

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

Esther Ruiz*

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.	
Sustancias alimenticias de primera necesidad	Artículos de primera necesidad
Cereales y sus harinas	Carbón
Legumbres y sus harinas	Leña para combustible
Tubérculos	Luz eléctrica
Frutas	Gas
Hortalizas	Petróleo,
Pan	Nafta
Carne	Maquinaria agrícola
Pescados frescos	Arpillera,
Aves	Bolsas
Huevos	Jabón común
Leche	Materiales de construcción
Manteca	Productos químicos y
Yerba	farmacéuticos de
Azúcar	aplicación terapéutica y
Aceite	profilaxis de
Aguas corrientes	enfermedades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta situación determinó que el Poder Ejecutivo enviara al Parlamento un proyecto de ley de reorganización de la Comisión de Subsistencias y sus atribuciones, ampliando y racionalizando sus cometidos, permitiendo un adecuado contralor y regulación por parte del Estado en un ámbito tan delicado para la vida del país, para lo cual éste consideraba que no contaba con poderes suficientes. La ley de Subsistencias fue remitida a la Asamblea General el 11 de mayo de 1939.⁵ (Poder Legislativo, Uruguay, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, en adelante D.S.C.R., 7 de mayo de 1940, pp.34-35).

El proyecto del Poder Ejecutivo

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

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

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

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

Al inicio de la guerra, era indiscutible que el Estado uruguayo de una larga tradición intervencionista había evolucionado, especialmente luego de la crisis del 29,⁹ hacia un dirigismo económico que tenía su expresión más evidente en la política cambiaria (contralor de cambios) Este dirigismo, en el contexto de una economía en vía de crecimiento hacia “adentro”, tenía en la “Dirección de los Servicios de Importaciones y Distribución Individual de Divisas” un auxiliar imprescindible.¹⁰ (REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS, en más, R.N.L.D., 28 de enero de 1938, pp.106-109). Esta repartición que actuaba bajo la superintendencia del Ministerio de Hacienda y en estrecha colaboración con el Banco de la República, se encargaba de distribuir las divisas a importadores y exportadores según las existencias y necesidades del país, y aplicaba una estricta política de “contingentes” basada fundamentalmente en el principio de “comprar a quien nos compre”. La política monetaria y el control del

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

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

El Estado, además de estos mecanismos, contaba con una legislación específica que lo habilitaba a cierto contralor sobre las “subsistencias”, pero debió ser perfeccionada en el contexto de la conflagración mundial. El comportamiento del mercado de artículos de primera necesidad, que hemos analizado páginas arriba, era un claro indicio de que la Comisión de Subsistencia y los distintos organismos estatales que se ocupaban de la fijación y el contralor de precios no habían logrado una actuación eficiente. O en todo caso, que este era un mecanismo, pero tal vez, no uno de los más eficientes en la regulación de la producción, sus costos y el precio final al consumidor. La profundización de las normas interventoras del Estado en la materia de las subsistencias correspondió en parte a las necesidades del momento, pero también a las características que asumió la evolución del modo de desarrollo del país (1943-1958), luego del período de transición de más de una década (1931-1943) entre el modo de desarrollo del primer *batllismo* al modo de desarrollo del *neo-batllismo*. Este período de transición, al cual corresponde los tres primeros años de la guerra (1939-1943), es en el cual se fueron probando y madurando los mecanismo de regulación/intervención del Estado que lograron su máxima expresión en el período *neo-batllista* que cubre los dos años finales de la guerra y continúa hasta 1959.¹¹ (Millot, Julio, 1993:4)

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

creto ley del 10 de enero de 1934. La primera norma había creado una Junta Nacional de Subsistencias compuesta por representantes de todo el espectro del quehacer político y económico del país.¹² (R.N.L.D., 20 de diciembre de 1918, p.889). Es dable pensar que la crisis económica y financiera que se había hecho especialmente aguda a partir de 1913, además de las perturbaciones creadas por la Primer Guerra, indujeron al gobierno presidido por Feliciano Viera, -que había decretado un “alto” en todo tipo de medidas reformistas o radicales- a ampliar las atribuciones interventoras y reguladoras del Estado¹³ (Caetano, Gerardo, 1992). Esta ley autorizó al Estado a prohibir las exportaciones de alimentos de primera necesidad, para adquirirlos y venderlos (actuando como comerciante) a precios adecuados; para regular el precio de las sustancias alimenticias en todo el país, y el precio del mercado del trigo y la harina para la industria del pan. Al mismo tiempo se

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

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

Cuadro 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, la resolución del Ministerio de Industrias dispuso que las empresas importadoras o acopiadoras de una serie de productos básicos debían en un plazo de 48 horas, denunciar sus stocks ante la Comisión de Subsistencias. Al mismo tiempo se informaba que dicho Ministerio oiría *“las denuncias”* de instituciones, comerciantes y habitantes del país sobre las *“irregularidades”* cometidas por los importadores o acopiadores, ya fuera en el alza de los precios como en la no entrega de las compras realizadas por los minoristas con anterioridad al inicio de la guerra²² (R.N.L.D., 2 de setiembre de 1939, pp.728-29).

La Dirección de Contralor de Exportaciones e Importaciones publicó, asimismo, un aviso a la población, insistiendo en que *“no debía existir temor alguno acerca de la escasez de artículos de primera necesidad”*, pues los aprovisionamientos existentes alcanzaban para varios meses²³ (El Bien Público, Montevideo, 2 de setiembre de 1939, p.2).

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

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

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

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

Frente a la demora de la sanción de la referida ley y *“la insuficiencia de la legislación vigente”*, el Poder Ejecutivo pensó en *“proteger al pueblo contra aquellas maniobras”* tomando *“por medio de decretos, ciertas medidas en materia de subsistencias”*, mediante la aplicación de Medidas Prontas de Seguridad (art. 158. inc.18) de la Constitución. Estaba convencido que la situación posiblemente no caía en la definición *“de conmoción interna”* prevista por el constituyente, pero era preferible, si el Poder Legislador no apresuraba el tratamiento de la norma solicitada, porque las medidas no estaban destinadas a limitar la libertad de las personas sino a protegerlas del abuso de comerciantes inescrupulosos²⁴ (D.S.C.R, 4 de setiembre de 1939, p.16).

La respuesta del Parlamento fue inmediata. Sancionó una ley que autorizó al Poder Ejecutivo para adoptar por decreto durante tres meses, *“toda clase de medidas necesarias para evitar el aumento de precios, el acaparamiento y la ocultación de los artículos de primera necesidad”*, definidos en la ley del 20 de diciembre de 1917 (ver Cuadro N° 1) *“y bajo las sanciones establecidas en la misma”*. Esta ley fue sancionada el 5 de setiembre de 1939, el mismo día que el Poder Ejecutivo decretaba la neutralidad uruguaya frente al conflicto mundial²⁵ (R.N.L.D., 5 de setiembre de 1939, p.730 y 10 de enero de 1934, p.58).

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

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

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

El Ministro enumeró también otra serie de medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para garantizar los precios y stocks no solo de los alimentos de primera necesidad sino aquellos artículos que mantenían en funcionamiento la producción y la vida del país. El Consejo de Ministros ese mismo día, además de las decisiones adoptadas por el Ministerio de Industria y el de Hacienda, a las que ya hicimos referencia, resolvió: 1) que los artículos de 1º necesidad definidos por la ley sancionada (es decir los enumerados en la ley de 1917) se venderían con los precios que tenían al fin del mes de agosto y hasta la entrada al mercado de nuevos stocks, 2) el Banco de la República y el Contralor de Importaciones facilitarían las divisas para que se adquirieran y conservaran los “*stocks necesarios de los artículos de primera necesidad, construcción y materia para alimentar las industrias nacionales*”, 3º) a los comerciantes e importadores que violaran estas disposiciones no se le entregarían divisas para reponer sus existencias y 4) además de los medios coercitivos (inspecciones y multas) “*apelará a la expropiación y demás medidas autorizadas por la ley cuando advierta que no cobran efectividad*” las medidas adoptadas²⁸ (D.S.C.R., 4 de setiembre de 1939, p.17).

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

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

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

Más allá de estas medidas, que creemos de efectividad relativa, pues es difícil creer, dado la burocracia y las numerosas dependencias involucradas en el tema, que realmente se haya llegado a tener un conocimiento acabado de los stocks de artículos de primera necesidad nacionales e importados en un plazo menor a una semana, resulta evidente la intención del Estado de jugar un rol activo, y regulador de todo lo relacionado con los *artículos de primera necesidad*. Demostrando las dificultades para poner en marcha los mecanismos instrumentados, un decreto del Ministerio de Industrias fechado el 7 de setiembre estableció otra serie de obligaciones. Los comerciantes mayoristas y minoristas suministradores de “*artículos de primera necesidad*” debían venderlos a sus clientes habituales en la misma proporción en que lo habían hecho hasta el 20 de agosto. Este decreto incorporó como artículos de primera necesidad el arroz y el café (no incluidos en el cuadro N°2) e hizo más duras las penas para los infractores³⁰ (R.N.L.D., 7 de setiembre de 1939, pp.734-736).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El proyecto, al cual los diputados hicieron distintas modificaciones volvió a Comisión, cuyos miembros se comprometieron a tenerlas en cuenta, incluida la propuesta de Emilio Frugoni de que el Estado concediera divisas baratas para la importación de artículos de primera necesidad. Asimismo trasladó el pedido de Dardo Regules de incluir entre artículos de primera necesidad a la vivienda, pues los sectores populares y medios estaban sufriendo desalojos y dificultades por el aumento sin control de los mismos³⁴ (D.S.C.R., 10 de setiembre de 1940, p.108; y R.N.L.D., 1 de abril de 1940, pp.161-67).

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

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

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

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

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

Habría una Comisión Nacional de Subsistencias compuesta hasta de 9 miembros cuyo papel era el asesoramiento obligatorio para el Ejecutivo, que debía necesariamente oír su dictamen para hacer efectivos los contenidos de esta ley. Complementaban su actividad Comisiones Departamentales y locales³⁵ (D.S.C.S., 22 de setiembre de 1941, pp.47-49 y R.N.L.D., 7 de noviembre de 1941, p.1104-1105).

El artículo 12 regulaba la imposición de las sanciones y las posibilidades de reclamos de los que se consideraban lesionados, en un proceso bastante largo pues iba de la Comisión de Subsistencia, al Poder Ejecutivo y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo³⁶ (R.N.L.D., 23 de octubre de 1941, p.1039). Este artículo fue dejado sin efecto por un decreto ley del 12 de febrero de 1943³⁷ (D.S.C.R., 13 de abril de 1943, p.263). Dicho decreto le quitó a la Comisión la facultad de poner multas y convirtiéndolo en un mero organismo administrativo, lo que determinó en los hechos la desintegración de la Comisión de Subsistencias y que sus funciones fue-

ran cumplidas por la Dirección de Asuntos Económicos, una dependencia del Poder Ejecutivo creada en 1942. En los primeros días de abril de 1943 el Poder Ejecutivo elevó a la Asamblea General un breve proyecto solicitando la restitución de las atribuciones del artículo 12 a la Comisión Nacional de Subsistencias. En la Cámara de Diputados fue rápidamente aprobada³⁸ (D.S.D.R., 13 de abril de 1943, pp.261-265). La discusión, en cambio, fue muy dura en el Senado, donde la Comisión de Previsión y Asistencia Social que lo estudió presentó un informe en mayoría y otro en minoría. Los firmantes del informe en minoría eran partidarios de restituirle las funciones a la Comisión de Subsistencia, pero no en lo que tenía relación con los artículos racionados o a racionarse provenientes del extranjero para los que deberían mantenerse las atribuciones concedidas a la Dirección de Asuntos Económicos. En realidad el resultado fue pírrico, se mantuvieron las atribuciones de ambas dependencias. No se oyó la opinión del diputado Oscar Canessa, acerca de la necesidad de centralizar en un organismo, cualquiera fuera su nombre, funciones tan delicadas como racionar las existencias de materias primas provenientes del exterior y con la especialización adecuada para buscar mercados alternativos en caso de oclusión de los canales de abastecimiento habituales (combustibles, hierro, caucho). Como fue puesto de manifiesto en la discusión, la Dirección de Asuntos Económicos, cuyos miembros eran todos técnicos en combustibles, hierro, etc realizaba una tarea eficiente en la materia, satisfaciendo las necesidades de los consumidores y también del país. Y esto era de particular importancia porque, como señaló el mismo diputado, de no cumplirse con requisitos de rectitud en el uso de las existencias el país tendría dificultades de abastecimientos. El asunto era entendible: los Estados Unidos

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

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

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

Algunas reflexiones abiertas

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

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

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

3) Ibid, ibid.

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

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

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

7) Ibid, ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27) Ibid, p. 16.

28) Ibid, p.17.

29) Ibid, p. 20.

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

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

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

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

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

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

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

36) Cfr. RNLD, 23 de octubre de 1941, p 1039.

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

FUENTES

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