiaba. Las ganancias debían provenir de los casinos, los hoteles serían los referentes en excelencia. Esos conceptos no siempre consiguieron unanimidad.

La rigidez de la estructura gubernamental de la que dependían las concesiones privadas, las descuidadas gestiones municipales que generaron investigaciones en 1923 y 1930, la falta de idoneidad en su manejo, eran situaciones a las que se sumaba las discrepancias de origen político, que a menudo influyeron en la toma de decisiones de rango administrativo y que complicaron las discusiones y las disposiciones resultantes. La instalación hotelera del Parque Hotel fue objeto de vaivenes y contramarchas que de por sí pueden sugerir rendimientos exiguos o nulos. Sin embargo, las licitaciones siempre

encontraron interesados. En 1929 el Concejal Próspero Brunet recordaba que "(...) cada vez que un Concejo termina su mandato y otro le sucede, se plantea a la nueva autoridad el problema grave de la administración de los hoteles. En 1923 y 1926, los dos nuevos Concejos han mantenido largas discusiones sin que se haya llegado a nada definitivo. Todas las soluciones han sido de carácter provisional (...)". No se lograba consensos en torno a alguno de los sistemas porque, según su opinión, nadie estaba capacitado en la materia. Esa opinión era ratificada por el Ing. Juan Fabini, también integrante del Concejo, calificando a la gestión hotelera de "régimenes ocasionales" y recordando que ni siquiera la actuación de la Comisión de Hoteles y Casinos había sido permanente (CAL, T.2, 1929:4513-18).

La interrogante más adecuada es si la administración municipal, sin crear organismos idóneos, era capaz de extraer rentas decorosas de ese patrimonio. Sobre el Casino allí instalado, después de las discusiones iniciales, nadie se atrevió a poner en duda su explotación directa; sólo fue objeto de atención la generosa distribución hacia otros organismos ya que, como a veces se planteó, una mayor cuota parte debía ser destinada al mantenimiento de los hoteles.

Más allá de las convicciones de la administración montevideana, el hotel-casino, en su función de centro promotor turístico, fue reconocido como

tal al crearse la Junta Local de Punta del Este en 1934, ya que se le otorgó fondos especiales al nuevo organismo, entre ellos el aporte de 1 millón de pesos en títulos del Banco Hipotecario del Uruguay para la construcción de un hotel-casino. Lo novedoso es el establecimiento de antemano del arrendamiento del hotel, así como la permanencia del Casino en régimen de gestión municipal (RNLD, 14 de mayo de 1834:1081-84).

Las concesiones privadas el Casino Parque Hotel

Adquirido el Parque Hotel se ensaya la primer concesión de administración privada a cargo de Juan Mazzina por el término de un año, entre el 8 de diciembre de 1915 hasta 1916. El concesionario operaba con la dirección del Palace Hotel de Buenos Aires, según figura en la propaganda del Parque Hotel. En 1918 igual asesoramiento se repetiría en el Biarritz Hotel Casino de Punta del Este, buscando una probable garantía de buen servicio y prestigio ante la potencial clientela rioplatense (Anales, Revista Nacional, N°.XII y XVIII). ¿Se estaba iniciando la versión local del sistema de cadena por franquicias con la administración municipal como capitalista? Indudablemente la inexperiencia en materia hotelera pautó ensayos de corto plazo, ninguno convenció al gobierno local que parecía nau-

Cuadro 3: Administración municipal y concesiones privadas del Parque Hotel.

Año	Administración IMM	Concesión privada	Condiciones
1915-16	----	Juan Mazzina	Sin licitación. 1 año
1917-21	Comisión de Hoteles y Casinos	----	----
1921-24	----	Cherubino Cassoni	Licitación pública. Entre 3 y 5 años
1924-30	Comisión de Vigilancia de Hoteles y Casinos	----	----
1930-34	Comisión Administradora de Hoteles y Casinos	----	----
1934- 38		José Rodríguez y Agustín Pereira	Licitación pública. 4 años

Fuente: Elaborado con datos del Boletín Municipal de los años correspondientes.

fragar ante el desconocimiento de la problemática técnica que implica la administración hotelera.

Frente al vencimiento del contrato municipal, el concesionario solicitó ante la Intendencia la renovación hasta 1919. Le fue denegada con el argumento de que reglamentariamente la Junta estaba impedida de realizar cualquier tipo de contrato que excediera el período de gobierno que caducaba el 30 de diciembre de 1916. La Intendencia obtuvo el aval del Ministerio del Interior para la administración y explotación directa del hotel por esa temporada “suprimándose así la intervención inmediata de arrendatarios que, como terceros interesados, es presumible que nunca prestarán a los servicios respectivos el celo y atención de la autoridad municipal, si llega a conseguir el funcionamiento con una organización apropiada.” (RNLD,22/11/16:760-61) Esta decisión que no provino del seno de la Junta, sino del gobierno central ante la sugerencia del Intendente Francisco Accinelli, sería cuestionada por algunos de los integrantes de la Junta entrante. Se iniciaba así la serie de “régimenes ocasionales”.

El 23 de agosto de 1917 el vocal José Ma. Silva y Antuña, presentó el proyecto de autorización a la Intendencia para llamar a licitación para la explotación del Parque Hotel hasta la fecha de vencimiento de la Junta, el 31 de diciembre de 1919. El conflicto de poderes entre el Intendente y la Junta sobre la administración del Hotel expresa que la gestión hotelera municipal generaba ciertas resistencias más allá de la discusión sobre si el bien pertenecía exclusivamente al Municipio o a la Intendencia. Lo cierto es que no lo podía arrendar sin el consentimiento de ésta (JDM,29/11/17:126-132). El tema no fue resuelto hasta la reorganización del gobierno departamental, que entró en funcionamiento en 1920, los problemas administrativos se sucedieron ocasionando el cierre temporal del hotel.

El 5 de enero de 1920 la Comisión Delegada de la Asamblea Departamental relevó de sus funciones a los administradores del casino y del hotel, con el cometido de reorganizar los servicios. Las bases de la reorganización consistieron en la elaboración de un plan de funcionamiento de la sala de juego, seleccionando el personal subalterno y suprimiendo las comisiones que se le asignaban al personal. Del servicio hotelero, la organización rigurosa con una contabilidad prolija comprendiendo el inventario de sus existencias. Con ese cometido se procuró asesoramiento técnico externo con la intervención de un

funcionario del Banco República (CAD,31/1/20: p.24).

De todas maneras, y a pesar de los intentos de reorganización administrativa, en 1921 el Concejo de Administración decidió la apertura de licitación pública para el arrendamiento del Parque Hotel y del Hotel Carrasco a inaugurarse. Para el primero se presentaron 9 solicitudes; en cambio, el segundo quedó bajo la administración municipal. La propuesta de la firma Cherubino Cassoni obtuvo el aval de la Comisión de Hoteles y Casinos.

Las condiciones generales del régimen de concesiones a privados implicaban la obligación del concesionario a mantener el hotel abierto todo el año y al pago de cuotas anuales, que lo habilitaba al uso de la mayor parte de las instalaciones a excepción del Casino. A su vez el Municipio debía mantener en buen estado todas las instalaciones.

Sin embargo, la solución al problema de administración, ahora privada, seguía sin satisfacer. En la Memoria y Balance de 1920 a 1922 se advirtió que si bien el hotel había funcionado “a cargo del arrendatario y bajo la vigilancia y contralor de la Comisión de Hoteles y Casinos, en lo que se refiere al cumplimiento estricto de las obligaciones impuestas en el contrato de arrendamiento,” se sugería “que en el futuro sería conveniente que el Municipio explotara directamente este tipo de establecimiento.” (IMM, Boletín Municipal, T.VII:362)

Ante la serie de irregularidades en el funcionamiento de los establecimientos municipales –casinos, Hotel Carrasco y restauran del Prado- se llevó a cabo en 1923 una investigación a la Comisión de Hoteles y Casinos encabezada por la delegación riverista. A pesar de las irregularidades constatadas en la gestión municipal transcurridos los tres primeros años de la concesión del Parque Hotel, en 1924 el Concejo de Administración tomó la decisión del retorno a la administración directa. La discusión se centró en si el contrato de concesión había vencido el 31 de diciembre de 1923 o continuaba hasta 1926, a los cinco años de firmado. Según lo determinaba la Ley Orgánica al vencer el Concejo, la Asamblea Representativa debió pronunciarse sobre la continuación de dicho régimen. Como no se había pronunciado se estimó que el contrato no había caducado.

El argumento que estaría definiendo una estrategia más allá de los debates puntuales fue el de que

todos los establecimientos debían estar en igualdad de situación, arrendados o en administración directa; “(...) no se podía mantener un estado de competencia como el mantenido” hasta el momento. No faltó el argumento político partidario: “La administración directa de los hoteles es una nueva mejora que nuestro partido agrega a su programa”, expresó el integrante por el Partido Colorado de la Asamblea Representativa Ricardo Barrandeguy (IMM, Boletín Municipal, T.2: 446). Expresiones que, contextualizadas con el discurso de José Batlle y Ordoñez adquieren significado: propender a la expansión del turismo bajo la intervención estatal, en este caso del gobierno local, habiéndose defendido el manejo de los juegos en forma monopólica pocos años antes.

Por otra parte, avanzaba el proceso de descentralización y autonomía de los municipios. Las discrepancias se originaban en parte porque en el gobierno municipal se dirimía la pugna entre las fracciones partidarias e intrapartidarias, inclusive en la toma de decisiones de orden administrativo. El sistema de gobierno colegiado en vigencia a partir de 1919 y la Ley Orgánica del mismo año reorganizaron el gobierno municipal en Concejos de Administración y Asambleas Representativas. Continuó el proceso de descentralización administrativa de 1903, y se acentuó la autonomía política, ya que sus miembros provenían de la elección popular a diferencia de la figura de los anteriores Intendentes elegidos por el Poder Ejecutivo. Por tanto comenzaba a regir la representación partidaria y la neta separación de las funciones ejecutivas de las administrativas, aunque esta última no siempre fue bien interpretada. En el orden administrativo es de destacar la autonomía económica con la posibilidad de crear impuestos.

Comenzados los años '30, dos factores más pesaron en la toma de decisiones: uno, de orden coyuntural, la crisis económica de 1929 cuyo impacto se hizo sentir en los primeros años de la década del '30, al que se asoció el de gestión municipal en el nuevo contexto. La reducción de gastos estatales propuesta y llevada adelante por el gobierno de Gabriel Terra también llegó a los municipios. El 14 de marzo de 1933 el Concejo de Administración propuso normas administrativas para reducir los gastos, cuya aplicación no resultó satisfactoria en la gestión hotelera. La concesión privada de servicios, sobre todo la de los hoteles que no resentiría la administración de la ciudad, aunque en otras ocasio-

nes no había generado unanimidad, fue el recorte más directo que esta vez no generó discrepancias. El gobierno municipal se había renovado mayoritariamente luego del golpe de Estado de Gabriel Terra del 31 de marzo de 1933. El Concejo de Administración quedó vacante, a excepción de su Presidente Alberto Dagnino, que fue nombrado Intendente, figura que retorna en la reorganización. La Junta Deliberante de Montevideo, que sustituyó a la Asamblea Representativa, redujo el organismo legislativo en casi en una sexta parte y se nombraron nuevos integrantes. La Constitución de 1934 dio continuidad al cargo de Intendente –en el que permaneció Dagnino– y se restablecieron las Juntas Departamentales de representación proporcional. La facultad de crear impuestos fue restringida nuevamente.

El 27 de abril de 1934 la Junta Deliberante, con el aval del Intendente –consecuente defensor de la administración directa–, resolvió la tercera concesión realizada luego de la adquisición. Sólo se incluyó al Parque Hotel. En cambio, el Hotel Carrasco seguiría en manos municipales. El Departamento de Hacienda entendió que su arrendamiento “no sería conveniente” ya que no ocasionaba “quebrantos a la economía municipal”. Por el contrario, su contralor y dirección eran indispensables para consolidarlo. Nuevamente se instalaba el estado de competencia entre administraciones pública y privada. Las condiciones establecían, en un escueto artículo, un período de concesión de cuatro años, excluyendo los arrendamientos del Casino. Previo inventario, el arrendatario haría uso de gran parte del equipamiento (IMM, Boletín Municipal, N° 30:895).

El 15 de noviembre de 1934 el hotel fue adjudicado a José Rodríguez y Agustín Pereira por 1.500 pesos mensuales (IMM, Boletín Municipal, N°38:1128).

En 1938 el hotel retornó a manos municipales. En octubre, el Municipio invirtió 90.000 pesos, provenientes del rendimiento de las salas de juego, en re-acondicionamiento de la hotelería, incluyendo el Miramar y el del Lago. A esta altura, la comuna había perdido el monopolio del juego con la inauguración del Rambla Hotel; a cambio recibía la comisión establecida en la ley de juego de 1911.

La administración municipal, ante las desventajas que traía aparejada la larga temporada baja, comenzó a utilizar con otros fines estas importantes

instalaciones, de uso predominantemente veraniego, para mantenerlas en relativo funcionamiento. En la “temporada de invierno”, se destinaron los salones del Parque Hotel como lugar de encuentro de la sociedad montevideana y en 1928 obtuvo el privilegio de una firma cinematográfica para la exhibición de estrenos de películas, modalidad que sería trasladada al Hotel Carrasco.

El gobierno municipal en la discusión de las concesiones en 1929

El tipo de gestión más conveniente para el patrimonio hotelero municipal -ampliado sobre el final de la década del '30 con los hoteles Miramar y del Lago- fue materia de discusión que se inició tan pronto como fue adquirido. Los límites partidarios resultan más visibles en el sistema de gobierno colegiado con representación partidaria. Los fundamentos expresan con meridiana claridad lo que entendía la corriente batllista del ámbito municipal como política turística, así como las posiciones de la oposición.

Con la experiencia acumulada a partir de las adquisiciones de 1915, a fines de la década del 20 se visualizan dos tipos de definiciones: en la primera, en la que todos los integrantes del Concejo estaban de acuerdo, los Casinos debían permanecer en régimen de gestión municipal o en todo caso estatal. Y justamente esta definición en bloque, al parecer, no resultaba coherente con la defensa de las concesiones hoteleras; el proveedor de rentas seguras, en especial para el Hotel Carrasco, que lógicamente debía funcionar como motivante para los potenciales hoteleros, no se licitaba. La segunda consistió en la división de los concejeros en dos posiciones irreconciliables: la gestión directa y la concesión de uso o “arrendamiento”. En torno a la defensa de la gestión municipal se definieron los colorados batllistas; la oposición estuvo representada por los nacionalistas, a los que a menudo se aliaba el riverismo.

En lo que respecta a las posiciones de la Asamblea Representativa de Montevideo, no se ha accedido a la fuente, pero las votaciones favorables a las concesiones que necesitaban su aval a menudo resultaban demoradas, ocasionando de hecho la continuación de la gestión municipal, pese a las decisiones del Concejo de Administración o de la Intendencia. Una rápida mirada en la composición parti-

daria de dicha Asamblea a partir del régimen colegiado (1920), teniendo en cuenta los partidos mayoritarios (Colorado y Nacional), se observa la neta mayoría de representantes del Partido Colorado que osciló entre el 63 y el 53% en 1929. En el período 1914-16 en la Junta Económico Administrativa surgieron representantes del Partido Colorado que se turnarían en el órgano legislativo y en el ejecutivo: entre ellos Juan P. Fabini, Francisco Ghigliani, César Batlle Pacheco, Humberto Pittamiglio, Alberto Dagnino. En la década del '20 se sumarían Francisco Pacheco, Justino Zabala Muniz, Luis P. Ponce, Luis Otero y Rafael Batlle Pacheco.

Luego de asumir el Concejo de Administración en octubre de 1929, el vicepresidente y vocal Alberto Dagnino presentó un plan de reestructura en lo concerniente al fomento del turismo y de gestión hotelera. Dicha ocasión se prestó para la discusión sobre el tipo de gestión más conveniente. La deuda acumulada de 200 mil pesos fue el detonante. Juan P. Fabini argumentó sobre las ventajas de la administración directa en torno al valor de atractivo que habían adquirido los hoteles municipales gracias a las inversiones comunales y a la excelencia de los servicios prestados (los concesionarios no aportaban en las inversiones del Parque Hotel sino que usufructuaban el acondicionamiento municipal), todo lo cual había redundado en la formación de una clientela permanente que beneficiaba a la ciudad con la circulación de dinero extra. “Hubieran fracasado los hoteles, si durante la temporada veraniega hubieran estado vacíos; pero es notorio que han sido insuficientes para alojar a todos los huéspedes que desean acudir a ellos”. Agregando que “La condición esencial en una ciudad de turismo es que haya buenos hoteles, y éstos sólo puede proporcionarlos el Municipio”, basándose en la inexistencia de competencia hotelera al nivel de calidad del servicio hotelero municipal.

En la férrea defensa de la administración directa, toda argumentación en su contra encontró respuesta. Ante las consideraciones del concejal nacionalista Domingo Cruz que aseguraban el interés privado por el manejo de ambos hoteles, Fabini asociaba ese interés a las inversiones municipales ponderando el valor intangible de la formación de una clientela pudiente, el “verdadero capital” de los hoteles. Sin embargo estos argumentos no resultaron convincentes, tanto el sector nacionalista como el riverismo, representados por Carlos Percovich y

Félix Polleri respectivamente, aprobaban la intervención municipal en diversas actividades, lo que sí estimaban inconveniente era la gestión directa. La posición de Percovich –integrante de una de las familias del grupo fundador de Atlántida-, considerando las circunstancias que habían “obligado” al Municipio a adquirir los hoteles y refiriéndose a la oficialización del juego en ese ámbito, se inclinaba por el arrendamiento, aunque reconocía que la explotación de los casinos representaba el atractivo fundamental para los potenciales arrendatarios. (CDL, Boletín Municipal, T.2:4601)

La reiteración de los argumentos con posiciones inamovibles, explica en parte, el continuo vaivén entre uno y otro sistema de gestión. Hacia el final de la década del '20 la discusión adquirió además otro perfil: el fomento del turismo requería la adecuación institucional al objetivo propuesto.

5. El intento de planificación de la gestión hotelera

Sin un rumbo certero –como se ha visto-, la organización institucional de la gestión municipal hotelera iniciada en 1915 no convenía a los integrantes del Concejo. Las comisiones administrativas se habían revelado ineficaces, la incertidumbre dominaba cada nuevo Concejo sobre el qué hacer con ese patrimonio, dando a lugar a “regímenes ocasionales”, según expresiones de Juan Fabini. En la toma de decisiones de orden administrativo pesaba el debate político sobre el grado de intervención estatal en la órbita económica. Con la intención de resolver definitivamente esta problemática fueron presentados, el 25 de noviembre de 1929, dos proyectos de reorganización administrativa de los hoteles-casinos.

No es casual que fuera un integrante del elenco batllista, Alberto Dagnino, quien propusiera dos fórmulas de administración, con la intención de reorganizar la gestión hotelera. Su aprobación era prioritaria para quien guardaba expectativas de terminar los largos y desgastantes debates. Se trataba de concretar una estructura jerárquica de carácter normativo, definiendo criterios para el futuro que incluían la gestión de los hoteles-casinos creando cargos de dirección rentados. Al cruce de estas pretensiones la posición sustentada por el concejal Domingo Cruz se basó en la disociación de organización

del fomento turístico y administración hotelera. Podía constituirse una Comisión de Turismo pero los hoteles debían quedar al margen (CAL, Boletín Municipal. T.2 :4513).

Adoptando una posición aparentemente apartada de pasiones políticas el Ing. Juan Fabini exigió definiciones. El arriendo o la explotación directa. En el caso de adoptarse esta última, el Municipio no debía “tomar la responsabilidad de la gestión de los Hoteles, si no se daba una dirección especializada como no puede atender en la forma que debiera el fomento del turismo, por carecer de una entidad competente (...) ni tampoco encarar esta explotación desde el punto de vista de los beneficios inmediatos y directos.” (CAL, Boletín Municipal, T.2,4513). La condición previa era dilucidar la cuestión hotelera.

La posición batllista se sustentó en múltiples oportunidades en la valoración de aspectos tangibles como intangibles que se pueden resumir en:

- 1- La función reguladora de los hoteles municipales sobre la hotelería de la ciudad y del país. Lejos de efectuar una competencia desleal, se resaltaba su contribución en el estímulo de la atracción de turistas extranjeros de mayores recursos. Perfil de turista que por cierto demandaba confort y lujo exclusivos.
- 2- Complementando ese sector, la ciudad debía ampliar el mercado con hoteles económicos y calidad de servicios, siendo esta última la herramienta clave en el aprovechamiento de los atractivos naturales.
- 3- Los beneficios económicos no recaían únicamente en las arcas municipales, fundamentalmente vía casinos, sino que se le confería al flujo turístico el valor de factor dinamizador de la economía de la ciudad.
- 4- La gestión directa del patrimonio hotelero municipal fue concebida, en sí misma, como parte del fomento turístico. Su “abandono” - la entrega a manos privadas-, aparte de no aumentar los recursos de forma tal que compensara la medida, implicaría terminar con el “derecho a intervenir en forma efectiva en el contralor de las necesidades del turista en materia de hospedaje” mediante el cual se conservaba la calidad evitando la “explotación” del turista. Política sumamente exigente en recursos cuando se efectuaron las adquisiciones, construcciones y

- acondicionamientos, que sólo exigiría en el futuro –así se argumentaba– mantenimiento y buenas administraciones,
- 5- El valor urbanístico, adquirido en el selecto barrio Carrasco, se asociaba a las inversiones comunales. Se presumía que el interés privado en el Hotel Carrasco tratando de maximizar beneficios en su gestión, resultaría perjudicial para la propiedad municipal del hotel así como para su entorno.

NOTAS

- 1 La crisis financiera de 1913 se inició ante la imposibilidad de renegociar préstamos a corto plazo por parte del BROU en un mercado monetario europeo restringido, generándose en este banco la paralización de su línea de crédito. Entre las consecuencias: los comerciantes, industriales, etc., no pudieron pagar sus importaciones, ni se interesaron en nuevos negocios. Cesaron las inversiones extranjeras y se intensificó la repatriación de capitales. A nivel estatal, comenzaron las restricciones de gastos, el desempleo aumentó tanto en el sector público como en el privado. Ver en: Milton Vanger, *El país modelo...* p. 290 y siguientes.
- 2 Pese al auge de Pocitos y Ramírez la construcción de hoteles se detuvo en la década del '20 hasta mediados de la siguiente; en su lugar se adaptaron residencias.
- 3 Los índices para Montevideo han sido aportados por Luis Bértola.
- 4 Accionistas representantes de la S.A. Casino – Parque Hotel: Ana Lasalle, María L. De Ribod, Ana L. De Mendoza, José Lasalle, Gerardo Lasalle, Inocencio Echeverría, Miguel Encoín, Francisco Grandmontagne, Clara L. De Lacoste, Héctor R. Gómez (Pte. del Directorio), Juan Echeverría, Estanislao Lacoste, José Azuar, Juan Lasalle y Rafael Magalhaes. Los de las sociedades anónimas Balneario Carrasco y Hotel-Casino de Carrasco: Alfredo Arocena y José Sienna, como directores, y Pedro Martino y Prudencio de Pena.

A pesar de la acumulación de experiencia, la reformulación de la organización del patrimonio turístico municipal no llegó a consumarse. El avance en la década del treinta en la institucionalización del turismo se dio en el gobierno central con la creación de la Comisión Nacional del Turismo.

- 5 En el contrato se estableció el plazo de concesión por cinco años con un arrendamiento escalonado, correspondiendo sucesivamente, 15.000 pesos anuales por los tres primeros y 20.000 y 25.000 para los dos últimos, pagaderos al vencimiento anual, o sea un total de 90.000 pesos. La tarifa máxima por pensión completa se fijó en 10 pesos diarios. El Concejo Departamental quedó facultado a rescindir contrato después de transcurridos dos años, contra el pago de 10.000 pesos por cada año que faltara para la terminación de dicho contrato.
- 6 Integrantes en 1923 de la Comisión de Hoteles y Casinos: Diego Novoa Courrás, Adolfo García, Jorge Ponce de León, Santiago Agustini, Luis Perez, Mario Blixen y Alberto Dagnino.
- 7 La Junta Deliberante fue presidida por Julio César Estol, Jorge F. Sosa y Fermín Illarraz.
- 8 A precios corrientes a 200 pesos mensuales más que el contrato de 1921.
- 9 El Concejo de Administración Departamental estuvo compuesto entre 1929 y 1932 por los colorados batllistas Juan P. Fabini, Alberto Dagnino, César Batlle Pacheco y el riverista Félix Polleri; los nacionalistas Carlos Ma. Percovich, Próspero Brunet, Domingo Cruz, y los secretarios Miguel Clavelli y Francisco Pacheco. En Julio Fabregat, *Elecciones uruguayas (febrero de 1925 a noviembre de 1946)* Cámara de Representantes, Montevideo, 1950, pp.109-10.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ALVAREZ LENZI, R., ARANA M., Y BOCCHIARDO L., (1986) *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*. EBO, Montevideo.
- BOECHAT, R., (1999) *Copacabana Palace. Un hotel e sua historia*. Dórea Books and Art. San Pablo.
- BARRIOS PINTOS A. Y REYES ABADIE, W., (1994) *Los Barrios de Montevideo*, T.VII, *De Pocitos a Carrasco*. Montevideo.
- BERTINO, M. Y TAJAM, H., *El PBI del Uruguay, 1900 – 1955*. (2000) Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía Universidad de la República, Montevideo.
- BÉRTOLA, L. y colaboradores, 1998 *El PBI del Uruguay, 1870-1936 y otras estimaciones*, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Historia Económica y Social. Montevideo.
- CORBIN, A., (1993), *El territorio del vacío*. Mondador, Madrid.
- DA CUNHA, N. (2002) "Gestión municipal y tiempo libre en Montevideo, (1900-1940)": En *Las puertas al mar. Consumo, ocio y política en Mar del Plata, Montevideo y Viña del Mar*. Buenos Aires, Biblos – Universidad Nacional de Mar del Plata.
- FABREGAT, J., *Elecciones uruguayas (febrero de 1925 a noviembre de 1946)* Cámara de Representantes, Montevideo, 1950.
- JACOB, R., (1998) *Modelo batllista ¿variación sobre un viejo tema?* Proyección, Montevideo.
- Junta Departamental de Montevideo, Compiladores Cheroni, A. (1966), *Tablas cronológicas del gobierno departamental de Montevideo, 1930-1966*. Montevideo.
- VANGER M., (1983) *El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915*. Arca-EBO, Montevideo.
- ZUMARÁN AROCENA, C. (s/f) *Un estudio sobre valorización por el Dr. Carlos Zumarán Arocena. Contribución a una obra de interés nacional*. Montevideo.

FUENTES

- Concejo de Administración Departamental, Libro de Actas.
- Concejo Departamental Local, Boletín Municipal.
- Concejo de Administración Local, Boletín Municipal.
- Estatutos de la S.A. *Hotel Casino de Carrasco*, 1913, Montevideo.
- Revista Nacional Anales, Nos. XII y XVIII.
- Junta Económico Administrativa, Libro de Actas.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos.

DISTRIBUCIÓN, CRECIMIENTO Y LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVO-COMERCIAL: UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE URUGUAY

Henry Willebald *

El objetivo de este trabajo es contribuir en la comprensión de la relación entre desempeño económico de largo plazo y el comportamiento de la distribución del ingreso y la riqueza, evaluando el proceso desde una perspectiva histórica y comparada. Para ello, es necesario contar con líneas argumentales que permitan articular, teórica y empíricamente, conceptos como los de equidad/inequidad, desarrollo/subdesarrollo, diferenciales entre regiones y actores, especialización productivo-comercial y demanda, productividad, innovación, así como la relevancia de estructuras institucionales de aliento o contención a la incorporación de conocimiento en la generación de valor económico.

El análisis empírico que se presenta (que cubre el período 1940-2000) brinda evidencia que convalida la existencia de relaciones positivas entre alta desigualdad y especialización productiva y comercial en productos de bajo valor agregado. Conceptualmente, ello estaría asociado con demandas agregadas amplias –atendidas por ofertas diversificadas– pero débiles, que limitan el aprendizaje competitivo e inducen fenómenos de bajo retorno en el proceso de innovación y desarrollo tecnológico. Además, también se vincularía con la consolidación de una matriz institucional que induce la convalidación de estructuras productivas muy sujetas a la extracción agropecuaria que, siendo “exitosas” en el pasado, “quedaron atrás” cuando la industrialización avanzó como líder sectorial de la producción capitalista.

Aplicando las consideraciones anteriores al caso uruguayo, la evidencia permite argumentar que sus condiciones históricas en términos de desigualdad, características de la demanda y especialización productivo-comercial contribuyen a explicar el rezago relativo frente a su “mundo relevante”, pero que ello es válido en tanto se atiendan los aspectos cualitativos de su patrón distributivo.

I. Crecimiento y distribución: un debate inconcluso.

Hasta hace pocos años, el concepto “dominante” en la articulación entre crecimiento y distribución del ingreso era la hipótesis de Kuznets, estilizada a través de una curva con forma de “U” invertida¹ (Kuznets 1955). La noción que seguía este planteo era que el crecimiento económico asociado a la industrialización de economías agrarias con bajos niveles de desigualdad, primeramente conduciría a un aumento en la inequidad de ingresos y luego permitiría su reducción.

La curva de Kuznets pasó a ser uno de los hechos estilizados más estudiados de la distribución del ingreso por cerca de cuatro décadas, aunque recientemente –desde los años noventa– la hipótesis fue repetidamente no validada. La “versión dinámica” de la hipótesis –la que los episodios de rápido crecimiento tienden a conducir a inequidades más altas– ha corrido una suerte similar y empíricamente tampoco se ha hallado evidencia para aceptar su pertinencia.² El resultado es el de un cierto escepticismo sobre el vínculo causal que va desde el crecimiento económico –un aumento en la media de la distribución–, hacia la inequidad –cambios en la dispersión de la distribución– tanto cuando se la considera en niveles como en sus variaciones.

No obstante, ¿hay vínculos causales entre la distribución del ingreso o la riqueza y el crecimiento

* Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación “Desarrollo económico y distribución del ingreso. Un enfoque comparativo, 1870-2000” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Programa de Historia Económica y Social; Proyecto financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) y dirigido por el Prof. Luis Bértola.

** Licenciado en Economía. Candidato a Magíster en Historia Económica. Investigador de la Universidad de la República, Programa de Historia Económica y Social (Facultad de Ciencias Sociales) y Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) hwillebald@fcs.edu.uy.

económico u otros aspectos del desempeño de los países?

Galor & Zeira (1993), Persson & Tabellini (1994) y Alesina & Rodrik (1994) fueron trabajos señeros en el nuevo abordaje de la temática, argumentando a favor de la relevancia de la distribución del ingreso en la *performance* económica y la incidencia negativa de la inequidad sobre la expansión del producto. En general, la evidencia parece confirmar que, mientras la inequidad inicial del ingreso puede no tener efectos directamente en el potencial agregado de la economía, la distribución regresiva de los activos –como la tierra o el capital humano– aparece con mayor significatividad en una relación negativa con el crecimiento.

Estilizando la presentación, los canales a través de los cuales se materializa esa articulación son esencialmente cuatro: i) los de economía política; ii) las imperfecciones del mercado de capitales; iii) los conflictos sociales; y iv) la fecundidad endógena.

En primer lugar, las consideraciones de economía política aluden a la existencia de gobiernos que, ante situaciones de alta inequidad, se ven “obligados” a instrumentar sistemas impositivos con tasas más altas, que disuaden el esfuerzo productivo de los actores y el ahorro, y cuyas distorsiones desalientan el crecimiento (Alesina & Rodrik 1994; Bértola 1993; Persson & Tabellini 1994). Aspectos similares pueden argumentarse a partir de la consideración de la inestabilidad política y sus efectos sobre la conducta del inversor (Alesina & Perotti 1996).

En segundo lugar, puede plantearse que las oportunidades productivas varían a lo largo de la distribución de la riqueza. Dicho de otro modo, la gente pobre puede no tener las mismas chances en la vida que las personas más ricas y, por lo tanto, nunca materializar su potencial productivo. En términos estáticos podría pensarse en una situación menos eficiente y con menores posibilidades de producción; en términos dinámicos, se alude a un ritmo de crecimiento lento.

Las diferentes oportunidades de producción entre pobres y ricos se han representado formalmente a través de la consideración de escalas de producción, costos fijos o inversiones mínimas que son requeridas para acceder a la actividad productiva de

retornos superiores (Galor y Zeira 1993; Ferreira 1995; Aghion & Bolton 1997). Ello puede expresarse en aspectos tan diversos como la cuota para acceder a los centros de formación, el precio de una parcela de tierra o el activo fijo de una empresa. Se trata de mercados de capitales incompletos o imperfectos, típicamente el mercado crediticio –tanto por sus elevadas tasas de interés y excesivas garantías como por los problemas de riesgo moral asociados con él– (Galor & Zeira 1993; Banerjee & Newman 1993; Ferreira 1995) y el de seguros (Banerjee & Newman 1991).

En tercer lugar, existe una literatura que trabaja sobre la importancia de los conflictos sociales como el vínculo entre inequidad y eficiencia. La inequidad puede conducir a situaciones de escasa estabilidad política y, consecuentemente, a niveles de inversión subóptimos (Alesina & Perotti 1996) así como a incrementos de la participación de los recursos en el sistema político dedicados a negociar la distribución de rentas, limitando la capacidad de reacción ante choques externos (Rodrik 1997). Asimismo, la violencia representa costos de oportunidad elevados que afectan la capacidad de crecimiento, y la evidencia empírica señala una relación positiva entre aquella y la inequidad de ingresos (Fajnzylber, Lederman & Loayza 1998); Bourguignon 1998).

En cuarto lugar, otros autores encuentran asociaciones entre crecimiento y distribución a partir de la consideración del concepto de fecundidad endógena³. Estos modelos se basan en la premisa de que los hogares enfrentan una disyuntiva entre calidad y cantidad al momento de tomar la decisión de tener hijos. Los hogares más ricos tendrán tasas menores de fecundidad y mayores niveles de inversión en educación de sus hijos. En términos generales, en las sociedades más avanzadas la fecundidad es menor, la inversión en capital humano mayor y la desigualdad inferior a la que se registra en regiones retrasadas. Dentro de ese contexto, se encuentra evidencia sobre la existencia de relaciones con forma de “U” invertida entre fecundidad y distribución del ingreso a lo largo del proceso de desarrollo (Dahan y Tsiddon 1998), se sostiene que el efecto combinado de la fecundidad y la distribución del ingreso explica el producto por trabajador y la evolución desigual entre países (Galor y Zang 1997; Morand 1999), y se aborda las relaciones de estos elementos con los problemas de género (Galor y Weil 1996).

Finalmente, bajo propuestas de un nuevo abordaje conceptual y empírico, algunos autores han sugerido interpretar el crecimiento y la inequidad como parte de un mismo proceso para estudiar su evolución simultánea (Lundberg & Squire 2001). Por un lado, se destaca que la búsqueda empírica de una relación mecanicista entre inequidad e ingreso ignora el rol potencial de la política económica para avanzar sobre ambos aspectos en forma mutuamente compatible. Por otro lado, se enfatiza en la idea de que la investigación sobre crecimiento e inequidad debería orientarse hacia el estudio de sus determinantes conjuntos bajo el entendido que los mismos no son excluyentes.

II. Presentación y pertinencia de la temática.

En el Río de la Plata parece existir consenso acerca de que los países de la región habrían experimentado un fracaso económico de proporciones en algún momento del siglo XX. La evidencia empírica permite afirmar que si bien los niveles de vida promedio de sus habitantes crecieron en el largo plazo, ellos se han ido rezagando respecto a los de los países avanzados y líderes mundiales. El *fracaso* adquiere, entonces, una dimensión relativa antes que absoluta.

La afirmación que plantea Bulmer-Thomas en su clásico trabajo sobre América Latina, muestra que la percepción anterior podría tener una concepción más general o de más larga data. *“El desarrollo económico de América Latina desde la independencia es una historia de promesas incumplidas... la brecha entre los niveles de vida en América Latina y aquellos de los países desarrollados se ha ensanchado sostenidamente desde el temprano siglo diecinueve”* (Bulmer-Thomas, 1994:410). Preguntas como *¿qué le ocurrió a Uruguay?* o *¿por qué Uruguay se fue quedando atrás?* constituyen el hilo conductor de la investigación a partir de la cual se extraen los resultados que aquí se presentan.

Desde un punto de vista conceptual, abordar esta temática requiere contemplar, al menos, tres dimensiones: hacer una mirada de largo plazo, adoptar una perspectiva comparada y superar la consideración del desenvolvimiento económico como la sola expansión del producto o valor generado por las economías o regiones.

Realizar una mirada de largo plazo es imprescindible para conceptualizar un proceso que, necesariamente, se genera y materializa en el transcurso del tiempo y para el cual los desarrollos recientes de la Historia Económica –ricos desde el punto de vista descriptivo y analítico– contribuyen muy positivamente.

La adopción de una perspectiva comparada es necesaria para contrastar trayectorias temporales y dimensionar esa idea de rezago relativo. Esta metodología de trabajo constituye una práctica habitual desde la revitalización de la Teoría del Crecimiento Económico de los años noventa –tanto en su versión neoclásica como evolucionista y postkaldoriana– y es una herramienta ampliamente extendida en los estudios de carácter histórico.

Finalmente, los estudios sobre economías en el largo plazo han realizado un uso intensivo de la asociación entre crecimiento económico y expansión del producto en términos de volumen físico, sin avanzar en la discusión sobre las virtudes de este indicador como aproximación al bienestar colectivo. Esto es, no han avanzado hacia consideraciones más cercanas a nociones identificadas con el desarrollo económico, entendido éste como crecimiento económico acompañado por otros factores que impliquen la sostenibilidad de la expansión (en términos sociales y medioambientales) y la mejora integral del nivel de bienestar económico. En general, esos factores implican cambios apropiados en la distribución del producto –a favor de los segmentos más pobres de la población– y en la estructura de la economía –orientados hacia modalidades de producción con valor agregado creciente.

Sin que ello signifique “una vuelta” a la relevancia analítica que gozó el Desarrollo Económico como disciplina en los años cincuenta y sesenta, el fuerte impulso que recibió la problemática de la equidad/inequidad –o, más específicamente, la distribución del ingreso y la riqueza– en los años noventa, hace presumir que los cambios son notorios y no pasajeros. Es indiscutible el hecho de que en muchos países –el caso latinoamericano es claro en este sentido– ha habido crecimiento económico con deterioro en la distribución y serios problemas de exclusión, marginalidad, pobreza y escasa calificación de la mano de obra. No es objetivo de esta investigación realizar un abordaje analítico desde la perspectiva del Desarrollo Económico, pero sí contri-

buir con la comprensión del proceso y aportar elementos para enriquecer la interpretación del desenvolvimiento de largo plazo de las economías.

III. Objetivos e hipótesis de trabajo.

La caracterización histórica de Uruguay lo sitúa dentro del grupo de economías de “nuevo asentamiento”—*settlers*— que, dadas sus similitudes en términos de dotación de recursos, especialización productiva e inserción internacional, hace muy atractivo al trabajo comparativo (“mirándolos desde el sur”). Las muy favorables expectativas de desempeño económico a finales del siglo XIX y principios del XX de estos países —que podían considerarse desarrollados dentro de los no europeos— se confirmaron en algunos de ellos, pero en otros como Uruguay, se diluyeron en el transcurso del siglo.

Tanto las visiones más clásicas de crecimiento económico y evolución de la inequidad (Kuznets 1955 y Lewis 1995) como las contribuciones desde la periferia (Fajnzylber 1983, 1987 y CEPAL 1992) brindan elementos, pautas y argumentos útiles para delinear caminos por donde avanzar en la búsqueda de algunas respuestas.

La relación entre crecimiento económico y distribución de ingresos y activos es una temática particularmente útil para amalgamar el poder explicativo de la dinámica del cambio estructural con la capacidad de competencia de las economías; la generación y difusión del progreso tecnológico con los sistemas educativos y la creación de capital humano; y, finalmente, aquellos aspectos ligados con la matriz institucional de los países que hace a la estabilidad de la estructura política y social, su flexibilidad y su carácter de estímulo al potencial creativo.

Dado lo anterior, este artículo procura una primera aproximación al estudio de la relación entre los patrones de especialización productiva y comercial de los países asociados con la demanda, su desempeño económico y la evolución de la equidad/inequidad. La hipótesis de partida es que la distribución —entendida en sentido amplio, tanto de ingresos como de activos— se relaciona con el tipo de producción que realizan las economías, a quién venden los bienes y servicios que generan y cómo se comportan ambos aspectos en el desarrollo histórico propio y de su mundo de referencia.

IV. Un marco teórico que orienta la investigación y modelo de análisis.

Un marco teórico útil para abordar la temática propuesta debería ser apto para ambientar la búsqueda de respuestas a preguntas como las siguientes: ¿cómo se explican las relaciones entre crecimiento y distribución en términos de los diversos patrones de especialización productiva de las economías? ¿Importa la estructura sectorial de la economía y de cada una de las actividades productivas en sí mismas? ¿Importa la caracterización del comercio exterior? ¿Cuáles son los canales a través de los que se materializan esas relaciones?

Se escogió trabajar dentro de una conceptualización de tipo postkaldoriana, con elementos de carácter ricardiano y permeada de consideraciones de corte evolucionista, con el objetivo de admitir la incidencia de la demanda en los procesos de especialización productiva y comercial, así como la diversidad tecnológica y comportamental entre actividades (tipos de productos) y países.

IV.1. Algunas líneas conceptuales de interés.

El objetivo de este apartado es recoger consideraciones de varios planteos analíticos que provén un marco teórico de análisis apropiado para el desarrollo de la investigación.

Un punto de partida para la conformación del marco conceptual es incorporar la denominada Ley de Engel. Esta establece que los consumidores asignan una participación decreciente de su renta en necesidades primarias a medida que aumenta su ingreso y, por lo tanto, el nivel de éste afecta el patrón de la demanda. Kindelberger (1989) puntualiza que la “*Ley de Engel se aplica más allá de los alimentos... es una ley general del consumo*”, lo que indica que cuando aumenta el ingreso de los individuos, también lo haría su preferencia por bienes de más alta calidad y sofisticación. Desde el punto de vista de la representación de procesos, su consideración implica levantar el supuesto habitual de elasticidad ingreso unitaria de la demanda de todos los bienes de consumo y pasar a trabajar con preferencias no homotéticas.

Mani (2000) examina un mecanismo nuevo a través del cual la distribución del ingreso en una economía afecta la acumulación de capital humano y el

crecimiento, representando una interacción dinámica entre aquélla y los patrones de demanda. De acuerdo a su modelo, menores niveles de inequidad inicial conforman patrones de demanda que aumentan los retornos del trabajo menos calificado en el corto plazo, lo que crea un círculo virtuoso de mayor demanda, una acumulación de capital más alta y un ingreso superior en el largo plazo.

La interacción que propone el modelo parte de la consideración de una clasificación de los bienes pasibles de ser demandados en tres categorías: esenciales (como alimentos), manufacturas simples (como bicicletas y ropa) y manufacturas sofisticadas (como automóviles y computadoras). Estos bienes varían en intensidad de capacidad y habilidad de realización, por lo que les corresponden tres niveles de calificación: trabajo no calificado, de calificación media y de alta calificación⁴. La capacidad de calificación está limitada por la riqueza de los agentes y ello se combina con las imperfecciones de los mercados de capitales, bajo las cuales, los pobres encuentran dificultades serias de obtener créditos para educarse.

Los agentes más ricos crean una demanda relativamente más grande por trabajo más calificado que los pobres o de mediano ingreso. Por lo tanto, una transferencia de ingreso de un rico hacia niveles de ingreso menores debe incrementar la demanda de habilidades menos calificadas e incidir sobre sus retornos (aumentándolos).

Entonces, ¿cómo influyen los patrones de demanda en la inversión para obtener calificaciones y en la trayectoria de crecimiento de la economía?

Con elevada inequidad, la ausencia de una amplia clase media implica que la mayoría de la gente es demasiado pobre como para consumir bienes más allá de los esenciales o suficientemente rica para comprar las manufacturas sofisticadas. Por lo tanto, el sector de producción de habilidad media enfrenta una baja demanda, lo que representa bajo retorno a la actividad de sus trabajadores, quienes no pueden hacerse de educación de alto nivel (ni ellos mismos ni sus hijos) puesto que sus rentas no crecen al ritmo adecuado. Ello perpetúa un círculo vicioso de alta inequidad, baja demanda y bajo ingreso, reducida inversión en capital humano y aún mayor inequidad.

En cambio, baja inequidad inicial implica una demanda robusta para manufacturas simples dada la presencia de una amplia clase media y, por lo tanto, elevados retornos al trabajo de calificación intermedia. Como resultado, un individuo que es demasiado pobre para invertir en educación de alta calificación para sí mismo, puede ser capaz de hacerlo para sus hijos puesto que cuenta con una dinámica de renta apropiada, con lo cual aumenta el nivel de habilidad—y de ingreso— medio de la economía. Ello crea un nexo para que los segmentos de la población de baja capacitación transiten hacia sectores de producción de alta calificación en el largo plazo. En contraposición, bajo una elevada inequidad, la pérdida inicial de demanda de bienes de habilidad media quiebra ese nexo desde la pobreza hacia la prosperidad y la inequidad persiste en el tiempo, la brecha entre pobres y ricos se ensancha y la economía se estanca en un nivel de ingreso bajo con reducido *stock* de capital humano⁵.

Dicho de otra manera, el modelo permite explicar la persistencia de la situación de pobreza y regresiva distribución del ingreso en la constitución de una demanda que no requiere, para su realización, de bienes con elevada incorporación de capital humano.

De este modo, la equidad/inequidad determina, vía la demanda, el predominio de cierta estructura productiva, con ciertos requerimientos de capital humano y, consecuentemente, una trayectoria de desenvolvimiento en el largo plazo que tiende a reforzar el patrón distributivo inicial.

Otros planteos analíticos que colocan a la estructura productiva como canal de relación entre equidad/inequidad y crecimiento recurren a factores institucionales para su conceptualización.

La relevancia de la riqueza y su concentración como categoría analítica ha acompañado a diversas interpretaciones del desenvolvimiento latinoamericano durante décadas, provenientes de distintas disciplinas, entornos institucionales y marcos conceptuales⁶. En un trabajo reciente, Galor, Moav y Vollrath (2004), desarrollan un marco conceptual en el cual tratan específicamente la inequidad en la posesión de activos (tierra) como determinante de la trayectoria de las economías.

El planteo procura reflejar la transición desde una situación en la cual la determinación de la productividad está dominada por los factores geográficos —en las etapas tempranas del desarrollo— hacia otra en la cual los determinantes son de carácter institucional —en fases maduras de desarrollo—.

Se identifica un canal por el cual condiciones geográficas favorables y asociadas con niveles elevados de inequidad habrían afectado la emergencia de instituciones promovedoras de la acumulación de capital humano (educación pública, regulaciones de trabajo infantil, abolición de la esclavitud, etc.). La distribución de la propiedad de la tierra al interior de los países y entre éstos habría incidido sobre la naturaleza de la transición desde la economía agraria hacia la industrial, generando patrones de crecimiento divergentes.

Los autores plantean que *“países abundantes en tierra que estuvieron asociados con el club de las economías ricas en la era de la revolución pre-industrial y estuvieron caracterizados por una desigual distribución de la tierra, fueron alcanzados en el proceso de industrialización por los países escasos en tierra y dominados por otras economías abundantes en tierra donde la distribución era más igualitaria”* (Galor *et al.*, 2004: 4; la traducción es propia).

La acumulación de capital físico aumentó la importancia del capital humano en el proceso de industrialización, reflejando la complementariedad entre capital y habilidades. Sin embargo, la acumulación en capital humano no representa los mismos beneficios para todos los sectores de la economía. Por ejemplo, dado el bajo grado de complementariedad entre capital humano y tierra, la educación pública universal tendió a aumentar el costo de la mano de obra respecto al incremento en la productividad laboral promedio agrícola, reduciendo el rendimiento monetario de la tierra. Por lo tanto, sus propietarios no mostraron mayores incentivos económicos para sostener la expansión educativa en la medida que la ligazón con la productividad del sector industrial era insuficiente.

La teoría propuesta sugiere que entre las economías caracterizadas por una desigual distribución de la propiedad, la abundancia de tierra —que había sido una fuente de riqueza en etapas tempranas de desa-

rollo— se transforma en el factor que conduce, en fases posteriores, a una subinversión en capital humano y a un crecimiento económico más lento⁷.

En este planteo, condiciones geográficas ligadas con patrones dados de desigualdad conforman instituciones aptas para el crecimiento bajo determinados regímenes productivos (estructura de especialización agropecuaria) y perjudiciales en otros (estructura de especialización manufacturera), expresadas a través de determinados niveles de acumulación de capital humano.

¿Qué tipo de consideraciones pueden realizarse para economías abiertas? Las condiciones relativas a la desigualdad, ¿permiten encontrar explicaciones a determinados patrones de especialización productivo-comercial incorporando la configuración de la propia demanda de los países?

Mani y Hwang (2001) examinan el papel de la distribución del ingreso en la conformación de los patrones de comercio y la ventaja comparativa de las economías en desarrollo. Dicha influencia deriva del impacto que tiene la distribución del ingreso en los patrones de la demanda doméstica en una lógica similar a la presentada en los párrafos anteriores. Para ello, los autores examinan cómo las diferencias en la inequidad del ingreso afectan el aprendizaje, el proceso de crecimiento y la caracterización del intercambio Norte-Sur.

La premisa básica es que una economía en desarrollo, por el solo hecho de abrirse al comercio, no logra obtener un flujo significativamente aumentado de exportaciones manufactureras al mundo. Para ser competitivo en tales bienes, primero debe alcanzar un grado de madurez industrial a través del cual acreciente su aprendizaje y experiencia en la producción actual⁸, proceso en el cual actúa la influencia del mercado doméstico.

La segunda premisa es que los patrones de la demanda local deben tener una gran influencia en los patrones del comercio exterior. Esta idea se identifica con la denominada “hipótesis de Linder”, por la cual se afirma que las discrepancias en los niveles de ingreso entre países también deben afectar su estructura comercial, puesto que los patrones de consumo individual tienden a variar con aquellos. Una vez que se admiten las diferencias en las deci-

siones de gasto entre ricos y pobres, los patrones de comercio entre regiones más y menos desarrolladas no sólo son determinados por los diferenciales de tecnología, la dotación de factores y el ingreso sino, además, por la distribución del ingreso dentro de cada región.

Ley de Engel mediante, cuando los individuos son más ricos, no gastan su ingreso adicional en obtener, simplemente, mayor cantidad de bienes existentes, sino que los compran nuevos y más sofisticados, ensanchándose el rango de consumo. Esto sugiere que, dado un nivel de ingreso per cápita, una baja inequidad implica que los patrones de demanda son relativamente homogéneos entre agentes y, por lo tanto, la demanda de mercado está concentrada en un rango más estrecho de sectores relativamente menos sofisticados. En cambio, cuando la inequidad es alta, los ricos consumen un rango de bienes mucho más amplio que los pobres. Por lo tanto, la demanda de mercado reduce su magnitud pero con un rango amplio de sectores de baja, media y alta sofisticación.

En una fase inicial de protección (por ejemplo, una política de sustitución de importaciones), como la tecnología varía mucho entre las actividades más y menos sofisticadas, estas diferencias en la demanda generan distintas producciones y experiencias de aprendizaje. Este es el nexo entre inequidad del ingreso inicial, demanda doméstica y la experiencia de aprendizaje de la economía.

Dado un nivel de ingreso per cápita, los patrones de demanda de los países de bajo desarrollo son más tendientes a focalizar el aprendizaje en los sectores de baja y media tecnología en los casos de baja inequidad inicial. El resultado básico es que tal aprendizaje resulta en un nivel de salarios más alto que refuerza el potencial comercial.

En contraposición, alta inequidad resulta en una demanda doméstica para un rango amplio de bienes, pero la misma es reducida para todos los sectores, y el aprendizaje está difundido en un “ancho” rango de sectores de baja y alta tecnología. Esto obstruye la capacidad de la economía para competir efectivamente en el mercado internacional puesto que la producción de experiencia es insuficiente.

De este modo, pueden analizarse los patrones de comercio en el intercambio “Norte-Sur-Sur”, carac-

terizando las transacciones entre un país desarrollado y dos no desarrollados, considerando las diferentes distribuciones del ingreso en estos últimos. Del planteo analítico se deduce que los patrones de aprendizaje se constituyen para un mundo donde el país menos desarrollado de alta inequidad permanece produciendo (y exportando) bienes de baja sofisticación mientras que el de baja inequidad logra exportar bienes de tecnología intermedia. El país desarrollado continúa produciendo y exportando los bienes más sofisticados⁹.

Dado lo anterior, es posible incorporar al análisis dos importantes tópicos de la literatura del comercio y del desarrollo: el efecto de preferencias no homotéticas sobre los patrones del comercio y el crecimiento; y la articulación de *learning-by-doing*, *infant industry and protection* y sustitución de importaciones en un contexto de economía abierta.

Ahora bien, el énfasis puesto en la capacidad de aprendizaje que se “habilita” con determinados niveles de desigualdad, ¿pueden complementarse con consideraciones relativas a progreso técnico?

Zweimüller (2000) investiga el impacto de la inequidad de ingresos sobre el crecimiento económico cuando el progreso técnico es conducido por las innovaciones y los consumidores tienen preferencias no homotéticas o jerárquicas (en la lógica de la Ley de Engel)¹⁰.

Inicialmente, el producto de una innovación puede ser adquirido, solamente, por un grupo pequeño de ricos, aunque cuando el ingreso crece y aumenta el tamaño del mercado, la gente menos rica también acrecienta su capacidad de compra. La distribución del ingreso afecta la trayectoria temporal de la demanda para el bien innovador y, por lo tanto, el retorno de la innovación. El modelo planteado procura capturar los rasgos principales de los modelos de crecimiento guiados por la innovación de carácter estándar, en los cuales cada innovación aumenta el *stock* de conocimiento público y, por lo tanto, la productividad del conjunto de la economía. La inequidad afecta el crecimiento porque incide sobre la trayectoria temporal de la demanda que enfrenta el innovador.

Si la población se dividiera en dos grupos de consumidores que difirieran en su ingreso –ricos y

pobres— la situación (de equilibrio en el modelo) puede caracterizarse a través de tres regímenes diferentes. El primero (régimen A) donde, inicialmente, solamente los ricos compran el bien de la innovación y los pobres lo adquieren más tarde. En el segundo (régimen B), tanto ricos como pobres inmediatamente compran el bien de la innovación. En el tercero (régimen C), ni los ricos ni los pobres compran el bien inicialmente.

Cuando todos los ingresos son iguales —situación de perfecta equidad— solamente pueden darse los regímenes B y C, en tanto que para que se verifique el A, se requiere una distribución suficientemente desigual. El impacto de cambios en la distribución del ingreso sobre la tasa de crecimiento es distinto para los diferentes regímenes.

En el régimen A, la expansión está amenazada por la inequidad pues cuando los ingresos están concentrados entre unos pocos, el mercado inicial para un producto nuevo es pequeño y toma mucho tiempo hasta que su dimensión alcance el nivel apropiado para generalizar la adquisición del bien. Esto reduce el retorno esperado de una innovación. En el régimen B, el crecimiento es independiente de la inequidad, por lo que el incentivo a la innovación y la tasa de crecimiento permanecen constantes. En el C, la inequidad es favorable al crecimiento pues los innovadores están mejor al obtener un flujo pequeño de recursos de los ricos en el futuro cercano, en oposición a un gran flujo más tarde.

Un aspecto interesante de los regímenes A y C es que abren la posibilidad de equilibrios múltiples, por lo que dos economías idénticas pueden “terminar” en un régimen de alto o bajo crecimiento. Esa multiplicidad de alternativas es el resultado de la complementariedad entre las actividades de investigación y desarrollo (I+D) presentes y futuras, respaldadas en la incorporación de derrames tecnológicos y externalidades de demanda. Esta externalidad no está presente en el régimen B, pues donde el mercado está completamente desarrollado una tasa de crecimiento más alta no cambia la trayectoria temporal de la demanda para una innovación. La ocurrencia de equilibrios múltiples es el resultado de un problema de coordinación en el cual las expectativas determinan las experiencias de crecimiento alto o bajo.

IV.2. El marco conceptual: a modo de síntesis.

En el apartado anterior se presentó un conjunto de líneas conceptuales que permiten relacionar, formalmente, la equidad/inequidad, con la demanda, la incorporación de conocimiento a la producción y, en consecuencia, con el desempeño de largo plazo de las economías.

Admitir la verificación de la Ley de Engel significa reconocer que los individuos ordenan su consumo de bienes de acuerdo a una escala jerárquica, en la cual están predispuestos a dedicar una proporción descendente de su ingreso a los bienes de menor valor agregado cuando aquel se expande.

Utilizar este concepto para abordar el largo plazo obliga a ser cautos en su aplicación en tanto que cada contexto histórico guarda sus características y que los bienes sofisticados para ciertos períodos se transforman en básicos (o próximos a ellos) en etapas posteriores.

Aún admitiendo la rigidez anterior, puede argumentarse que la demanda agregada —sus características cuantitativas y cualitativas— está determinada por la distribución del ingreso entre agentes, y si se trata de economías abiertas, ello implica que cuenta tanto la inequidad entre países como al interior de cada uno de éstos. De este modo, los patrones de demanda juegan un papel determinante en la forma en la que se configura el comercio internacional y, simultáneamente, en la caracterización de la estructura productiva de las naciones.

Economías con altos niveles de inequidad “deben atender” una demanda variada de bienes —desde los más simples hasta los más sofisticados— pero reducida en volumen, que limita la capacidad de aprendizaje para la competencia internacional y afecta los retornos de la calificación, limitando, endógenamente, el pasaje desde la situación de bajo ingreso hacia la de alta renta (persistencia de la pobreza) y la formación de capital humano.

Asimismo, cuando los ingresos están concentrados entre pocos, el mercado para un producto nuevo es reducido y toma tiempo hasta que su dimensión adquiera la proporción apropiada para la adquisición del bien en forma generalizada. Dicho de otro modo, el retorno esperado de la innovación es bajo,

se limita el progreso tecnológico y se ve afectada la obtención de niveles crecientes de productividad.

Es más, cuando la inequidad se refiere a la tenencia de activos y, más específicamente, a la propiedad de la tierra, la trayectoria temporal de las economías puede conducir las desde una situación en la cual aquella era funcional al sistema, a otra en la que limita severamente la expansión.¹¹ La transición desde un modo de desarrollo basado en la producción agropecuaria y fundado en la abundancia de recursos naturales, hacia otro de carácter industrial que gravita sobre la formación de capital (físico y humano con sus complementariedades) se ve restringida cuando la desigualdad en la posesión de activos conduce a la conformación de instituciones limitantes del crecimiento.

IV.3. El modelo de análisis.

Para operacionalizar el análisis, se sigue el modelo de Mani & Hwang (2001) y se lo adapta para recoger los factores considerados relevantes para esta investigación. La premisa fundamental es aproximarse a una explicación del patrón productivo y comercial de las economías a partir del comportamiento, en el tiempo, de la equidad/inequidad.

Como aproximación general, el modelo recoge los cambios en la participación de las exportaciones

$$XP_{i \ t+j} = \beta_0 + \beta_1.IGT_{i \ t+j} + \beta_2.IGI_{i \ t+j} + \beta_3.PBI_{i \ t+j} + \beta_4.TP_{i \ t+j} + \beta_5.KH_{i \ t+j} + \beta_6.KF_{i \ t+j}$$

Con i representando cada uno de los países de la muestra (el “mundo relevante”), t el año inicial de cada subperíodo (1940, 1945, 1950, 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 y 1995) y $t+j$ el año final, con $j=4$.

IV.4. La definición del “mundo relevante” de Uruguay.

Cuando se trabaja con diferentes países, el criterio de construcción de la muestra para realizar los ejercicios comparativos es un problema particularmente importante, toda vez que los resultados que se obtienen dependen, críticamente, de la forma de selección.

La muestra con la que se trabaja en esta investigación es diseñada con el propósito de responder a

primarias en el total de las ventas al exterior del “mundo relevante” de Uruguay para el período 1940-2000 y examina su comportamiento de acuerdo a la distribución de los activos y del ingreso, así como del desempeño económico de cada país¹². Además, importa considerar las ventajas comparativas y cómo aquella proporción está influenciada por las diferentes dotaciones de recursos entre países. Para ello, las variables que se utilizan son los *stocks* de tierra con pasturas y cultivos permanentes per cápita, capital humano y capital físico¹³. Por lo tanto, las variables incluidas en el modelo son:

- XP: ratio de exportaciones primarias sobre total de exportaciones.
- IGT: índice de Gini de la distribución en la propiedad de la tierra.
- IGI: índice de Gini de la distribución en el ingreso.
- PBI: producto per cápita.
- TP: *stock* de la tierra con pasturas y cultivos permanentes per cápita.
- KH: *stock* de capital humano.
- KF: *stock* de capital físico.

La relación que se testea (en su forma general) a través de datos de panel para incorporar la variable temporal en el análisis es la siguiente:

la siguiente pregunta: a finales del siglo XIX y principios del XX, ¿con qué países era comparable Uruguay? O más específicamente, ¿a qué países era dable esperar que Uruguay se pareciera en términos de ritmo de crecimiento, condiciones para su desempeño y bienestar de sus habitantes?

De alguna manera, países con mayor intensidad en el intercambio económico, semejanzas en cuanto a las modalidades de producción y participación en los mercados internacionales, así como institucionalmente similares, haría esperable que tendieran “a parecerse” en el largo plazo.

Estas consideraciones habían sido abordadas por Oddone y Willebald (2001) y para esta investigación se trabaja con una muestra similar. Con el propósito de construir el “mundo” relevante de Uru-

guay para realizar los ejercicios de contrastación, se consideraron tres dimensiones: intensidad del intercambio comercial, dotación de recursos y modalidad de inserción internacional.

En consecuencia, la muestra queda integrada por aquellos países que a lo largo del siglo XX: i) mantuvieron un intercambio de bienes importante con Uruguay y que son denominados socios comerciales históricos (SCH); ii) exhiben funciones de producción, inserción en el comercio internacional y flujos de recursos –financieros y humanos– similares a los de Uruguay y que se identifican como paí-

ses de clima templado de nuevo asentamiento o *settlers* (CTNA); iii) presentan características propias de la inserción periférica, con riqueza de recursos naturales y, en general, baja densidad poblacional, incluyéndose bajo esta categoría a los países nórdicos o escandinavos (PN). Dentro de esta caracterización, una diferencia clave con el grupo de países CTNA es que durante las últimas décadas del siglo XIX dichos recursos naturales no podían ser explotados rentablemente y la región fue expulsora de población. El Cuadro 1 presenta la muestra de países obtenida a partir de la aplicación del criterio propuesto.

Cuadro 1: CRITERIO DE SELECCION DE PAISES.

SCH	CTNA	PN	MUESTRA	
Alemania	Argentina	Dinamarca	Alemania	Finlandia
Argentina	Australia	Finlandia	Argentina	Francia
Bélgica	Canadá	Noruega	Australia	Italia
Brasil	Chile	Suecia	Bélgica	Noruega
Chile	Estados Unidos		Brasil	Nueva Zelanda
España	Nueva Zelanda		Canadá	Países Bajos
Estados Unidos	Sudáfrica		Chile	Reino Unido
Francia	Uruguay		Dinamarca	Sudáfrica
Italia			España	Suecia
Países Bajos			Estados Unidos	Suiza
Reino Unido				Uruguay
Suecia				
Suiza				

Fuente: Oddone y Willebald (2002).

V. Análisis empírico.

V.1. Las variables utilizadas.

Las variables incluidas en el modelo se operacionalizan a través de los siguientes indicadores:

XP: ratio de exportaciones primarias sobre total de exportaciones. Como bienes primarios se consideran los de origen agropecuario, incluyéndose: comida y animales vivos, bebidas y tabaco, materias primas con la excepción de combustibles, aceites y grasas animales y vegetales. Los datos son quinquenales y fueron relevados a partir de los Anuarios Estadísticos de Naciones Unidas.

IGT: Índice de Gini sobre distribución en la propiedad de la tierra, bajo el entendido que constituye una aproximación adecuada a la tenencia de activos de la economía. Los datos son de FIDA, FAO y Censos Agropecuarios de Uruguay.

IGI: Índice de Gini sobre distribución del ingreso. Los datos corresponden a Wider (1999).

PBI: producto per cápita en dólares de 1990 PPP. Los datos son de Maddison (1995, 2001).

TP: *stock* de tierra con pasturas y cultivos permanentes per cápita. Los datos entre 1960 y 2000 son de la FAO y entre 1940 y 1959 son estimaciones propias a partir de fuentes nacionales y datos de población de Naciones Unidas.

KH: *stock* de capital humano. Como aproximación a la noción de capital humano se recurre a tres indicadores de escolarización: porcentaje de la población que terminó la enseñanza primaria; porcentaje que terminó la enseñanza secundaria; y porcentaje que finalizó la enseñanza de más alto grado. Para trabajar con un único indicador, se procede a conjuntar la información que aportan las tres mediciones a través del cálculo de un Índice de Cobertura Educativa (ICE) que pondera “discrecionalmente” las distintas tasas. Una forma habitual de trabajar en esta temática es dar una ponderación de 1 al indicador de enseñanza primaria, de 1,4 a la formación media y de 2 a la superior para construir el ICE de cada uno de los países de la muestra. Son indicadores publicados en Barro & Lee (2000) y están disponibles desde la segunda mitad de los cincuenta y primeros sesenta.

KF: *stock* de capital físico. Se construye un indicador que mide la acumulación de medios de producción en décadas móviles, y la agregación se calcula a partir de datos anuales de la formación de capital fijo expresados en términos del PBI. La información es de PWT 6.1, Mitchell (1993 a, b, c) y Cuentas Nacionales de cada uno de los países.

V.2. La aplicación del modelo de análisis: 1940-2000

Una de las implicancias del marco de análisis propuesto es que economías con alta inequidad tenderían a estar más focalizadas en actividades de menor incorporación de conocimiento y, consecuentemente, evidenciarían un desempeño productivo inferior al de países con pautas distributivas más progresistas. Se trata de un proceso de interacciones mutuas en el cual los patrones de demanda y determinadas condiciones institucionales tienden a dar persistencia a la situación de desigualdad en la trayectoria temporal de regiones y países.

Una forma de aproximarse a las características de la especialización productiva de las economías es a través de su frente externo, midiendo la participación de bienes de origen primario –o muy ligado a él– en el total de ventas que realiza la economía al exterior (XP)¹⁴. Se procura explicar el grado de especialización a partir de indicadores de inequidad, el producto y otras variables relacionadas con el proceso: dotación de recursos naturales (medida a través de la tierra con pasturas y cultivos permanente

per cápita, TP); *stock* de capital fijo (KF) y capital humano (medida a través de un índice de cobertura educativa, KH).

Para captar el dinamismo del proceso que procura abordarse, se optó por realizar ejercicios de estimación con técnicas de datos de panel (se admite la existencia de efectos fijos). Los resultados son interesantes en tanto que la evidencia sugiere que altos niveles de inequidad están positivamente asociados con la persistencia en el tiempo de una mayor participación de exportaciones primarias en el total de las ventas al exterior. Eso es así puesto que los coeficientes estimados para los indicadores de desigualdad –de activos y de ingresos– son positivos y altamente significativos en la mayoría de los casos (Ver Cuadro 2). Además, el producto per cápita ingresa en esta relación con signo negativo, lo que indica que los países más pobres son los más especializados en exportaciones de bajo valor agregado y que ello estaría articulado con la problemática de la distribución (Modelos I, II, IV y V).

Es interesante destacar que se encontró evidencia de que mayor especialización en productos de origen primario está positivamente correlacionada con una dotación alta de recursos naturales (Modelo II, III, IV y V) y negativamente con la magnitud del capital físico y humano (Modelos III, IV y V). Esta constatación se cumple cuando se consideran las medidas de inequidad de ingresos, no resultando significativo el indicador de desigualdad en la tenencia de activos (Modelo V).

El hecho que la distribución de la propiedad de la tierra presente escasa importancia explicativa permite conjeturar, como primera aproximación, que es la generación del flujo de ingresos la que actúa conjuntamente con la incorporación de capital –en sus diversas modalidades– para crear una dinámica de la demanda que estimule la especialización comercial aludida. Dicho de otro modo, es el movimiento de los ingresos el que, actuando combinadamente con la inversión, logra posicionar a la economía en determinada trayectoria de cambio estructural antes que la distribución de la propiedad de la tierra, cuya influencia parece agotarse en el transcurso del tiempo. Asimismo, importa señalar que la propia construcción del indicador puede conducir a este resultado puesto que, conforme han ido pasando las décadas, la forma de mantenimiento de la riqueza se ha ido trasladando hacia otras

alternativas de activos (como la propiedad inmobiliaria urbana o los títulos de deuda).

Por otra parte, cuando se consideran conjuntamente las dotaciones de capital físico y humano contemporáneos, la significatividad de la primera desaparece (Modelo III), lo que brinda evidencia de complementariedad entre ambas. Sin embargo, cuan-

do se introduce a la formación bruta de capital físico rezagada un período, se obtiene un coeficiente significativamente distinto de cero y negativo (Modelos IV y V). Esto es, contar con un *stock* de inversión alto en el pasado, implicaría la reducción de la participación de las ventas primarias en el período corriente.

Cuadro 2: RESULTADOS DE LA REGRESION.

Variable dependiente: Ratio de exportaciones primarias en el total de exportaciones (XP)					
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
IGT		0,57 (1,76)			-0,10 (-0,29)
IGI	0,47 (3,00)		0,49 (2,86)	0,43 (2,42)	0,38 (2,54)
PBI	-0,58 (-11,0)		-0,39 (-3,56)	-0,45 (-4,09)	-0,51 (-5,62)
TP		0,88 (10,1)	0,51 (2,67)	0,46 (2,32)	0,43 (2,50)
KF			-0,09 (-0,48)	0,20 (0,82)	0,24 (1,20)
KF(-1)				-0,56 (-2,20)	-0,43 (-2,02)
KH			-0,32 (-2,09)	-0,31 (-2,07)	-0,26 (-2,14)
R ²	0,90	0,95	0,92	0,93	0,95
N	192	247	158	153	149
F	72,85	66,33	62,97	61,75	89,39

En todos los casos se trabaja con variables expresadas en logaritmos y se admiten efectos fijos.

VI. Una mirada al caso de Uruguay a la luz de los resultados anteriores.

Los resultados anteriores se derivan de un comportamiento general de un conjunto de economías que, a priori, podría diferir de la evolución particular de los países. En esta sección se individualiza el caso uruguayo para realizar una primera evaluación de la pertinencia de los resultados. Se contrastan los extremos del período de análisis (promedios de 1940-1960 y 1980-2000) a partir de la utilización de herramental gráfico.

Se consideran las distintas variables relevantes del modelo de acuerdo a una clasificación de los

países que procura atender la distribución internacional del ingreso. Para ello, se los subdivide en “ricos”, “medios” y “pobres”, tomando en cuenta el ordenamiento descendente de ingresos per cápita y la conformación de grupos de siete integrantes. Los resultados se muestran en el Cuadro 3.

Con esta categorización de países se realizan ejercicios de comparación de las variables en cuestión (promedios simples) incluyendo, además, la media de toda la muestra y el dato de Uruguay.

Al principio del período de análisis (Gráfico 1), la especialización comercial entre las distintas categorías de países no era marcadamente diferente, “ricos” y “medios” por debajo del promedio de la mues-

Cuadro 3: CATEGORIZACIÓN DE PAÍSES.

Ordenamiento de acuerdo a ingreso per cápita promedio del período

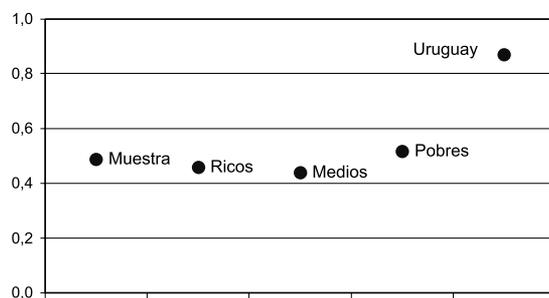
	1940-1960	1980-2000
"Ricos"	Estados Unidos Suiza Nueva Zelanda Canadá Australia Reino Unido Suecia	Estados Unidos Suiza Canadá Alemania Dinamarca Noruega Francia
"Medios"	Dinamarca Países Bajos Alemania Bélgica Francia Noruega Argentina	Suecia Australia Países Bajos Bélgica Reino Unido Italia Finlandia
"Pobres"	Finlandia Italia Chile Uruguay España Sudáfrica Brasil	Nueva Zelanda España Argentina Chile Uruguay Brasil Sudáfrica

Fuente: Maddison (2001).

tra y "pobres" por encima, en tanto que Uruguay mostraba una especialización claramente agroexportadora. Hacia finales del período (Gráfico 2) se encuentra que, dentro de una tendencia general de reducción de la participación agropecuaria en las ventas al exterior, las diferencias entre grupos es mayor, con un predominio de dichas exportaciones en el caso de los "pobres" y Uruguay superando a la media de estos últimos.

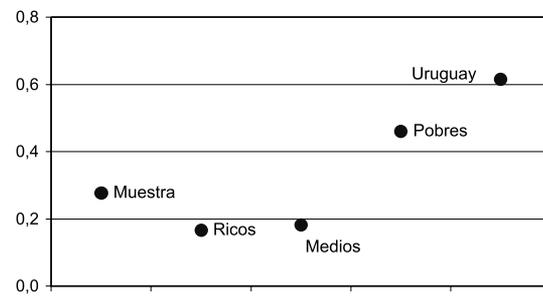
La desigualdad en la tenencia de activos (tierra) estaba próxima al promedio de la muestra en el caso de los "ricos", por debajo en los "medios" y por encima para los países "pobres" al inicio del período de análisis (Gráfico 3). Uruguay presentaba un valor similar a estos últimos. Hacia finales del período, los países que lograron niveles altos de ingreso per cápita poseían una distribución de activos más equitativa que los "medios" y mucho más igualitaria

Gráfico 1: ESPECIALIZACION COMERCIAL.
Exportaciones primarias en el total, 1940-1960.



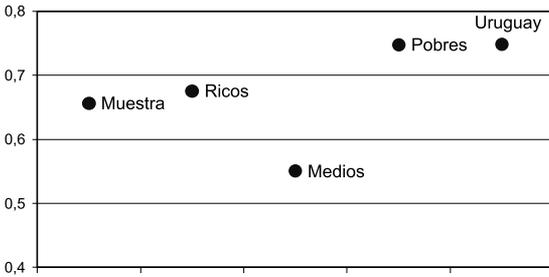
Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

Gráfico 2: ESPECIALIZACION COMERCIAL.
Exportaciones primarias en el total, 1980-2000.



Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

Gráfico 3: DESIGUALDAD EN LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.
Índice de Gini de la tierra, 1940-1960.

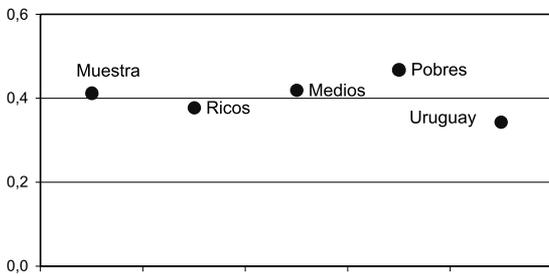


Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

que los "pobres". La posición de Uruguay continuó siendo de las más desigualitarias de la muestra (Gráfico 4).

En cambio, midiendo la desigualdad de ingresos, el posicionamiento de Uruguay de comienzos del período era más favorable, con un Índice de Gini por debajo de la mayor parte de los países de la muestra (Gráfico 5). Además, así como se observan pocas diferencias entre "ricos", "medios" y "pobres" (todos en torno al 0,4 del promedio de la muestra),

Gráfico 5: DESIGUALDAD EN EL INGRESO.
Índice de Gini del ingreso 1940-1960.

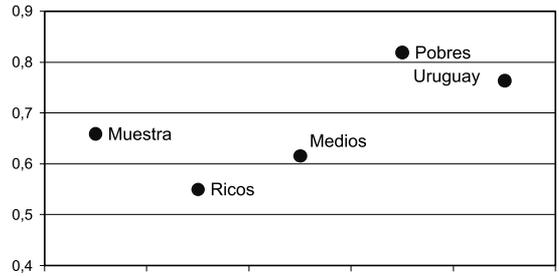


Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

La dotación de recursos naturales parece relevante para la riqueza de los países al inicio del período (Gráfico 7) con una discrepancia de magnitud con "medios", "pobres" y el promedio de la muestra. Uruguay estaba comparativamente mejor dotado que éstos últimos, pero igualmente ostentaba un indicador que era equivalente a las dos terceras partes del de los ricos.

Es interesante apreciar cómo los países "ricos" de las últimas dos décadas del siglo XX poseían una dotación de recursos naturales muy inferior a la de

Gráfico 4: DESIGUALDAD EN LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.
Índice de Gini de la tierra, 1940-1960.

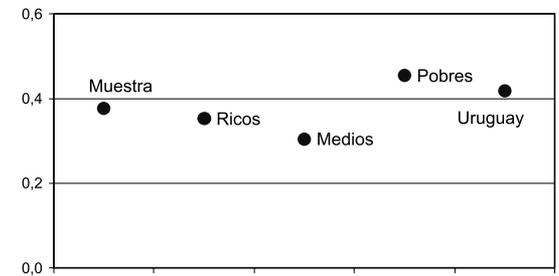


Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

también se aprecia que los más igualitarios eran los "que más tenían".

Hacia finales del período (Gráfico 6) se señala una situación en la cual los países "ricos" y "pobres" dan señales de persistencia en los patrones de desigualdad. Los "medios" evidencian menores índices que los países que ostentaban ese nivel de riqueza en 1940-1960 y Uruguay experimentó un deterioro de entidad (superando a la media de la muestra y aproximándose a los "pobres").

Gráfico 6: DESIGUALDAD EN EL INGRESO.
Índice de Gini del ingreso 1980-2000.

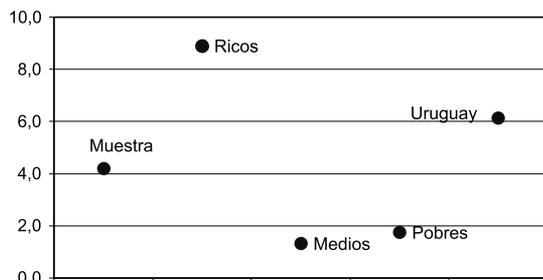


Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

los restantes países denotando, probablemente, el predominio de un régimen de producción mucho más apegado a la producción manufacturera (y a la incorporación de conocimiento) que a la de bienes primarios. Uruguay redujo la importancia de su dotación de recursos en el transcurso del período pero, igualmente, denota una estructura productiva a "contrapelo" de la predominante en las regiones más prósperas.

Lo anterior tiene un correlato en la acumulación de capital físico. Al comienzo del período de análisis

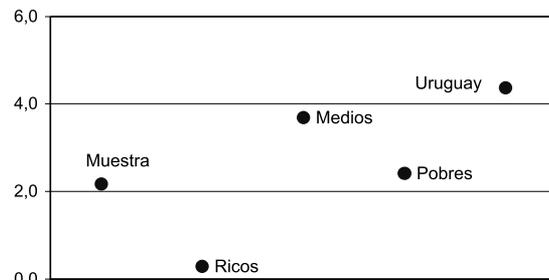
Gráfico 7: DOTACION DE RECURSOS NATURALES.
Miles de ha/hab de pasturas permanentes 1940-1960.



Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

sis, los países del "mundo relevante" de Uruguay considerados más "ricos" no exhibían niveles de inversión elevados, sino que había una situación relativamente pareja para las distintas categorías de ingreso propuestas (Gráfico 9). En cambio, el transcurso de las décadas y la consolidación de un patrón productivo apuntalado en los procesos de inversión condujeron, al final del período, a que los países ricos fueran los "más capitalizados", y que ésta fuera

Gráfico 8: DOTACION DE RECURSOS NATURALES.
Miles de ha/hab de pasturas permanentes 1980-2000.

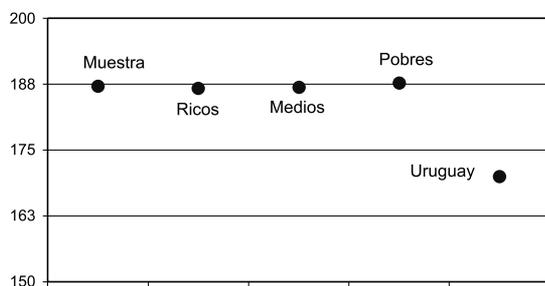


Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

una de las distinciones claves para interpretar la distribución desigual del ingreso entre países. Uruguay mantuvo su perfil de baja formación de capital físico durante todo el período.

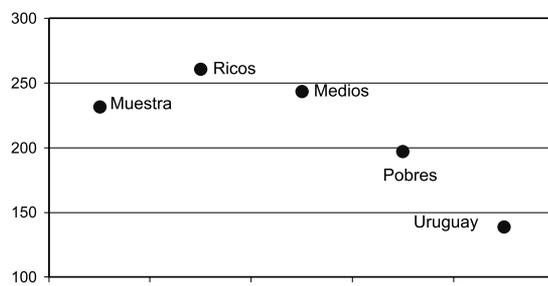
Finalmente, la acumulación de capital humano "cuenta una historia" similar, pero con matices no despreciables. Tanto al principio como al final del período, los países considerados "ricos" en cada ins-

Gráfico 9: ACUMULACION DE CAPITAL FISICO.
Inversión/PBI en períodos decadales, 1940-1960.



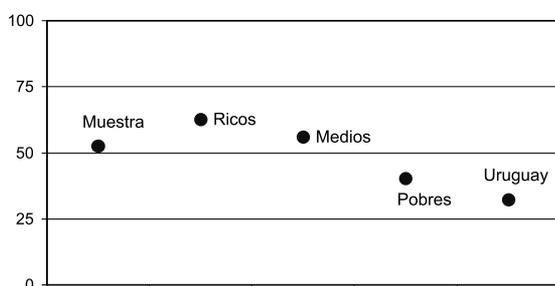
Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

Gráfico 10: ACUMULACION DE CAPITAL FISICO.
Inversión/PBI en períodos decadales, 1980-2000.



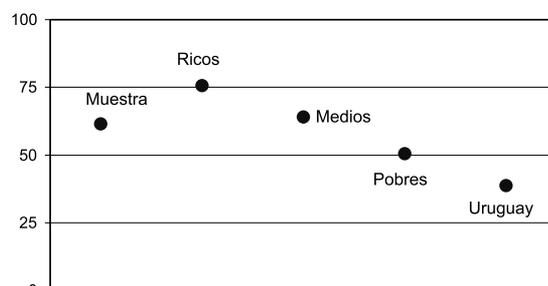
Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

Gráfico 11: ACUMULACION DE CAPITAL HUMANO.
Índice de Cobertura Educativa, 1940-1960.



Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

Gráfico 12: ACUMULACION DE CAPITAL HUMANO.
Índice de Cobertura Educativa, 1940-1960.



Fuente: ver "Fuentes" citadas en este artículo.

tancia eran los relativamente más abundantes en capital humano, seguidos de los “medios” y de los “pobres”.¹⁵ El rezago de Uruguay en este caso fue sistemático.

A modo de síntesis, Uruguay constituyó, para todo el período de análisis, un país “pobre”, situado en la parte inferior de la distribución internacional de ingresos. Ello convivió con una especialización productiva agroexportadora que cambió muy poco su carácter en el transcurso de las décadas y que, de acuerdo al marco conceptual que se maneja en esta investigación, podría estar determinada por los niveles de desigualdad que evidenció la economía. Lo anterior se habría dado tanto en lo que hace a la tenencia de activos –que mantuvo su rasgo regresivo durante los sesenta años del análisis– como del ingreso –que se deterioró en el período¹⁶. Una dotación de recursos que dejó de ser funcional a las actividades líderes en la generación de valor –pese a haber sido relativamente exitosa en el pasado–, junto a reducidos niveles de acumulación de capital físico y humano, completaron el cuadro de una economía de débil inserción internacional y bajo crecimiento.

Las interpretaciones del desenvolvimiento de largo plazo de la economía uruguaya –tanto en sus versiones “clásicas” como “modernas”– manejan, en buena medida, la problemática de la distribución como variable explicativa del proceso. Sin embargo, en general, su carácter interpretativo ha quedado diluido o subordinado a otros aparentemente más relevantes. Dentro de las visiones clásicas la temática era más explícita¹⁷.

La visión estructuralista de la CIDE enfatizaba que debía “*imputarse a los problemas de tenencia y de tamaño que han prevalecido en la explotación agropecuaria, una parte sustancial en las causas que han impedido que se realizara aquella imperiosa toma de conciencia [sobre el hecho de que la productividad resultaba la única herramienta de desarrollo] y que han dejado sin exteriorizar la necesidad de investigación y extensión*” (CIDE, 1963:33).

El enfoque dependientista del Instituto de Economía identificaba a los años cincuenta con los inicios del “*desajuste estructural, propio[s] de toda economía dependiente que alcanza la cota máxima de crecimiento industrial posible. Es así que la inflación constituye una etapa [...de] tensiones entre*

grupos y clases sociales en su lucha por obtener cuotas crecientes de un producto social estancado”. (Instituto de Economía, 1969:13).

El tema de la distribución también era explícito en la visión neoclásica del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977. Argumentaba que “*una economía que dirige su producción hacia el mercado interno, que la protege fuertemente, que retribuye en forma restrictiva a sus sectores con ventajas comparativas internacionales, que busca redistribuir ingresos mediante esquemas no del todo compatibles con un crecimiento de la producción, etc., es una economía que no puede crecer hacia el exterior sin cambiar radicalmente sus modalidades de funcionamiento, sin las consiguientes modificaciones de aquellas características y, por ende, de las posiciones relativas de los grupos sociales por ellas favorecidos*” (OPP, 1973:9).

Por su parte, las visiones más recientes –que denomino “modernas”–, por su propio carácter menos abarcativo, prestan una atención algo más parcial al fenómeno¹⁸.

Cuando Martín Rama aplica los desarrollos conceptuales relativos a la coherencia temporal de las decisiones, los equilibrios no cooperativos, la búsqueda de rentas y el problema de la agencia a la interpretación del rezago relativo, hace alusión a algunas actitudes de los uruguayos ligadas con la problemática de la distribución. Una de ellas “*consiste en tolerar la viveza [criolla], o incluso promoverla, siempre que los vivos tengan bajos ingresos, o que sus acciones terminen beneficiando a personas de bajos ingresos*”. Y agrega que “*si la pobreza es lo que legitima la viveza, entonces conviene ser pobre*”. La racionalidad que está detrás de este comportamiento se relaciona “*con la debilidad de las acciones redistributivas por parte del Estado. La viveza de los pobres vendría a actuar en los hechos como un sustituto improvisado de la política social*” (Rama, 1991:25-26).

Por su parte, los trabajos de Luis Bértola abordan la problemática de la distribución del ingreso entre países, estudiando diferentes regímenes de convergencia y divergencia entre Argentina, Brasil y Uruguay y los líderes mundiales dentro de un marco de análisis postkaldoriano y elementos de corte evolucionista. Se argumenta que la combinación e interacción entre aprendizaje tecnológico y

el cambio estructural definen, para cada país y momento histórico, escenarios específicos de convergencia y divergencia. Si bien en su análisis no ingresa la desigualdad al interior de los países como variable explicativa clave¹⁹, la incorporación de estos conceptos es consistente con la línea de trabajo que se propone en esta investigación. En particular, afirma que un *“aspecto a tener presente es que la transformación estructural no solamente constituye un proceso de creación de nuevas industrias y capacidades, sino que también conlleva la redistribución de poder y riqueza, por lo que está mediada por conflictos socio-políticos. El cambio estructural está asociado al surgimiento de nuevos arreglos institucionales que afectan las posiciones e intereses de los diversos agentes económicos”* (Bértola, 2000:58; en base a Bértola y Porcile, 1998)

La desigualdad aparece, entonces, en la dualidad competitividad-calidad y competitividad-precio. Una modalidad de inserción internacional que se basa en la disponibilidad de factores de producción baratos, difícilmente llevará consigo un aumento del nivel de vida capaz de permear a la población en su conjunto. Es de esperar, por tanto, procesos de crecimiento sin equidad.

En cambio, si la inserción internacional se fundamenta en una competitividad a través de la calidad, de carácter sistémico y donde la educación, el capital humano y la innovación conforman un círculo virtuoso para la especialización en bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda, es dable esperar un escenario propicio para la convivencia de crecimiento con menor inequidad.

Finalmente, al abordar la realidad latinoamericana en general, y la uruguaya en particular, Rodrigo Arocena y Judith Sutz enfatizan el rol de la desigualdad en la magra performance económica de la región dentro de un marco de análisis neoshumpeteriano. Plantean que el “proteccionismo frívolo” de la industrialización tardía latinoamericana, la “miopía científico-técnica” de las esferas gubernamentales y productivas y el predominio de una lógica cortoplacista se combinan para erigirse sobre una *“desigualdad alta [que] jugó un papel relevante, tanto por la forma en que moldeó la estructura de la demanda como por las limitaciones que supuso para producir a nivel avanzado”* (Arocena & Sutz (1999):13).

Bajo esta visión, los autores destacan la utilidad de distinguir entre formas “proactivas” y “reactivas” de equidad. Dentro de las primeras identifican a aquellas modalidades de crecimiento en la igualdad que refuerzan las capacidades de innovación de las sociedades y la construcción de condiciones de competencia internacional. Dentro de las segundas, conceptualizan las situaciones en las cuales los esfuerzos de disminución de la inequidad están basados en la distribución de los frutos de ventajas competitivas estáticas, sin mayores esfuerzos de creación de un entramado innovativo y competitivo adecuado para el crecimiento. Ubican a Uruguay en esta segunda modalidad.

A modo de síntesis, el mensaje principal de este breve repaso es que las distintas visiones que han procurado “pensar” la economía del largo plazo en Uruguay observan a la temática de la distribución como parte integrante de la explicación. Sin embargo, las grandes líneas interpretativas con las que habitualmente se las presenta o trabaja abstraen su consideración tras el predominio de condiciones aparentemente más relevantes. En próximos pasos de esta investigación se profundizará en esta temática puesto que la evidencia empírica recabada conduce a dar mayor precisión o detalle a algunas de las consideraciones que se derivan de esas visiones.

VII. Conclusión.

El objetivo de este trabajo es contribuir con la discusión sobre la comprensión de la relación entre desempeño económico de largo plazo y el comportamiento de la distribución del ingreso y la riqueza, evaluando el proceso desde una perspectiva histórica y comparada.

En este sentido, parece imprescindible contar con líneas argumentales que permitan articular, teórica y empíricamente, conceptos como los de equidad/inequidad, desarrollo/subdesarrollo, diferenciales entre regiones y actores, especialización productivo-comercial y demanda, productividad, innovación, así como la relevancia de la existencia de estructuras institucionales de aliento o contención a la incorporación de conocimiento en la generación de valor económico.

El análisis empírico brinda evidencia que convalida la existencia de relaciones positivas entre desigualdad y especialización productiva y comercial en productos de bajo valor agregado. Conceptualmente, ello se asocia con demandas agregadas amplias —en el sentido de que deben ser atendidas por una oferta diversificada— pero débiles, que limitan el aprendizaje a nivel competitivo y que inducen comportamientos de bajo rendimiento al proceso de innovación y desarrollo tecnológico. Asimismo, ello también se articula con la consolidación de una matriz institucional que tiende a convalidar estructuras productivas muy sujetas a la extracción agropecuaria que, siendo “exitosas” en el pasado, “quedaron atrás” cuando la industrialización avanzó como líder sectorial de la producción (y el capital físico y humano se potenciaron en su complementariedad).

Esta idea proyectada al caso uruguayo obliga a ser cautos al momento de su interpretación. A finales de la primera mitad del siglo XX, Uruguay era un país pobre con niveles de equidad de ingresos de país rico. Esto es, mientras que en la comparación internacional se ubicaba en los segmentos más bajos de la distribución de ingresos, a su interior mostraba niveles de equidad en el extremo opuesto. Lo anterior convivía con formas regresivas en la propiedad de la tierra, baja acumulación de capital y una dotación de recursos que, con el transcurso del tiempo, pasaría a evidenciar incidencias menores en la creación de riqueza. Por lo tanto, resulta necesari-

rio identificar la “calidad” de la estructura de equidad prevaleciente en Uruguay a mediados del siglo XX puesto que la misma no fue capaz de adquirir las condiciones de funcionalidad suficientes para alentar el desenvolvimiento económico.

De acuerdo al modelo propuesto, los niveles de igualdad con los que contaba Uruguay parecían propicios para el aumento del contenido de valor agregado de sus exportaciones y el crecimiento económico pero, en su lugar, se rezagó persistentemente respecto a su mundo de referencia.

Ello lleva a argumentar que las condiciones con las que contaba no parecían las adecuadas, desde arreglos institucionales adversos al desarrollo —como las restricciones derivadas de los sistemas de tenencia de activos (CIDE, 1963)—, mecanismos de incentivos público-privados desfavorables (Rama, 1991)— y una inserción internacional basada en la competitividad precio antes que en modalidades que priorizaban la calidad (Bértola y Porcile, 2000), hasta forma reactivas de equidad (Arocena y Sutz, 1999) que desestimaron la innovación y el impulso a modalidades de competencia fundadas en productos cualitativamente superiores. Buena parte del desajuste se expresó a través de conflictos distributivos de un ingreso que no crecía y, hacia finales de los cincuenta y en los años sesenta, su manifestación más evidente fue un proceso de inflación que se transformó en endémico hasta finales de siglo (Instituto de Economía, 1969; OPP, 1973).

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. & ROBINSON, J. (2001), “Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review* 91, p.1369-1341.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. & ROBINSON, J. (2002), “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”, *Quarterly Journal of Economics* 118, p. 1231-1294.
- AGHION, P. & BOLTON, P. (1997), “A Theory of Trickle-Down Growth and Development”, *Review of Economics Studies*, 64: 151-172.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1996), “Income Distribution, Political Instability, and Investment”, *European Economic Review*, 40(6): 1203-1228.
- ALESINA, A. & RODRIK, D. (1994) “Distributive Politics and Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, 109 p. 465-489.
- AROCENA, R. & SUTZ, J. (2004), “Understanding underdevelopment: new perspectives on NSI”, The First Global Conference, Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millennium.
- BANERJEE, A.V. & NEWMAN, A.F. (1993), “Occupational Choice and the Process of Development”, *Journal of Political Economy*, 101(2): 274-298.
- BARRO R. y BECKER G. (1988), “A reformulation of the economic theory of fertility”, *Quarterly Journal of Economics* 103:1-25.
- BERTOLA, G. (1993), “Factor Shares and Savings in Endogenous Growth”, *American Economic Review*, 83 (5): 1184-1198.
- BÉRTOLA, Luis (2005), “A 50 años de la Curva de Kuznets, una reivindicación sustantiva: distribución del ingreso y crecimiento económico en Uruguay y otros países de nuevo asentamiento desde 1870”, PHES, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Barra de Valizas/Madrid, Enero.
- BÉRTOLA, Luis & PORCILE, Gabriel (2002), “Rich and impoverished cousins: economic performance and income distribution in southern settlers societies”, XIII International Economic History Congress, BsAs, July.
- BOURGUIGNON, F. (1998), “Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: a review focusing on developing countries”, DELTA, Paris.
- BULMER-THOMAS, V. (1998), “Historia Económica de América Latina desde la Independencia”, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1992), “Equidad y transformación Productiva. Un Enfoque Integrado”, *Síntesis y Capítulo V*, Santiago de Chile.

- CIDE, (1965), "Estudio Económico del Uruguay. Evolución y perspectivas"; *Tomo I*, Montevideo, Uruguay.
- DAHAN M. y TSIDDON D. (1998), "Demographic transition, income distribution and economic growth", *Journal of Economic Growth* 3, March 1998: 29-52.
- DEININGER, Klaus, y SQUIRE, Lyn (1996), "New Ways of Looking at Old Issues"; *Journal of Development Economics*, 57, pp.259-287.
- ENGERMAN, S. and SOKOLOF, K. (2000), "Factor Endowment, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies", UCLA.
- FAJNZYLBER, Fernando (1983), "La industrialización trunca de América Latina"; CET, México DF.
- FAJNZYLBER, Fernando (1987), "La industrialización de América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, París.
- FAJNZYLBER, P., LEDEREMAN, D. & LOAYZA, N. (1998), "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World", A World Bank Latin America and the Caribbean Viewpoints Series Paper, Washington, DC, World Bank.
- FERREIRA, Francisco (1995), "Roads to Equality: Wealth Distribution Dynamics with Public-Private Capital Complementary", LSE-STICERD Discussion Paper TE/95/286, London.
- FERREIRA, Francisco (1999), "Inequality and Economic Performance", <http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm>, June.
- GALOR, O., MOAV, O. and VOLLRATH, D. (2004), "Land Inequality and the Origin of Divergence and Overtaking in the Growth Process: Theory and Evidence", February.
- GALOR O. y WEIL N. (1996), "The gender gap: fertility and growth", *The American Economic Review*, vol. 86, N° 3: 374-387.
- GALOR O. y ZANG H. (1997), "Fertility, income distribution and economic growth: Theory and cross-country evidence", *Japan and the World Economy*, 1997, vol. 9, issue 2: 197-229.
- GALOR, O. & ZEIRA, J. (1993), "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, 60, p.35-52.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA, (1969), "El proceso económico del Uruguay", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay.
- KUGLER, M. (2001), "International Trade when Inequality determines aggregate demand", Department of Economics, University of Southampton, UK.
- KINDELBERGER, Charles, (1989). "Economics Laws and Economic History", Cambridge England, Cambridge University Press.
- KUZNETS, Simon (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, Vol. XLV, N° 1, March, p. 1-28.
- LEWIS, W-illiam (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, XXII, 2, pp. 139-191.
- LUNDBERG, Mattias, and SQUIRE, Lyn (2001), "The simultaneous evolution of growth and inequality", April.
- MANI (2000), "Income Distribution and the demand constraint", Department of Economics, Vanderbilt University, Nashville and Economic Growth Center, Yale University, New Haven.
- MANI A. & HWANG J. (2001) "Income distribution, learning by doing and comparative advantage", September.
- MORAND O. (1999), "Endogenous fertility, income distribution and growth", *Journal of Economic Growth* 4: 331-349.
- NUGENT, J. and ROBINSON J. (2002), "Are endowments Fate?", CEPR Discussion Paper N° 3206.
- ODDONE, Gabriel y WILLEBALD, Henry (2001), "Crecimiento económico de Uruguay desde una perspectiva comparada: 1900-1990", XVI Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay, julio.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (1977), "Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977", Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, Uruguay.
- PERSSON, T. & TABELLINI, G. (1994), "Is Inequality harmful for Growth? Theory and Evidence", *American Economic Review*, 84 (3), p.600-621.
- RAMA, M. (1991), "El país de los vivos: un enfoque económico", *Suma* 6, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, Uruguay, p. 7-36.
- THORP, R. (1998) "Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el Siglo XX", Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea.
- ZWEIMÜLLER (2000) "Schumpeterian Entrepreneurs Meet Engel's Law: The Impact of Inequality on Innovation-Driver Growth", *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, pp. 185-206.

FUENTES

- BARRO, R.J. and JONG-WHA LEE (2002), "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", CID Working Paper N°42.
- FAO (2004), <http://www.fao.org/es/ess/census/gini/default.asp>.
- FIDA, (2003), "Los activos y la población rural pobre", Cap. 3.
- HESTON, A. SUMMERS, R. & ATEN, B. (2002), "Penn World Table Version 6.1", Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October.
- MADDISON, Angus, (1995), "Monitoring the world economy, 1820-1992", Development Centre Studies, Organization for Economic Cooperation and Development.
- MADDISON, Angus, (2001), "A Millenial Perspective" Development Centre Studies, Organization for Economic Cooperation and Development.
- MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA, Censos Agropecuarios, varios números.
- MITCHELL, B. R., (1993a) "International Historical Statistics: The Americas 1750-1988", MacMillan Publishers Ltd., England.
- MITCHELL, B. R., (1993b), "International Historical Statistics: Europe 1750-1988", MacMillan Publishers Ltd., England.
- MITCHELL, B. R., (1993c), "International Historical Statistics: Australasia 1750-1988", MacMillan Publishers Ltd., England.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Anuarios Estadísticos", varios números.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT, www.esa.un.org/unpp
- WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH (2000) "World Income Inequality Database", UNDP.

NOTAS

- 1 Los trabajos de Lewis (1955) se encuentran en una línea analítica similar.
- 2 La compilación de abundante información permitió estudiar con detenimiento el asunto y diversos trabajos han refutado la hipótesis. Puede argumentarse que los datos disponibles “*proveen de escaso soporte para una relación de U-invertida entre niveles de ingreso e inequidad; cuando se prueba sobre una base de país por país, la existencia de la curva de Kuznets no se soporta en cerca del 90% de los países investigados*”. (Deininger & Squire, 1998: 573; la traducción es propia).
- 3 Esta literatura surge de los modelos de Barro y Becker (1988) y Becker, Murphy y Tamura (1990).
- 4 Los patrones de demanda basados en el ingreso afectan la demanda derivada de las diversas habilidades laborales.
- 5 Para que se cumpla el mecanismo descrito, el nivel de ingreso de la economía debe superar cierto umbral mínimo. En economías muy pobres donde una gran proporción de la población está por debajo de la línea de subsistencia, baja inequidad puede hacer que no crezca la demanda de manufacturas simples y no verificarse el círculo virtuoso aludido.
- 6 Tanto la vieja tradición cepalina, como la CEPAL de los años noventa, son representativas de estos conceptos.
- 7 El concepto de “*reversal of fortune*” es destacado por trabajos recientes como los de Engerman & Sokolof (2000) y Acemoglu, Johnson & Robinson (2001, 2002) –donde se propone que las condiciones geográficas iniciales tienen persistentes efectos en la calidad de las instituciones–, así como Nugent & Robinson (2002) –donde se identifica la incidencia del tamaño de las propiedades en la acumulación diferencial de capital humano.
- 8 Se trata de una premisa asimilable a la “*infant industry protection*” de la literatura del desarrollo económico.
- 9 En su trabajo, Mani & Hwang (2001) examinan, empíricamente, el desempeño comercial de diversos países de menor desarrollo para ilustrar esos diferenciales, deteniéndose en México, Brasil, Argentina, Corea del Sur y Taiwán. Si bien el modelo propuesto no permite incorporarlo, sería interesante, además, considerar la posibilidad de que en los países en desarrollo de alta inequidad, ni siquiera la demanda doméstica de bienes de alta tecnología sea satisfecha con producción local sino que se recurra al exterior para hacerlo. Ello reforzaría las conclusiones del modelo.
- 10 En los modelos de carácter shumpeteriano estándar la inequidad de ingresos no juega ningún rol puesto que se asume que los consumidores presentan preferencias homotéticas.
- 11 Thorp (1998) es enfática en afirmar que la inequidad de América Latina de la segunda parte del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX resultaba funcional al desenvolvimiento del modelo agroexportador, en tanto que su consolidación acompañó a la ISI articulándose a su dinámica y haciéndose expresión de sus propias restricciones.
- 12 El período que pretende cubrirse en la investigación que respalda los resultados que aquí se presentan es amplio (1870-2000) y, como es habitual en la historia económica, la disponibilidad de datos es un determinante clave de la estrategia de investigación en cuanto a la utilización de herramientas y técnicas de aproximación al objeto. Lo anterior conduce a realizar varios abordajes complementarios para cubrir el período en estudio y en este artículo se presenta una de esas alternativas. La disponibilidad de información no hace recomendable hacer referencia a años anteriores a 1940, período para cual se utilizarán otras técnicas.
- 13 Los países también difieren considerablemente en la naturaleza y extensión de su política de protección comercial, por lo que, dado que ello puede influir en los patrones de comercio exterior, debería incorporarse un indicador de dicho fenómeno. Ello será realizado en próximos avances de la investigación.
- 14 Otra alternativa es utilizar la participación del sector agropecuario en la generación interna de valor. Ello será realizado en próximos avances de la investigación.
- 15 Importa recordar que, dada la disponibilidad de información, los datos para los primeros quinquenios del período corresponden a la segunda mitad de los cincuenta y primeros años sesenta.
- 16 Cabe agregar que el período que se toma como inicial en este análisis (1940-1960) se corresponde con los niveles de menor desigualdad del Uruguay en su historia contemporánea (desde 1880 hasta 2000). Ver Bértola (2005).
- 17 Se denominan visiones “clásicas” a los primeros intentos de explicación del desenvolvimiento económico de Uruguay con perspectiva de largo plazo que se desarrollaron en los años sesenta y primeros setenta del siglo XX, motivados, fundamentalmente, por el estancamiento productivo que evidenciaba el país. Bajo esta línea se ubican los trabajos de Faroppa y la CIDE –de corte estructuralista– del Instituto de Economía –de carácter dependencista– y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –de impronta liberal o neoclásica.
- 18 Se denominan visiones “modernas” a los esfuerzos analíticos que, desde perspectivas teóricas diversas, comenzaron a elaborarse desde los años noventa. En esta línea se encuentran los trabajos de Martín Rama sobre Economía Política endógena, riesgo moral y asimetrías de información; los de Luis Bértola, en los cuales, bajo la consideración de los determinantes históricos y sus especificidades, utiliza un marco conceptual de carácter postkaldoriano con ese objetivo, y los aportes, en una línea de tipo neoshumpeteriana, de Rodrigo Arocena y Judith Sutz.
- 19 Importa señalar, sin embargo, que la consideración de conceptos relativos a la distribución del ingreso es abordada en trabajos que son compatibles con el que aquí se comenta. Ver Bértola y Porcile (2002) y Bértola (2005).

EL IMPUESTO A LA RENTA: 1960-1967 *

Ulises García Repetto **

Transitamos, en Uruguay, tiempos de debate y definición acerca de las perspectivas, viabilidad e implementación de un impuesto a la renta, que de concretarse, impactaría no solo las bases de la estructura tributaria nacional, sino que transformaría diversos aspectos del proceso económico. En estas circunstancias, es oportuno recordar que esta discusión y práctica impositiva, no es nueva en la historia del país. Durante el período comprendido entre 1960-1974, en el marco por la alternancia de partidos en el gobierno, adquirió relevancia la preocupación acerca de la forma en que debía financiarse el Estado. La exploración de alternativas respecto a la utilización de los instrumentos de la política fiscal, el diseño de la estructura tributaria y los tipos impositivos a priorizar, culminaron con la sanción de un “impuesto a la renta global de las personas físicas” y la introducción de otras modalidades de imposición a la renta. Atendiendo a la fuerza que ocupaba el gobierno (Partido Nacional, 1959-1966 o Partido Colorado, 1967-1973), su ideología y los intereses que reflejaba, se propone aquí un recorrido en torno al desarrollo y fracaso de esta primera iniciativa de implementación de un impuesto a la renta.

Este análisis parte de un escenario en que la experiencia del modelo de desarrollo económico-social “neo-batllista” tocaba su fin. Iniciada a mediados de la década del '40, su estrategia había significado el establecimiento de una política de desarrollo “hacia adentro” y de nivelación social. En su diseño, el Estado se arrogaba la potestad de intervenir activamente en la economía, impulsando un desarrollo industrial acelerado en el marco de una industrialización sustitutiva de importaciones, al tiempo que ampliaba y profundizaba el andamiaje institucional redistributivo.

Hacia el año 1955, las limitantes estructurales del modelo se tornaron evidentes: al pequeño mer-

cado interno, que impedía beneficiarse de economías de escala, se sumarían las restricciones para acceder al mercado internacional dado el costo y calidad de la producción local, y las barreras proteccionistas instrumentadas a nivel internacional. Al estancamiento de la producción tradicional del sector agropecuario (carne bovina y ovina, y derivados), se agregaría la del sector agrícola industrial (trigo, lino, girasol, etc.). Los saldos negativos en balanza comercial resintieron el ingreso de divisas, cuestionando el funcionamiento del sistema de tipos de cambio múltiples, que además, debió extender las transferencias y subsidios a una producción primaria crecientemente afectada por el marco internacional negativo. Finalmente, el recurso al endeudamiento para cubrir los progresivos déficit en las cuentas públicas, se vio crecientemente restringido, presionando a un aumento de emisión, con el consabido efecto adverso sobre los precios (inflación) y la política distributiva.

De aquí en más un nuevo modelo se intentaría instrumentar por el Partido Nacional, en sucesivas administraciones. La primera a cargo del sector herrero-ruralista (1959-1963); la segunda bajo la égida del sector de la “ubedé” (1963-1967). Las bases de la política económica-social a desarrollar en los hechos quedaron fijadas en el primer gobierno blanco y a grandes rasgos implicaba intentar desarticular progresivamente el complejo andamiaje económico-institucional heredado del “neo-batllismo”.

Para quien fuera Ministro de Hacienda entre 1959-1963, el Cr. Juan Eduardo Azzini, una de las grandes obras de la gestión de gobierno del Partido Nacional fue impulsar una reestructura del sistema tributario. Era imperioso reducir no sólo el número de impuestos indirectos sino, fundamentalmente, su efecto distorsionante en los precios y su excesiva carga sobre los ingresos de la población. La reforma implicó no sólo la eliminación de más de 50 impuestos, sino principalmente el impulso a la implementación del “impuesto a la renta”. Partiendo de la premisa de que todo impuesto es siempre finalista, Azzini afirmaba que su establecimiento respondía a un criterio social en el reparto de las cargas públicas (altos mínimos no imponibles). Debía complemen-

* Elaborado en el marco del Proyecto I+D “Las Finanzas Públicas en el siglo XX y el papel redistributivo del Estado” (CSIC/2004). Área Historia Económica; Instituto de Economía Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad de la República.

** Área de Historia Económica. Instituto de Economía – FCCEyA.

tarse con la promoción de la inversión y reinversión, tanto en el sector agropecuario como en el industrial, sin descuidar sus efectos adversos en el ingreso de capitales del exterior.

Esto significaba que el protagonismo interventor del Estado en materia económica debía limitarse, dejando actuar las fuerzas del mercado en la asignación de recursos. Se debía superar el estancamiento agropecuario promoviendo el sector primario tradicional con incentivos tributarios, préstamos y un plan de desarrollo sectorial. En materia industrial, no se desconocía su importancia, pero se entendía que su desarrollo no debía asentarse en el diseño institucional proteccionista aplicado hasta entonces, cuyas ineficiencias habrían sido solventadas por el conjunto de la población. La política fiscal debía orientarse al logro de un equilibrio en las cuentas públicas, evitando caer en déficit que se cubriera con mayor endeudamiento y emisión. Para ello, se requería establecer una organización institucional que centralizara todos los aspectos referidos a los ingresos y egresos.

Los pilares del manejo macroeconómico del nuevo gobierno pueden encontrarse en la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria”, la “Ley de Ordenamiento Financiero” y la “Ley de Recursos”¹. Estas logran sanción en el lapso de los primeros dos años de la administración nacionalista dando cumplimiento a los términos acordados en la primera “carta intención” con el FMI.

Con la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria”, se liberaliza el mercado cambiario y se suprimen los mercados segmentados y el mecanismo de cambios múltiples. En adelante el valor de las divisas sería fijado por el libre juego de la oferta y la demanda, manteniendo el BROU el monopolio de la compra de las divisas de exportación. A su vez, se eliminaba el Contralor de Exportaciones e Importaciones (instalado en el BROU desde 1941) y el sector exportador primario ya no tendría que soportar tener que transar sus divisas a un tipo de cambio sobrevaluado pudiendo comerciar el total de las mismas a la cotización del mercado libre.

Junto a estas medidas liberalizadoras en materia cambiaria se establecieron dos impuestos al comercio exterior: las detracciones (exportación) y los recargos (importación). Su producido ingresaba al “Fondo de Detracciones y Recargos”, disponiéndose

se que éste tendría el cometido de abaratar el precio de bienes de primera necesidad (pan, carne, leche), obras públicas, el plan de mejoramiento agropecuario y aportes al gobierno central. Como se ve, en los hechos se suplantaba el “impuesto cambiario” y el “Fondo de Diferencias Cambiarias”, por un nuevo Fondo e impuestos concretos sobre la exportación y la importación².

La “Ley de Ordenamiento Financiero” procuró ordenar la forma de registrar y documentar ingresos y egresos del Estado. Se establecieron Contadurías en los Ministerios, se creó la Dirección General Impositiva centralizando la recaudación que realizaban las Oficinas de Impuestos Directos, Impuestos Internos y Ganancias Elevadas.

Finalmente, la “Ley de Recursos” suprimió una serie de impuestos indirectos de poca recaudación; elevó y unificó la tasa de otros impuestos (por ejemplo, el impuesto a las ventas y transacciones), y derogó el sistema de imposición a la renta de “industria y comercio” (impuesto a ganancias elevadas, ganancias eventuales, etc.). Pero su más importante innovación, fue la creación del “impuesto a la renta”, concebido como un “sistema de imposición a la renta”, que incluiría distintos tipos impositivos según las modalidades en que la renta se producía.

La imposición a la renta en Uruguay

Entendemos por “impuesto a la renta” a aquel que grava la ganancia que le produce al individuo poseer alguna fuente generadora de ella, ya sea bienes inmuebles o muebles, actividades industriales, comerciales o agropecuarias, o el producto de su trabajo. Si, en cambio, el objetivo fuera gravar la riqueza acumulada—el “stock de capital”— los impuestos a establecerse serían distintos (al patrimonio, sobre bienes inmuebles como la contribución inmobiliaria, a la herencia).

La intención de establecer un “impuesto a la renta” en el país aparece a inicios del año 1920, cuando el legislador nacionalista Martín C. Martínez presenta un proyecto de ley, introduciendo un impuesto global, comprensivo de todas las rentas del sujeto, cualquiera fuera la fuente³. En una primera instancia, sólo afectaría los altos ingresos (mayores a \$3.600 anuales de la época), con tasas que iban de 2% a 4%, aplicables por el mecanismo de

escalonamiento progresivo. Su producido se destinaría a sostener el Tesoro Escolar. La propuesta no logró sanción pero, en adelante –no sin cierta intermitencias–, la reforma de la estructura tributaria sobre la base de este impuesto se convertiría en una reclamo político del Partido Nacional.

La idea de reformar el sistema tributario del país sobre la base el impuesto a la renta se incluyó en el programa de gobierno del Partido Nacional para las elecciones de 1924. Como reacción, el Partido Colorado, más precisamente, del sector batllista se vio en la necesidad de fijar posición respecto de esta temática, en la medida que uno de los legisladores de este grupo, Eduardo Acevedo Álvarez había presentado un proyecto en igual sentido en 1923. El encargado de fijar la posición del batllismo fue el propio Batlle y Ordóñez en la Convención partidaria de junio de 1925.

Batlle defendió que recién correspondería gravar la riqueza acumulada al momento del fallecimiento del individuo a través del impuesto de herencias, sin perjuicio de imponer una exacción progresiva a la propiedad de la tierra (contribución inmobiliaria), al considerar que la “tierra” pertenece a toda la sociedad y si se admite su posesión y goce individual es debido a un “consenso general”. Respecto del impuesto a la renta, entendía que en el transcurso de la vida del individuo, el Estado debía presentarse como un socio, asegurando las condiciones que posibilitaran la acumulación de capital, y sería recién al momento del fallecimiento del titular que el Estado recibiría un porcentaje de la riqueza acumulada por medio del impuesto de herencia. De esta forma, no sólo se enriquecería el sujeto sino también la colectividad toda. Aún cuando podría suceder que durante el transcurso de la vida el individuo derrochase su renta, estos casos serían excepciones, que no justificarían castigar a la gran mayoría con un impuesto que entorpeciera su éxito económico⁴.

No obstante estos argumentos, en el caso del batllismo, sus legisladores –e inclusive Terra desde la presidencia (1933)– presentaron proyectos encaminados a sancionar un impuesto a la renta, que no lograron aprobación. De hecho, entre 1920 y 1957 se conocieron 17 proyectos de ley de distintos partidos (colorado, nacional, socialista, comunistas y cívicos) que veían en este tipo de impuesto una oportunidad para financiar gastos de la seguridad social,

bienes de primera necesidad, endeudamiento con la banca oficial, etc.

Fue así que en febrero de 1960, la Administración Nacionalista, a poco menos de un año de gobierno, envió al Poder Legislativo su “Ley de Recursos”, proponiendo un viraje en la estructura tributaria del país, de una imposición indirecta a otra directa, asentada en el impuesto a la renta de las personas físicas. Esta iniciativa reflejaba toda una nueva óptica respecto a la forma en que el colectivo social debía contribuir a los gastos del Estado, a la vez que procuraba que el país adoptara un sistema tributario científico, moderno y racional. Como se consigna en la propia Ley

“...La reordenación del actual régimen tributario nacional sobre la base de un sistema de imposición a la renta, deberá traer necesariamente la desaparición de una serie de tributos empíricos y anacrónicos que, más que a un plan científico han obedecido a exigencias de financiaciones urgentes que sólo conducen a soluciones de emergencia” (FDCS, 1960:226).

Al momento en que gobierno del Partido Nacional elevó su propuesta al Legislativo, la tributación vigente incluía un “impuesto a las ganancias elevadas”, que abarcaba otros impuestos como el de las “ganancias eventuales”, “actividades financieras”, “sociedades de responsabilidad limitada”. Si bien estos tributos quedaban derogados expresamente algunos se integran al nuevo sistema de imposición a la renta propuesto –pero con nueva redacción– como ser el impuesto adicional a las empresas financieras y el impuesto complementario a las sociedades anónimas. Al tiempo que se propone el establecimiento de un “impuesto a la especulación”⁵, que en definitiva no logró sanción.

La técnica tributaria reconoce tres formulaciones para gravar la renta. Históricamente, la primera en establecerse fue la del *sistema cédular inglés*, que crea distintos impuestos que gravan de manera diversa cada fuente de renta (inmobiliaria, mobiliaria, industrial, comercial, agropecuaria, personal). Posteriormente, surge el sistema alemán de imposición a la renta global, que grava al conjunto de las rentas que le generan al individuo la posesión de las fuentes señaladas. Se entiende que este sistema es más justo, en la medida que considera a las rentas en su

conjunto, gravándose la real capacidad contributiva del sujeto, dado que posibilita la compensación de los resultados negativos y positivos entre las distintas fuentes. Finalmente, aparece el denominado sistema mixto, donde se liquida individualmente cada fuente y posteriormente éstas se reúnen a efectos de liquidar un impuesto global a la renta complementario. Ésta última formulación fue la propuesta por el Poder Ejecutivo en febrero de 1960.

Según este proyecto, en primer lugar, se liquidaban las diferentes categorías o “cédulas” con tasas fijas⁶, atendiendo al origen de la renta (inmobiliaria, mobiliaria, industria y comercio, agropecuaria, actividad personal y actividad profesional). La excepción era la cédula agropecuaria, que tenía tasas progresivas, atendiendo a la improductividad (falta de explotación racional de la tierra)⁷. Luego de esta liquidación individual, se liquidaba el impuesto complementario a la renta global. En esta instancia, se sumaban todas las rentas con saldo positivo y con algunos ajustes respecto de la renta agropecuaria, donde sólo se computaba 25% de la productividad total del establecimiento. A la renta global bruta resultante se le debía descontar el impuesto efectivamente pagado en cada cédula, además de otras deducciones (por ejemplo 10% por gastos personales). Se arribaba, así, a la “renta global neta gravable” a la que se aplicaban tasas progresivas entre 4% y 30%.

Una de las mayores innovaciones del proyecto estuvo dada por el gravamen sobre la renta potencial agropecuaria. El objetivo último de esta exacción era incrementar el rendimiento de la tierra, castigando al productor que no se aplicara a desarrollar una explotación racional, acorde con las posibilidades productivas de su predio. Para lograr este cometido se establecieron una serie de estímulos tributarios (exenciones) que promovían la inversión, la productividad (fertilizantes, semillas para praderas, maquinaria, riego, silos, etc) y exoneraciones totales sobre superficies destinadas a plantaciones forestales, agrícolas o de praderas permanentes. A nivel de la cédula de industria y comercio, también se procedió en iguales términos, previendo exoneraciones que beneficiaban a la reinversiones y ampliaciones industriales y, muy especialmente, se otorgaban exoneraciones adicionales a las empresas que se instalaren fuera del Departamento de Montevideo.

Los mínimos no imponibles sobre el impuesto complementario a la renta global se establecieron en \$12.000 y \$27.600 anuales, según fuera el contribuyente individual o núcleo familiar. Éstos podían aumentar por concepto de cargas familiares en el orden de \$4.800 anuales por cada dependiente, sin perjuicio de las deducciones por gastos médicos (10%), aportes jubilatorios, etc.

El Poder Ejecutivo concluía en estos términos la parte del mensaje referido a la creación del impuesto a la renta

“En síntesis, el impuesto proyectado no castiga al trabajo ya que respeta mínimos no imponibles apreciables, gravando solamente los excedentes, estimula las industrias por medio del generoso mecanismo de la reinversión y propende a una mayor productividad del agro. No es un impuesto más, ya que sustituye a una cantidad de tributos que se derogan por esta ley, tiene en cuenta muy especialmente la capacidad contributiva, incidiendo más pesadamente sobre los altos niveles de ingresos, los que en esta forma contribuirán a la atención de los servicios públicos, provocando una redistribución de réditos tan necesaria en nuestro país” (FDSC, 1960:233).

El trámite parlamentario del impuesto a la renta

El principio redistributivo y el objetivo recaudatorio contenido en el proyecto original, no logró plasmarse al sancionarse la Ley, ya que la discusión parlamentaria fue progresivamente reduciendo el número de posibles contribuyentes.

Entre las distintas críticas que se le realizaron al proyecto en la Cámara de Representantes, la de mayor relevancia se centró en torno a los mínimos no imponibles. Las expresiones del diputado Ariel B. Collazo, sintetizan la visión respecto al tema

“...los mínimos no imponibles son el gran secreto del impuesto a la renta. Si fijamos mínimos no imponibles altos, estaremos haciendo un impuesto justo que habrá de gravar a un pequeño sector, que es el que realmente debe pagar el impuesto por ser el que tiene

una renta más elevada. Si, por el contrario, fijamos mínimos no imponibles bajos, estaremos gravando a todo el mundo y este impuesto, que queremos que sea un redistribuido de la riqueza, no será más que un impuesto de los tanto otros que gravarán a todo el mundo” (FDCS, 1960:285).

Elevado el proyecto del PE con las modificaciones de la Cámara de Representantes al Senado, éste designó una Comisión Extraparlamentaria integrada por técnicos en materia tributaria de la Universidad y de la Administración Pública⁸, cuyo proyecto fue el definitivamente sancionado.

En la discusión del nuevo proyecto en el plenario del Senado volvieron a manifestarse las posturas sostenidas por los partidos mayoritarios (blanco y colorado) desde la década del veinte. Por el batllismo, el senador Brause fundó su voto contrario al impuesto, en el entendido que en materia impositiva: *“...a mayor función social útil, menos impuestos; a menor función social útil, más impuestos”, verdadera concepción genial de Batlle y Ordóñez...*. Sostuvo que si bien reconocía que los mínimos no imponibles en esta instancia eran altos, existía el riesgo que se redujeran en un futuro inmediato, oprimiendo *“las posibilidades de la población con menos recursos, la población de la clase media, que es la más afectada”*. Además, dado que se preveía una recaudación tan exigua, no se derogaban más impuestos y si se suprimían otros de mayor rendimiento (*“ganancias elevadas”*) no tenía sentido su aprobación.

Los senadores del partido de gobierno apoyaron el nuevo impuesto en la medida que traducía una vieja aspiración de esa colectividad. En palabras del senador Beltrán

“...El impuesto a la renta, en sus primeras etapas de aplicación –búsqese la historia de cualquier país y remóntese a todos los antecedentes del derecho comparado financiero– ha tenido una incidencia mínima en los recursos presupuestales; han constituido un pequeñísimo porcentajes de los ingresos. Pero una vez armado, con el ajuste de las tasas, con la modificación de los mínimos imponibles, con el aumento o con la gradación de las exenciones, el impuesto a la renta, se ha venido convirtiendo en todos los

países del mundo con orígenes tan humildes como en el nuestro, en la principal fuente de ingresos fiscales” (FDCS, 1960:330).

Desde filas de la izquierda, el senador Cardozo, se pronunció contrario en la medida que la reestructura del sistema impositivo no era tal y permanecía afincada en los impuestos indirectos⁹, además de no responder esta reestructura del sistema tributario a una política de redistribución, sino a meras necesidades fiscales

“...En nuestra opinión, faltan dos cosas esenciales: falta el impuesto progresivo a la tierra, mucho más necesario hoy que nunca cuando una inmensa y acelerada concentración de la propiedad territorial en pocas manos está sellando gramaticalmente el estancamiento de la producción nacional; y el gravamen a las grandes riquezas, a las fantásticas riquezas acumuladas en este país en menos de dos años, a raíz, fundamentalmente, del abasto libre y de la Reforma Cambiaria y Monetaria [...] este Plan es índice de una política económica financiera de clase. Se realiza esta política a favor de una clase, de la clase privilegiada contra la clase trabajadora” (FDCS, 1960:322).

En noviembre de 1960 por la Ley 12.804, luego modificada en diciembre de 1961 (Ley 13.032), quedó sancionado el “impuesto a la renta”, que más bien fue un “sistema de imposición a la renta”, organizado en torno al “impuesto a la renta global de las personas físicas”. Tal como finalmente se dispuso, su liquidación no sería cedular y global (complementario), como proponía el Poder Ejecutivo, sino que atendería al conjunto de las rentas. Con ese mecanismo se habilitaba la compensación de los resultados positivos y negativos que se produjesen entre las distintas fuentes generadoras de renta, llevando a una liquidación global del impuesto (sistema alemán).

Tras la aprobación de la Ley, el Dr. Ramón Valdés Costa (catedrático de Derecho Tributario), argumentó que el establecimiento de mínimos imponibles altos en nada contravenía la eficacia redistributiva del impuesto. Señaló que pese a incrementarse sustancialmente los propuestos en el proyecto del PE, igualmente, el impuesto tendría unos 50.000 contribuyentes. En apoyo a esta posición, se remitió a la

experiencia Argentina sobre la materia, donde “...63,9% de los contribuyentes proporcionan el 6% de la recaudación, mientras que en el otro extremo, los contribuyentes de altas rentas, el 2,2% proporcionan el 43%” (Valdés Costa, 1971:41).

En definitiva, terminaba primando el criterio de fijar mínimos no imponibles altos en el entendido que no resultaba conveniente ampliar en exceso la base de contribuyentes ya que el aumento de éstos no reportaría ingresos significativos. Además, ello podría ir en detrimento de la eficacia administrativa de fiscalización, al tener que organizar una estructura administrativa que incrementaría el gasto del Estado sin un beneficio recaudatorio apreciable.

El sistema de imposición a la renta

El “sistema de imposición a la renta” estaba compuesto por un impuesto a la renta global de las personas físicas, un impuesto a la renta de sociedades de capital, un impuesto a las actividades financieras, un impuesto a las super-rentas y el impuesto a las rentas de la industria y comercio¹⁰.

El Impuesto global a la renta de las personas físicas

Este impuesto gravaba toda renta (real o ficta) que se generaba por bienes, actividades o negocios que se desarrollaran en el país (“fuente uruguaya”), siendo sus contribuyentes el individuo o el núcleo familiar. Las “fuentes generadoras de renta” se podían clasificar en tres grupos: 1) rentas del capital; 2) rentas de la combinación del capital y el trabajo; 3) rentas del trabajo.

Las rentas del capital se dividían en inmobiliarias (ingresos por el arrendamiento de un inmueble o la renta ficta por ocupar una casa-habitación de su propiedad o poseer una vivienda de recreo, veraneo) y mobiliarias (categoría de rentas provenientes de depósitos bancarios y préstamos particulares, dividendos de acciones e intereses de obligaciones, ingresos por la cesión en el uso de marcas, patentes y privilegios industriales, regalías).

En ambas categorías se autorizaba descontar un porcentaje ficto como gastos inherentes al mantenimiento y conservación de la fuente. Expresamente

quedaban exentas del gravamen las rentas provenientes por depósitos bancarios, depósitos en moneda extranjera realizados por personas no domiciliadas en el país, intereses de papeles públicos, etc. El objetivo de estas exoneraciones era no resentir el ahorro nacional, procurar atraer inversión de capital extranjero y no comprometer el crédito público.

En el grupo de rentas generadas por la combinación de los factores capital y trabajo se encuentran la categoría de industria y comercio y la categoría agropecuaria.

Dentro de la primera el antecedente inmediato se encontraba en el “impuesto a las ganancias elevadas”, que quedaba derogado al sancionarse este impuesto a la renta. Para esta categoría se mantiene el concepto de renta derivada de una actividad industrial o comercial, así como la normativa referida al procedimiento para arribar a la renta neta donde se deducían los gastos necesarios para obtener y conservar la fuente. A su vez, se establecían exoneraciones específicas en caso de reinversión o instalación de industrias nuevas, así como rentas derivadas de la exportación de productos y materias primas. Estas exenciones se establecían con el propósito de promover la industrialización y encausarla hacia la instalación de industrias y establecimientos fabriles en el interior del país.

En la categoría agropecuaria es donde se presentan los aspectos más innovadores del impuesto a la renta de las personas físicas. A partir de esta ley se establece la obligación de tributar a partir de la potencialidad productiva de la tierra. Hasta la sanción de este impuesto, el productor rural no se veía compelido a mejorar la productividad de su explotación, e inclusive podía dejar de explotar su campo sin recibir ninguna sanción económica —vía tributaria— por su desinterés. Con esta norma, el Estado no sólo imponía indirectamente la obligación al propietario de dar un destino productivo a la tierra, sino también se ofrecían incentivos impositivos con el objetivo de aumentar la productividad de la explotación: en la medida que superaba la rentabilidad promedio nacional por hectárea, el excedente quedaba exonerado del pago del impuesto. La CIDE sostuvo que el volumen físico legal era muy inferior al promedio real nacional

“En consecuencia, aunque el Poder Ejecutivo está autorizado para actualizar cuadrienalmente los volúmenes físicos de carne vacuna y lana, el mecanismo legal mediante la omisión de la carne ovina en el cómputo, consolida la subgravación del sector agropecuario y mantiene al sistema de renta ficta alejado y por debajo de la realidad” (CIDE, 1965, TIV:RT44).

A la renta ficta del establecimiento se le debía realizar el ajuste correspondiente a los gastos necesarios para conservar y mantener la fuente (30% propietario; 50% todo otro titular de la explotación). A su vez, se preveían exoneraciones de la renta neta en caso que se invirtiera en incrementar la productividad, o ampliar y mejorar las condiciones del establecimiento¹¹.

Esta modalidad de gravar la potencialidad productiva del factor tierra innova sustantivamente en materia tributaria. Hasta la fecha, la renta agropecuaria había gozado de una exoneración casi total, salvo el impuesto a la contribución inmobiliaria que gravaba más que la renta, la posesión y posibilidad de disfrute de un derecho de propiedad, y otros impuestos menores¹². Más aún, esta reestructura tributaria debe enmarcarse en una nueva propuesta de política económica desplegada por las administraciones nacionalistas orientadas a promover la exportación e industrialización de la producción primaria, abandonando definitivamente la política de sustitución de importaciones impulsada por el “neobatllismo”.

En efecto, conjuntamente con el establecimiento de la renta ficta agropecuaria y los incentivos tributarios encaminados a incrementar la renta agropecuaria, los gobiernos blancos beneficiaron al sector exportador con la supresión de la política cambiaria dirigista, liberando el mercado cambiario, y sustituyen del “Fondo de Diferencias Cambiarias” por el “Fondo de Deduciones y Recargos”, 20% de cuyo producido se destinaba al “Plan de Mejoramiento Agropecuario”.

Finalmente, en el grupo de rentas devengadas por el trabajo se ubican las de la categoría personal (percibidas por trabajadores, jubilados y pensionistas); las de la categoría profesional (derivadas del ejercicio libre de profesiones, artes y oficios, así como las obtenidas por comisionistas, corredores,

despachantes e intermediarios). La particularidad en estas dos categorías es que además de deducciones por aportes jubilatorios, por ejemplo, sólo se computaba 50% de la renta neta¹³. Con estas limitantes, en los hechos, quedaban excluidos del pago del impuesto casi todos los trabajadores en relación de dependencia o independientes.

Una vez que se liquidaba cada categoría se pasa a fijar la “renta total” del sujeto, donde se compensan los resultados positivos y negativos de las distintas categorías. En esta instancia de la liquidación, el contribuyente podía deducir una serie de gastos como ser: gastos médicos, donaciones a entes públicos, alquileres pagados por vivienda, etc. Se arribaba, así, a la “renta global total”, que era ajustada por el “mínimo no imponible” que difería según fuera contribuyente individual (\$ 30.000 anuales) o núcleo familiar (\$ 60.000 anual). Inclusive, estos montos exentos podían verse aumentados por motivos de “cargas de familia” (dependientes), que aumentaban el monto de la exoneración en \$6.000 anuales por cada uno de ellos.

Esta renta total neta gravable quedaba sujeta al pago del impuesto a partir de los \$25.000, con tasas que iban de 5% a 50%, aplicando el procedimiento de escalonamiento progresivo. Es decir que, a cada escala de renta se la gravaba con una tasa específica, siendo el monto del impuesto el resultante de la suma de cada sub total.

Con esta estructura quedaba sancionado el impuesto a la renta global de las personas físicas y se reconocía que progresivamente se irían realizando ajustes en la medida que en su aplicación fuera evidenciando su eficacia. Así, a fines de 1964¹⁴, se reducen las deducciones admitidas por reinversión, se eleva la exoneración por dependientes a \$12,000, se aumentan las tasa del impuesto –10% al 55%– y se rebaja la cuantía a partir del cual se aplican éstas (en adelante, \$15,000). El objetivo de estas modificaciones fue procurar aumentar la recaudación que en los hechos era exigua.

Tras el triunfo del Partido Colorado en las elecciones de noviembre de 1966, este impuesto volvió a modificarse. En febrero de 1967, al aprobarse la Rendición de Cuentas de 1965¹⁵, se incrementaron las deducciones por reinversión y se aumentaron los mínimos no imponibles a \$72.000 y \$144.000, según fuera el contribuyente individual o núcleo fa-

miliar. También se incrementó la deducción por dependientes a \$24.000. En otras palabras, se redujo la carga del impuesto y se volvió a promover la reinversión en las categorías industria y comercio y agropecuaria.

Impuesto a la renta de sociedades de capital

Este impuesto en las leyes de 1960 y 1961 tenía un carácter residual y complementario, en la medida que toda la estructura de la imposición a la renta se afincaba en el impuesto a la renta de la persona física.

El accionista individual debía declarar las utilidades percibidas en la categoría mobiliaria de su declaración impositiva. Sólo era aplicable el impuesto a las sociedades de capital, en caso que no se distribyeran los dividendos al cierre del ejercicio económico o se tratara de sociedades de origen extranjero. De esta manera, se evitaba que los socios sustrajeran rentas gravables, apelando al expediente de distribuir las por medio del mecanismo de préstamos no reintegrables.

Los contribuyentes del impuesto a las sociedades de capital eran: sociedades nacionales, sociedades extranjeras radicadas en el país (con sucursales o agencias), o sociedades constituidas en el exterior. En el primer caso, se aplicaba una tasa de 15% a las rentas netas no distribuidas, siempre que superaran 15% del capital que las generaba. Si la empresa era extranjera con sucursales y agencias, se le aplicaba la misma tasa anterior “*considerándose efectivamente distribuidas las utilidades que giren o acrediten a la casa matriz*”¹⁶. En cambio, si la empresa estaba constituida en el exterior, percibía una renta de fuente uruguaya y no se instalaba en el país, la tasa del impuesto era de 20% sobre toda la renta¹⁷. El objetivo de esta diferencia en lo relativo a las sociedades extranjeras fue la de procurar su instalación en el país otorgando este incentivo fiscal.

Pese a estas previsiones, se observó que era fácil ocultar utilidades apelando al mecanismo de emitir acciones al portador, para así impedir detección de quienes eran los titulares de las mismas. Por este procedimiento, era factible percibir utilidades abultadas y luego incluirlas en declaraciones juradas de otros individuos que no alcanzaban a superar el mínimo no imponible. Frente a estas situaciones rea-

les, por ley de diciembre de 1964¹⁸, el impuesto a las sociedades de capital dejó de tener carácter residual y complementario y se instituyó como impuesto independiente. El contribuyente individual ya no estaría obligado a declarar en la categoría personal del impuesto a la renta las utilidades percibidas por la posesión de acciones y *debentures* porque la exacción se realizaría en la fuente, y la empresa debía retener y liquidar el impuesto. Los contribuyentes de este nuevo impuesto eran: sociedades de capital nacionales, sociedades de capital extranjeras radicadas en el país con sucursales y agencias, sociedades de capital extranjeras no radicadas, titulares de acciones y titulares de obligaciones¹⁹.

Impuesto a las Actividades Financieras

Como indicamos en la introducción de este apartado, las actividades financieras²⁰, se consideraban como integrantes de la categoría “industria y comercio”. Pero la modalidad de la operativa financiera determinó que en ella se desarrollaran numerosos negocios, movilizando volúmenes importantes de capital, a partir de un limitado capital fijo. Frente a ello, se estableció un impuesto específico como es el de las actividades financieras, que ya se recaudaba cuando regía el impuesto a las ganancias elevadas. La tasa del impuesto se aplicaba por el procedimiento de escalonamiento progresivo, con alícuotas que iban de 8% a 15%. Éstas se incrementaron en febrero de 1964, quedando fijadas de 10% a 18%²¹. Por otro lado, este impuesto no admite deducción alguna, ni aún las correspondientes a los impuestos efectivamente pagados por concepto de “súper rentas” y “sociedades de capital”.

Impuesto a las Súper Rentas

Este tributo grava las rentas netas de la categoría “industria y comercio”, siempre que éstas superen 30% del capital que las producía, y el capital afectado a la explotación no sea inferior a un millón de pesos. La tasa del impuesto se aplicaba por el mecanismo de escalonamiento progresivo, con alícuotas de 40% a 70%. Se admitía deducir lo pagado por concepto la impuesto a las actividades financieras y el impuesto a la renta de industria y comercio.

En febrero de 1964²² el impuesto se modificó, de manera de gravar un mayor volumen de rentas. Así, se rebajaba el porcentaje mínimo a partir del

cual la renta queda gravada. En adelante tributarían todas las rentas que excedan 20% del capital que las producía, siempre que éste superara el medio millón de pesos. A su vez, se rebajaban las tasas, quedando fijadas entre 10% y 65%.

Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio

Este impuesto se crea por ley 13032, derogando el impuesto a la "Patente de Giro"²³. Contribuían las personas físicas y sociedades de capital que desarrollaran actividades de la categoría "industria y comercio", excluidas las agropecuarias. A las rentas netas obtenidas se les aplicaba una tasa de genérica del 4%.

La Recaudación

Con la sanción de la Ley de Recursos, se eliminaron una serie de impuestos indirectos de poca recaudación y toda la estructura del impuesto a las ganancias elevadas. Sin embargo, no se logró afianzar la recaudación del impuesto a la renta, lo que imposibilitó proseguir con el objetivo de eliminar otros impuestos indirectos. De hecho, en la década del '50, el sistema impositivo organizado en torno al "impuesto a las ganancias elevadas" aportaba 4,5% de los ingresos del Estado, y como muestra el Cuadro 1, este guarismo sólo logró ser superado por el Impuesto a la Renta en 1966, bajo condiciones muy especiales. En otras palabras, si el objetivo era una reestructura tributaria afincada en el impuesto a la renta, éste estuvo lejos de lograrse.

Cuadro 1: Sistema de imposición a la renta.

Montos recaudados a precios corrientes (miles de pesos) y porcentaje de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central														
Año	Impuesto Renta Personas Físicas		Rentas Sociedades de Capital		Actividades Financieras		Súper Rentas		Rentas Industria y Comercio		Total Impuesto a las Rentas		Ingresos Tributarios del Gobierno	
	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%		
1961	1130	0,04										1130	0,04	2671000
1962	4789	0,18	7140	0,27	4859	0,18	706	0,03	248	0,01	17742	0,67	2686000	
1963	19700	0,63	19482	0,62	14126	0,45	2225	0,07	35544	1,13	91077	2,90	3145000	
1964	28948	0,67	33040	0,77	16134	0,37	3039	0,07	58389	1,36	139550	3,24	4306000	
1965	39614	0,60	41065	0,62	16380	0,25	25306	0,38	54084	0,82	176449	2,67	6610000	
1966	283642	1,86	194996	1,28	40236	0,26	98100	0,64	253114	1,66	870088	5,70	15253000	
1967	188093	0,87	288566	1,33	35762	0,16	102944	0,47	145914	0,67	761279	3,50	21725000	

Fuente: Anuarios Estadísticos.

Tras 5 años de recaudación, todo el sistema de imposición a la renta a lo sumo logró contribuir a las arcas estatales con un 5,7 % (1966), y específicamente el impuesto a las personas físicas siempre se sitió por debajo de 1%, con excepción del año 1966 en que se acercó a 2%.

Esta realidad motivó la reforma de diciembre de 1964. A partir de ella, el impuesto a las sociedades de capital dejó de ser complementario al impuesto a la renta personal. El resultado de la medida se evidencia en el aumento de casi 100% en la recaudación de este impuesto para el año 1966 (Cuadro 1).

Desde la aprobación del impuesto a la renta personal se reconoció que el mismo gravaría a un reducido sector de la población, aquella con altos ingresos, procurando cumplir el supremo objetivo de redistribuir la renta. Se estimaba que los contribuyentes rondarían en una cifra en el entorno a los 50.000. Las declaraciones juradas presentadas para liquidar este tributo ni siquiera se aproximaron a esta estimación. Así, luego de tres años de aplicado el impuesto —en 1964— se presentaron tan sólo 4.174 declaraciones. Hacia 1966 estas aumentaron y se registraron 12.677 contribuyentes; pero esta cifra se redujo en extremo nuevamente en 1967, tan sólo se presentaron 7.824 declaraciones juradas (Crosa y Peña, 1970).

No es extemporáneo considerar que el importante aumento de declaraciones del año 1966 y la posterior caída de 1967 se debió al proceso inflacionario que sufría el país. No debe olvidarse que los mínimos no imponibles no habían sufrido ajustes, salvo uno parcial relativo a los dependientes (en 1964 pasan de \$6.000 a \$12.000). El efecto inflación hacía que más personas cayeran en los extremos del impuesto. Esta circunstancia pronto se corrigió con la sanción de la Ley 13.586, que incrementó los mínimos imponibles a \$74.000 (individual), \$144.000 (núcleo familiar), \$24.000 (cada dependiente).

En definitiva, no se desprende de las cifras manejadas que la recaudación por concepto del “sistema de la imposición a la renta” haya sido importante ni que representara un aporte significativo para sufragar los gastos del Estado. De haberse mantenido los mínimos no imponibles originales (L.12.804), por el sólo efecto del proceso inflacionario la base de contribuyentes se hubiera ensanchado considerablemente y, por la fuerza de los hechos, el impuestos progresivamente habría podido convertirse en una manera genuina de financiamiento del Estado y en un instrumento redistributivo. Pero, por otro lado, el mismo proceso inflacionario ponía en riesgo dicha apuesta en la medida que los ingresos originados por este impuesto se veían reducidos por el “efecto Olivera-Tanzi”²⁴.

Debido a que este impuesto era de liquidación anual –a fines del año civil– recién en ese momento, la Administración conoce quienes serán los contribuyente y la cuantía de la exacción. Es cierto que el organismo recaudador podía reclamar adelantos de los impuestos del sistema de imposición a la renta durante el ejercicio, pero éstos se calculaban sobre la base de la declaración jurada del año anterior y no a precios actuales. En consecuencia, en la medida que el país ingresaba en un espiral inflacionario, los adelantos se calculaban en pesos devaluados. A medida que la situación financiera del Estado se agravaba por los permanentes déficit que iban aumentando y se acumulaban²⁵, no resultaba una decisión viable depender en extremo de una imposición directa como ésta.

Esta circunstancia no fue ajena a los gobiernos blancos. Basta con observar la forma en que se manejó un típico impuesto indirecto como era el “impuesto a las ventas y transacciones”, antecedente inmediato del impuesto al valor agregado (IVA). Para el Estado –que recaudaba más de 200 tributos– el hecho de que por este impuesto se obtuviera 10% de los ingresos totales no era una cuestión menor. Además, su percepción mensual y el hecho de que la tasa del impuesto era un porcentaje sobre el valor de venta, hacía que los efectos adversos que la inflación ejercía sobre los ingresos estatales se reducían. En la medida que este impuesto se liquidaba

Cuadro 2: Imposición a las rentas e impuesto a las ventas y transacciones.

Montos en pesos corrientes y porcentaje de la recaudación					
Año	Total Imposición a las Rentas		Imp. a las Venta y Transacciones		Ingresos Tributarios del Gobierno
	Recaud.	%	Recaud.	%	
1959			119018	10,04	1185000
1960			162858	8,17	1993000
1961	1130	0,04	243149	9,10	2671000
1962	17742	0,66	248208	9,24	2686000
1963	91077	2,90	326992	10,40	3145000
1964	139550	3,24	507703	11,79	4306000
1965	176449	2,67	738550	11,17	6610000
1966	870088	5,70	1535747	10,07	15253000
1967	761279	3,50	2251665	10,36	21725000

Fuente: Anuarios Estadísticos.

por parte del empresario, comerciante o importador mensualmente y su tasa era un porcentaje sobre el precio de factura, el Estado no comprometía sus finanzas ante la inflación²⁶. El Cuadro 2 permite observar el resultado de la recaudación total, según distintas fuentes.

El impuesto a las ventas y transacciones mantuvo su carácter de ser un ingreso importante, seguro y permanente para el gobierno. Los cambios de tasas permitieron sostener su recaudación y acompañarse al incremento de los ingresos totales. En cambio, el sistema de imposición a la renta nunca logró establecerse como un ingreso significativo y constante.

Así, siendo el objetivo primordial de la reestructura tributaria virar hacia una imposición directa más equitativa, con eje en el impuesto a la renta, tras siete años de sancionado el “sistema de imposición a la renta”, sus ingresos sólo representaron poco más de 5% de la recaudación total en el año 1966. En cambio, una tributación indirecta como la del im-

puesto a las ventas y transacciones ofrecía un mayor margen de maniobra al Gobierno, en su afán recaudador. Con este tipo de tributo el Gobierno ya no veía comprometidos sus ingresos si la decisión era solucionar problemas de caja con mayor emisión; aun cuando a mediano plazo, el permanente estado deficitario de las cuentas públicas, tampoco aseguraba que esta fuera una política aconsejable.

Finalmente, si se observa evolución de la estructura tributaria del país entre 1955 y 1967 (Cuadro 3) se comprueba que, en realidad, la distribución entre impuestos directos e indirectos no cambió. Más aún, en el transcurso de las dos administraciones blancas la distribución inequitativa de las cargas públicas se habría profundizado, si consideramos como indicador de ello el aumento progresivo de la imposición indirecta.

Los años 1955-1958 reconocen el declive del modelo de política tributaria “neo-batllista”. El aumento de la imposición directa en estos años responde, más que a una política distributiva expresa,

Cuadro 3: Clasificación de los impuestos.

Ingresos Tributarios del Gobierno Sin Seguridad Social (millones de pesos corrientes)					
Año	Impuestos Directos		Impuestos Indirectos		Ing. Trib. Gobierno
	Recaudación	% I.T.G.G .	Recaudación	% I.T.G.G .	
1955	154	21,69	556	78,31	710
1956	203	24,55	624	75,45	827
1957	227	24,67	693	75,33	920
1958	274	29,59	652	70,41	926
1959	337	28,44	848	71,56	1185
1960	446	22,38	1547	77,62	1993
1961	499	18,68	2172	81,32	2671
1962	527	19,62	2159	80,38	2686
1963	542	17,23	2603	82,77	3145
1964	717	16,65	3589	83,35	4306
1965	1013	15,33	5597	84,67	6610
1966	2049	13,43	13204	86,57	15253
1967	3584	16,50	18141	83,50	21725

Fuente: IECON: “Estadísticas Básicas...”; Anuarios Estadísticos.

a la ineficacia del mecanismo de los cambios múltiples y su progresivo abandono del tipo de cambio dirigido y sus efectos en la recaudación del “impuesto cambiario”. Esta circunstancia repercutió en los ingresos provenientes de la imposición al comercio exterior, sub-sistema tributario típicamente indirecto, que se verán reducidos en más del 50%, pasando de \$201: a \$92 millones entre 1956-1958 (Instituto de Economía, 1969).

Los años 1959 y 1960, primeros de la administración nacionalista, representan un período de transición en que continuó funcionando una estructura tributaria heredada y se implementó una nueva. Esta se concentrará en el establecimiento de dos impuestos indirectos al comercio exterior: las detracciones (exportación) y los recargos (importación), en diciembre de 1959; y la sanción del “impuesto a la renta” (impuesto directo), en noviembre de 1960. Como señaláramos, el eje central del sistema tributario debía ser éste último, aún cuando tampoco se comprometieron los ingresos, como lo atestigua la unificación y aumento de la tasa del impuesto a la ventas y transacciones.

Con esta estructura impositiva básica en funcionamiento, se procuró redistribuir el ingreso. Era de esperar que, entre los años 1961-1967, lo recaudado por impuestos directos e indirectos evidenciaron una progresiva predominancia de los primeros. Este extremo no se cumplió y, más aún, el proceso fue en sentido contrario. Cada año, el peso porcentual de la imposición directa fue reduciéndose, profundizando una distribución de las cargas públicas regresiva, en la medida que los impuestos indirectos fueron fácilmente trasladables al consumo.

Por qué fracasó el “impuesto a la renta”

La causa del bajo rendimiento del “sistema de imposición a la renta”, debe buscarse en su propia estructura.

En la medida que se establecieron mínimos no imponibles altos y se autorizó toda una serie de deducciones y exenciones en cada categoría, el contribuyente debía tener ingresos muy altos para ser pasible de quedar gravado con el impuesto. Además, como forma de incentivo tributario, un monto importante de la renta quedaba exenta de gravamen.

En las categorías de industria y comercio y agropecuaria se permitían exoneraciones muy liberales por motivos de reinversión. En tanto que, en las categorías personal y profesional, sólo se debía computar 50% de la renta generada por dichas fuentes. Todo ello resultaba en una reducción de la posible renta gravable.

Por otro lado, el sistema permitía fáciles maniobras de evasión. Por ejemplo, en la categoría mobiliaria (dividendos de acciones) si la renta se originaba en el marco de una sociedad de capital, los socios debían declarar sus utilidades en su declaración jurada personal, y quedar gravadas con tasas altas. Pero, se podía evitar la exacción dilatando en el tiempo la distribución de utilidades.

Es verdad que la complejidad en la liquidación del impuesto, el conjunto de estimaciones fictas y la falta de cultura contributiva por parte de los contribuyentes dificultaban la fiscalización; pero, estudios realizados por técnicos de la época reconocían la ineficiencia de la administración tributaria en la aplicación de este impuesto, extensible a la variada gama de tributos que se recaudaban. Se destacó, en esos trabajos, la falta de medios humanos y materiales, personal fiscal mal remunerado, poco preparado y sin una reglamentación adecuada en materia de incompatibilidades e implicancias. Además, se constató la carencia de medios económicos suficientes para atender a la publicidad y propaganda para informar al público de los tributos que se recaudan y la forma de liquidarlos (Gnazo, 1965).

En definitiva, con una estructura del impuesto a la renta personal, donde se aunaba su carácter de instrumento de redistribución del ingreso con otro ajeno, de incentivo tributario de promoción del desarrollo, el resultado no podía ser otro que el primer cometido se minimizara, el impuesto se transformase en un estímulo para el enriquecimiento y, en resumen, se afectara gravemente su eficacia recaudatoria.

Según la CIDE no todos los impuestos tienen la misma habilidad finalista

“el impuesto a la renta personal cumple primordialmente una función recaudatoria y de redistribución del ingreso; su mejor característica es la de ser un impuesto justo, pues grava a cada uno según su capacidad con-

tributiva...” [En consecuencia, la pretensión de convertirlo en un instrumento de promoción del desarrollo contradice su naturaleza ya que de esa manera] “*el gravamen deja de pesar según la capacidad contributiva de cada uno para ser un premio o un castigo a la actividad desarrollada*” (CIDE, 1965, TIV:RT46-47).

Tal vez, de haberse aprobado el “impuesto a la renta” en los términos propuestos en el proyecto inicial del PE se hubiera alcanzado, parcialmente, una mejora en la distribución del ingreso, en la medida que se asumieran los costos políticos correspondientes. Porque, en definitiva, ello significaba que los sectores medios de la sociedad debían de concurrir

a abonar este impuesto y que su fiscalización fuera implacable.

Esto no ocurrió. El impuesto a la renta fue sancionado con una debilidad estructural implícita que no logró superar pese a sus modificaciones. Como si ello no fuera suficiente, el proceso inflacionario provocado por el mismo Estado, al intentar superar su déficit crónico con mayor emisión, determinó que este impuesto nunca pudiera afianzarse como eje central del sistema tributario.

En definitiva, el sistema de imposición a la renta nunca pudo convertirse en instrumento genuino y preferente de los ingresos estatales, siendo su eficacia redistributiva escasa.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AZZINI, J. E. y GNAZZO, E. (1961) *Análisis de la ley de recursos N° 12804, de 30 de noviembre de 1960 y de sus decretos reglamentarios*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 28.
- AZZINI, J. E. (1989) *Gestión de los gobiernos blancos*, C.E.D.U., Ed. Espacio, Montevideo.
- AZZINI, J. E. (1963) *Historia de una gestión*, Discurso pronunciado el 26/2/1963.
- BELTRAME, P. (1977) *Los sistemas fiscales*, Ed. Oikos-Tau, Buenos Aires.
- BERCHESE, N. (1962) “Impuesto a la renta”, *Revista de la FCCEEyA*, Montevideo, N° 20.
- BLANCHARD, O. y PÉREZ, D. (2000) *Macroeconomía*. Ed. Prentice Hall.
- CANCELA, W. y MELGAR, A. (1986) *El desarrollo frustrado*, CLAEH-E:B.O. Montevideo.
- CIDE (1965) *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974*, Tomo IV “Plan del Sector Público”, Montevideo.
- COURIEL, A. y LICHTENSZTEJN, S. (1967) *El F.M.I. y la crisis económica nacional*, F.C.U., Montevideo.
- CROSSA, S. y PEÑA, M. A.: *Efectos redistributivos de la Política Fiscal*, Instituto de Economía – CCCEEA, Monografía/018.
- D.G.E. y C. Anuarios Estadísticos.
- *El País*, 8 al 12 de marzo de 1923
- FDCS (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales) (1960) *Ley de Recursos 12.804*, Montevideo.
- FARAONE, R. (1987) *De la prosperidad a la ruina*, Ed. Arca, Montevideo.
- FERREIRA, S. E. y GNAZZO, E. (1962) *Las últimas leyes fiscales dictadas en 1961*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 29.
- GNAZZO, E. y OLIVER, L. (1957) *Problemas de legislación y técnica tributaria nacionales: Ganancias Elevadas – Ventas y Transacciones*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 20.
- GNAZZO, E. (1965) *Ingresos Públicos del Uruguay*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 42.
- GROMPONE, A. M. (1935) *Battle: El concepto democrático*, Ed. La Facultad, Montevideo.
- GUTIÉRREZ, A. M. (1963) *El Impuesto a la Renta en el Uruguay*, Instituto de la Hacienda Pública – CCCEEA, Monografía/019.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (1969) *Uruguay: Estadísticas Básicas*, FCCEEyA, Montevideo.
- LINDAHL, G. (1971) *Battle, fundador de la democracia en el Uruguay*, Ed. Arca, Montevideo.
- MEXIGOS VITALE, R. (1962) *Aspectos prácticos del impuesto a la renta de las personas físicas*, Revista de la FCCEEyA, Montevideo, N° 20.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1962) *El Impuesto a la Renta*, Montevideo.
- SAN MARTÍN, R. I. (1959) *Los impuestos finalistas en el Uruguay*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 26.
- VALDÉS COSTA, R. (coord) (1971) *Manuales impositivos 1: Impuesto a la Renta*, F.C.U., Montevideo.

NOTAS

- 1 Ley 12670 de 17/12/1959 y leyes 12802, 12803 y 12804 de 30/11/60.
- 2 En el marco del presente proyecto de investigación financiado por CSIC se encuentra en sus inicios el estudio del "Fondo de Detracciones y Recargos", su financiamiento y su destino.
- 3 Martín C. Martínez justificaba la pertinencia del impuesto a la renta en estos términos: "...No cabe duda hoy que el impuesto a la renta realiza un alto ideal financiero y social, al gravar a cada uno según sus facultades, en consideración a su activo y pasivo, al que resulte de los negocios y también las cargas de familia y educación; al discriminar las rentas según sean 'perezosas' o 'laboriosas'; al medir, según la frase, consagrada, la magnitud del sacrificio, para pesar más sobre los que más pueden y aliviar a los menos afortunados". Diario "El País", 8/3/920.
- 4 Al decir de Batlle: "La negativa de nuestra colectividad a cobrar impuestos a los que trabajan no tendría más objeto que la de facilitar su actividad; que el de no ponerles nunca una traba; y si el trabajador ganase mucho, tanto mejor. Pero el objeto de la sociedad no sería como se ve, el de renunciar al impuesto, porque el impuesto lo cobraría cuando el trabajo hubiera terminado por el fallecimiento del que lo produjera" citado en Grompone, Antonio M.: "Batlle: el concepto democrático", pp.146-147.
- 5 El "impuesto a la especulación" gravaba las actividades de esta naturaleza en materia compraventa de moneda y valor inmobiliarios, cuando la ganancia superaba el 40% del capital afectado. Siendo su tasa de 50%.
- 6 Cédula: inmobiliaria 8%, mobiliaria 12%, industria y comercio 10%, personal 4%, profesional 5%. En estas dos últimas sólo se aplicaban las tasas sobre ingresos que superasen \$15,600 anuales.
- 7 Las tasas iban del 1% al 7%, atendiendo a que se aproximaran o alejaran del promedio básico de productividad nacional. En caso que igualasen o superasen dicho promedio, la renta correspondiente estaba exonerada.
- 8 R.Valdés Costa, G.Chouhy Terra, J.C.Peirano, R.Noboa, W.Albanell Mac-Coll, M.Acosta y Lara, C.Ademy, J.R.Bardallo, L.A.Senatore, E.Gnazzo, H.A.Furtado, L.Rodríguez, L.Bellagamba Muguerza.
- 9 Con la Ley 12804 se elevó y unificó la tasa del impuesto a las ventas, del 41/2% y 61/2%, al 7%.
- 10 Se debe precisar que existieron otros impuestos muy puntuales y específicos a la renta, como los que gravaban a las compañías de distribución cinematográficas, las compañías de seguros, etc., que no serán estudiados por su escaso aporte a la recaudación general.
- 11 Por Ley 12804 las deducción máxima admitida por año era de 75% de la renta neta. La ley 13032 aumentó este guarismo a 90% en caso de establecimientos ubicados en Canelones y San José, y 100% para el resto del país, siempre que su destino fuere "plantaciones de frutales, vides, forestales, praderas artificiales permanentes, fertilizantes, silos, alambrados, tajamares, alumbramientos de agua, instalaciones de riego, galpones, cobertizos, bretes, bañaderos, corrales, maquinaria agrícola nueva y sus accesorios y repuestos, adquisición de reproductores de pedigree y de construcción de viviendas para el personal de trabajo y su familia,..." (Art.28).
- 12 Impuesto adicional a propiedades rurales con aforo mayor a \$50.000, impuesto profilaxis contra la sífilis, impuesto nacional de colonización, impuestos de zona de influencia.
- 13 Art.35 Ley 12804, y arts. 31 y 34 Ley 13032; aún cuando para la categoría profesional si se percibía una renta superior a \$60.000.-, éste resto se computaba íntegramente.
- 14 Ley 13319 del 28/12/964.
- 15 Ley 13586 del 13/2/967.
- 16 Art. 68 leyes 12804 y 13032.
- 17 En un principio, ley 12804, la retención era de 35% que se redujo al 20% por ley 12032.
- 18 Ley 13319 del 28/12/964.
- 19 Las tasas del impuesto se aplicaban a las rentas netas de fuente uruguaya del ejercicio y se graduaban según el sujeto pasivo:
 - a) sociedades nacionales y extranjeras radicadas: 4%
 - b) sociedades extranjeras no radicadas: 20%
 - c) titulares de acciones por utilidades distribuidas: 10%
 - d) sociedades extranjeras radicadas por utilidades giradas a la casa matriz: 10%
 - e) titulares de obligaciones por intereses acreditados: 20%
- 20 Son actividades financieras las siguientes operaciones: recepción de depósitos de dinero, operaciones de cambio, otorgamiento de préstamos, emisión de títulos de ahorro, inversiones en otras empresas o en títulos, bonos, acciones, *debentures*, etc., y la enajenación de inmuebles.
- 21 Ley 13241 del 31/1/964.
- 22 Ley 13241 del 31/1/964.
- 23 La "patente de giro" era un impuesto que gravaba la renta presunta de actividades industriales, comerciales y profesionales. La capacidad contributiva en este tributo se presume a partir de elementos exteriores de la misma, aplicándose distintas tasas según la actividad considerada.
- 24 Julio Olivera y Vittorio Tanzi señalan que como los impuestos se recaudan sobre la renta nominal pasada, su valor real disminuye con la inflación. Entonces, la presencia de una inflación elevada en general reduce los ingresos fiscales en términos reales, pudiendo empeorar el problema del déficit.
- 25 Entre 1961-1966 el déficit acumulado del Gobierno Central fue de \$8.800.000.000 (aprox.), según la publicación del Instituto de Economía "Estadísticas Básicas".
- 26 En etapas posteriores de esta investigación se indagará sobre la posible presencia de una "Curva de Laffer." Esta teoría señala que todo impuesto tienen una tasa óptima de imposición en la cual se logra la mayor recaudación. En caso que la tasa supere dicho óptimo el efecto será una baja en la recaudación debido a la evasión.