

boletín
de **HISTORIA
ECONÓMICA**

Año IV - Número 5
Montevideo, diciembre 2006



Asociación Uruguaya de Historia Económica
AUDHE

Diseño y Producción Gráfica:



graficamente@adinet.com.uy

Impreso en Mastergraf S.R.L.

Depósito Legal N° 340.444/06

Comisión del Papel. Edición amparada al Decreto 218/96.



ÍNDICE

ARTÍCULOS

- Mercados y empresas: expansión y crisis de una firma líder, Campomar y Soulas S.A. (1900-1960)4
Magdalena Bertino
- Energía y desarrollo: la transición energética en Uruguay (1882-2000)17
Reto Bertoni - Carolina Román
- La Innovación como objeto de estudio de la Historia Económica30
Carlos Bianchi
- ¿El viñedo uruguayo fue el cultivo de los pobres?43
Daniele Bonfanti
- Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado55
Carracelas, Gastón – Ceni, Rodrigo – Torrelli, Milton
- Los ingresos públicos en el Uruguay en el siglo XX: estructura tributaria y desarrollo económico72
Ulises García Repetto
- Dinámica histórica de la economía popular en Uruguay (1955-1998)83
Juan Pablo Martí
- Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay96
Ec. Mariana Sienna
- La economía del primer batllismo y los años veinte109
Ana María Rodríguez Ayçaguer
- Socios de AUDHE reciben premios110
- Normas para el envío de originales111
- AUDHE recuerda a dos socios
- José Claudio Williman Ramírez (1925-2006)113
 Jaime Yaffé
- Recordando a Lucía115
 Alcides Beretta Curi

EL BOLETÍN DE HISTORIA ECONÓMICA

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

Redactora Responsable

María Inés Moraes
Constituyente 1502 – Piso 4 – C.P. 11.200
Montevideo - Uruguay

Consejo Editorial

María Inés Moraes
Magdalena Bertino
Raúl Cheda
Nelly da Cunha
Juan Pablo Martí
Ana María Rodríguez Ayçaguer

Consejo Consultor

Magdalena Bertino (magda@iecon.ccee.edu.uy)
Luis Bértola (lbertola@fcs.edu.uy)
Carlos Demasi (cdemasi@adinet.com.uy)
Ana Frega (dana@chasque.net)
Raúl Jacob (rjacob@chasque.apc.org)
Julio Millot (letiju@adinet.com.uy)
Ma. Inés Moraes (imoraes@fcs.edu.uy)
Benjamín Nahum
Juan A. Oddone
José Rilla (jrilla@claeh.org.uy)
Ana Ma. Rodríguez Ayçaguer (amra@adinet.com.uy)
Judith Sutz (jsutz@csic.edu.uy)



AUDHE

Asociación Uruguaya de Historia Económica
(Miembro pleno de la Asociación Internacional de Historia Económica)

Constituyente 1502 – Piso 4
C.P. 11.200 – Montevideo – Uruguay
Tel.: (+598 2) 413 6399 – 413 6400
Fax: (+598 2) 410 2769

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

Comisión Directiva

Ejercicio 2006-2007

Titulares

Luis Bértola (Presidente)
Reto Bertoni (Secretario)
Rodolfo Porrini (Tesorero)

Suplentes Respectivos

Ana Frega
Ulises García Repetto
Jorge Alvarez



1^{er} CONGRESO LATINOAMERICANO DE HISTORIA ECONÓMICA

Montevideo 5 al 7 de Diciembre de 2007

Las asociaciones:

ARGENTINA DE HISTORIA ECONÓMICA (AAHE)
BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM HISTÓRIA ECONÔMICA (ABPHE)
MEXICANA DE HISTORIA ECONÓMICA (AMHE)
URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA (AUDHE)

CONVOCAN

1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE I)

Montevideo, 5-7 de Diciembre de 2007

El CLADHE I aspira a:

- consolidar el vínculo existente entre los investigadores de la Historia Económica de América Latina de todos los orígenes;
- profundizar la perspectiva comparada dentro de América Latina y en perspectiva internacional y mundial;
- fortalecer el vínculo entre la Historia Económica y otras ciencias sociales y humanas;
- promover la reflexión y el intercambio sobre los aspectos institucionales para el desarrollo de la investigación, la docencia y la difusión de la Historia Económica.

El CLADHE I cuenta con

- un Comité Organizador Internacional (integrado por autoridades de las cuatro asociaciones organizadoras);
- un Comité Académico Internacional (integrado por un amplio elenco de destacados profesionales de la disciplina) y,
- un Comité Organizador Local (integrado por la directiva y varios miembros de AUDHE).

El CLADHE I se organizará en torno a Simposios, Mesas Redondas y Conferencias:

- Las Mesas Redondas y Conferencias serán organizadas por el Comité Organizador Internacional;
 - Los aspirantes a coordinar Simposios deberán presentar sus propuestas fundamentadas (200 palabras) y una lista de potenciales participantes (de amplia cobertura geográfica). Los Coordinadores de Simposios se encargarán de la recepción y selección de ponencias. Se exhorta a que los Simposios sean coordinados por equipos internacionales.
- Cierre: 31 de marzo de 2007. Recepción: audhe@fcs.edu.uy. El 30 de abril se darán a conocer los Simposios aceptados para abrir el llamado a ponencias que cerrará el 31 de julio de 2007.

Comité Organizador Internacional:

Susana Bandieri (AAHE), Andrés Regalsky (AAHE), Fania Fridman (ABPHE),
Carlos Gabriel Guimarães (ABPHE), Antonio Ibarra (AMHE), Luis Jáuregui (AMHE),
Luis Bértola (AUDHE), Reto Bertoni (AUDHE).

¡LOS ESPERAMOS EN MONTEVIDEO!

En breve toda la información estará disponible en las páginas web de las asociaciones.

MERCADOS Y EMPRESAS: EXPANSIÓN Y CRISIS DE UNA FIRMA LIDER, CAMPOMAR Y SOULAS SA (1900-1960)*

Magdalena Bertino**

La historia de la firma textil Campomar recorre todo el siglo XX: fundada en 1900 cerró sus puertas en 1994. Su trayectoria, desde su inicio y hasta el final de los años cincuenta, se confunde con los orígenes, desarrollo y apogeo de la industria textil uruguaya. Esta existe como tal, desde la instalación de dos fábricas de tejidos de lana, Salvo Hnos. (1898) y Campomar Hnos y Cía. (1900), que dejan de lado su incipiente competencia fusionándose en Salvo, Campomar y Cía. (1900).

La firma, que se convirtió en Campomar y Soulas SA cuando la familia Salvo vendió su parte en 1928, ejerció una influencia oligopólica entre las fábricas de tejidos de lana, monopolizó la fabricación de hilados de lana a partir de la instalación de la hilandería de Juan Lacaze en 1907 e invirtió desde 1909 en la industria algodonera. En los años treinta llega a emplear a 2000 obreros en sus 5 plantas y comienza a exportar hilados y tejidos de lana. La Segunda Guerra Mundial la lleva a la cúspide de su exitosa trayectoria, siendo la principal beneficiaria de las grandes ganancias producidas por la exportaciones textiles y llegando a emplear a más de 3000 obreros en su cinco plantas. Realiza entonces reinversiones en la rama lanera, grandes inversiones en maquinaria en sus fábricas e invierte fuertemente en la fundación de la Primera Hilandería Uruguaya de Algodón (PHUASA-1940), compitiendo con el grupo argentino Bemberg por su dominio.

Desde 1947, justamente cuando la industria textil está en auge y se crean numerosas empresas, su crecimiento se detiene, las dificultades se suceden en los años 50, desembocando en una profunda crisis en 1958. En los años sesenta, superada la crisis financiera y ocupando un lugar más modesto en las exportaciones, se abre una nueva etapa en la historia de la empresa, sin recuperar el liderazgo perdido.

Para explicar el lugar conquistado en la rama textil y su posterior crisis, se indaga en las caracte-

terísticas del desarrollo de la industria textil y las formas de competencia que se desarrollaron en sus distintos mercados, número de empresas, tamaño, costos de transacción y de producción, elementos que determinarían las tendencias competitivas o monopólicas en la estrategias de las empresas. Por otro, los que se relacionan con los recursos y las capacidades propias de las empresas para construir sus ventajas competitivas y su capacidad de transformación para mantenerlas (o perderlas) a través del tiempo, ante los cambios tecnológicos o del mercado. En otras palabras, se considera necesario combinar el análisis del sector industrial con el de la trayectoria particular de la empresa y sus procesos internos de decisión.

I. LOS MERCADOS

La comprensión del desempeño empresarial en una actividad económica determinada, necesita del análisis de la estructura del mercado en que se relacionan las empresas de la rama y el de las formas y estrategias de acumulación de las empresas individuales.

La competencia se entiende como un proceso de confrontación (que no excluye la asociación) entre diferentes capitales, o sea entre diferentes unidades de acumulación. La tendencia a la concentración a la que conduce la competencia, ha sido una característica del sistema capitalista, parte integrante e inseparable del movimiento de acumulación del capital, que le imprime una dirección y un ritmo determinado y un contenido históricamente específico. La idea de la concentración del capital como forma y consecuencia de la competencia entre capitales tiene su origen en la economía clásica y en particular en Marx. En esta línea de pensamiento en la que se inscribe Schumpeter, la competencia es concebida como el motor básico de la dinámica capitalista.

El proceso de concentración acrecienta el poder de las grandes empresas en el mercado. Ya Adam Smith (Ed. 1996:194) había observado que cuando el número de empresarios llega a ser muy reducido, se

* Este trabajo está basado en la Tesis de Maestría de la autora Integración y estructura del capital en la industria textil uruguaya (1930-1960).

** Área de Historia Económica, Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.

ponen fácilmente de acuerdo para regular los precios. Marx (Ed.1975: 771-782), por su parte, señalaba el obstáculo a la libre competencia que significaba el avance tecnológico, al aumentar el mínimo de capital necesario para producir a bajos costos (en términos más modernos “las barreras a la entrada al mercado”).

Para la Economía Industrial u Organización industrial, orientación desarrollada a partir de los trabajos de J. Bain (1968), la competencia entre capitales individuales ha conducido a formas de mercado predominantemente oligopólicas. La concentración económica sería un elemento básico de la estructura de los mercados: la generación y adopción de tecnología serían instrumentos de competencia entre capitales; la inversión de las empresas con el propósito de innovar en procesos o en productos estaría actuando en la conformación de barreras a la entrada de los mercados, que indicarían el poder sobre el mercado de las empresas oligopólicas. En este enfoque se prioriza la estructura de los mercados: la concentración de la producción y de los capitales, la homogeneidad o diversidad de los productos, la existencia de barreras de entrada, la integración vertical.

II. LAS EMPRESAS

La teoría neoclásica no podía explicar la heterogeneidad entre las empresas y su trayectoria. La empresa era concebida como una función de producción, la “caja negra” en la metáfora de Nelson y Winter (1982), en la que combinando diversas cantidades de trabajo, capital y tecnología, se producía una cantidad determinada de un producto a un precio determinado. *“Mientras se siguiera considerando que la economía se hallaba en condiciones de equilibrio estático bajo una situación de competencia y de información perfecta, no habría lugar para las personas que asumían los riesgos asociados a la incertidumbre”* (Valdaliso y López, 2000: 18). Dicho en otras palabras, no había un lugar para el papel del empresario en el análisis económico. Tampoco había lugar para explicar la heterogeneidad de las empresas ni sus causas, sus estructuras organizativas, su tamaño, las tendencias hacia la integración vertical u horizontal, o por el contrario, hacia la especialización, ni, obviamente, las transformaciones que sufren las empresas a lo largo de su historia.

Las teorías evolutivas o neoschumpeterianas, que partieron de los trabajos pioneros de Edith Penrose (1962), señalan el carácter específico e idiosincrásico de las capacidades de la empresa y la dependencia de su trayectoria singular e histórica, o sea, que sólo pueden ser analizadas a la luz de su evolución anterior y por lo tanto son refractarias a los esquemas analíticos estáticos y generalizantes. Nelson y Winter, teóricos de la economía evolutiva y neo-schumpeteriana, ponen el acento en la existencia de rutinas organizativas en las empresas, similares a las habilidades y capacidades de los individuos, que se adquieren a través del aprendizaje, aumentan con la experiencia y tienen un elevado componente tácito, no son fácilmente transferibles, no se pueden comprar en el mercado, teniendo que ser construidas dentro de la empresa.¹ Según esta teoría una empresa puede integrar actividades estrechamente relacionadas con las que ya realiza, sobre las que tiene un conocimiento relevante. La historia previa de la empresa, las posibles estrategias de crecimiento futuro están determinadas por lo que ha venido haciendo.

III. MERCADOS Y EMPRESAS EN URUGUAY

Es necesario señalar que los enunciados teóricos sobre las características de los mercados y de las empresas, han sido elaborados a partir de la observación de los países desarrollados, que en algunos aspectos contrastan con las condiciones en que se desenvuelven los mercados de los países subdesarrollados, y en particular, mercados pequeños como el uruguayo (Buxedas, 1992:14). La escala de producción predominante en la industria en el período estudiado, caracterizada por las grandes plantas, permitía economías de escala y establecía importantes barreras a la entrada en ese mercado. Trasladada esa escala de producción, que tenía relación con la dimensión de la demanda en los países más industrializados, a países pequeños como Uruguay, de industrialización incipiente y magro mercado interno, a través del tamaño mínimo óptimo de planta que producía la tecnología disponible, debería redoblar la tendencia a la concentración, porque la pequeñez del mercado sólo justificaba la instalación de un número muy reducido de establecimientos. Además, como las plantas normalmente trabajaban por debajo de su capacidad instalada, tendían a integrar y diversificar su producción para aprovechar las instalaciones. Esto es notorio en la industria textil que, por las

características de los artículos que produce, tiende a la diversificación.

La estrechez del mercado interno uruguayo (y el fracaso en la formación de un mercado regional a partir de la ALALC - Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), junto a los fuertes obstáculos que opusieron algunos países centrales a las exportaciones textiles uruguayas, tendrían una importante relación causal con la escasa acumulación tecnológica. La estrechez de la demanda y su rápido agotamiento, desestimularía la búsqueda de mayor eficiencia mediante la utilización de nuevas técnicas productivas y organizativas y del perfeccionamiento de la fuerza de trabajo. Incluso las grandes empresas, con importantes plantas, utilizaban muy débilmente las economías de escala, a las que podrían acceder con sus equipos diseñados a la medida de los mercados de los países centrales, e importados merced a las facilidades brindadas por el proteccionismo estatal.

Los límites del mercado interno estimularían el inmovilismo y las prácticas rutinarias y determinarían el importante grado de integración vertical y de diversificación de productos característicos de la ITU, que también contribuirían a restarle eficiencia productiva. La integración vertical al alargar la cadena productiva, es por sí misma una forma de producción que se opone a la especialización productiva. Además, la gran diversidad de productos por la que optaban las empresas tradicionales, especialmente las más antiguas, desarrolladas antes de los treinta en un mercado aun más reducido, las llevaba a la producción de una gran variedad de pequeños lotes. Eran grandes empresas por su capacidad instalada y su personal, pero eran pequeñas en cuanto al aprovechamiento de las economías de escala, en cuanto a la magnitud de la fabricación de cada producto.

El tamaño del mercado también determinaba el escaso margen de acción de las empresas frente a las variaciones de la demanda y la política de maximizar el crecimiento de las ventas mediante precios más bajos, como forma de disminuir el costo unitario de los productos y aumentar el aprovechamiento de la capacidad instalada, tendría un alcance muy limitado, asociado en general a lograr mantener un lugar en la exportación.

Además, las dificultades para ampliar la demanda facilitaban las estrategias basadas en la eliminación de la competencia interna, la formación de mercados

oligopólicos, donde las grandes empresas pudieran, dentro de ciertos límites, fijar los precios.

La protección indiscriminada tampoco favorecía la eficiencia y la especialización productiva. El sistema fiscal fue otro factor que favoreció la gran integración vertical de la empresa uruguayo: el impuesto a las ventas se cobraba en cada transacción entre las firmas que participaban en el proceso productivo. La integración del proceso productivo dentro de la empresa, además de la posible disminución de otros costos de transacción, reducía la carga impositiva.

De acuerdo al enfoque neo-schumpeteriano, el desarrollo de la empresa está limitado por el paradigma y la trayectoria tecnológicos a nivel del sector y de la economía en donde ella está inserta. La debilidad de la industria en la época de la fundación de estas empresas, determinaba la escasez de economías externas con las que pudiera contar la firma, y la necesidad de disponer de diversos servicios dentro de la propia fábrica. Recién en los años cincuenta comienzan a aparecer empresas de servicios textiles fundadas por inmigrantes, en general italianos. Tampoco existía la formación de técnicos y operarios textiles: la única escuela de aprendizaje era la propia fábrica. Es significativo que cuando el Estado toma la iniciativa en 1944 de creación de una escuela textil, los empresarios se opongan argumentando que ellos formaban a sus propios obreros y que podía significar una competencia a las fábricas instaladas, en momentos en que la demanda estaba agotada.²

IV. EL DESEMPEÑO DE LA INDUSTRIA TEXTIL

La rápida expansión de la ITU, durante las décadas que siguieron a la recuperación de la crisis contrasta con las dificultades experimentadas durante el segundo lustro de los años veinte. Al interior de estas casi tres décadas de gran crecimiento se encuentran ritmos diferentes. A partir de la nueva regulación estatal que establece el control de la política cambiaria y del comercio exterior, en los treinta se vive un sostenido desarrollo de la industria textil que desemboca en los años de febril crecimiento contemporáneos a la Segunda Guerra Mundial. Merced a la protección adicional que suministra el debilitamiento del comercio internacional durante el conflicto, la sustitución se acelera, se crean las hilanderías de algodón y la

producción para la exportación comienza a tener una escala significativa.

Con la postguerra y la recuperación europea se inicia un período de incertidumbre que impregna a la industria textil durante toda la década de los años cincuenta, que sufre una sucesión de crisis parciales, cada vez que se agota la sustitución de un tipo determinado de producto, frente a un mercado interno pequeño y de expansión cada vez más lenta. A partir de 1956 la crisis se hace general, con desocupación y cierre de empresas.

Los instrumentos a los que se recurrió para enfrentar las crisis fueron la intensificación de la protección frente a lo importado, la inversión en maquinaria para mejorar la competitividad, lo que terminó agravando el desajuste entre la capacidad instalada y la dimensión del mercado y el incremento de las exportaciones protegidas, que enfrentará a la industria con poderosos intereses en los países centrales. La estrategia exportadora, que era la única salida para una industria instalada en gran escala en un pequeño mercado, fue, jaqueada por las barreras proteccionistas impuesta por los países europeos y por EEUU.

V. LAS GRANDES EMPRESAS TEXTILES

En este apartado tratamos de ubicar a la firma estudiada dentro del conjunto de las principales empresas individuales y grupos económicos de la ITU. Estas empresas, si bien significaban la mayor parte del capital invertido y de los trabajadores empleados por la rama, sólo eran una ínfima minoría en el conjunto de empresas y empresarios textiles. La gran mayoría de las firmas tenían carácter familiar y estaban organizadas bajo la forma de SRL, o bajo formas más simples. Aún entre las firmas principales eran excepcionales las que efectuaban regularmente transacciones en la Bolsa de Valores: sólo tres, Campomar, Alpargatas e ILDU. Otras tres o cuatro empresas lo hacían en forma muy esporádica.

Las firmas se han clasificado y ordenado siguiendo dos criterios: la época de su fundación para las más antiguas y el tipo de producción para las posteriores. El primer criterio distingue a las empresas de mayor antigüedad, fundadas antes de crisis de 1930, en el marco de un mercado interno

incipiente, a las que llamamos empresas tradicionales. En esta categoría se encuentran las empresas más integradas: Campomar que abarcó la hilandería y tejeduría de lana cardada y peinada y la fabricación de tejidos de algodón; La Aurora, que trabajaba en hilados y tejidos de lana cardada, hilados y tejidos de algodón peinado y cardado y en tejidos de punto; y Alpargatas, que integró la producción de calzado con la producción textil de hilandería y tejeduría de algodón y de fibras y sintéticas.

El segundo criterio, la índole de la producción, clasifica en tres mercados a las grandes empresas fundadas después de la crisis de 1930 y especialmente desde la Segunda Guerra Mundial. Por un lado las fábricas de hilados y tejidos finos de lana peinada, ILDU, Fibratex y Paylana, cuya producción compitió con la de Campomar. A continuación los grupos y empresas que instalaron las hilanderías de algodón y sintéticos: principalmente Steverlynk, PHUASA, MAUSA, Sudamtex, La Mundial, Slovak, HISISA e IASA. Finalmente la irrupción de las toperas que trabajaban para la exportación: las dos más importantes SADIL y Lanasur, y otras como Manufacturera Forti, Engraw, TUPLAN, y hacia el final del período, Cuopar SA.

El análisis particular de Campomar y Soulas, se justifica en su particular significación a lo largo de la historia de esta industria y en la magnitud y riqueza de la información con la que se cuenta, por disponer de gran parte de su papelería.

VI. LA TRAYECTORIA DE CAMPOMAR Y SOULAS SA

En los años treinta el liderazgo de Campomar y Soulas en la industria textil uruguaya estaba en su apogeo. En 1936, sus cinco plantas reunían el 34 % de los obreros textiles, y las cuatro dedicadas a la producción de hilados y tejidos de lana ocupaban al 74% de los operarios que trabajaban en dicha subrama. Constituía un oligopolio en la producción de tejidos de lana y gozaba del monopolio de la producción interna de hilados (Bertino, 1996:8) Se pueden confirmar, en general, la versión de la empresa sobre su significación en la industria textil en 1939: Campomar y Soulas produciría algo menos de la mitad de los tejidos de lana consumidos en el país, la otra mitad era cubierta en su mayor parte

por la importación y el resto por las demás fábricas nacionales.³

En el transcurso de los siguientes treinta años, la empresa irá perdiendo el rol hegemónico del que gozaba en los primeros años. El efecto conjunto de la instalación de grandes empresas en el período de auge de la industria y de la dificultades de Campomar para adaptarse a las cambiantes condiciones del sector, redujeron su incidencia, aunque hacia 1960 mantenía aún el primer lugar en cuanto a personal ocupado y el segundo en cuanto al monto de sus activos.

Se pueden trazar tres períodos en la trayectoria de la firma entre 1930 y 1960: El primero durante los años 30, de crecimiento constante, que se extendería hasta 1941. El segundo entre 1942 y 1948, período de auge durante la guerra y la postguerra. El tercero es de retracción creciente, y culmina con la crisis financiera de la empresa a partir de 1957. Durante estos años experimentó los problemas comunes al conjunto de empresas de la rama, pero los sufrió en forma más temprana, mostrando mayores dificultades para recuperarse. En los años sesenta, superada la crisis financiera y ocupando un lugar más modesto en las exportaciones, se abre una nueva

etapa en la historia de la empresa, sin recuperar el liderazgo perdido.

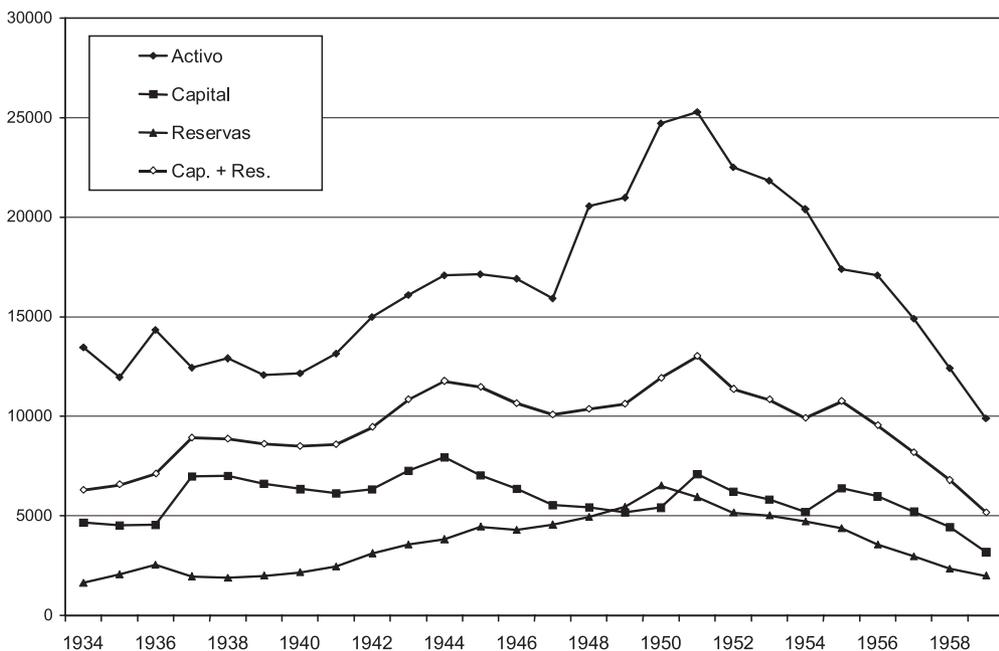
VI.1 Campomar en los años treinta

Luego de superados los efectos de la crisis del 29, la firma experimentó un rápido crecimiento hasta 1937. Durante esos años, incrementa el capital integrado pero no aumenta su activo en términos reales, debido a que la expansión se realiza en función de la capacidad instalada y del incremento del personal ocupado (ver Gráfico 1).

Son los años de virtual monopolio en la producción de hilados peinados y en la producción de casimires, cuando pueden fijar los precios de éstos, e imponerlos en las licitaciones públicas. En 1935 el gobierno ordena una investigación, sospechando que los precios de la firma son excesivos en relación a los costos. El Ministro de Hacienda pide información a la Inspección de Bancos y Sociedades Anónimas para comprobar que los costos guarden relación con los precios en las licitaciones y que no existan en la fabricación de tejidos ganancias excesivas.⁴

En sus documentos de propaganda la empresa reconoce el papel de la restricción de las impor-

Gráfico 1: Activo, capital y reservas de Campomar en miles de pesos constantes (1934-1958)



Fuente: Diario Oficial.

taciones en su desarrollo: La potencialidad actual de la empresa fue debida indirectamente a las dificultades cambiarias que persisten desde el año 1931, las que redujeron en una cantidad apreciable las importaciones en los primeros años...⁵. A partir de 1937 el crecimiento se enlentece. Crecen las importaciones textiles y comienza a incidir la competencia de ILDU, que produce los mismos rubros que Campomar, comienza a exportar y amplia en 1939 su hilandería.

VI.2 El apogeo

Durante el período de importante expansión contemporáneo a la guerra e inmediata postguerra, no hay incremento del capital real, pero sí de las reservas que significando un tercio del capital integrado en 1934, en 1949 superan el monto de éste. El activo real casi se duplica en esos años, por aumento de reservas, ampliación de las instalaciones y, en los últimos años, por grandes inversiones en maquinaria (ver Gráfico 1).

Con la protección adicional de la guerra, Campomar obtiene ganancias extraordinarias tanto en el mercado interno como en las exportaciones de hilados y casimires. La expansión de los volúmenes exportados y el alza de precios de estos productos de alto valor agregado en los que se especializaba, explican esas ganancias. La empresa exportó durante esos años entre el 50% y el 20% del total de las exportaciones de productos textiles industriales, y los dividendos declarados fluctuaron entre 25 y 33% del capital integrado. En 1945 las acciones se cotizaron en la bolsa al 555 % de su valor nominal.

La gran acumulación realizada, ante la imposibilidad en esos años de invertir en la modernización de la maquinaria, se dirigió a diferentes inversiones, dentro de las que se destacan las realizadas en la propia industria textil. En la rama lanera las más importantes fueron la fundación del Lavadero Oriental de Lanasy de la fábrica de tejidos de lana cardada TUSAM SA (Tejeduría Uruguaya SA Maroñas).⁶

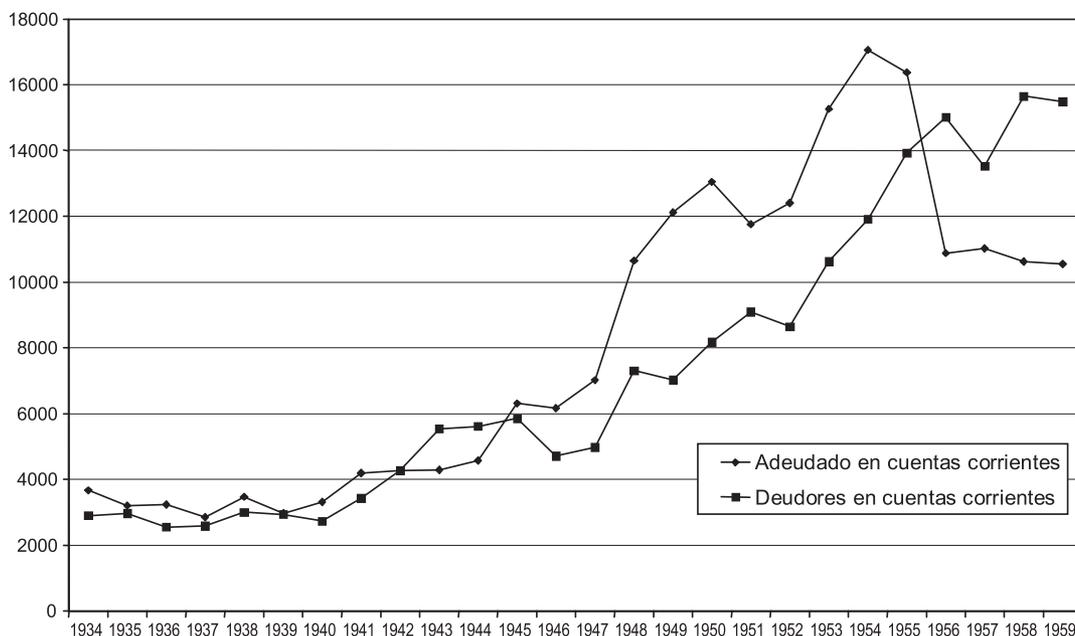
En la rama algodonera, además de poseer su propia fábrica de tejidos, el grupo Campomar fue el segundo gran inversionista en la integración del capital de la hilandería PHUASA, controlando entre la cuarta y la tercera parte de sus acciones.

Fuera de la rama textil las inversiones del grupo fueron muy variadas. Entre las más importantes se pueden mencionar la participación en la industria molinera, en la fabricación de ladrillos, en droguería y perfumería, que habrían comenzado en los años veinte.⁷ Las inversiones en el agro fueron comparativamente menores (Trías, 1963: 267). La vinculación directa del grupo con el sector financiero se manifestó en la participación en la propiedad del Banco del Interior, fundado en 1954.

VI.3 La pérdida del liderazgo

A partir de 1948 se advierten los inicios de retracción de la firma, que se profundizarán a partir de 1951⁸. Como se observa en el Gráfico 1, el capital integrado y el activo de la empresa, que se habían incrementado luego de la crisis del fin de la guerra, a partir de 1951 disminuyen en términos reales, al igual que las reservas. Los dividendos distribuidos a los accionistas, que entre 1942 y 1951 superaban el 20% del capital integrado, se reducen hasta desaparecer en 1957 y 1958. Desde 1952 en repetidos ejercicios se resuelve amortizar con cantidades extraídas del fondo de reserva los costos de las mercaderías. De esa forma se conseguía que el resultado contable diera una utilidad “razonable”. Era una forma estilizada de repartir parte de las reservas.⁹

Como también sucede en otras empresas como ILDU, se pasa en esos años a depender de la financiación bancaria. En el caso particular de Campomar la financiación se había facilitado enormemente por los depósitos en cuenta corriente que mantenían en la empresa el grupo Campomar de Buenos Aires, en especial durante el trascurso del régimen peronista. Cuando el grupo comienza a retirar sus depósitos, exigiendo que sus dividendos sean depositados en bancos en lugar de acreditarse a sus cuentas, se procura vender los bienes de la sociedad no aplicados a la explotación de la firma: terrenos y edificios varios pertenecientes a las antiguas fábricas cerradas, varios campos y casas, y acciones en diversas firmas,¹⁰ estimándose en más de 10 millones de pesos el capital inmovilizado. El objetivo explícito de las ventas planeadas es la devolución de dichos depósitos, en conjunto más de 10 millones, ocho de ellos a nombre del Dr. Carlos Campomar, del grupo de Buenos Aires. Depósitos que le habían brindado un “*imponderable servicio a la sociedad*” ... “*proporcionándole durante largo tiempo una financiación segura y extraordinaria*”.¹¹

Gráfico 2: Cuentas corrientes en Campomar en miles de pesos constantes (1934-1958)

Fuente: Diario Oficial.

Su monto había aumentado significativamente entre 1943 y 1954, cuadruplicándose en valores nominales y duplicándose en valores reales. Son los años en que la empresa rindió importantes dividendos, y también los años del ascenso y consolidación del régimen peronista en los que son frecuentes las inversiones argentinas en Uruguay. A partir de 1955, coincidiendo con la caída del peronismo, los depósitos reducen fuertemente su monto y las deudas con los bancos crecen aceleradamente, hasta casi igualar en 1959 a los depósitos del grupo de Buenos Aires (ver Gráfico 2).

Estos depósitos, además de financiar el giro de la firma, permitieron que ésta realizara préstamos en cuenta corriente, con bajos intereses, a varios directivos de la sociedad. En el activo de los balances se registran también las cuentas corrientes deudoras, que son préstamos que efectúa la empresa. Parte de esas cuentas, aunque no sabemos en qué proporción, son préstamos realizados a directivos y personal jerárquico de la firma. La evolución de la serie de depósitos y préstamos en cuenta corriente es similar, los préstamos por debajo de los depósitos hasta 1956, cuando el grupo Campomar de Buenos Aires retira parte de su capital, superando entonces los préstamos a los depósitos (Gráfico 2). El Dr Carlos

Campomar, vocero del grupo de Buenos Aires y principal titular de los depósitos en cuenta corriente, plantea en el directorio la necesidad de cancelar a la brevedad varias cuentas deudoras que posee la firma, a las que les cobra muy bajos intereses, proponiendo elevar éstos igualándolos a lo que la sociedad abona a los bancos, entre 11 y 12 %. Los deudores que se mencionan en esas condiciones eran accionistas y directivos de la firma.¹²

En 1957 se desata la crisis: aunque se ha diferido el pago de diversos impuestos, el aporte a la caja de jubilaciones y un millón de pesos en compra de lana, la firma da pérdidas por tres millones y no distribuye dividendos. En el directorio se informa que circulan versiones fuera de la empresa sobre la situación económica y financiera de ésta, y que se ha hecho firmar al personal de contaduría el compromiso de no dar información fuera.¹³ Las cotizaciones de las acciones en la bolsa de valores se derrumban, llegando al 60% de su valor nominal en 1958, y al 50% en 1959.

Esta es la situación financiera de la empresa a comienzo de 1958 cuando en el mercado algodonero, el grupo Bemberg acentúa su control sobre PHUASA.

VI.4 La retirada del sector algodonero

El estancamiento de Campomar y Soulas se manifiesta con claridad al analizar las dificultades y, en última instancia el fracaso, de su política de expansión en la rama algodonera. Recordemos que Salvo y Campomar comenzó su actuación en dicha rama en 1909, invirtiendo en la fábrica de tejidos de algodón La Algodonera Uruguaya de E. Dell'Acqua. El 1929, ya convertida Salvo y Campomar en Campomar y Soulas, la Algodonera pasa a total propiedad de Campomar y Soulas (que la mantendrá en explotación hasta que en 1951 la vende a PHUASA).

Un segundo capítulo de la actuación de la sociedad en la rama algodonera se inicia en 1940 cuando se funda PHUASA, integrando Campomar el 25% de capital. En sus años de auge Campomar intentará aumentar su participación en la hilandería enfrentando a los personeros del grupo Bemberg, que poseía entre el 35 y el 50% del capital. En medio de la lucha de grupos por el control de la hilandería J. Martínez Reina se retira de la empresa y Campomar no logra controlar más del 31% del capital.

Por el contrario, en 1948 el grupo Bemberg adquiere parte de la fábrica de tejidos de algodón de Campomar, la que se convierte en La Algodonera Uruguaya SA, conservando Campomar el 50% del capital y los personeros del grupo Bemberg el otro 50% (Teodoro Brugger, Juan J. Cerdeiras Alonso, Fernando Denis, Domingo Bacigalupo, etc.).¹⁴

La historia de La Algodonera termina en 1951 cuando es vendida a PHUASA, al 80% de su valor de inventario. Las condiciones de la venta evidencian el debilitamiento de Campomar y el control del grupo argentino sobre PHUASA. El pago se realizaba en acciones de PHUASA, pero se estipulaba que de las acciones recibidas por Campomar por su 50%, una parte debería venderlas al *grupo de D. Bacigalupo y otros*.¹⁵

La venta de la fábrica de tejidos fue seguida de la venta a PHUASA de la hilandería para fibras sintéticas adquirida por Campomar en EEUU. El pago se hacía de la misma forma, con acciones de PHUASA y también se acordaba que Campomar debería venderle al grupo Bacigalupo la mitad de las acciones recibidas. De esta forma se evitaba una mayor participación accionaria del grupo Campomar

en PHUASA. Domingo Bacigalupo era uno de los principales personeros de los Bemberg¹⁶. La venta de la hilandería de fibras sintéticas significaba la renuncia a participar en el sector textil con más potencialidad de crecimiento, así como la venta de la fábrica de tejidos de algodón consagraba la retirada de Campomar de la producción directa en el sector algodonero, limitándose a continuar en PHUASA como socio minoritario del Grupo Bemberg. Parte de esas ventas se cobraron en efectivo en momentos que el directorio destinaba parte de las reservas para abatir (en el plano contable) los costos.

VI.5 Los intentos de reforma

La concentración en el sector lanero, que siempre fue la actividad principal de la firma, podría considerarse como una señal positiva para el abatimiento de los costos y el mejoramiento de la rentabilidad. Este fue el problema que intentó encarar la empresa ante la situación crítica que vivía a fines de 1956, cuando se crea la Comisión de Presupuesto. Esta comienza estudiando el informe de la auditoría para la organización de la empresa realizada por F. W. Sibille¹⁷. La Comisión de Presupuesto analizó los altos costos, que hacían que los beneficios apenas alcancen para cubrir el impuesto a las ventas. Se plantea el remate de grandes cantidades de mercaderías en stock, la gestión de una hipoteca a 30 años, la concreción del traslado de las oficinas y local de ventas a La Nacional (que funcionaba como depósito y taller) y la primer etapa del traslado de la maquinaria de La Popular a La Industrial de Juan Lacaze. En 1958 se concreta el traslado de las oficinas, en cambio La Popular seguirá funcionando. Es interesante señalar que el planteamiento de la reducción de los establecimientos ya lo había realizados Carlos Campomar, del grupo de Buenos Aires, en los años treinta.

La comisión, además de las razones utilizadas habitualmente como explicación de la mala situación de la empresa (alza de salarios, dificultades con los cambios, incremento de los impuestos y las cargas, etc.), analiza las fallas de organización y las ineficiencias en el funcionamiento de la empresa: productos que no están a la venta y permanecen depositados varios años, pérdidas de 20% en hilados por mal envasado y exceso de desperdicios (considerándose normal el 10%), falta de control entre el tipo de lana que se recibe y el efectivamente comprado, exceso de personal en algunas secciones, etc.

La auditoría señalaba además la falta de definición de una política de producción y de ventas: grandes o pequeñas órdenes de fabricación, producir artículos en serie o de calidad; comparar lo que se deja de ganar por no poder cumplir ciertos pedidos, con lo que cuesta tener una parte de la fábrica de reserva; cuando se sigue un sistema mixto realizar una radical división de la fábrica. Y también alude a síntomas de nepotismo: *En una sociedad anónima no debe hablarse de patrones. Todos los cargos deben ser desempeñados por personas que revelen aptitudes para el desempeño de dichos cargos y que se dediquen de lleno a su función, prescindiendo por completo de tener en cuenta razones de parentesco, apellido, etc*".¹⁸

VI.6 Causas de la retracción de Campomar y Soulas

Interesa analizar, junto a las causas generales de la crisis de la industria textil, los factores particulares que explican la progresiva contracción de la actividad de la firma luego del crecimiento espectacular experimentado entre 1942 y 1947.

La conjunción de factores desfavorables provinieron tanto del lado de la oferta como de la demanda. Se pueden sintetizar a grandes trazos como un paralelo incremento de los costos y disminución de las ventas (con la consiguiente disminución de la rentabilidad). La disminución de las ventas se registró tanto en el mercado interno como en las exportaciones. En lo interno incidió el aumento de las importaciones textiles y la instalación de nuevas empresas. En la rama lanera, además del crecimiento de ILDU en esos años, se puede mencionar la fundación de Fibratex en 1944, de Textil La Paz en 1945 y de Paylana en 1946. Estas firmas instalaron sus propias hilanderías de lana peinada, independizándose del abastecimiento de Campomar.

El fracaso en las actividades de exportación en una primera instancia tuvo que ver con la disminución de la protección a las exportaciones textiles, luego con el cambio en la orientación de la política proteccionista, que al otorgar el mismo porcentaje de cambio libre a productos de escaso valor agregado como los tops que a los hilados y tejidos, hizo más competitivos a aquellos, tendiendo a desaparecer de la exportación los artículos que eran el núcleo de la producción de Campomar. La empresa producía también tops, pero el grueso de las exportaciones de lana peinada va a ser realizado por las nuevas firmas

especializadas en su producción. En 1944 se había creado la firma exportadora de lanas Engraw, que en los años cincuenta inicia su producción de tops, en 1945 se instala Lanatur, en 1947 Manufacturera Forti, en 1949 Tuplan, en 1950 SADIL y en 1951 Lapenur SA. Algunas de ellas manejarán exitosamente los resortes de la exportación.

Cuando a mediados de los años cincuenta se reinicia la exportación de hilados y tejidos, Fibratex e ILDU lideran ese mercado. A pesar de que los precios internacionales eran más bajos que los internos, la estrategia de estas empresas fue apostar a las exportaciones como forma de aumentar los volúmenes producidos, y de esa forma abatir los costos unitarios¹⁹. En Campomar y Soulas se debate el tema: la postura de los auditores contratados era contraria a la exportación, porque los precios no daban ganancia y porque en las condiciones que atravesaba la firma, la fábrica no estaba en condiciones de cumplir, *"no es suficiente argumento que ILDU exporte"*.²⁰ En los años sesenta Campomar logrará hacerse un lugar en la exportación de casimires con sus ventas a Sudáfrica y Rodesia, disputando el segundo lugar con ILDU.²¹

En el aumento de los costos puede haber incidido especialmente factores de orden general como el aumento de los precios de la lana y el aumento de los salarios reales, de especial incidencia dado el numeroso personal ocupado por Campomar en sus diferentes plantas. También las grandes inversiones realizadas en maquinarias, determinadas al principio por la necesidad de modernizar los equipos luego de años de uso intensivo con escasa reposición, y luego por la intención de automatizar para reducir los costos de los salarios en alza y modernizar las plantas para competir en mejores condiciones frente a los productos importados y nacionales.

Frente a esta configuración adversa falló la capacidad de la empresa para reorganizarse adaptándose a las nuevas condiciones. El desorden organizativo que analiza la Comisión de Presupuesto, así como de importante cantidad de activos patrimoniales que no se explotaban, son manifestaciones de funcionamiento rutinario y de inmovilismo. Cuando se acercaba el fin de la guerra, existía, al igual que en otras empresas, la preocupación por el retorno de la competencia europea, en función de ello se acumulaban reservas y se planificaba la reposición y modernización de las máquinas, pero no se realizaron reformas organizativas que la adaptaran a las nuevas

condiciones de competencia. La empresa adoptó fácilmente los cambios tecnológicos que se podían adquirir en el mercado, no aquellos que significaban la transformación de las rutinas establecidas. *“Cuando a nivel microeconómico se parte de una percepción endógena, la innovación (generación e incorporación de tecnología) no se visualiza como la simple adquisición de técnicas ya incorporadas en bienes y equipos. Sin desconocer la importancia de la tecnología incorporada, se enfatiza que la innovación ha de verse como un proceso que implica acceder a conocimientos y construir habilidades. En otros términos, se trata de un proceso de aprendizaje que como tal requiere un esfuerzo interno consciente y deliberado, a realizar al interior de las empresas”* (Burgueño-Pittaluga: 199: 5).

Si partimos de la definición de la empresa como un centro de recursos, capacidades y conocimientos, que aprende de la experiencia, y del empresario como aquel que asume los riesgos asociados a la incertidumbre, encontramos síntomas de debilitamiento de los rasgos empresariales y la adopción de rutinas de administración con mentalidad rentística. Campomar falló en su capacidad dinámica o capacidad organizativa de evolucionar para enfrentar los cambios del medio.

VII. LAS CARACTERÍSTICAS EMPRESARIALES DE LARGO PLAZO DE CAMPOMAR

Si las capacidades y la estrategia futura de una empresa está determinada por su historia, se debe buscar en la trayectoria de Campomar la explicación de su parálisis cuando en el período de auge de la industria se intensifica la competencia ¿Cuáles fueron los rasgos permanentes en su larga historia, en las estrategias que desarrolló en los casi cincuenta años previos al inicio de su estancamiento, para construir y mantener su liderazgo? Se analizan en este trabajo tres rasgos que se consideran claves explicativas: 1) Las estrategias oligopólicas; 2) La integración vertical y la diversificación de la producción; 3) Su carácter de empresa familiar.

1) *La estrategias oligopólicas*: La estrategia principal de la empresa desde que se unificaron Salvo Hnos y Campomar Hnos y Cía en 1900 no fue la de competencia por precios o calidad sino el control oligopólico del mercado. La compra de firmas com-

petidoras (y su posterior cierre) o su absorción, la destrucción de la competencia en tanto competencia, fue el método más usado de lucha por la hegemonía en el mercado. Las actas del directorio de la sociedad relatan varios ejemplos de esta estrategia, y explicitan claramente las motivaciones. La única firma competidora importante hasta los años treinta era La Aurora y sólo en tejidos de lana cardada, manteniendo Campomar el monopolio de los artículos de mayor calidad y con mayor valor agregado: los hilados y los tejidos peinados, especialmente los casimires. La hegemonía se mantiene en los años treinta a pesar de la incipiente competencia de ILDU y da espléndidos frutos en la coyuntura favorable de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de la industria hace que desde el fin de la guerra las textiles se multipliquen y Campomar deba a adaptarse a una era de mayor competencia.

2) *La integración y la diversidad de productos*: La antigüedad de la empresa, su papel pionero en el ramo textil y su carácter hegemónico, determinaron también su carácter integrado y la amplitud de sus fronteras de producción. Era un comportamiento esperable: las empresas protagonistas de los comienzos de una industria son en general integradas. Se tendía a abarcar todas las actividades relacionadas porque no existía en el reducido mercado industrial de la época empresas especializadas en determinados servicios o porque los costos de transacción eran muy elevados y convenía evitarlos mediante la integración de etapas productivas sucesivas dentro de la empresa, dándole a ésta el control de la información y del proceso productivo. Pero como la integración aumenta los costos de producción y de administración, es esperable también que, en la medida que el tamaño del mercado aumenta y los conocimientos tecnológicos se expanden y por lo tanto disminuyen los costos de transacción, la integración de las empresas tienda a disminuir, reservándose determinadas funciones que constituyen el núcleo de su capacidad competitiva y adquiera de otras empresas productos auxiliares o determinadas etapas del proceso de producción o comercialización. Al reducir el número de actividades aumentará la escala de producción de las que mantiene, disminuyendo los costos de producción. (Williamson, 1991: 45).

Sin embargo, el pasaje de la integración vertical a la especialización se realizó en América Latina con retraso en comparación con los países industrializados, debido al carácter tardío y a la debilidad del

proceso de industrialización. Y la integración fue muy fuerte en las empresas más antiguas.

En el caso de Campomar, a la integración vertical (desde el lavado de la lana a la venta de los tejidos) y horizontal (con la compra o absorción de las fábricas de tejidos competidoras), se agregaba la enorme diversidad de los productos finales. La empresa se enorgullecía de producir tejidos en más de 9250 variedades de calidad, diseños y colores: *“150 en frazadas, 1100 en casimires, 2000 en tejidos de algodón y 6000 en géneros de señora... además de lanas para labores e hilados de lana para todas las fábricas nacionales”*²². El empeño por competir con los casimires ingleses de pura lana y gran variedad de diseños se habría mantenido entre los objetivos de la empresa cuando los requerimientos de la demanda estaban cambiando y el mercado interno ampliado requería de telas más baratas y livianas como las que producía Fibratex e ILDU. Lógicamente, la producción de pequeños lotes de cada diseño, calidad y color aumentaba los costos. *“No había tres telares que hicieran la misma calidad ni los mismos colores.”*²³

Los altos costos de una empresa muy grande e integrada no son adecuados para competir por precio, por lo que sería lógico que la integración de la producción en las grandes empresas vaya de la mano con las estrategias oligopólicas. La falta de flexibilidad de su organización, le dificultaba adaptarse a las variaciones de la demanda, en particular en la producción para la exportación donde se trabaja por encargo con demanda muy variable y las empresas deben estar preparadas para la producción de partidas importantes en escaso tiempo. Integración, producción muy diversificada y estrategias oligopólicas serían entonces los factores que determinarían los rasgos característicos de Campomar.

3.- *El carácter familiar de la empresa* se mantuvo durante todo nuestro período de estudio. Los Campomar, sus familiares políticos y los grupos familiares de las empresas fusionadas en 1930, poseían la mayor parte de las acciones y ejercían una parte importante de los cargos de dirección de la empresa.

Si se consideran los factores principales que explican las dificultades de la empresa para transformarse adaptándose a las nuevas condiciones, la estrategia oligopólica de la historia de la empresa y sus amplias fronteras (integración vertical y gran

diversificación de la producción), cabe analizar la posible incidencia del tercer factor señalado, el carácter familiar del capital y de la dirección y administración de la sociedad. Preguntarse si la no existencia de una dirección gerencial separada de la propiedad, y el control de la dirección de la firma por los miembros de una parte de la familia que era la propietaria principal, influyó en las dificultades de la firma para adaptarse a las nuevas condiciones.

La respuesta afirmativa ha sido la tradicional en las historias de empresas, aunque en los estudios más recientes se cuestionan esas conclusiones, sosteniéndose que es el tamaño y la complejidad de las actividades realizadas y no su propiedad, lo que determina su estructura organizativa. También se cuestiona, frente a la contraposición entre la separación de la dirección y de la propiedad, característica de la empresa gerencial de los países industrializados y el predominio de la empresa familiar en América Latina, hasta que punto fue real esa separación en aquellos países. La empresa familiar no sólo siguió predominando en las medianas y pequeñas firmas, sino que manifestó una gran capacidad de adaptación frente a los cambios experimentados dentro de las grandes empresas (Valdalisio-López, 2000: 387). Cabría preguntarse si el Síndrome Buddenbrooks (la primera generación funda la empresa, la segunda la expande, la tercera la quiebra), en lugar de interpretarse en relación a los emprendimientos familiares, debería relacionarse con la antigüedad, con el ciclo vital de las empresas.

Aunque no haya sido el carácter familiar lo que determinara las ineficiencias organizativas de Campomar, parecería que contribuyó a dificultar o retrasar los cambios. La permanencia durante mucho tiempo de un grupo en la dirección, grupo que no corría riesgos de ser desplazado por el carácter familiar de la empresa y por ser importantes propietarios del capital accionario, podía volver difusa la distancia entre los intereses particulares de los directivos y los de la empresa. Cuando las retribuciones por los cargos son altas, estos pueden tener más significado para los que los desempeñan que el porcentaje de dividendos distribuidos.²⁴ En este sentido el comportamiento de los propietarios administrando una empresa puede ser similar a lo que se ha criticado a los ejecutivos que no participan de la propiedad. Con la ventaja que su doble carácter de directivos y propietarios los hace más difícilmente desplazables. Los planteos de racionalidad organizativa para abatir costos provinieron siempre del grupo de Buenos

Aires que poseían el principal paquete accionario pero no ocupaban cargos en la dirección de la firma. La antigüedad de la empresa y el mantenimiento de las mismas familias en su dirección podría influir en la conservación de antiguas propiedades o en la resistencia al traslado o el cierre de algunas plantas, por efectos de la rutina, el apego sentimental, su significación tradicional y de prestigio.

REFLEXIONES FINALES

Las empresas tradicionales típicas encuentran una ilustración adecuada en el caso de Campomar. Estaba totalmente integrada (“de la oveja a la madeja”... o al casimir), y había diversificado extraordinariamente las fronteras de su producción. Estos rasgos eran esperables dado la pequeñez del mercado uruguayo, el débil desarrollo industrial en la época de su fundación, las características fuertemente oligopólicas del mercado textil en esos años y la ausencia o la debilidad de las economías externas a la empresa. Era, además, una empresa familiar, dirigida por una parte de sus propietarios. Si bien esta característica incidió en la trayectoria de la firma, se

puede concluir que las determinantes en la estrategia desarrollada fueron la características del mercado en la época de su expansión; su carácter oligopólico llevaba a que la competencia por precio y calidad no tuviera mayor incidencia, pudiendo las empresa ser fijadora de precios. También puede contribuir a explicar las escasas manifestaciones de interés de los empresarios hacia la adopción de tecnología como proceso permanente e interno a la empresa, de lo que daría una pauta la opinión contraria de la UIU a la iniciativa gubernamental de crear una escuela textil. En Juan Lacaze, Campomar financiaba una escuela industrial, donde se preparaba para diversas actividades... entre las que no se contaba la técnica textil.

El dominio del mercado le permitía funcionar con costo abultados por los mayores gastos de administración que implicaba la integración vertical y la heterogeneidad de la producción. Cuando las condiciones del mercado cambiaron, Campomar y otras empresas semejantes, fueron las que experimentaron más dificultades para reorganizarse y las que demoraron más en superar la crisis que experimentaron la mayor parte de las textiles alrededor de 1957.

NOTAS

- 1 Las rutinas organizativas junto con los recursos físicos y humanos y la habilidad en el empleo de las tecnologías, forman la competencia o conjunto de capacidades que es la base de la ventaja competitiva de cada empresa y explican la heterogeneidad de las empresas. Analizan cuatro tipos de competencias: asignadoras (que producir y como), tecnológicas (capital físico y humano I+D), transaccionales (que producir y que comprar) y administrativas.
- 2 La UIU se opone a la iniciativa que financiaba el proyecto con un impuesto a los artículos importados y otro que gravaba las ganancias de los empresarios textiles. Revista de la UIU, abril de 1949.
- 3 El Día: *Suplemento dominical*, 25 de agosto de 1937, “La fábrica jardín”.
- 4 Campomar y Soulas: *Libro de Actas del Directorio*, acta Nº 223, 5 de enero de 1936.
- 5 El Día: *Suplemento Dominical*, 25 de agosto de 1937, “La fábrica jardín”.
- 6 En el lavadero de lanas, fundado en 1940 como Lavadero Oriental de Lanas Jorge Etcheverry y Cia Ltda., Miguel Campomar se asoció a sus yernos J. Etcheverry Vidal y César Cardozo Guani, participando también Armando Regusci, de la fábrica metalúrgica Regusci y Voulminot, y Ernesto Balparda. Todos ellos eran accionistas de Campomar y Soulas. *Diario Oficial*, 9 de marzo de 1940 y 13 de enero de 1944.
- 7 Guía de Comercio, 23 de noviembre y 8 de diciembre de 1923 y enero de 1926.
- 8 Desde 1947 disminuye la producción, las ventas, en particular las exportaciones, y los beneficios. Ver Camou, M.: *La empresa Campomar & Soulas...*
- 9 Campomar y Soulas: *Actas de Directorio* Nº 684 del 8 de agosto de 1952.
- 10 Campomar y Soulas: *Actas de la Comisión de Presupuesto*, Nº 12, 25 de marzo de 1957.
- 11 Campomar y Soulas, *Actas de Directorio*, Nº 808, 30 de agosto de 1957.
- 12 Campomar y Soulas: *Actas del Directorio*, Nº 816 del 12 de diciembre de 1957 y Nº 818 del 12 de enero de 1958. Angel R. Graña, abogado de la sociedad, plantea que dichos préstamos están garantizados con acciones de la sociedad que se encuentran en ese momento desvalorizadas.
- 13 Acta Nº 33 de la Comisión de Presupuesto, 14 de diciembre de 1957.
- 14 *Diario Oficial*, 26 de enero de 1949, Reforma de Estatutos de La Algodonera Uruguaya SA. En realidad La Algodonera Uruguaya SA había sido creada en 1937 por los hombres de Bemberg asociados a FUNSA, pero se había mantenido todos esos años como “sociedad de papel”, sin activo ni pasivo y casi sin capital, hasta 1948 en que es utilizada para dar forma legal a la adquisición de parte de “La Algodonera”.
- 15 Campomar y Soulas: *Actas de Directorio*, 30 de junio de 1951.
- 16 Domingo Bacigalupo era directivo de MAASA (*Guía de Sociedades Anónimas...* Buenos Aires, 1939-40 y 1945-46). Según José L. Torres: *Les Perduilles*, Bacigalupo había empezado en 1913 como empleado de Cervecerías Quilmes.
- 17 Campomar y Soulas, *Actas de la Comisión de Presupuesto*, Acta Nº1, 12 de noviembre de 1956.
- 18 Campomar y Soulas, *Actas de Comisión de Presupuesto*, Nº 17 del 3 de junio de 1957 y Nº 19 del 17 de junio de 1957.

- 19 *Memorias de ILDU de 1956 y 1957, Memorias de Fibratex, 1955 a 1958.*
- 20 Campomar y Soulas, *Actas de la Comisión de Presupuesto*, N° 35, 3 de marzo de 1958.
- 21 Melgar, A.-Peguero, E.- Lavagnino, C.: *El comercio exportador del Uruguay...* Tomo II, p. 96 y Revista *Las Exportaciones del Uruguay, 1956-1965.*
- 22 El Día: Suplemento dominical, "La fábrica jardín", 25 de agosto de 1937.

23 Entrevista realizada en 1993 a L. Clara, obrero de Campomar y Soulas desde el año 1933, cuando contaba con 11 años. "Nos coparon Alpargatas y Sudamtex que trabajaban sintético, por un lado, e ILDU y Fibratex, que empezaron con telas que gustaban más a los jóvenes, ellos trabajaban para viejos".

24 Sirve de ejemplo de las altas retribuciones de los directivos, la ficha laboral de 1956 del Gerente General, Miguel Campomar: aunque el sueldo mensual era de \$4.450, el total percibido en el año fue de \$129.400. Para tener una idea de la magnitud de la retribución se puede comparar esta cifra con la del jornal medio obrero de 1955: \$14,62, que da una retribución promedio anual de \$2540.

BIBLIOGRAFÍA

- BAIN, J.(1968): *Organización Industrial*, México, Ed. Omega.
- BERTINO, Magdalena (1996^a): *Los orígenes de la industria textil uruguaya y sus vínculos con Argentina y Brasil*, Revista Ciclos, N° 11, Buenos Aires.
- BERTINO, Magdalena (1996b): *La trayectoria del grupo Campomar en la industria textil uruguaya*, DT N° 30, Unidad Multidisciplinaria de la FCS, Montevideo.
- BERTINO, M.- TAJAM, H.(1999): *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Montevideo.
- BÉRTOLA, Luis (1992): *La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961*, Montevideo.
- BURGUEÑO, O.- PITTALUGA, L.(1994): "El enfoque neoschumpeteriano de la tecnología", en Revista Quantum, Montevideo, Vol. 1, N° 3.
- BUXEDAS, Martín (1992): *Oligopolios y dinámica industrial. El caso de Uruguay*, CIEDUR.
- CAMOU, M.(2001): *Industrialización y Trabajo: un enfoque de la relación salarial desde una empresa textil, 1922-1949*, Tesis de Maestría en Historia Económica, inédita.
- CHANDLER, A.D. (1977): *La mano visible La revolución en la dirección de la empresa norteamericana*, Cambridge.
- JACOB, Raúl: (1990) *1915 - 1945 Las otras dinastías*. Proyección, Montevideo.
- MARX, Karl.(1975): *El capital*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- MILLOT, J.- Silva, C. - Silva, L.(1973): *El desarrollo industrial del Uruguay*, Montevideo.
- NELSON, R.R. y WINTER, S.G.(1982): "An Evolutionary Theory of Economic Change". PENROSE, E.(1962): *Teoría del crecimiento de la empresa*.
- SMITH, Adams: *Riqueza de las naciones*, Barcelona, 1996.
- TRÍAS, Vivian: *La reforma agraria en el Uruguay*, 1963, Montevideo.
- VALDALISO, J.-LÓPEZ, S.(2000): *Historia Económica de la empresa*, Barcelona.
- WILLIAMSON, Oliver (1991): *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, FCE, México.

FUENTES

- 1) Archivo Campomar y Soulas SA
 - Libros de Actas de Directorio de Campomar y Soulas SA
 - Libro de Actas de Asambleas de Accionistas de Campomar y Soulas SA
 - Libro de Actas de Directorio de Primera Hilandería Uruguaya de Algodón SA -(PHUASA) Libro de Actas de Comisión de Presupuesto de Campomar y Soulas SA
 - Memorias y Balances de Campomar y Soulas
 - Album de Campomar y Soulas: *Dejemos Hablar a los Hechos*, sin fecha.
 - Actas de reuniones del Comité de Administración de PHUASA.
- 2) Memorias de otras empresas
- 3) Registro General de Leyes y Decretos (RGLYD), 1930-1960, Montevideo.
- 4) Diario Oficial, años 1930 – 1960, Montevideo.
- 5) Revista de la Unión Industrial Uruguaya, Montevideo.

ENERGÍA Y DESARROLLO: LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN URUGUAY (1882-2000)

Reto Bertoni *
Carolina Román **

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar la relación entre el consumo energético y el desarrollo económico en Uruguay, desde una perspectiva de largo plazo. El estudio aporta evidencia sobre el consumo de energía primaria en el período comprendido entre 1882 y 2000, considerando tanto las fuentes modernas (carbón, petróleo e hidroelectricidad) como las tradicionales (biomasa), con el objeto de aproximarse al cálculo de la intensidad energética y a la dinámica de la transición energética en el país.

Para discutir la relación entre energía y desarrollo, se analizan los patrones de consumo y la estructura de la oferta energética y su vinculación con los cambios en la estructura productiva y en el ingreso..

I. Introducción

La energía aparece como un decisivo componente de la actividad productiva y constituye al mismo tiempo un bien que cubre una necesidad básica en la esfera doméstica. Ningún proceso productivo, ninguna actividad de sobrevivencia, y en general ninguna actividad humana es posible sin consumo de energía.¹ El proceso económico conlleva importantes transformaciones energéticas y está restringido por el tipo y cantidad de energía asequible con la ayuda de la tecnología.

Los procesos de transición energética han constituido un factor decisivo del “crecimiento económico moderno”.² La característica fundamental de esos cambios radica en la sustitución de portadores tradicionales –base energética orgánica– por portadores modernos –base energética inorgánica–, que al tiempo de permitir formas de uso más flexibles y eficientes, acompañan e inducen transformaciones en la estructura económica y el medioambiente.³ Para N. Rosenberg, la revolución industrial fue, en gran medida una transformación en la base energética, por lo que la transición histórica al industrialismo implicó, como cuestión central, un incremento de la intensidad energética de las economías y un cambio hacia nuevas fuentes de energía.⁴

En consonancia con el desarrollo de las sociedades capitalistas y la expansión de este sistema de

producción a escala planetaria, los cambios en el nivel y la estructura del consumo energético se han constituido en indicadores de desarrollo económico y social.

Dos tendencias emergen del análisis de largo plazo a partir de la información sobre consumo de energía.

En primer lugar, el incremento de la demanda de todas las formas de energía, resultado del crecimiento de la producción de bienes y servicios así como de la demanda derivada de un mejoramiento de los niveles de vida, en términos agregados. Gran parte de este efecto sería resultado del cambio tecnológico. No obstante, la relación entre el consumo de energía y el crecimiento no es lineal, sino que constituye una relación compleja. A lo largo de la historia, la estrecha relación entre Producto Bruto Interno y consumo de energía, no ha sido simple ni estable.

En segundo lugar, un cambio en la estructura del consumo de energía que se caracteriza por la transición desde los combustibles vegetales al carbón y luego desde éste al petróleo.⁵ Efectivamente, el crecimiento económico moderno se puede caracterizar por cambios fundamentales en el metabolismo energético de las sociedades: mientras el sistema energético de la agricultura está basado prácticamente en la biomasa, la transformación industrial va acompañada por cambios en las bases energéticas del proceso económico, determinando un cambio fundamental en la relación entre el desarrollo económico y la disponibilidad de portadores.

Todos los estudios que abordan históricamente el consumo energético coinciden en señalar un fenó-

* Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República
bertoni@fcs.edu.uy

** Universidad de Barcelona
caro.roman@gmail.com

meno típico que se repite en todas las economías: la transición energética, que es la sustitución progresiva de unas fuentes de energía (las tradicionales) por otras (las modernas), con lo cual, las transiciones vienen a representar un proceso más amplio que puede ser entendido como la modernización energética.⁶ A lo largo del tiempo se pueden distinguir períodos históricos en los que una fuente de energía (o un tipo de portador) predomina ampliamente, y que lentamente comienza a retroceder por el avance de una nueva fuente, con lo cual se describen ciclos de auge y caída.

Desde los primeros años del siglo XX se produjeron sustanciales cambios en el ámbito de la energía: la electricidad y los derivados del petróleo configuraron un nuevo escenario energético que ofreció la posibilidad de incrementar la productividad de la industria, el desarrollo de los transportes y el nivel de vida de gran parte de la población. Estas transformaciones se iniciaron en los países capitalistas avanzados, pero se difundieron rápidamente a otras regiones del mundo, presentando especificidades en cada caso. La posibilidad de desarrollar la tecnología asociada a las nuevas formas de energía y/o apropiarse de la misma se constituyó en un factor decisivo del sendero de crecimiento de las economías y de la posibilidad de alcanzar niveles de desarrollo superiores.

Cada fuente energética presenta ciertas particularidades y rigideces que hacen que la sustitución de un tipo de energía por otro no sea un proceso automático. Sin embargo, la dinámica del desarrollo tecnológico en el largo plazo impone un sesgo hacia la utilización de portadores de energía más eficientes, como son los combustibles fósiles y la electricidad.

En línea con lo que afirma N. Rosenberg, no parece exagerado pensar que la estrecha relación entre energía y crecimiento económico determina que el desempeño de largo plazo sea muy sensible a la presencia de fuentes de energía primaria en los países. Si el crecimiento económico moderno, y el proceso de desarrollo asociado, se caracterizan por un proceso de cambio estructural con participación creciente de la industria, el fenómeno inevitable es un incremento notable de las necesidades de energía.⁷

En el caso de Uruguay, “un pequeño país periférico”, la ausencia de yacimientos de combustibles fósiles en su territorio representa un desafío en la búsqueda de soluciones a la problemática emergente de las demandas energéticas del desarrollo económico y social. Este trabajo se presenta como un primer avance en el proceso de análisis de dicha

problemática y, por ello, aunque tiene componentes analíticos, todavía permanece en un tono predominantemente descriptivo.

Los tópicos que articulan la exposición se organizan de la siguiente manera: en la Sección II se presenta de manera sintética el marco conceptual que permite analizar la relación entre energía y desarrollo socioeconómico en el largo plazo. La Sección III está dedicada a la presentación de un estudio empírico para el caso de Uruguay en el período 1882-2000, que aporta evidencia sobre el consumo de energía y permite aproximarse a la dinámica de la transición energética en el país. Asimismo, se realiza una aproximación a los impactos medioambientales del consumo de energía estimando las emisiones de CO₂ a través del tiempo. Se esbozan algunas hipótesis interpretativas que refieren al impacto de la transición energética, el cambio estructural y las transformaciones en los patrones de consumo como explicación de los resultados hallados. Finalmente, en la Sección IV se puntualizan las conclusiones sumarias que emanan del trabajo y las cuestiones pendientes.

II. Energía y Desarrollo Económico

La relación entre desarrollo económico y energía es el resultado de un complejo proceso de articulación en el que las variables tecnológicas e institucionales adquieren un valor fundamental y cuestionan la mirada convencional que se ha dado desde la economía basada en las funciones de utilidad y de producción.

R. P. Siefertle (2001) introduce el concepto de metabolismo energético socio-económico, resaltando la importancia de la energía como base metabólica de los procesos sociales. Analiza las condiciones energéticas de los modos de producción, las potencialidades o las restricciones que imponen al desarrollo social y cultural, y que definen sus márgenes de innovación. En esta línea, la sociedad actual se caracteriza por un “régimen de energía fósil” resultado de un proceso de transformación desde un régimen de energía solar. Desde una perspectiva ecológica-natural, para que puedan obtenerse resultados económicos acordes con las exigencias de un desarrollo sustentable es preciso combinar recursos con un portador de energía y una forma de proceder que permita un eficiente aprovechamiento de este, así como un instrumental técnico, una demanda social,

una aceptación cultural, una estructura económica y un marco político.

Desde el punto de vista energético, pueden señalarse algunas características de la transformación que han pasado las sociedades desde el régimen de energía solar al régimen de energía fósil. Los portadores primarios de energía moderna (carbón, petróleo, gas natural) no se encuentran repartidos de manera uniforme sobre la superficie terrestre. Las energías fósiles han posibilitado una rápida expansión de la producción y del consumo que se reflejó en un crecimiento espectacular de la economía y en variables asociadas, como la población, el consumo per cápita, el flujo de materiales así como también las emisiones al medio ambiente. Ese fenómeno origina nuevos problemas ambientales en la medida que la combustión de energías fósiles activa grandes cantidades de carbono que son despedidas a la atmósfera. Además de los efectos ambientales, se agregan los problemas de sustentabilidad que surgen por el carácter no renovable de las energías fósiles modernas.

En el caso de que, como plantea Martínez Alier y Roca (2000), en la sociedad moderna la generación de riqueza se refleje en las pautas de consumo exosomático de energía (directamente en los hogares y el transporte e indirectamente a través de la energía gastada en la producción), debería esperarse que a más riqueza, más gasto de energía. Considerando los problemas ambientales y el carácter no renovable de las energías fósiles, la perspectiva sería el colapso del sistema o la búsqueda de alternativas al “régimen de energía fósil”. Si además, se considera que la problemática es global, se presenta una fuerte paradoja a los países subdesarrollados que están buscando trayectorias de crecimiento económico acelerado para incrementar el ingreso y superar las preocupantes inequidades económicas y sociales.

Existe una fuerte discusión sobre los resultados del incremento de la demanda energética durante el proceso de desarrollo económico. La relación entre el nivel de riqueza y la problemática ecológica puede enfocarse desde dos puntos de vista, distintos pero interrelacionados: desde la utilización de los recursos o desde la degradación ambiental. En relación con el segundo enfoque, los debates se centran en el comportamiento en forma de U invertida entre calidad ambiental y nivel de ingreso y lleva a una conclusión optimista: con la riqueza llegará un punto a partir del cual se reducirán los problemas ambientales. Esto se conoce como la hipótesis de la “Curva Ambiental de Kuznets” (EKC), en analogía a la curva de Kuznets según la cual al aumentar los

ingresos per cápita en un primer estadio, aumentaría la desigualdad de la distribución del ingreso, pero luego esta se reduciría.

Para encarar empíricamente –en el largo plazo– el efecto ambiental de los residuos o emisiones provenientes de las transformaciones energéticas, especialmente el impacto de la producción de bienes y servicios, se utiliza un indicador indirecto como lo es la “intensidad energética”. Se trata de la cantidad de energía que cada economía ha de consumir para obtener una determinada cantidad de producto y es, por lo tanto, una medida físico-económica. Si construimos el ratio inverso, podemos aproximarnos a medir la eficiencia energética. Estos ratios son medidas relativas que permiten comparar países, y analizarlos a lo largo del tiempo.

Como toda utilización de energía supone una transformación que deriva en un incremento de la entropía y en el caso de los combustibles fósiles, provoca la emisión de gases contaminantes, la intensidad energética puede convertirse en una *proxy* del deterioro ambiental que genera el funcionamiento de la economía.

III. Un “pequeño país periférico”: Uruguay

En esta sección, se analizan la relación entre energía y crecimiento económico para Uruguay en el largo plazo, y se discuten tres aspectos: la evolución del consumo, la transición energética y la intensidad energética. Finalmente se presenta una aproximación a las emisiones de CO₂, teniendo en cuenta sólo las fuentes de energía moderna. A la luz de estos desarrollos se discute la presencia de patrones tipo EKC en el comportamiento del consumo energético en Uruguay.

III.1. Algunas Cuestiones Metodológicas

El sistema energético puede ser considerado como una colección de fuentes de las que se extrae una energía primaria que puede consumirse directamente o transformarse para obtener otras formas de energía más flexibles y/o eficientes.

En el primer caso, aquella energía primaria se registra en el consumo final; en el segundo caso se asiste a procesos de transformación y distribución en los que siempre se producen pérdidas de energía.⁸ Por ello, a los efectos de aproximarnos al consumo de energía total parece pertinente utilizar indicado-

res de energía primaria estimando, cuando sólo se cuenta con datos de energía secundaria, la cantidad de energía primaria necesaria para producirla.

No obstante, en el caso del “pequeño país periférico” en estudio, se ha tenido que flexibilizar la metodología en la construcción de la serie temporal. Uruguay no cuenta en su territorio con yacimientos de carbón y de petróleo y sólo se constata la presencia de una planta de refinación de crudo a partir de 1937. Hasta esa fecha la importación de derivados es considerada en la estimación de energía primaria, ya que las pérdidas asociadas a la transformación se producen fuera de las fronteras nacionales.

En lo que respecta a los portadores tradicionales (biomasa, fuerza muscular, etc.) sólo ha sido posible aventurar una estimación para obtener una aproximación al consumo de leña.⁹ Hasta la década de 1960, no se dispone de registros estadísticos que permitan la reconstrucción cuantitativa de la participación de esta fuente de energía. La escasa información obtenida respecto a animales de tiro y las débiles estadísticas demográficas aconsejaron condicionar la incorporación de dichos portadores a la ubicación de nuevas fuentes.

La serie de consumo de energía que se presenta permite identificar los diversos escenarios energéticos entre 1882 y el año 2000. Hasta 1945, la demanda de energía primaria se satisfizo en Uruguay –excepto la leña– con combustibles importados –petróleo y carbón mineral–. Si bien en el año 1937 la Adminis-

tración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) inició la refinación, sustituyendo de esta manera la compra en el extranjero de los derivados, el petróleo crudo siguió siendo importado. Desde 1945 la puesta en funcionamiento de la Represa Hidroeléctrica de Rincón del Bonete, incorporó a la oferta energética la hidroelectricidad.

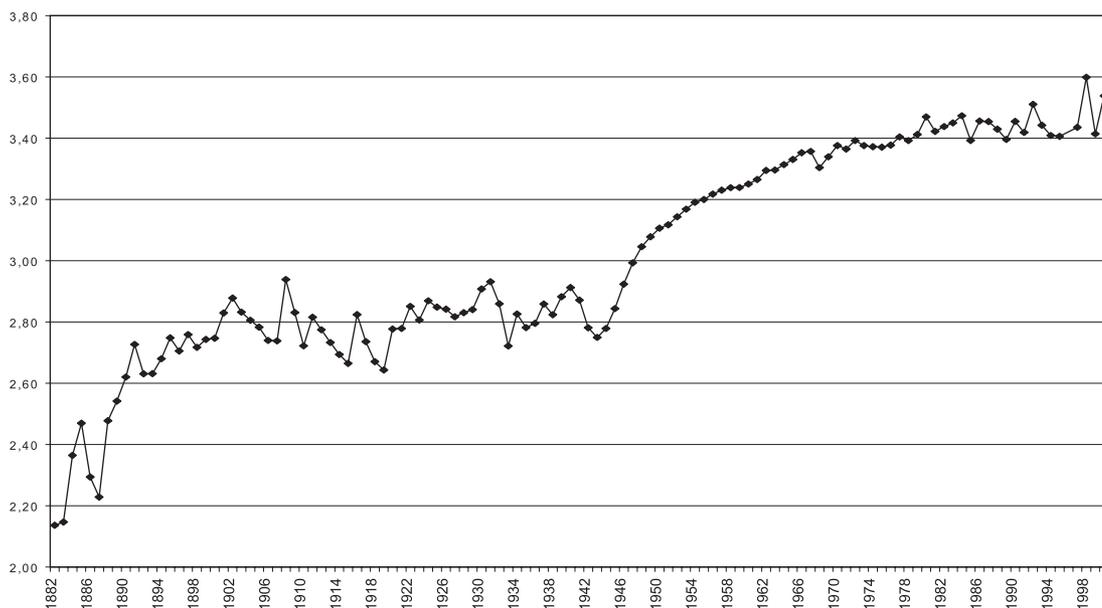
Para agregar todas las series de energía, se utilizó como base el poder calorífico inferior de los distintos portadores de energía.¹⁰ Por lo tanto, todas las series están expresadas en Miles de Toneladas Equivalente de Petróleo (kTEP).

III.2. Evolución del Consumo Energía

Como ya ha sido planteado anteriormente, la actividad económica requiere de una cierta cantidad de energía disponible, por lo que se encuentra restringida por el tipo y cantidad que se puede utilizar (oferta energética) dada la tecnología existente. El consumo de energía en el largo plazo es una variable relacionada al crecimiento económico. Para el análisis de esta relación se toma en cuenta el consumo de energía primaria. En los casos que se cree relevante, se considera los distintos componentes del agregado, diferenciando especialmente entre “energía tradicional” y “energía moderna”.¹¹

El consumo de energía total muestra una tendencia creciente en el largo plazo (Gráfico 1), siendo la tasa de crecimiento acumulativa anual de 2.8%

Gráfico 1: Uruguay. Consumo total de energía (1882 - 2000) (log k TEP)



Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

entre 1882 y 2000. No obstante, del comportamiento de la serie es posible deducir dos importantes fases de crecimiento (1882-1902 y 1947-1972) a los que siguen períodos de estabilidad, aunque en dos niveles diferentes.

Entre 1882 y 1902 se aprecia un acelerado incremento del consumo energético que arroja un promedio anual acumulativo de 8.9%, y determina que el consumo más que se quintuplique en el último año con relación al nivel inicial.

Desde la primera década del siglo XX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial parecería asistirse a una fuerte volatilidad en el consumo energético, seguramente asociada al impacto que tuvieron en Uruguay los avatares de la economía internacional, durante la “era de las catástrofes”.¹² Pero, el comportamiento de la serie, no denota incremento en el consumo de energía total. Durante este período (1902-1946) la tasa de crecimiento anual es de 0.2%, virtualmente no hay crecimiento.

Una realidad muy distinta es la que se vive en el cuarto de siglo siguiente. Entre 1947 y 1972 –vísperas de la primera crisis petrolera– el consumo total de energía se multiplica por tres (la tasa acumulativa anual trepa a 4%). Como veremos en la siguiente sección, durante este período la economía uruguaya tuvo un desempeño dual, en la primera década se produjo un crecimiento acelerado del producto, inducido por el sector industrial; mientras que los quince años siguientes fueron de “estancamiento”. No obstante, ambos escenarios favorecieron un incremento de la demanda energética.¹³

El último cuarto del siglo XX muestra nuevamente una ralentización en el comportamiento de la serie; el incremento anual sólo alcanza 1.2% acumulativo y como resultado de ello el total consumido en 2000 sólo supera en 40% el de 1972.

Al comparar este comportamiento del consumo de energía con la dinámica demográfica, encontramos que en la primera década del siglo XX el consumo per capita de energía en Uruguay oscilaba en torno a 0.6 TEP anuales. En la última década del siglo había aumentado a 0.9 TEP; un incremento de 50%. No obstante, entre 1910 y 1940 el consumo promedio per capita cayó a 0.4 TEP, mostrando fuertes oscilaciones. A partir de la segunda mitad de la década de 1940, se observa que el consumo per cápita de energía acompaña la evolución del consumo global.

Los diferentes escenarios descritos pueden ser explicados incorporando tres dimensiones al análisis: el proceso de transición energética que implica

cambios muy importantes en la eficiencia, el cambio estructural en la economía uruguaya y los cambios en los patrones de consumo que acompañan el desarrollo económico.

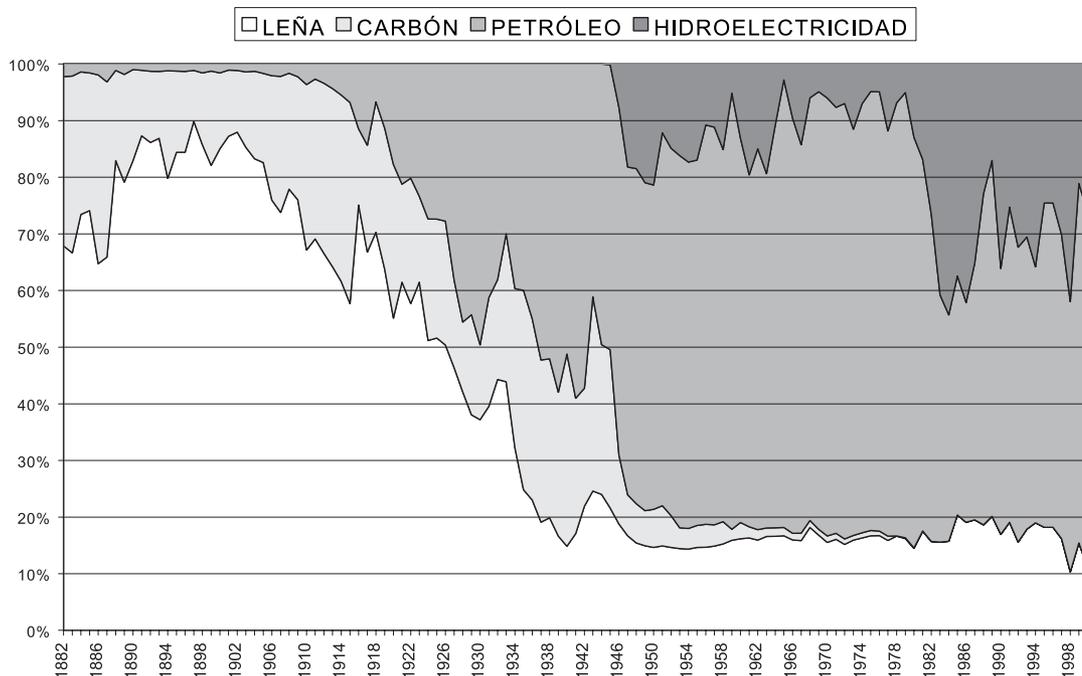
III.3. Transición Energética

En Uruguay, a pesar de las dificultades para reconstruir una historia de la utilización de energía tradicional, es posible seguir el proceso de transición energética pautado por el avance de los combustibles fósiles y el retroceso relativo de los combustibles vegetales. Esta transformación fue seguida, como en otras sociedades, por un fenómeno de sustitución entre las formas de energía moderna: el triunfo del petróleo sobre el carbón mineral. En lo que respecta a la generación de electricidad a partir de la fuerza hidráulica, es una modalidad que recién se incorpora a la matriz energética en Uruguay en la segunda mitad del siglo XX.

La transición energética aporta elementos para explicar el comportamiento agregado del consumo de energía en el largo plazo, pues la sustitución de portadores menos eficientes por más eficientes permitiría a las economías un ahorro en términos de input-output energético. Por tanto, resulta imprescindible seguir la dinámica de la transición para poder explicar los fenómenos descritos en el apartado anterior.

En el Gráfico 2, se puede apreciar la participación porcentual de cada una de las fuentes de energía primaria en el total de la oferta energética. En primer lugar, cabe señalar que de acuerdo a nuestras estimaciones, en Uruguay la leña fue el combustible básico de la economía agroexportadora de fines del siglo XIX y todavía aportaba más de dos tercios del total de energía consumida en vísperas de la Primera Guerra Mundial. Es a partir de entonces, que se produciría el fuerte fenómeno de sustitución que introduciría definitivamente al país en el régimen de la energía fósil.

No obstante, a diferencia de lo ocurrido en los países en que la industrialización es un fenómeno del siglo XIX, no fue el carbón mineral el portador responsable del proceso, excepto en la primera década del siglo. Aunque constituyó hasta la Primera Guerra Mundial más del 90% del total de combustibles fósiles, sólo aportaba entonces menos de un tercio del total de energía consumida. En contrapartida el petróleo, que en aquella época no alcanzaba a significar el 5% del consumo, en 20 años pasó a representar más del 50% de la energía

Gráfico 2: Uruguay. Participación de las fuentes energéticas en el consumo

Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

primaria y en el período 1950-1980 el promedio se ubicó entre dos tercios y tres cuartos de dicho total. En síntesis, la transición energética en Uruguay se iniciaría en la primera década del siglo XX –en que el carbón mineral incrementó su participación en desmedro de la leña– y culminaría al promediar el mismo –con el petróleo como portador energético fundamental–. Desde entonces, junto a la leña que mantuvo una participación que osciló entre 15% y 20%, el petróleo –en primer lugar– y la hidroelectricidad –después de 1980– constituyeron las fuentes energéticas excluyentes.

Esta evolución sólo fue interrumpida –temporalmente– por los efectos de las dos guerras mundiales; cuando, frente a los problemas de abastecimiento, las fuentes tradicionales, actuaron como seguro energético. Por ejemplo, la leña fue utilizada amplia-

mente para alimentar las calderas de las industrias en sustitución del escaso fuel oil e incluso el carbón de leña como combustible en los vehículos automotores (gasógenos), durante la Segunda Guerra Mundial.

En el cuadro que sigue se puede apreciar la dinámica en la evolución de las distintas fuentes energéticas. Se ha calculado la tasa de crecimiento respectiva con el objetivo de captar cómo se explica el proceso de transición energética. Obsérvese que la energía tradicional muestra tasas negativas hasta promediar el siglo XX y que, hasta los años setenta del mismo, el petróleo se constituyó en el portador que lideró el crecimiento del consumo energético. No obstante, la leña vuelve a tener tasas positivas, lo que reafirma la idea de su rol como seguro energético. En las últimas décadas es la hidroelectricidad la fuente que denota

CRECIMIENTO DE LAS FUENTES DE ENERGÍA
(tasa de crecimiento acumulativa anual en porcentajes)

	Consumo Total	Leña	Carbón	Petróleo	Hidroelectricidad
1882-1902	8,9	10,3	3,6	5,3	
1902-1946	0,2	-3,2	0,5	9,8	
1946-1972	4,2	3,4	-5,5	5,1	3,9
1972-2000	1,2	0,1	-13,6	0,5	6,1

Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

mayor dinámica, aunque su escasa participación en el total consumido hace que su importante crecimiento no incida de manera determinante en el comportamiento global. El carbón, luego de crecer hasta los años cuarenta a una tasa apenas superior al promedio, presenta tasas negativas a partir de entonces.

Si nos remitiríamos sólo a las fuentes energéticas modernas, podría decirse que en Uruguay es posible identificar tres escenarios diferentes a lo largo del período: la “era del carbón” (1882-1915), la “era del petróleo” (1913-1980) y la “era del petróleo y la hidroelectricidad” (1980-2000).

Hasta comienzos de la década de 1910, el carbón mineral aportaba cerca de 90% de la energía moderna consumida. Durante la segunda década del siglo se constata una penetración creciente de los derivados del petróleo y hacia 1930 ya superaba 2/3 del consumo. La Gran Depresión y la Segunda Guerra habrían detenido el avance por las fuertes oscilaciones que impusieron al intercambio internacional. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de la refinería de ANCAP estaba presionando a favor del petróleo. A partir de la posguerra, el predominio de los hidrocarburos se hace insoslayable y sólo compartirá –minoritariamente– su reinado con la hidroelectricidad, en el último tramo del siglo.

III.4. Intensidad Energética y EKC

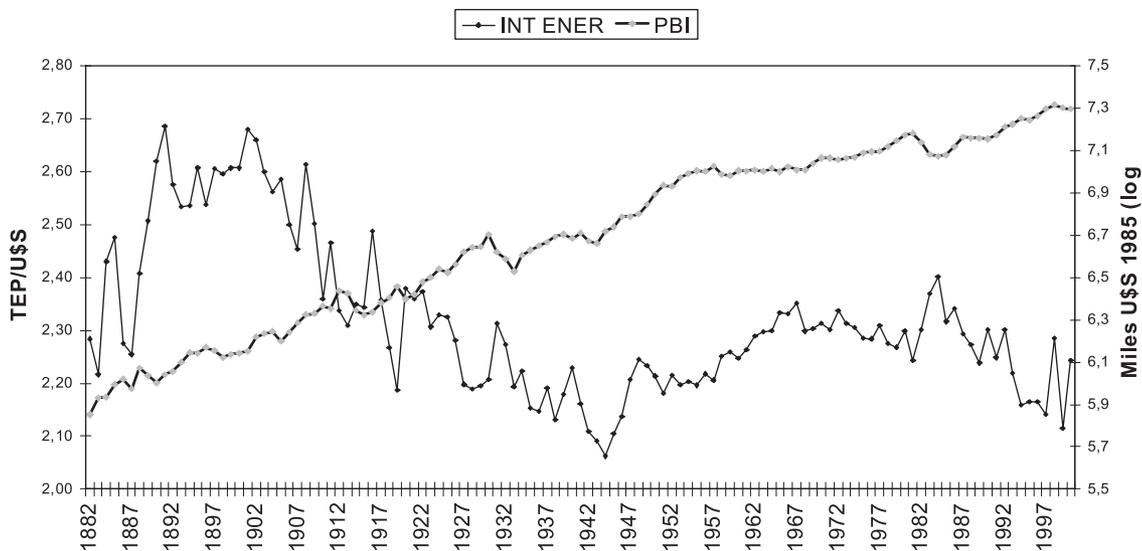
La relación entre el consumo de energía y la actividad económica en el largo plazo se ha descrito en

términos de la Curva Ambiental de Kuznets (EKC) lo que implicaría que a partir de cierto nivel de PBI, el consumo energético por unidad de producto comenzaría a descender.

El indicador de intensidad energética constituye una magnitud relativa, en tal sentido debe considerarse siempre que el comportamiento de la serie construida deriva de cambios en el numerador y/o en el denominador. A los efectos de clarificar el análisis también se presenta en el Gráfico 3 una serie de PBI de Uruguay, lo que permite una mejor comprensión de la dinámica de dicho indicador.

El primer comentario que emerge de la observación de la serie es que, considerando el total de consumo de energía primaria, la intensidad energética a comienzos del siglo XX había alcanzado un nivel máximo y que disminuye notoriamente a lo largo del siglo, reduciéndose a la mitad los guarismos registrados. No obstante, el descenso no fue lineal y la serie muestra un comportamiento cíclico que, contrastando con la hipótesis sobre la existencia de una única “curva ambiental de kuznets”, se observa la presencia de dos “curvas kuznets” en el desempeño de largo plazo. Un primer ciclo o EKC se ubicaría entre la década de los años 80 del siglo XIX y hasta promediar el siglo XX, durante el mismo el indicador alcanza los niveles más altos de la historia (1890-1908). La segunda EKC caracterizaría la segunda mitad del siglo XX, mostrando su máxima entre fines de los años sesenta y mediados de los ochenta.

Gráfico 3: Uruguay. Intensidad energética y PBI (Escala semilogarítmica)



Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

Es interesante señalar que en el largo plazo las series de consumo de energía y PBI muestran variaciones similares. Una estimación de ese comportamiento relativo nos aproxima al concepto de elasticidad ingreso de la demanda de energía. Considerando todo el período (1882-2000) se obtiene por resultado una elasticidad unitaria, lo que implicaría variaciones del consumo energético proporcionales a las variaciones operadas en el producto; sin embargo este cálculo no informa de las vicisitudes de ambas variables en plazos más acotados. Siguiendo como pauta los escenarios que identificamos en el apartado anterior en cuanto a la dinámica del consumo total de energía, se estimó la elasticidad ingreso de la demanda de energía para cada uno de los períodos. De esta manera, se pueden observar importantes cambios en la elasticidad, como queda de manifiesto en el siguiente cuadro.

Uruguay. Elasticidad Ingreso de la demanda de Energía	
1882-2000	1,0
1882-1902	2,1
1902-1946	0,1
1946-1972	1,8
1972-2000	0,6

Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

Es difícil determinar todavía con el grado de desarrollo de esta investigación, cuánto de este

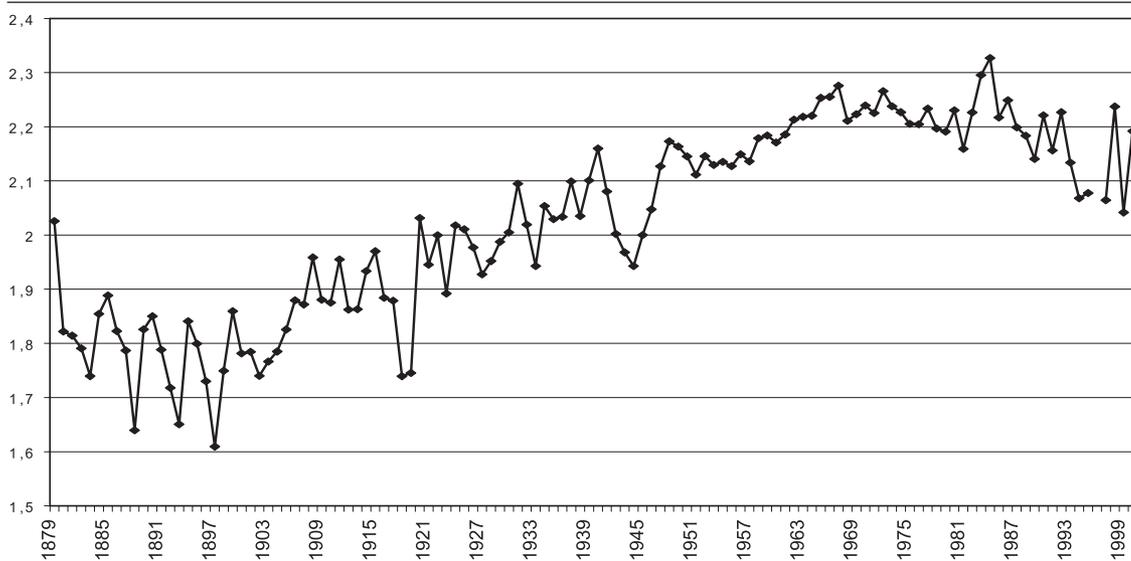
comportamiento debe atribuirse a transformaciones en la eficiencia energética y cuánto derivaría de dinámicas de cambio estructural de la economía uruguaya. Esto será objeto de las siguientes etapas de la investigación.

Hasta aquí hemos discutido la intensidad energética tomando en cuenta el total de la energía consumida (portadores tradicionales y modernos). Dado que para los combustibles fósiles contamos con información más sólida y que los sectores económicos más dinámicos fueron incorporando tecnología que inducía el consumo de portadores modernos, se ofrece a continuación la evolución de la intensidad energética considerando sólo a éstos (carbón y petróleo).

Como puede apreciarse en el Gráfico 4, el comportamiento del indicador se modifica sustancialmente, constatándose un incremento muy importante de la intensidad energética que, en el transcurso de un siglo, oscila en torno al 140%. No obstante, en este caso puede apreciarse un comportamiento similar al esperado de una EKC, ya que la intensidad energética se incrementaría hasta los años sesenta o setenta del siglo XX, para mostrar una tendencia decreciente en el último cuarto del siglo.

La tasa de crecimiento acumulativo anual entre 1900 y fines de los años sesenta osciló en torno a 1.7%, mientras que en los últimos treinta años cayó 0.6% al año. Las crisis petroleras en los setenta y el decidido avance de la hidroelectricidad –en los ochenta– se constituyen en factores determinantes de dicho desempeño.¹⁴ Pero también, el proceso de

Gráfico 4: Intensidad energética sólo "Energía Moderna" (Log TEP/U\$S)



Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

apertura y liberalización de la economía uruguaya en las últimas dos décadas, indujo una pérdida de dinamismo del sector industrial repercutiendo en la pérdida de participación en el producto. La “desindustrialización” se manifiesta en la caída de la demanda del sector manufacturero, que se caracteriza por ser intensivo en el uso de energía moderna.

Los argumentos movilizados en los párrafos anteriores contrastan con la idea de que la caída en la intensidad energética es reflejo de un incremento en la eficiencia con la cual se utiliza. Esto es lo que se podría esperar al mirar la evolución de la intensidad energética en el largo plazo y lo que explicaría la curva EKC. Sin embargo, en la economía uruguaya, el descenso de la intensidad sería reflejo no necesariamente de dicho fenómeno, sino también –y quizá en mayor medida– de los cambios estructurales que sufrió dicha economía. No obstante, este tipo de interpretación sólo se introduce como una hipótesis que deberá inspirar futuros pasos de la investigación.

III.4. Emisiones de CO₂ y EKC

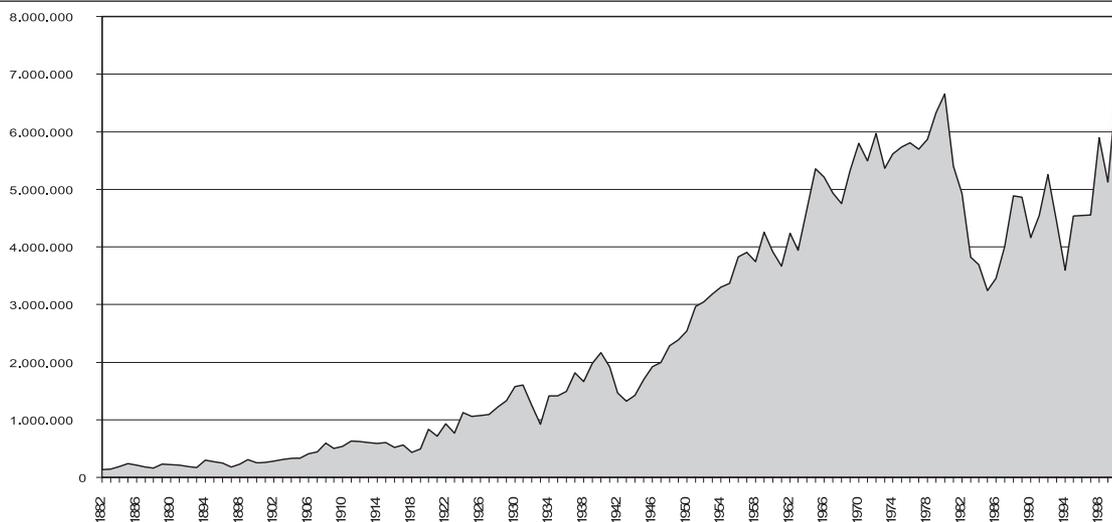
Para una aproximación a los impactos medioambientales del consumo de energía es necesario estimar cuánto se vio incrementada la producción de CO₂ a través del tiempo. La información manejada sólo permite realizar los cálculos en relación con los combustibles fósiles. Es que en el caso de la leña, la escasa información manejada nos inhibe para encarar una estimación de las emisiones netas.¹⁵

Nos limitamos en este apartado a utilizar la información referida al consumo de carbón mineral y petróleo. Aplicando factores de conversión que usualmente se manejan en la literatura especializada, conseguimos aproximarnos a la cantidad de CO₂ que se produjo anualmente como resultado del consumo de combustibles fósiles (Gráfico 5).¹⁶ En términos agregados encontramos un incremento notable de las emisiones en el tercer cuarto del siglo XX, período signado por la “edad de oro” de la industrialización (entre 1945 y 1955), que se vio acompañada por un importante incremento en los niveles de ingreso per capita lo cual indujo a un incremento de la intensidad energética también por parte de los hogares (fenómeno que trascendió al ocaso del crecimiento industrial). El período se cierra con otro acelerado crecimiento industrial en los años setenta. Entre mediados de la década del cuarenta y el fin de los años setenta, la tasa de crecimiento acumulativa anual se ubicó cercana a 3%, dando por resultado, al final del período, un nivel de emisión tres veces superior.

Es importante destacar que el incremento notable del consumo de energía habría anulado el proceso beneficioso que hubiera representado el triunfo del petróleo sobre el carbón, dado el potencialmente menos nocivo efecto de su combustión.

Después de 1980, las emisiones de CO₂ tendieron a reducirse en términos absolutos ubicándose en niveles muy inferiores a los observados en las décadas de 1960 y 1970; no obstante en los últimos años del siglo se habría revertido dicha tendencia. El mismo

Gráfico 5: Emisiones de CO₂ por utilización de carbón y petróleo (Toneladas)



Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

comportamiento se aprecia cuando se indaga en la cantidad de CO_2 per capita.

Las cosas cambian bastante cuando hacemos interactuar los resultados obtenidos en cuanto a las emisiones de CO_2 con el crecimiento económico. Precisamente este es el tipo de relación sobre la que se ha construido la hipótesis de la EKC.

En efecto, la “intensidad de emisiones de CO_2 ” representa la cantidad de CO_2 producido como resultado de la utilización de energía moderna para generar un dólar de PBI. Este indicador debe interpretarse, de la misma manera que la “intensidad energética” en términos relativos. Podría simplificarse su interpretación diciendo que se trata del costo medioambiental de producir un dólar de PBI. El resultado de la estimación se presenta en el Gráfico 6, donde no resulta difícil descubrir un patrón de comportamiento tipo curva EKC. De aceptar los supuestos que están detrás de esta hipótesis, Uruguay habría alcanzado un nivel de PBI a partir del cual el consumo de energía por unidad de producto –y por ende sus efectos ambientales– comenzaría a decrecer.

No obstante, si tomamos en cuenta el nivel de ingreso de Uruguay, en términos relativos, la conclusión no es tan evidente. El PBI per capita de este país representa aproximadamente 1/3 del promedio de las economías líderes en el momento en que comienza el descenso de la intensidad de emisiones de CO_2 .¹⁷ ¿Puede considerarse el patrón EKC, que denota la

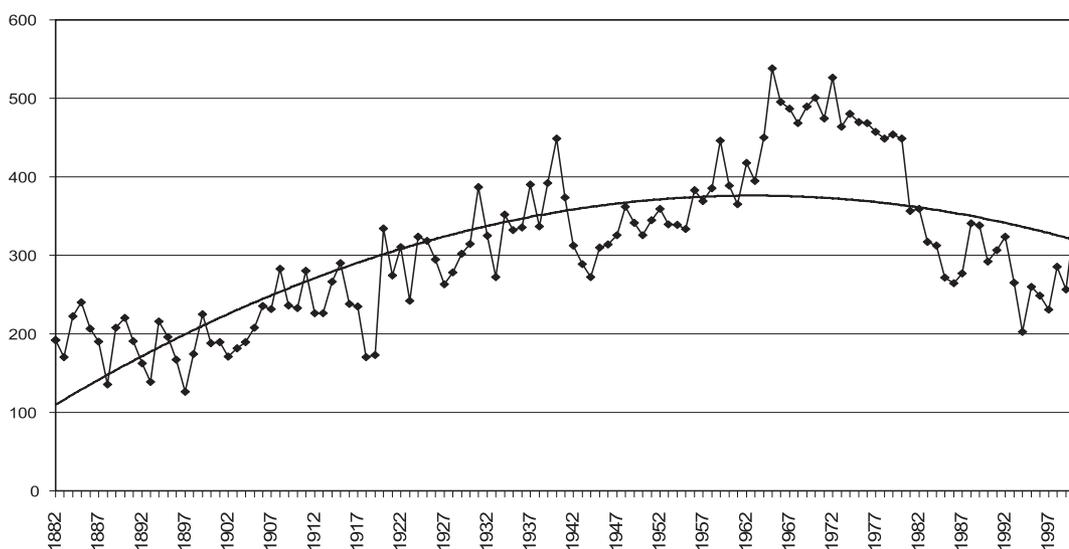
serie, un indicador del nivel de desarrollo alcanzado por la economía uruguaya?

Evidentemente, no. Por ello es necesario buscar otro tipo de explicaciones a lo ocurrido. Y la clave parece estar en lo ya anunciado: el importante proceso de desindustrialización que sufre la economía uruguaya en las últimas décadas del siglo XX. Aunque todavía no estamos en condiciones de identificar el peso relativo de la “eficiencia energética” y los cambios estructurales operados en Uruguay, tenemos indicios de que estos últimos no pueden dejarse de lado en una explicación de lo ocurrido.

Se ha señalado que el crecimiento económico moderno, y el proceso de desarrollo asociado, se caracterizan por un cambio estructural caracterizado por una participación creciente de la industria, cuyo resultado inevitable es un incremento notable de las necesidades de energía.¹⁸ Con todas las especificidades propias de una economía periférica, la industria manufacturera uruguaya tuvo un primer impulso desde fines del siglo XIX. Es moneda corriente en la historiografía hablar del desarrollo de una “industria temprana” para describir lo ocurrido en el sector entre 1870 y 1930.

Una vez superados los aspectos más nocivos de la “gran depresión” que vivió el país entre 1931 y 1933, un conjunto de arreglos institucionales y una particular evolución de los precios relativos (en parte reflejo de aquellos arreglos institucionales), indujeron un proceso de industrialización que tuvo su “edad

Gráfico 6: Intensidad emisión CO_2 por utilización de Carbón y Petróleo ($\text{grCO}_2/\text{dólar de PBI}$)



Fuente: Bertoni, R. y Román, C. (2006)

de oro” en la década que siguió a la finalización de la Segunda Guerra Mundial.¹⁹

En un escenario de fuerte cerramiento, la economía uruguaya creció a las tasas más importantes de las experimentados en el siglo, liderando el crecimiento la industria manufacturera que dirigía su producción al mercado interno. Entonces los niveles de bienestar alcanzados por la sociedad uruguaya y, en cierta medida la sensación de riqueza que se generó por contraposición a las penurias que vivía la Europa en reconstrucción, hicieron que se hablara de “la Suiza de América”.

A pesar de que en los años sesenta la industria y con ella el conjunto de la economía entraron en un largo estancamiento, la resistencia de los distintos sectores sociales a perder posiciones en la distribución del ingreso resultó en que se produjeran fuertes presiones inflacionarias. Uruguay mantuvo patrones de consumo adoptados en otra coyuntura de crecimiento y ello se vio reflejado en una acrecida demanda energética.

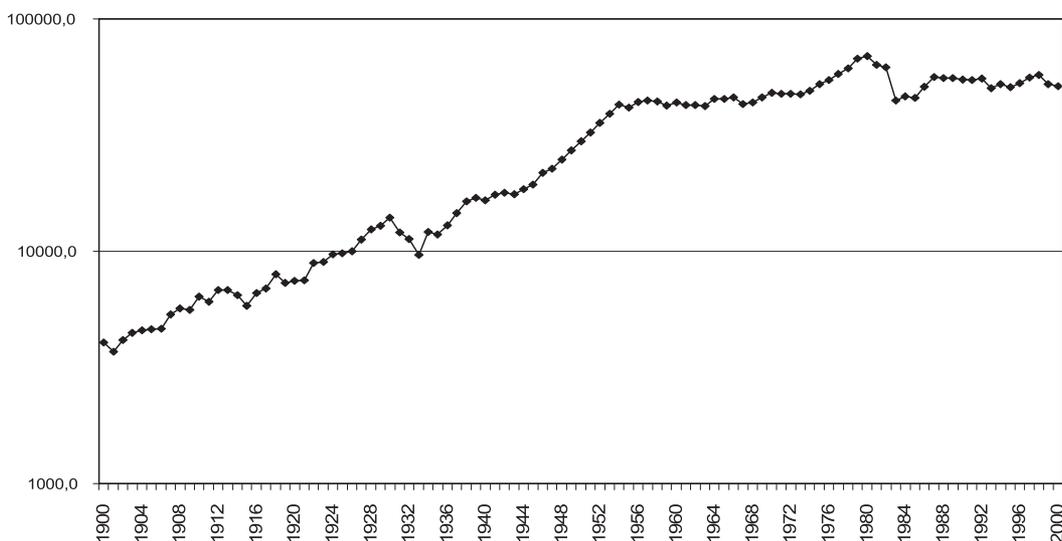
El “ajuste autoritario” del modelo económico, que se implementó a partir de 1973, volvió a otorgar una oportunidad a la industria manufacturera. Las denominadas “exportaciones no tradicionales” –que en realidad no dejaban de ser *commodities* resultado de algún grado de elaboración de bienes primarios como cuero, arroz, lácteos, etc– indujeron, entre 1974 y 1980, un crecimiento del sector a tasas similares a las mejores del siglo.

En síntesis, desde la segunda posguerra y hasta 1980 la demanda de energía se vio incrementada notablemente, debido las necesidades del sector industrial (1945-1955 y 1974-1980), y también por parte de los hogares. De allí en más, unas y otras perderían peso en la economía uruguaya en beneficio de sectores y/o actores que no tenían los mismos requisitos de demanda energética. A esto se sumó el impacto de las crisis petroleras, la multiplicación de la potencia instalada en represas hidroeléctricas (Salto Grande y Palmar) –que brindaron una energía flexible y “limpia”– y una agresiva política tendiente a modificar los hábitos de consumo energético de la población, a efectos de reducir el consumo de derivados del petróleo.²⁰

La importancia relativa de cada uno de estos factores debe ser considerado al interpretar el comportamiento de la intensidad energética y las emisiones de CO₂, lo cual permitiría quizás, contribuir a explicar mejor lo ocurrido, que la hipótesis de la EKC.

Considerando que el sector industrial es un componente fundamental de la demanda energética, se ofrece en el Gráfico 7 la evolución del VAB de la industria manufacturera uruguaya a lo largo del siglo XX. En el mismo, se puede apreciar los momentos de más rápido crecimiento. Si bien, no podemos –por el momento– distinguir el consumo energético por sector económico, ni discriminar la energía destinada al consumo final de aquella que se utiliza como insumo, creemos que el desempeño de la industria manufacturera aporta elementos al

Gráfico 7: Valor Agregado Bruto de la Industria Manufacturera (\$1983). Escala semilogarítmica



Fuente: Bértola, L. (1991), BCU

análisis del comportamiento de largo plazo de la intensidad energética.

Especialmente obsérvese lo ocurrido después de 1980, la caída en términos absolutos del VAB industrial dio por resultado un retroceso de la participación del sector en el PBI, manifestación del fenómeno de desindustrialización al cual se ha hecho referencia anteriormente.

Las políticas económicas en las últimas décadas del siglo XX, más allá de énfasis y matices, apostaron a la estrategia de convertir al Uruguay en una plaza financiera internacional, impulsaron una apertura unilateral y de fuerte integración a la región en términos comerciales y definieron que la explotación de los recursos naturales constituyan la base de las ventajas comparativas para la inserción internacional. El resultado inevitable fue que la industria manufacturera se viera enfrentada al desafío de la reconversión o el cierre. Muchas empresas – y ramas enteras– fueron incapaces de dar las respuestas adecuadas.

Como resultado de esta evolución del VAB manufacturero, su participación en el PBI en las dos últimas décadas del siglo XX, ha decrecido. Las actividades que han pasado a tener una participación creciente en el producto, tienen por su naturaleza necesidades energéticas sensiblemente menores.

En Uruguay, en contraste con otros países, se pasaría a un consumo de energía menos “contaminante”, pero no por una decisión consciente de utilizar una “canasta energética” más limpia (hidroelectricidad, menos carbón y más petróleo), sino inducida por otros factores como el proceso de desindustrialización y el crecimiento de sectores menos intensivos en energía. Hacia el final del si-

glo la economía uruguaya no evoluciona hacia una economía de la información o del conocimiento, sino hacia una economía de servicios de bajo nivel de productividad y en la que la volatilidad alcanza rangos inquietantes.

IV. Conclusiones Sumarias

El análisis de largo plazo del consumo energético en Uruguay, ha permitido identificar la dinámica de la transición energética en el país y discutir el patrón de comportamiento de indicadores tales como “intensidad energética” e “intensidad de emisiones de CO₂”.

Se constata el pasaje “de la energía tradicional a la energía moderna” que convirtió al país en importador neto de los portadores necesarios para satisfacer la demanda energética. El petróleo y sus derivados dominan la oferta energética desde mediados del siglo XX.

Al tener en cuenta el total de energía consumida, incluyendo la energía tradicional, no se encuentra un patrón tipo curva EKC. Sí ocurre esto cuando nos limitamos al análisis de las fuentes de energía modernas. No obstante, la U invertida prevista por la hipótesis de la “Economic Kuznets Curve” y hallada en el comportamiento de la emisión por parte de los portadores modernos, no parece responder a las premisas de aquella hipótesis.

Resta mucho por investigar para determinar las causas del comportamiento de las variables energéticas en Uruguay. Esto forma parte de la agenda de investigación en curso y de las posibles líneas de trabajo a desarrollar en el futuro inmediato.

NOTAS

1 En un lenguaje estricto no debería hablarse de “consumo” sino de procesos de transformación de la energía, de acuerdo con la primera ley de la termodinámica. En cualquier caso, la utilización de la fuerza animal (incluida la fuerza de trabajo del hombre) y por ende de la energía originada en procesos orgánicos, fue base fundamental de la actividad de las sociedades humanas durante miles de años. Un largo proceso de aprendizaje fue habilitando nuevas fuentes energéticas complementarias primero y sustitutivas después, tales como el viento y las corrientes de agua hasta llegar a los combustibles fósiles (carbón y petróleo).

2 Kuznets, S. (1973). *Crecimiento Económico Moderno: tasa, estructura y difusión*. Aguilar, Madrid.

3 Estas transformaciones también provocan cambios fundamentales en las formas de vida de las sociedades humanas.

4 Rosenberg, N. (1980). “Historical Relations Between Energy and Economic Growth”; en Dunkerley, J. (Ed), *International Energy Strategies, Proceedings of de 1979 IAEE/RFF Conference*. Cap. 7, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Inc. p. 55-70. (Tomado de Stevens, Paul (Ed). “The Economics of Energy”, *The International Library of Critical*

Writings in Economics, 119. Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2000, (vol I); p. 135-150).

5 Stevens, P. (Ed). (2000) “The Economics of Energy”, *The International Library of Critical Writings in Economics*, 119. Edward Elgar Publishing Limited, UK, (vol I); p. xv.

6 Folchi, M y Rubio, M. del M (2004) El consumo aparente de energía fósil en los países latinoamericanos hacia 1925: una propuesta metodológica a partir de las estadísticas de comercio exterior. Ponencia presentada al 2º Congreso de Historia Económica, México, D. F. Octubre 2004

7 Rosenberg, N. (1980). “Historical Relations Between Energy and Economic Growth”; en Dunkerley, J. (Ed), *International Energy Strategies, Proceedings of de 1979 IAEE/RFF Conference*. Cap. 7, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Inc. p. 55-70. (Tomado de Stevens, Paul (Ed). “The Economics of Energy”, *The International Library of Critical Writings in Economics*, 119. Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2000, (vol I); p. 138 y ss).

- 8 En realidad no es correcto hablar de "pérdidas", como tampoco de "producción" o "consumo" de energía. Las leyes de la termodinámica enseñan que lo correcto es hablar de "transformación". Pero lo que se quiere señalar con el concepto de "pérdida" está en línea con la segunda ley de la termodinámica: en todo proceso de transformación se pasa de energía de mayor grado a energía de menor grado (entropía), debido a la generación (dispersión) de calor en el proceso.
- 9 Véase la metodología empleada en Bertoni, R. y Román, C. (2006).
- 10 Ministerio de Industria, Energía y Minería. Dirección Nacional de Energía (1997) *Balance Energético Nacional*. Montevideo.
- 11 En este trabajo se maneja como "energía tradicional" la leña y como "energía moderna" el carbón, el petróleo y la hidroelectricidad.
- 12 Hobsbawn, E. (1995) *Historia del Siglo XX 1914-1991*. Crítica - Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- 13 Cabe señalar también, del lado de la oferta, que desde 1948 se incorporó la generación hidroeléctrica al sector energético nacional, inaugurándose después de la represa de Rincón del Bonete, las de Baygorria (1960), Salto Grande (1979) y Palmar (1981).
- 14 Véase Gráfico 2.
- 15 Dado el carácter orgánico de este tipo de convertidores es necesario calcular la diferencia entre las emisiones de CO₂ de la leña consumida y el efecto de los procesos de fotosíntesis que tienen lugar en los bosques.
- 16 En el caso del petróleo se calculó en 74 gramos de CO₂ por cada MJ utilizado; en el caso del carbón el factor fue 92 gr/MJ.
- 17 Bértola, L. (2000) *Ensayos de Historia Económica*. Trilce, Montevideo.
- 18 Rosenberg, N. (1980). "Historical Relations Between Energy and Economic Growth"; en Dunkerley, J. (Ed), *International Energy Strategies, Proceedings of the 1979 IAEE/RFF Conference*. Cap. 7, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Inc. p. 55-70. (Tomado de Stevens, Paul (Ed). "The Economics of Energy", *The International Library of Critical Writings in Economics*, 119, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2000, (vol I); p. 138 y ss).
- 19 Bértola, L. (1991) *La Industria Manufacturera Uruguaya*. Ciesu-FCS, Montevideo.
- 20 En los años 90, la empresa estatal que detenta el monopolio de la transmisión y distribución de la energía eléctrica en el país, llevó adelante parte de esa campaña bajo el slogan "el confort es eléctrico", utilizando técnicas de comercialización y marketing para promover la utilización de este tipo de energía.

BIBLIOGRAFÍA

- Bértola, L. (1991) *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961*. FCS-CIESU, Montevideo.
- Bértola, L. (2000): *Ensayos de Historia Económica*. Trilce, Montevideo.
- Bertoni, R. y Román, C. (2006) *Estimación y análisis de la EKC para Uruguay*. Ponencia presentada al III Simposio Latinoamericano y Caribeño de Historia Ambiental y III Encuentro Español de Historia y Ambiental. "La Historia Ambiental, un instrumento para la sustentabilidad". Carmona (Sevilla) 6, 7 y 8 abril de 2006.
- Chavez Imizcoz, E. y López, E. (1943). "Explotaciones forestales en gran escala para elaborar carbón de leña"; en Instituto Sudamericano del Petróleo (ISAP) - Sección Uruguaya (1943-1944). *Memorias presentadas a la 1ª Conferencia Nacional sobre aprovechamiento y racionalización en el empleo de los combustibles*. Tomo I, Impresora Uruguaya S.A., Montevideo.
- Dirección General de Estadística (DGE): *Anuarios Estadísticos* (varios años).
- Dirección Nacional de Energía. *Balance Energético Nacional* (varios años)
- Folchi, M y Rubio, M. del M (2004) El consumo aparente de energía fósil en los países latinoamericanos hacia 1925: una propuesta metodológica a partir de las estadísticas de comercio exterior. Ponencia presentada al 2º Congreso de Historia Económica, México, D.F. Octubre 2004
- Hobsbawn, E. (1995): *Historia del Siglo XX 1914-1991*. Crítica - Grijalbo, Barcelona.
- Kander, A. (2002) *Economic Growth, Energy Consumption and CO2 Emissions in Sweden, 1800-2000*. Lund Studies in Economic History. Stockholm: Almqvist and Wiksell International.
- Kuznets, S. (1973). *Crecimiento Económico Moderno: tasa, estructura y difusión*. Aguilar, Madrid.
- Labraga, A.; Núñez, M.; Rodríguez, A.; Ruiz, E. (1991). *Energía y Política en el Uruguay del siglo XX. Tomo 1: Del carbón al petróleo: en manos de los trustes (1900-1930)*.
- Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2000) *Economía ecológica y política ambiental*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Siefert, R. P. (2001): "Qué es la historia ecológica", cap. 1 de González de Molina, M. y Martínez Alier, J., *Naturaleza transformada. Estudios de historia ambiental en España*, Icaria, Barcelona, pp. 31-54.
- Stevens, P. (Ed) (2000) "The Economics of Energy", *The International Library of Critical Writings in Economics*, 119. Edward Elgar Publishing Limited, UK, (vol I).

LA INNOVACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA HISTORIA ECONÓMICA

Carlos Bianchi

cbianchi@fcs.edu.uy - carlos@csic.edu.uy

Introducción

Hace ya cinco años, cuando iniciaba los cursos de la Maestría en Historia Económica me veía ante la pregunta de cómo definir el objeto y método de esta disciplina. En ese momento, proponía una definición del objeto de la Historia Económica como *el registro y la explicación del cambio y la permanencia de las estructuras socio-económicas y las diferentes capacidades productivas que se desarrollan dentro de ellas, a lo largo de un eje temporal que incluye el presente; en una reconstrucción retrospectiva con validez prospectiva*.

A partir de esta definición se entiende a la Historia Económica como una disciplina que genera conocimiento válido y confiable en las diversas áreas de lo que puede definirse como el *análisis económico*. Si tomamos las dimensiones que se mencionan en la definición como denominaciones genéricas de las áreas fundamentales del análisis económico, cabe entonces reflexionar sobre en qué medida la innovación es una dimensión del análisis del cambio y la permanencia de las estructuras socioeconómicas y/o de las capacidades productivas.

Este artículo consiste en la revisión de cinco de las principales corrientes teóricas que confluyen en la Historia Económica, para analizar cómo ellas han tratado el fenómeno de la innovación y el cambio técnico en relación a los procesos de cambio y permanencia en las estructuras socioeconómicas y en las capacidades productivas. Las corrientes que se analizan son: (i) el Marxismo (propiamente la obra de Karl Marx), (ii) la perspectiva de Joseph Schumpeter, (iii) la Economía Neoclásica, (iv) la Corriente Evolucionista-Neoschumpeteriana y (v) el Institucionalismo de Thorstein Veblen y el Neo-institucionalismo de Douglas North.

De esta manera se busca *revisar la caja de herramientas de diferentes teorías*, en el afán de modelar herramientas propias para el trabajo de investigación sobre los procesos de innovación. Sin duda, la tarea

propuesta es muy enjundiosa. Sin embargo, se propone un abordaje centrado en dimensiones específicas y no se busca una presentación exhaustiva de cada una de las corrientes teóricas a tratar. No se pretende tampoco, discutir las fronteras con otras disciplinas, sino reflexionar sobre cómo diferentes aportes teóricos convergen en la Historia Económica y permiten generar conocimiento sobre los procesos de cambio técnico e innovación. Las teorías que aquí se revisan forman parte del acervo de diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales y en particular de la Economía, por lo cual posiblemente, buena parte de estas líneas podrían incluirse sin más en un trabajo que tratase de la innovación como objeto de estudio de la Economía. Pretendo saldar cualquier discusión sobre las fronteras disciplinarias entre Economía e Historia Económica, suscribiendo la frase: “...*la Historia Económica y la Economía son esencialmente la misma disciplina y...las diferencias entre ambas surgen principalmente de diversos procesos de origen institucional y no de aspectos endógenos a la cuestión disciplinaria*” (Bértola; 2000: 19).

El artículo se ordena de forma muy sencilla, con un apartado dedicado a cada una de las corrientes que se estudian para el análisis de las dimensiones seleccionadas. Finalmente se propone una última sección en que se comparan los diferentes abordajes y se ordena el *baúl de herramientas*.

I. Marx: la actividad humana cognoscente (*praxis*) como motor de la historia.

Hacer un comentario de la obra de Marx en 2006, y en particular sobre uno de los elementos del análisis económico al que más líneas dedicó en sus obras, es difícilmente una tarea original. Como no creo poder aportar nada novedoso como comentarista de la obra de Marx, voy a limitarme a exponer y fundamentar mis ideas centrales sobre la importancia del mar-

xismo (de Marx) para entender la innovación y el cambio técnico.

Considero que la epistemología marxista tiene absoluta vigencia para entender los procesos de cambio técnico e innovación en la actualidad.

Dicha vigencia proviene de su concepción del materialismo dialéctico como método de estudio de la generación de conocimiento. Para sostener esta afirmación quiero introducir aquí algunas salvedades: la obra de Marx no ofrece todas las herramientas ni en muchos casos las mejores para entender el proceso de innovación actual, ofrece algunas de las fundamentales. Asimismo, creo que sólo es posible encontrarlas en una revisión que abarque los diferentes momentos de su vasta producción. Finalmente, considero que en la lectura de su obra se encuentran ambigüedades sobre el papel del cambio técnico en la historia. En particular si se compara los escritos de su juventud con los estudios finales sobre Economía Política, la relación entre sujeto cognoscente y estructura es tratada desde diferentes ópticas. Por lo tanto, lo que aquí se presenta no desconoce el carácter ambiguo de algunos pasajes de la obra de Marx, ni descarta otras interpretaciones posibles, tan sólo expone lo que considero la interpretación más fecunda de su obra para el análisis del proceso de innovación.

Las ideas de Marx sobre el papel del cambio técnico parten de su crítica al materialismo mecánico, cuando adopta algunos de los postulados centrales del idealismo. Esta síntesis que logra a lo largo de su obra se expresa en su noción de *praxis* como concepto resumen de la actividad creadora humana¹. La idea de práctica en Marx supone a cada sujeto histórico determinado en cada momento histórico. Cada acción de los sujetos históricamente determinados, produciendo objetividad, produciendo ideas abstractas a partir de su *praxis* (Bayce, 1996).

Marx concibe la generación de conocimiento a partir de la relación dialéctica entre lo abstracto y lo concreto. El ser humano, como sujeto cognoscente elabora ideas abstractas a partir de su experiencia concreta, a partir de su *praxis* (Marx, 1971). Esta concepción de la generación de conocimiento es de donde surge la idea de tecnología como fruto de la capacidad humana de solucionar la reproducción material mediante el conocimiento. Dicha noción de la tecnología tiene rasgos epistemológicos muy próximos a lo que más adelante denominaré: “el *mainstream* de la heterodoxia”.

La tecnología, esta expresión concreta de la capacidad humana de generar conocimiento, Marx la analiza como el desarrollo de las fuerzas productivas. Esto no supone entender la tecnología como un factor exógenamente determinado que por su propia lógica interna determina la evolución de la historia hacia un momento en que no existan trabas “superestructurales” a su desarrollo. Creo que esa interpretación sería una simplificación de algunos momentos de su obra, las fuerzas productivas no se desarrollan de manera exógena sino como producto de la *praxis*, que es el concepto que resume la noción de la actividad humana cognoscente en la obra de Marx.

En el modo capitalista de producción, el cambio técnico está dada por la pretensión del capitalista de ampliar el capital variable respecto a la composición orgánica del capital (Marx, 1987b). No se trata entonces de una evolución predeterminada y exógena a la lógica económica, sino intrínseca a la *praxis* específica de uno de los actores fundamentales: el capitalista.

De esta manera la teoría de Marx permite caracterizar al capitalista, el innovador, como un actor social concreto. Éste se encuentra motivado por el afán de ganancia en una lógica de acción más *maximizadora* que *satisfaciente*. Esta lógica de acción racional se expresa claramente en el análisis del pasaje de la producción artesanal a la producción industrial (Marx, 1987a). Para Marx, el objetivo que mueve al actor capitalista es la generación de ganancia, que depende de la generación de *plusvalor*. El capitalista se apropia de la ciencia como se apropia del trabajo para aplicarla en la producción de valor y en la extracción del *plusvalor*. El pasaje de un sistema de producción artesanal a uno industrial, se explica por una acción racional del capitalista que busca maximizar la extracción de valor, y esa acción racional es la *praxis* del capitalista. Al igual que en el análisis de la lucha de clases, donde la *praxis* política se hace con un objetivo racional concreto, es posible reconocer en el capitalista definido por Marx una forma de acción también racional.

Quizás sea este uno de las principales limitaciones que presenta la teoría marxista; otorga a los actores una racionalidad casi perfecta. Si bien el capitalista en el largo plazo cava su propia fosa mediante este comportamiento -debido a la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia- en el corto plazo los actores se muestran como inequívocos en sus intereses y con una pretensión maxi-

mizadora insaciable. Marx desarrolla elementos de procedimiento en la acción del capitalista que lo diferencian de las concepciones hedonistas de la acción, especialmente en lo referido a su acción como actor de clase (Marx, 1987a). Sin embargo, la principal crítica que encuentro a la noción marxista del actor capitalista es que lo concibe como un actor homogéneo, que en su momento histórico actuará siempre del mismo modo.

Un elemento central que enriquece esta caracterización del actor capitalista en la teoría marxista, es el estudio del cambio técnico como una dimensión del estudio del proceso laboral. Reconoce la fuerza laboral como un actor no como un factor, introduce así mayor complejidad en el tipo de acción del capitalista, ya que en sus decisiones de innovación debe considerar la acción de otros actores (Elster, 1990: 152-153). Dentro del enfoque marxista, esto permite introducir, en concordancia con el concepto de *praxis*, un aspecto central de los problemas innovación que no es jerarquizado de la misma manera por otras corrientes: el problema del conflicto.

No es en absoluto novedoso decir que el conflicto tiene un papel central en toda la teoría marxista. La *praxis* es indisoluble de la noción de lucha de clases. El análisis que aquí se ha hecho del comportamiento micro del capitalista en la teoría de Marx, no es más que un esfuerzo analítico para recuperar las características del actor en lo que refiere a sus decisiones de innovación. En el enfoque marxista macro, el capitalista se ve envuelto en una trampa: innovar o perecer, desarrollar las fuerzas productivas es imprescindible para el aumento del *plusvalor*. La sustitución de la fuerza de trabajo por maquinaria implica una caída del capital variable y con él de la tasa de ganancia. Por lo tanto, la *dirección del cambio técnico*, en el sentido de sustitución de factores, está determinada por la relación entre actores en el proceso de trabajo, pero también por la controvertida ley de la *tendencia decreciente de la tasa de ganancia* (Marx, 1987b).

En este momento, resulta evidente que Marx subestimó la capacidad del capitalista y del sistema capitalista, en la medida que enunció la tendencia decreciente de la tasa de ganancias a partir de la imposibilidad de aumentar de manera sostenida la relación capital variable/capital constante. Este es probablemente el aspecto más complejo de analizar a la luz de la argumentación que se propone aquí para interpretar la obra de Marx sobre los procesos

de innovación. ¿Cómo explicar esta tendencia *autocavante* del capitalismo en el marco analítico antes expresado?

Creo que solo es posible explicarla a partir del contexto histórico en que Marx escribe y de aspectos teóricos ya enunciados. En términos históricos, es válido suponer que, en el momento en que Marx escribe, el capitalismo no daba aún las muestras evidentes que hoy ofrece de su capacidad para renovar su capacidad productiva y retomar sendas con tasas de ganancia positivas. Por otra parte, desde el punto de vista teórico, cabe señalar la ambigüedad que deja planteada la lectura de la obra de Marx. Nos muestra a un actor –el capitalista– que es capaz de elaborar ideas a partir de su *praxis*, y actuar transformando la realidad de manera consciente, pero que sin embargo no es capaz de actuar sobre tendencias generales que lo destruyen como clase. La impronta teleológica marxista, limita entonces las potencialidades del análisis a partir de las categorías que él mismo propuso.

Prestando atención a estas críticas, creo que las herramientas más fecundas que podemos obtener del estudio de la obra de Marx para la investigación sobre los procesos de innovación son aquellas que nos permiten concebir la *praxis* como una actividad de sujetos congocentes que mediante la elaboración de ideas abstractas son capaces de transformar su realidad, en un marco de relaciones sociales determinadas por el conflicto de clases. Creo que esta concepción, sin la dimensión teleológica de la historia que condiciona al actor e incorporando a la visión marxista la posibilidad de que actores en una misma situación de clase asuman diferentes formas de acción es el concepto más importante del marxismo y que ofrece categorías plenamente vigentes para el análisis de los procesos de innovación.

II. Schumpeter: la introducción del individualismo metodológico

El padre reconocido de los estudios económicos de innovación, Joseph Schumpeter, postulaba que el sistema capitalista consistía en un método de cambio económico y que el motor de ese cambio es endógeno al sistema y proviene de la innovación, entendida como la permanente creación de productos nuevos o formas nuevas de producir, regular u organizar la producción (Schumpeter, 1946: 103).

Este movimiento de *destrucción creadora* era para Schumpeter el componente esencial del capitalismo. En este sentido proponía el *análisis económico* de cómo esas estructuras son destruidas por el sistema capitalista (Schumpeter, 1946: 104).

La innovación es el componente fundamental del desenvolvimiento económico que altera la corriente circular de la economía. Son las grandes innovaciones las que provocan esta ruptura, al generar un cambio cualitativo que desplaza la capacidad productiva hacia un punto al que no es posible acceder por infinitas aproximaciones sucesivas. (Schumpeter; 1946: 103).

Schumpeter desarrolla la noción de ruptura, como idea de *crisis*, en basa a la idea de discontinuidad, por eso rechaza la importancia de los cambios infinitesimales, y a diferencia de sus seguidores, no adjudica mayor relevancia a los procesos de aprendizaje. Las revoluciones que introducen novedades y alteran las estructuras socioeconómicas no provienen siempre de una misma persona o grupo, sino de ciertos atributos particulares de la acción de las personas. La acción de innovar es una *acción contracorriente*, precisamente en contra de la corriente circular, que está pautada por la incertidumbre y genera rechazos (Schumpeter, 1968: 89). En esta acción, el innovador (empresario) es quien juega un papel fundamental y es quien revierte los hábitos y rutinas de la corriente circular que se vuelven obstáculos para la innovación.

La noción de empresario que maneja Schumpeter es inseparable de su noción de empresa capitalista, a la que define como: *la realización de nuevas combinaciones*. Empresario es sólo aquel que realiza estas nuevas combinaciones, quien puede ser propietario o no de los medios de producción (Schumpeter, 1968: 84-85). El empresario es quien asume el riesgo, que no tiene porque ser patrimonial, de iniciar el proceso de destrucción creadora.

La condición de empresario existe en el momento en que hace nuevas combinaciones, no es una condición permanente del actor (Schumpeter, 1968: 88). Los gestores pueden asumir temporalmente esa función para luego dejarla. La realización de nuevas combinaciones es privilegio de un tipo especial de hombres. Estos hombres se destacan por la función de líder no como inventor sino como hacedor, como aquel que pone en práctica conocimientos existentes. De esta manera inicia la diferenciación entre inno-

vación e invención. El líder es quien se impone, no quien convence, a contracorriente de los mecanismos del mercado y puede tratarse en muchos casos un liderazgo involuntario del actor (Schumpeter, 1968: 91-99).

Schumpeter argumenta que la *ganancia del empresario* se produce en el momento que los líderes logran introducir el uso, la comercialización de una nueva combinación que rompe con la corriente principal. La ganancia es la retribución que el empresario logra por la novedad de la innovación, no la retribución de la gestión empresarial ni el interés del capital. Aunque Schumpeter niega explícitamente entenderla de esa forma y propone entenderla como el valor producido por la actividad del empresario, es una ganancia extraordinaria en sentido de la economía clásica (Schumpeter, 1968: 136-141). Schumpeter sitúa la elección de la innovación, en la capacidad del individuo de valorar esa retribución respecto a la que obtendría manteniéndose en la corriente principal. ¿Cuál es específicamente la retribución que recibe el empresario? “*Se imputa a esta [la función de liderazgo] el valor de los nuevos productos menos el valor de los que hubieran podido realizarse sin ella*” (Schumpeter, 1968: 149). La ganancia es entonces una retribución no recurrente por una actividad no recurrente, que no puede explicarse como las otras retribuciones por el efecto marginal de una nueva unidad producida. La ganancia del empresario es lo que permite el desenvolvimiento económico, la ruptura con la corriente circular, ya que es la expresión objetivable del éxito. A la vez, la ganancia no genera una renta permanente, luego de que se produce en cada expresión particular, deja de existir por la dinámica del desenvolvimiento. Nuevos empresarios logran obtener la ganancia (Schumpeter, 1968: 160-161).

De esta manera describe el cambio técnico como un cambio constante, cuya aceleración depende de los procesos de destrucción creadora, innovaciones radicales, que luego de aparecer se difunden al sistema de producción capitalista. El movimiento inicial de tales cambios es la acción de los empresarios capitalistas. Este aspecto de la teoría de Schumpeter es fuertemente criticado por Elster. ¿Cómo explicar la acción de los empresarios? En definitiva la definición de empresario de Schumpeter es la de aquellos hombres capaces de hacer que *las cosas* se hagan (Elster; 1990: 104). ¿Pero qué hace que tales hombres aparezcan? ¿Es un actor racional como el que se describirá a continuación en el modelo

neoclásico? De acuerdo a la definición del concepto de ganancia del empresario, estos podrían ser actores racionales que buscan la obtención de dicha forma de retribución. Pero Schumpeter analiza detenidamente este aspecto y señala, con una cierta impronta evolucionista, que la condición de empresario es perseguida por muchos y sólo obtenida por algunos, la probabilidad típica de obtención de la ganancia es muy baja en el sistema capitalista, ya que esta la obtiene sólo un tipo particular de individuo. Sin embargo, la actividad de producción la llevan adelante hombres que sobreestiman sus posibilidades de obtención de ganancia mediante la realización de nuevas combinaciones. De esta manera la actividad innovativa sería una acción racional sin motivaciones racionales. Los ganadores de este juego son aquellos que *ex post* constatan que sus expectativas *ex ante* no fueron desmedidas (Elster; 1990: 109).

De esta manera el empresario schumpeteriano es un actor racional que no parte de bases racionales sobre su probabilidad de éxito, y que se guía por una meta satisfactoria, la creación de nuevas combinaciones y la obtención de la ganancia correspondiente. En la “interpretación psicológica” que hace Schumpeter de las características del empresario, lo caracteriza explícitamente como un actor no hedonista, que se mueve por hábitos asociados a sanciones o por ruptura con ellos. Objeta el hedonismo porque rechaza la explicación del comportamiento empresario en tanto maximizador de bienestar. Los principios psicológicos que propone para entender la motivación del empresario a actuar como tal están ligados a formas de reconocimiento no pecuniario: la voluntad de fundar un reino privado, la voluntad de conquista y el gozo creador (Schumpeter, 1968: 100-102), lo que podría interpretarse como una forma particular de acción hedonista.

Una de las cuestiones centrales que deja pendientes la propuesta de Schumpeter es por qué esta dinámica no puede operar en las innovaciones incrementales. Claramente se trata de otro tipo de acciones, ya que Schumpeter está pensando en nuevas combinaciones que significan un salto cualitativo en la forma de producir y que arriban a un estadio que no puede ser alcanzado mediante sucesivos agregados de cosas ya existentes². ¿Pero qué impide que este tipo de empresarios no pueda también realizar innovaciones incrementales? Desde la letra fría de los textos de Schumpeter, lo impide sencillamente que este tipo de empresario no se movilizaría por innovaciones incrementales, ya que la innovación

incremental no permite la obtención de la ganancia empresarial. Schumpeter reconoce de manera muy diferente a sus seguidores el papel del conocimiento tácito asociado a rutinas. Lo entiende como un conocimiento enraizado y no consciente, que no requiere ser renovado mediante el aprendizaje y opera de hecho como un freno al comportamiento innovador (Schumpeter, 1968: 94).

A modo de conclusión de este apartado, creo que no tiene caso enfatizar en la importancia de la obra de Schumpeter para el estudio de los procesos de innovación. El apelativo del “padre reconocido de los estudios de innovación” exime de repetir los múltiples reconocimientos. Sin embargo, cabe señalar qué herramientas quedan de esta breve revisión de su obra. Claramente queda la noción macro, de la importancia de las innovaciones en la dinámica del capitalismo. Pero su principal aporte, fiel a su esquema analítico, proviene de sus esfuerzos por explicar los microfundamentos de la acción, en tal sentido, ofrece una explicación de cómo la predisposición a innovar depende de la aparición de determinada forma de comportamiento. Posiblemente la principal falla de la propuesta de Schumpeter son los escasos argumentos que ofrece sobre por qué aparecen tales disposiciones en determinado momento y no en otros, más allá de los datos *ex post* que brinda el proceso evolutivo. Creo que el acento de los autores neoschumpeterianos en el estudio de las formas de aprendizaje es claramente un medio para saldar este problema.

III. El baremo neoclásico

La teoría neoclásica claramente ha ocupado el lugar de la *corriente principal* o *paradigma dominante* de la Economía durante buena parte del siglo veinte y lo que va del siglo veintiuno. Su rol como principal esquema intelectual para comprender los fenómenos económicos, ha hecho que sea tomada por diversas corrientes como un *baremo* contra el cual debe medirse la pertinencia de una propuesta diferente.

Esta teoría delimita su objeto en las decisiones económicas de asignación de recursos *aquí y ahora*. La pregunta básica es cómo se asignan recursos escasos. La respuesta a esta pregunta es que *la riqueza se asigna en función de la productividad marginal de los factores de producción*. No se tienen en cuenta

influencias de formas previas de asignación, sean eficientes o no, se asume que siempre es posible encontrar la asignación más eficiente de acuerdo a la productividad marginal en el momento dado. La tecnología determina la productividad de los factores, ya que la productividad marginal de los mismos depende de los coeficientes técnicos que definen la forma de la *función de producción* y el rendimiento de cada unidad que se agrega de cada factor. Si bien estos coeficientes pueden tener una forma funcional de crecimiento no constante, la capacidad técnica se asume como tal, ya que en el modelo no existe mejora técnica en el corto plazo. Asumir la tecnología como un factor exógeno implica que no se aprecian procesos de aprendizaje diferenciales, se supone perfecta difusión y disponibilidad de acceso a la misma.

De esta manera la corriente neoclásica define un actor *racional-maximizador* que cuenta con información perfecta sobre sus opciones de producción, y que dirige sus esfuerzos a la maximización del beneficio. Así el concepto fundamental que guía al actor es el de sustitución de factores. Con una tecnología dada el agente puede sustituir un factor por otro, sin variar la producción. El problema económico consiste entonces en determinar la combinación de factores que permita alcanzar la mayor producción dada la restricción presupuestaria.

En los modelos neoclásicos de crecimiento que han abordado el tema de la tecnología, posteriormente al aporte fundacional de Solow (1956), aparecieron trabajos que incorporan a la función de producción agregada (función de crecimiento) el conocimiento tecnológico como un factor endógeno proveniente de la I&D (Romer, 1990. Grossman y Helpman 1991). Estos autores distinguen diferentes grados de apropiabilidad según el tipo de conocimiento y definen el conocimiento tecnológico como un bien no rival que puede ser utilizado sin desgaste ni costo adicional. Al mismo tiempo reconocen retornos crecientes de escala en la función de producción agregada, lo que permite que existan recursos para retribuir el progreso tecnológico como factor de producción. Este modelo lleva a una competencia monopolística ya que el progreso tecnológico es parcialmente excluible y los agentes pueden apoderarse de una renta excepcional como consecuencia de la exclusión del cambio técnico. Estos trabajos representan una transformación sustantiva en la concepción neoclásica del cambio técnico, desde el momento que permiten reconocer el papel de la tecnología como

factor económico. Sin embargo, se enfocan sobre la función de producción agregada, ese es su objetivo, y no permiten descomponer el proceso de innovación o cambio técnico a nivel de las firmas.

Este enfoque teórico es, desde luego, opuesto a la concepción básica de Schumpeter antes mencionada. La innovación no es un resultado endógeno de lo que define el objeto de estudio de la economía, como acción económica de los sujetos, sino que es una combinación específica de factores de acuerdo a posibilidades dadas. Lo más preciso que es posible conocer como “tecnología dada” son los resultados de la investigación científico-tecnológica, que opera como “conocimiento tecnológico disponible”. De esta manera, según condiciones de mercado, capacidad de compra o barreras institucionales específicas, las empresas podrán tomar sus opciones tecnológicas.

Es de consenso que la teoría neoclásica no resulta satisfactoria para comprender el proceso de innovación. Sin embargo sigue actuando como *baremo* contra el cual deben probar su pertinencia, o quizás su robustez, las otras corrientes teóricas. ¿Cuáles son los principales atributos de esta corriente para explicar el proceso de innovación? Sin duda en términos específicos son pocos. Sin embargo las herramientas generales de la teoría neoclásica y específicamente su énfasis marginalista, así como su capacidad de formalización, ofrecen un gran potencial de investigación, si se concibe a tales herramientas como recursos técnicos y no como preceptos teórico-metodológicos. En buena medida, eso es lo que han hecho los impulsores de las corrientes evolucionista y de la neoinstitucionalista, al intentar adaptar tales herramientas a la comprensión dinámica del cambio endógeno. En particular las críticas que se dirigen al tipo de actor que supone el modelo neoclásico, *racional maximizador*, permiten reconocer sus límites, pero al mismo tiempo asume, como baremo, una función heurística como un tipo ideal de explicación simple al que se contraponen otras explicaciones más complejas y a partir de lo cual es posible elaborar preguntas de investigación.

Creo que esta es la lectura más fecunda que se puede realizar de los postulados neoclásicos, y que ya en este momento no tiene sentido redundar sobre los problemas de esta teoría para la comprensión del proceso de innovación.

IV. Evolucionistas y Neoschumpeterianos: “el *mainstream* de la heterodoxia”.

Las corrientes neoschumpeterianas y evolucionistas han tenido una fuerte difusión y aceptación teórica que resulta inabarcable en estas líneas. Los conceptos básicos propuestos por estas corrientes, tanto en referencia a la concepción del conocimiento y el cambio técnico se han difundido hasta convertirse en un *mainstream heterodoxo*.

Esta *corriente principal* en el estudio del cambio técnico se funda desde la heterodoxia de los estudios económicos y es posiblemente el mejor ejemplo de la discusión frontal con la propuesta neoclásica para la comprensión de los procesos de cambio técnico.

En primer término, esta corriente se distingue del enfoque neoclásico por su concepción del conocimiento tecnológico-productivo y el proceso de innovación. Su concepción del conocimiento parte de una distinción básica entre conocimiento tácito y codificado. El *conocimiento tácito*, es un desarrollo del concepto elaborado por Michael Polanyi (1966), que refiere al conjunto de saberes que detenta una persona u organización que no pueden ser codificados de manera inteligible y por lo mismo sólo se transmiten mediante la práctica. Este tipo de conocimiento es una de las dimensiones del conocimiento tecnológico, que hace que más allá de los procesos de protección sobre la apropiabilidad del mismo, este tenga un fuerte componente específico a la organización en que se generó y que por lo mismo sea difícilmente transferible o imitable. Con este tipo de conocimiento conviven formas de conocimiento codificado que toman cuerpo en maquinaria, manuales de uso, etc. En aportaciones más recientes, el conjunto de conocimientos acumulados por una firma, tanto tácitos como codificados, se definen como competencias (*competencies*) (Malerba-Originio; 2000).

Esta definición de *competencies* retoma un postulado básico de la que se reconoce como la obra fundacional de la corriente evolucionista: las firmas cuentan con un cúmulo de conocimientos que les permite resolver problemas, es decir, innovar (Nelson-Winter, 1982). Esta definición de las actividades de innovación condensa los postulados básicos de la teoría evolucionista-neoschumpeteriana, tanto en lo que refiere a la teoría del actor como en su concep-

ción de la tecnología. La misma aparece en la obra de Nelson y Winter (1982), y parte de los trabajos anteriores de estos autores en los cuales dedican buena parte de sus esfuerzos a la crítica del actor racional maximizador postulado por la economía neoclásica.

Nelson y Winter presentan la búsqueda de resolución de problemas mediante la generación de conocimiento como un proceso aleatorio que desemboca en una selección determinista (Elster, 1990: 132). Este tipo de comportamiento supone que no existen determinantes *a priori* en la búsqueda de soluciones, pero que una vez iniciado el proceso, la selección tecnológica está determinada por la trayectoria de la búsqueda. Esto será luego definido como la acumulatividad del proceso de innovación, que lleva a la dependencia de la senda recorrida (Dosi 1984 y 1988).

De esta manera el cambio técnico es un proceso específico que de acuerdo a la acumulación realizada por el actor (la firma) llegará a un conjunto determinado de soluciones posibles. Este proceso sólo es coherente con un tipo de actor que no opera con racionalidad perfecta, por el contrario, la teoría evolucionista postula que las decisiones de innovación de los empresarios están siempre signadas por la incertidumbre (Nelson, 1981). La inversión en actividades de I&D tiene un beneficio potencial que está sujeto a dos elementos inciertos: en primer lugar las posibilidades de que dicha inversión se concrete realmente en el desarrollo de tecnologías que mejoren la producción. En segundo lugar, luego de que eso realmente suceda, la empresa que invierte en I&D debe cuidar que el beneficio no sea aprovechado por empresas competidoras que imiten la innovación.

En este marco de incertidumbre las firmas no pueden operar mediante una *racionalidad maximizadora*, de hecho, el modelo de búsqueda de solución de problemas es una forma de *racionalidad satisfaciente*, en el que el agente busca precisamente satisfacer determinados problemas que afectan a la producción. Esto sólo es compatible desde el momento que estos autores aceptan una diferencia fundamental con los postulados schumpeterianos, la innovación no es sólo el salto cualitativo que hace posible la ruptura con la corriente circular, la innovación es un proceso que se describe por acciones acumulativas de solución de problemas, las que pueden dar lugar a una ruptura radical en la forma

de producción o pueden ser sencillamente la satisfacción de necesidades productivas de la firma o el sector mediante la aplicación de conocimientos.

En la década de 1980, los estudios de economía evolucionista-neoschumpeteriana discutían la dicotomía entre oferta y demanda de tecnología como determinantes causales del cambio técnico. Así, las explicaciones por el lado de la demanda suponían que el proceso de innovación podía explicarse porque las unidades productivas eran capaces de determinar sus necesidades tecnológicas y desde allí *tironear* soluciones técnicas de parte de los creadores de tecnología. Por su parte, la explicación desde el lado de la oferta suponía que el cambio técnico *empujaba*, desde la oferta, la incorporación de nuevas tecnologías (Dosi, 1984). Como síntesis de estas dos visiones, la idea de *paradigmas tecnológicos* superó la falsa dicotomía entre ambas explicaciones. Esta interpretación descartaba la linealidad del modelo de la oferta, según el cual la aparición de nuevas invenciones determinaría de por sí su aplicación en la producción (en una aproximación muy similar a la concepción neoclásica de la tecnología), a la vez que reconocía la existencia de determinantes estrictamente científico-técnicos en el proceso de cambio tecnológico. En tal sentido los avances científico tecnológicos determinan el horizonte de lo posible: qué procesos de innovación son alcanzables de acuerdo al avance del conocimiento humano.

Este enfoque reconoce el proceso de innovación como un proceso de aprendizaje. La noción de paradigma tecnológico es inseparable de la de *trayectoria tecnológica*, los paradigmas determinan ciertas trayectorias posibles, y en la formación de dichas trayectorias es posible reconocer determinados hechos estilizados del proceso de innovación. La trayectoria tecnológica es una *trayectoria de aprendizaje* en la cual los agentes aplican sus capacidades en la resolución de problemas. El recorrido que los mismos sigan no es trivial, la capacidad de resolver problemas se construye de manera acumulativa, por lo mismo las capacidades en un tiempo t dependen de las acciones realizadas anteriormente. Asimismo, el descarte de las explicaciones dicotómicas vuelve a reconocer que este proceso de aprendizaje es siempre un proceso de incertidumbre, los agentes no cuentan con información perfecta de las soluciones técnicas, ni mucho menos de la aplicabilidad de las mismas en las situaciones concretas (Dosi, 1988).

Este enfoque permite reconocer cómo se genera el proceso de innovación: como un proceso determinado por el estado del arte del conocimiento y por el camino recorrido por la firma. Estos aportes permitieron avanzar en la explicación de por qué el proceso de cambio técnico es asimétrico entre firmas, sectores y países. Específicamente es posible analizar cómo determinados sectores de actividad se ubican dentro del paradigma tecnológico vigente y cómo ello influye en su desarrollo innovativo. De esta forma la dirección del cambio técnico para la corriente evolucionista-neoschumpeteriana, estará marcada por los elementos que configuran las distintas trayectorias tecnológicas dentro de un paradigma.

Sin embargo, el estudio de los procesos de innovación en los últimos años, recogiendo estos aportes, ha modificado su punto de partida. No se trata ya de identificar los patrones de cambio técnico que permiten explicar las características de un paradigma tecnológico y cómo éste crea oportunidades asimétricas para los diferentes sectores de la economía, sino de analizar las capacidades de innovación presentes en todos los sectores de producción. Este tipo de análisis no se contradice con los aportes fundacionales dedicados a comprender cómo capacidades y rutinas de producción explican el comportamiento empresarial. Desde la obra de Nelson y Winter (1982) las rutinas como expresión de la capacidad para hacer y elegir de la firma, es entendida como una forma del comportamiento innovativo. En este aspecto, las ideas evolucionistas se distinguen de las de Schumpeter, ya que no se basan en el comportamiento hacia la destrucción creativa de un grupo particular de individuos, sino que asume que los agentes innovadores (individuales o colectivos) siguen comportamientos defensivos ante escenarios de incertidumbre. Asimismo, se diferencia de la concepción neoclásica del actor, ya que asumen que este tipo de comportamientos está guiado por una racionalidad orientada por procesos (procedural) más que por maximización de objetivos y que se satisface con la solución de problemas.

Esta forma de concebir el proceso de innovación a nivel micro, requiere de un estudio sobre las formas de mercado y organización de la producción. En este sentido, los autores evolucionistas y neoschumpeterianos tienen una clara influencia de las ideas schumpeterianas en la concepción de la competencia como un proceso y no como un estado (Elster, 1990: 132). La concepción schumpeteriana de las formas de competencia ha sido la que más se

ha difundido para la explicación de los procesos de cambio técnico endógeno, tal como fue descrito en el apartado anterior para los modelos neoclásicos de crecimiento endógeno.

En lo que refiere al tipo de organización de los mercados, se retoma el supuesto de la economía neoclásica y clásica, que ha podido transformarse adecuadamente para entender los procesos de innovación. La teoría neoclásica admite levantar el supuesto de la competencia perfecta, por ejemplo a partir de la competencia monopolística, para comprender los procesos de innovación y en particular los incentivos de los actores económicos a innovar. Sin embargo, la corriente neoschumpeteriana ha derivado de la crítica a las formas de mercado toda una rama de análisis sobre el peso de las instituciones en los procesos de innovación.

En este aspecto, la noción de Sistemas de Innovación, es el concepto neoschumpeteriano que mejor describe a nivel agregado los postulados de la economía del cambio técnico. Uno de los autores que más ha desarrollado este concepto, Bengt-Ake Lundvall, deriva la importancia a nivel macro de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) a partir de la concepción micro de la *relación usuario-productor* (Lundvall, 1988). Esta relación es la que se produce entre un productor de innovaciones y un usuario calificado de las mismas, y se caracteriza por la definición en común del problema que se pretende solucionar mediante la innovación. De esta manera se enfatiza la característica interactiva en la creación de innovaciones (Lundvall, 1985).

A partir de la crítica a la concepción de mercado de competencia perfecta, Lundvall define escenarios institucionales, en relaciones de mercado o no, que pueden resultar propicias para el desarrollo de innovaciones. Estudia cómo las innovaciones se producen en formas de mercado que se alejan de la competencia perfecta y se caracterizan por una forma de organización que permite el encuentro y el relacionamiento estable de usuarios y productores de innovaciones. Estos *mercados organizados* permiten la creación de incentivos, la toma de riesgos y la apropiación de ganancias que estimulan la innovación (Lundvall, 1988). Asimismo, este tipo de mercados forma parte de la construcción institucional denominada SNI. Los SNI son un conjunto de elementos que se relacionan y se retroalimentan positivamente en la creación, difusión y empleo de nuevos conocimientos con una utilidad económica.

La capacidad de innovación no es exógena, sino que proviene de las capacidades del sistema, el tipo de organización de mercados, el diseño intra-institucional y los aspectos comportamentales.

No se ha mencionado hasta aquí, más que lateralmente el que entiendo es **el concepto fundamental de la economía evolucionista-neoschumpeteriana: el aprendizaje**. El punto de ruptura de esta corriente con la concepción neoclásica es que no acepta que la epistemología económica se remita tan sólo a la asignación de recursos escasos en un tiempo estático. La noción de aprendizaje supone, en primer lugar, una concepción dinámica, pero además parte de que el principal recurso de la actividad económica es el conocimiento y que éste no se puede describir como los otros recursos tratados en la economía clásica. En tal sentido, no se puede considerar como un factor escaso, que decrece con el uso y caracterizarlo como un bien privado. Si el conocimiento surge por el aprendizaje en una lógica signada por las condiciones antes descritas, todos los agentes del sistema atraviesan procesos de aprendizaje y es eso lo que explica su comportamiento innovativo y productivo.

Este concepto, el de aprendizaje, es el que creo más importante en los aportes de la corriente evolucionista-neoschumpeteriana y es el motivo por el cual, algunas líneas más arriba afirmé que la noción marxista de *praxis* es una construcción teórica con rasgos similares a la que ha logrado imponer este *mainstream de la heterodoxia*.

V. ¿Qué papel juegan las *instituciones* en el proceso de innovación?

A la luz de lo dicho hasta aquí, parece evidente que los conceptos de hábitos, representaciones colectivas y reglas de juego, son imprescindibles para entender el proceso de innovación. Sin embargo queda por profundizar sobre cuál es el papel que tienen en el proceso de innovación los fenómenos sociales a los cuales refieren esos conceptos. Antes de ello, es preciso indagar sobre el significado de esos conceptos y el de institución. ¿Qué son las instituciones? ¿Son hábitos, representaciones colectivas y/o reglas de juego?

Las instituciones, entendidas como normas de comportamiento que se establecen mediante la práctica de los sujetos y que se tornan válidas

por la aceptación colectiva de su legitimidad, son imprescindibles para entender el comportamiento económico, sea este de tipo innovador o conservador. Encontramos así, que tanto la propuesta teórica de Schumpeter como la de la corriente evolucionista-neoschumpeteriana e incluso la marxista, prestan particular atención a estos aspectos. Si aceptamos esto, la pregunta que debiera encabezar este apartado sería quizás: ¿qué puede aportar el *institucionalismo* a la comprensión del proceso de innovación?

El padre del institucionalismo, Veblen, basó su obra en el estudio de los hábitos y comportamientos de los individuos para la explicación del cambio y la permanencia en las instituciones sociales y económicas³. Para este autor existen, en toda persona, instintos básicos que definen en cualquier momento las disposiciones para la acción. Entre ellos, el más importante es el instinto del *workmanship*, que expresa un instinto natural humano de gusto por el trabajo eficiente y el desagrado por el esfuerzo fútil (Veblen; 1999: 8). Los instintos operan en una dinámica evolutiva de *distinción-emulación*. La distinción es, para Veblen, un instinto básico de los humanos y todos reconocen a partir del instinto del *workmanship* la existencia de signos de distinción como signos de eficiencia en el trabajo. Un ejemplo, es el análisis del instinto del *workmanship* en las sociedades predatorias, orientado por la proeza predatoria, y el instinto a la industria en las sociedades industriales.

Esta lógica evolucionista procedural es defendida por Veblen como forma de entender las motivaciones de los individuos a actuar y su relación con las instituciones. En este sentido critica la teoría marxista, desde el momento que la posición de clase poco dice respecto a los hábitos e instintos de las personas, al tiempo que no brinda evidencia para suponer que tal posición implique que las personas poseen diferentes u homogéneas disposiciones para la acción. En el mismo sentido, rechaza la explicación *individual hedonista del homo economicus neoclásico*. La teoría neoclásica no tiene ninguna explicación de cuál es la raíz de un tipo de comportamiento o de un tipo de preferencias. Veblen, reconoce las formas habituales de acción como líneas de pensamiento corrientes que dan el punto de vista por el cual los hechos son aprehendidos como un cuerpo de pensamiento. De esta manera hace prevalecer el hábito por sobre la capacidad racional de cálculo y enfatiza el *path dependency* en la acción de los sujetos.

Hasta aquí he presentado muy brevemente las ideas básicas de Veblen, enfatizando su preocupación por establecer nexos explicativos entre los instintos, hábitos y comportamientos, y las instituciones. El cuerpo básico de estas ideas permite analizar el comportamiento innovador de los agentes económicos a partir de la lógica de distinción y emulación, y de la forma cómo las instituciones se convierten en sistemas de incentivos. Sin embargo, los aportes de Veblen a la comprensión del proceso de innovación no quedan sólo en un sencillo pero fecundo esquema conceptual general. Este autor le da un lugar central al aprendizaje y el conocimiento en la evolución tecnológica y económica.

En su estudio "*Sobre la naturaleza del capital*" de 1908 (Veblen, 2000), introduce la idea de bienes intangibles, en referencia al conocimiento que constituye un recurso fundamental para la producción. Recalca que estos bienes son patrimonio de una comunidad que lo mantiene en común de manera informal y poco rígida. Veblen propone un concepto de *situación tecnológica*, que refiere al esquema corriente de formas y medios de producción en un momento y lugar histórico determinado (Veblen, 2000: 210-211). A partir de esta noción, un tanto vaga quizás, analiza el proceso productivo, distinguiendo los saberes de los diferentes actores que participan -trabajadores, ingenieros, patronos-, así como la singularidad de la empresa de negocios como una institución del sistema capitalista orientada a la obtención de ganancias. De esta manera abre la *caja negra de la producción*, a partir de la identificación de un saber obrero calificado, controlado por un cuerpo de técnicos que en base a su conocimiento ponen a andar la maquinaria de producción. En este análisis enfatiza la distinción entre bienes tangibles e intangibles, al decir que los primeros sólo son bienes de capital por la acción de los segundos, deben su eficiencia y productividad a los bienes intangibles acumulados por la comunidad. (Veblen, 2000: 212-214).

De esta manera Veblen presenta un original análisis del proceso de producción dándole un lugar central al proceso de aprendizaje colectivo y la acumulación de conocimiento. En su análisis, el conocimiento tecnológico es claramente un factor endógeno de la producción, que se expresa en la idea de *situación tecnológica*.

La Nueva Economía Institucional que propone North, es tributaria de los trabajos de Veblen y

ofrece, mediante la adaptación de herramientas más recientes del análisis económico, elementos específicos para el análisis de los procesos de innovación. North busca entender el cambio en las estructuras económicas. El problema central que se plantea es encontrar explicaciones de por qué el desarrollo de las distintas economías ha variado constantemente de manera desigual y sin un rumbo definido. Propone la explicación de que el errático devenir histórico de las economías proviene de las diferentes estructuras de incentivos que transmite la matriz institucional de las mismas (North, 1990). Este autor parte de una definición de instituciones como las reglas de juego que permiten reducir la incertidumbre en un marco de competencia con racionalidad limitada. El actor, individual o colectivo, compite por sobrevivir de acuerdo al sistema de incentivos vigente. La clave para entender las causas del desarrollo errático y desigual está en comprender la estructura institucional de las economías. Dichas estructuras son la fuente del crecimiento económico; sólo con instituciones políticas y económicas estables que reduzcan los costos de transacción el crecimiento es posible. A su vez la existencia de este tipo de instituciones depende de sistemas de confianza, que permitan el desarrollo de mercados económicos y políticos de tipo impersonal.

Para conocer estos sistemas de confianza que dan sustento a las instituciones vigentes en una economía, es necesario conocer las estructuras de incentivos incorporadas en la matriz institucional. Los incentivos son el tipo de enseñanza que las organizaciones transmiten a sus integrantes para sobrevivir en la competencia. Es compitiendo que los individuos innovan, y transforman las percepciones respecto a las oportunidades de obtener un mejor desempeño. North caracteriza las diferencias en los incentivos a partir de una tipología dicotómica: los “incentivos a la piratería” y los “incentivos al emprendimiento”, que se asemeja mucho a la idea de Veblen de distinción mediante la proeza y distinción mediante la industria (Veblen, 1899). Así, con reglas de juego que privilegien la depredación y los arreglos puntuales para favorecer intereses corporativos, habrá piratas que luchan entre sí por obtener de esa manera mayores beneficios. Por el contrario, cuando las reglas de juego distinguen grupos de presión e incentiven la cooperación dentro de un sistema de confianza compartido, habrá emprendedores.

Creo que este es el ejemplo más claro de los aportes del neoinstitucionalismo a los estudios de

innovación: la posibilidad de establecer nítidamente cómo los comportamientos individuales pueden ser explicados a partir de una estructura de incentivos (mecanismos de distinción). Creo que la principal virtud de los aportes institucionalistas es que se enfoca en este tema en concreto y logra una serie de categorías muy sencillas con una gran capacidad explicativa.

VI. El baúl de herramientas

Estas breves páginas bastan para constatar que la idea propuesta de revisar la caja de herramientas para el trabajo de investigación sobre los procesos de innovación es una tarea “pesada”. Sin duda no se trata de una caja pequeña, sino que cargamos ya con un *baúl de herramientas* que amenaza con aplastar al investigador con su peso.

Para ordenar el *baul* voy a enumerar lo que creo los aportes más importantes de cada corriente, tal como fueron expuestos en el texto precedente en base a lo que creo es la manera más operativa en vistas al trabajo de investigación.

La definición de la corriente evolucionista neoschumpeteriana como el *mainstream de la heterodoxia*, no se debe sólo a la constatación de la difusión de estas ideas, sino al convencimiento de que esta teoría es la que más y mejores elementos aporta para la comprensión de los procesos de innovación. Sin duda, buena parte del mérito proviene de que es la corriente de pensamiento que se ha dedicado específicamente a esta temática. Como dije antes, creo que la idea central que aporta esta teoría es el concepto de aprendizaje como núcleo teórico del que se desprende la noción de innovación como resolución de problemas y la idea de que existen diferentes trayectorias de aprendizaje de acuerdo a cada situación. A este núcleo se suman todos los aportes que fueron brevemente presentados en el apartado IV.

Si asumimos que este es el cuerpo de ideas que más y mejores herramientas provee para el análisis de los procesos de innovación, una forma sencilla de ordenar los aportes de otras corrientes es presentar las complementariedades que ofrecen para esta teoría.

En el caso del marxismo, creo que aporta una excelente explicación de los procesos de generación de

conocimiento, de cómo los sujetos en su práctica elaboran ideas para la producción. A la vez que le otorga una dimensión central a los conflictos vinculados a los procesos de innovación. El primer aspecto tiene un desarrollo exhaustivo también en algunos autores de la corriente evolucionista-neoschumpeteriana, pero considero que los aportes marxistas ofrecen algunos elementos filosóficos más refinados, siempre claro desde una perspectiva materialista-dialéctica. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el tratamiento del conflicto, este tema casi no es analizado por los principales autores evolucionistas, en parte porque no es un tema habitual en la economía. En tal sentido creo que las mismas categorías de Marx que permiten entender la actividad innovadora como *praxis*, permiten analizar el conflicto a partir de los procesos de innovación en las organizaciones productivas.

Resulta difícil diferenciar los aportes de Schumpeter, ya que buena parte de ellos están recogidos por la teoría evolucionista-neoschumpeteriana, en gran medida reelaborados con mayor precisión. Posiblemente las contribuciones más importantes de este autor refieren a la vigencia sobre las formas de competencia y mercados, así como a las motivaciones individuales para el desarrollo de la actividad innovadora.

Los aportes del modelo neoclásico al estudio de los procesos de innovación son claramente escasos. Sin embargo, creo que tanto el esquema de análisis marginalista, como la caracterización del actor racional maximizador, ofrecen herramientas que

han demostrado un gran poder analítico. Sin duda, en base a supuestos que se alejan demasiado de la realidad de los procesos económicos, y en particular de los procesos de cambio técnico en una perspectiva histórica. Pero esto no obsta que tengan un valor heurístico muy importante como recurso para el análisis de los fundamentos microeconómicos de la innovación.

Las teorías institucionalistas aportan, en especial desde una perspectiva histórica, a enriquecer el esquema de análisis del proceso de innovación como un proceso evolutivo, de mutua interacción entre el comportamiento de los actores y las instituciones. Asimismo, ofrecen un esquema sencillo pero muy adecuado, para el estudio de los sistemas de incentivos asociados a las formas institucionales. En tal sentido, contribuyen a avanzar en el estudio de cómo los actores operan de diferente manera en contextos diferentes.

Creo que buena parte de las ideas presentadas son herramientas válidas para el tratamiento de los problemas de innovación. El énfasis hecho en los fundamentos de cada uno de los aportes teóricos no responde a un preciosismo teórico sino a la necesidad explicitar tales fundamentos para evitar confusiones epistemológicas en el momento de articular los diferentes aportes. Creo sí, que es posible integrar estas contribuciones, pero supone un esfuerzo mayor que el hecho aquí, supone la elaboración de un único cuerpo teórico orientado por el problema de investigación.

NOTAS

1 "La falla fundamental de todo el materialismo precedente... reside en que solo capta la cosa, la realidad... bajo la forma de objeto o de contemplación, no como actividad humana sensorial, no como práctica." (Marx, 1952. Tesis 1).

2 Schumpeter ejemplifica este concepto con la conocida frase: "agreguemos sucesivamente todas las diligencias que queramos y no formarán nunca un ferrocarril" (Schumpeter; 1968: 75)

3 Veblen define a las instituciones como "hábitos de pensamiento prevalecientes respecto a relaciones y funciones sociales de los individuos y la comunidad" (Veblen, 1899: 76).

BIBLIOGRAFÍA:

- BAYCE, Rafael (1996). "Crítica de Marx a la dialéctica de Hegel y Tesis sobre Feuerbach". En: *Marx Hoy, encuentro sobre vigencia y renovación del marxismo*. Montevideo.
- BÉRTOLA, Luis (2000). *Ensayos de Historia Económica*. Trilce, Montevideo.
- DOSI, Giovanni (1984). *Technical change and industrial transformation*. Macmillan, Londres.

- _____ (1988). "The nature of innovative process", en: Dosi, Giovanni. (Editor) *Technical change and economic theory*. Pinter Publisher, Londres.
- ELSTER, Jon (1990[1983]) *El cambio tecnológico*. Gedisa, Barcelona.
- GALLEGO, José (2003). "El cambio tecnológico y la economía neoclásica" www.minas.unalmed.edu.co
- GROSSMAN, Gene – HELPMAN, Elhanan (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- HODGSON, Geoffrey (2001). *How economics forgot history*. Routledge, Londres - Nueva York.
- LUNDVALL, Bengt-Ake. (1985) *Product innovation and User Producer interaction*. Industrial Development Research Series N° 31, Aalborg University Press, Aalborg, Dinamarca.
- _____ (1988) "Innovation as an interactive process: from the user-producer interaction to the national system innovation", en: en G Dosi et al (eds.) *Technical change and economic theory*. Pinter Publisher, Londres.
- MALERBA, Franco - ORSENIGO, Luigi (2000). "Knowledge, innovative activities and industrial evolution". En: *Industrial and Corporate Change*, Volume 9, Number 2, pp 289-314. Oxford University Press.
- MARX, Karl. (1987a[1867]) *El capital. Crítica de la Economía Política*. Libro Primero. Ed. Cartago, Buenos Aires.
- _____ (1987b[1894]) *El capital. Crítica de la Economía Política*. Libro Tercero. Ed. Cartago, Buenos Aires.
- _____ (1971[1857-1858]) "El método de la economía política", en: *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse)*, Siglo XXI Editores, México,
- _____ (1952[1845]): "Tesis sobre Feuerbach", en Marx-Engels. *Obras Escogidas*, vol. 2. Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú.
- _____ (1978[1844]): "Crítica de la dialéctica de Hegel", en: *Obras de Marx y Engels/5*. Crítica-Grijalbo, Barcelona.
- Nelson, Richard. (1981) "Research on Productivity Growth and Differences". *Journal of Economic Literature*, setiembre.
- NELSON, Richard – Winter, Sidney. (1982) *An evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge.
- NORTH, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York:.
- POLANYI, Micheal (1966). *The tacit dimension*. Dobleday, Nueva York.
- ROMER, Paul. (1990) "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, 98 (5-Part II)
- SCHUMPETER, Joseph. (1946[1942]) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Ed. Claridad, Buenos Aires.
- _____ (1968[1912]) *Teoría del desarrollo económico*. FCE, México
- SOLOW, Robert. (1956). "A contribution to the theory of economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, febrero.
- VELEN, Thorstein (1899) *The Theory of the Leisure Class*. (<http://xroads.virginia.edu/~HYPER/VELEN/veblenhp.html>)
- _____ (2000[1908]) "Sobre la naturaleza del capital (1)" *Revista de Economía Institucional*, N° 2
- _____ (2001[1908]) "Sobre la naturaleza del capital (2)" *Revista de Economía Institucional*, N° 4

¿EL VIÑEDO URUGUAYO FUE EL CULTIVO DE LOS POBRES?

Daniele Bonfanti

1. La vitivinicultura uruguaya: desarrollo general e interpretaciones historiográficas

A partir de unos ensayos realizados en la década de los setenta del siglo XIX, la vitivinicultura uruguaya registró un rápido crecimiento, que se puso de manifiesto en la expansión de todos sus rubros (área de cultivo, cepas en producción, cosecha de uva y elaboración de vino) y se caracterizó por su carácter intensivo.

Los viñedos aumentaron en número y en extensión, pero proporcionalmente crecieron mucho más las cepas en producción y la uva cosechada. En el mismo sentido, la elaboración de vino registró un incremento superior al de los otros rubros, impulsada por la creciente demanda interna, en la cual tuvo un papel clave el aumento de la población y el componente migratorio proveniente de los países mediterráneos, cuya dieta incorporaba al vino como elemento básico. Proporcionalmente, la vitivinicultura creció a un ritmo superior con respecto a la agricultura, contribuyendo a su dinamización.

Después de las primeras experimentaciones que se distribuyeron en casi todo el territorio nacional, el cultivo se concentró en los departamentos de Montevideo y Canelones. Ya que no se pueden aducir justificaciones de tipo climático y geológico (al contrario, las tierras arenosas y la elevada humedad del sur son, en teoría, una desventaja para la viña) el proceso de concentración se puede explicar por la cercanía al principal mercado de consumo del país,

Montevideo que, en el período que estamos analizando, concentraba casi un tercio de la población total del país [cuadro 1].

El desempeño del sector resulta aún más importante, si se considera que, casi en sus comienzos, tuvo que enfrentar una gravísima crisis ecológica, que puso en duda su misma existencia, provocada por la filóxera¹. En la década de los noventa del siglo XIX, este parásito fue detectado en las vides uruguayas, muy probablemente provocada por la importación de sarmientos de origen francés. A pesar del carácter experimental de la vitivinicultura, se procedió a una rápida reconversión, promovida fundamentalmente por el sector privado y, en pocos años, se retomó la senda del crecimiento.

Desde el punto de vista de la estructura productiva, uno de los aspectos más característicos del cultivo ha sido la temprana subdivisión de la propiedad, hasta llegar a un cuadro caracterizado por predios de tamaño muy reducido. Ya en 1912 el ingeniero agrónomo Julio Frommel, varias veces responsable de la Dirección de Agronomía del Ministerio de Industrias, hacía explícito este rasgo de la vitivinicultura uruguaya. Frommel sostenía que si se hubiese dividido la superficie total cultivada a viña por el número de viticultores, se hubiese hallado que “en 1904, cada propietario no cultivaba menos de 3 hectáreas de viñedos, habiéndose reducido esa cifra en 1910, a 2,6 hectáreas”. Además, considerando que existía en el país un número representativo de viñas cuya superficie se encontraba entre las 20 y las 200 hectáreas, concluía que “la mayor parte de los viticultores no cultiva más que superficies en

Cuadro 1: Tasa de crecimiento anual de la vitivinicultura 1898-1930

	Uruguay	Montevideo – Canelones
Área de cultivo há.s.	3.9%	7.3%
Cepas en producción nº	5.1%	8.7%
Uva cosechada Kg.	7.7%	9.6%
Vino elaborado l.	8.8%	10.7%

Fuente: Elaboración propia Dirección General de Estadística, *Anuarios Estadísticos* (varios años)

* Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos (CEIL) y Departamento de Historia del Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo.
e-mail: tanobonfanti@yahoo.com

extremo pequeñas, es decir, que no explota sino las hectáreas que pueden manejar por sí mismos, sin tener que recurrir a la mano de obra ajena” (Lloyd, 1912:252).

El fuerte relacionamiento entre vitivinicultura y pequeña producción es subrayado por Barrán y Nahum en su ineludible obra sobre el desarrollo del sector agropecuario durante el proceso de modernización. Los dos autores, utilizando las cifras arrojadas por el censo nacional de 1908, ponen particular énfasis en el hecho de que la relación de una hectárea y media por cada trabajador empleado que, según sus cálculos, existía en la vitivinicultura uruguaya era “500 veces más de lo que podía ofrecer la ganadería” (Barrán-Nahum, 1978:16). Barrán y Nahum no profundizan el tema, aunque se puede inferir del texto que la viticultura es considerada un tipo de explotación característico de los sectores subordinados del campo uruguayo. Entre otras cosas, porque los dos autores utilizan la extensión de los predios como instrumento de medida para contabilizar la riqueza de un productor.

En su estudio de la agricultura de las primeras tres décadas del siglo XX, también Bertino y Bucheli, aunque más cautelosamente, ponen en evidencia que la extensión promedio de los viñedos era muy pequeña. Asimismo, sostienen que, en su gran mayoría, los predios estaban en manos de sus propietarios. Además, reutilizando en otro sentido los datos del censo nacional de 1908, subrayan que el dato de 3.599 trabajadores con un promedio de dos hectáreas, ofrecido por la estadística, demostraría el “carácter de explotación típicamente familiar” (Bertino-Bucheli, 2000:14).

Analizando directamente al sector, Beretta recalca el hecho de que “la actividad vitícola fue obra de pequeños productores” (Beretta, 1993:76). En este sentido, sostiene que, para los campesinos minifundistas, la viña se presentó “como uno de los factores de diversificación de la producción que le permitía incrementar sus ingresos” y, en un segundo plano, fue una producción que permitió acrecentar “su presencia en el mercado, generar nuevos ingresos y concurrir al mejoramiento de su calidad de vida” (Beretta, 2002:110-111). Esta mayor representación en el mercado, sin embargo, fue acompañada por una nueva dependencia hacia los grandes bodegueros que, a través del monopolio en la vinificación de la casi totalidad de la producción, terminaron favoreciendo “los procesos de concentración del capital que lideraría rápidamente a este sector” (Beretta, 2002:111).

El carácter dual del sector es profundizado por Baptista en su estudio sobre la innovación tecnológica en el sector. Según esta autora, la estructura de la propiedad que existía en la agricultura (coexistencia de un núcleo reducido de grandes propietarios y de un grupo muy amplio de pequeños propietarios) se trasladó a la viticultura. De este modo, el sector se encontró fuertemente polarizado entre dos extremos: uno, reducido en número, de grandes propietarios, generalmente bodegueros, y otro, muy extenso, de pequeños propietarios, con un viñedo cuyo tamaño no superaba las 10 hectáreas y que sólo excepcionalmente tenía la posibilidad de elaborar vino. Baptista subraya, además, la caída abrupta de la extensión promedio de los viñedos, que pasó de 7,4 hectáreas en 1892 a 2,5 hectáreas en 1930. Y, en el mismo sentido, presenta una estimación realizada en base a datos de 1915, en la que se muestra que “en dicho año el 71% de los viticultores uruguayos explotaba menos de 3 hectáreas de viñedos y ocupaban apenas el 22% de la superficie vitícola del país; mientras los viticultores con más de 20 hectáreas de viñedos eran poco más del 1%, pero agrupaban el 24% de la tierra destinada a este cultivo” (Baptista, 2005: 51).

Aunque con matices diferentes, provocados entre otras cosas por la mayor o menor especificidad de la investigación, todos los autores que analizaron el desarrollo histórico del sector, concuerdan en que se caracterizó por ser un cultivo de pequeños propietarios. Y considerando el amplio consenso en utilizar el tamaño de los predios como instrumento de medida para evaluar el bienestar de los empresarios rurales, de los textos puede desprenderse una clara relación entre este grupo de pequeños productores y los sectores más desfavorecidos del agro uruguayo. Aunque no siempre explicitado, el viñedo es considerado como un cultivo al cual recurrieron agricultores pobres, que lo utilizaron para mejorar su nivel de vida a través de una mayor inserción en el mercado.

2. Los costos de inversión de un viñedo

Existen diferentes estimaciones sobre los costos necesarios para implantar una viña. La primera fue presentada en 1899 por Pablo Varzi, uno de los pioneros en el sector. El segundo cálculo es de Teodoro Álvarez, un ingeniero agrónomo que publicó el primer libro técnico sobre el viñedo en 1909. Julio Frommel, en la publicación citada anteriormente de 1912, presentó su evaluación que fue retomada con

Cuadro 2: Costo aproximado de 1 há. de viña sin contar el terreno (1899)

	1er. año	2º año	3er. año	Total
3 roturaciones	\$ 15			\$ 15
50 zanjas	\$ 60			\$ 60
5.000 estacas	\$ 10			\$ 10
5.000 sarmientos	\$ 200 ¹			\$ 200
6 carpidas	\$ 90	\$ 90	\$ 90	\$ 270
3 azufratamientos	\$ 10	\$ 15	\$ 20	\$ 45
3 sulfatages	\$ 10	\$ 15	\$ 20	\$ 45
50 espalderas, piques, alambre		\$ 175		\$ 175
Poda	\$ 5	\$ 15	\$ 20	\$ 40
Ligaduras	\$ 10	\$ 15	\$ 15	\$ 40
Herramientas	\$ 101,40			
TOTAL	\$ 511,40	\$ 325	\$ 165	\$ 1.001,40

¹ En caso de barbados el costo aumenta 150 pesos

Fuente: BERETTA CURI, Alcides - DE FRUTOS, Estela (1999), *Un siglo de tradición. Primera historia de uvas y vinos del Uruguay*, Montevideo, Aguilar - Fundación Banco de Boston, p.79.

leves modificaciones en el Libro del Centenario de 1925, aunque los datos se refieren a 1923. El último cálculo pertenece al del empresario Francisco Piria, que presentó en un diario sus hipótesis sobre los costos necesarios para constituir un viñedo, en el medio de la crisis vitícola de 1925.

Estas estimaciones presentan más de un problema. En primer lugar, casi todas tienen una clara intencionalidad publicitaria. En segundo, no siempre podemos encontrar un examen detallado de las labores necesarias para poner en marcha un viñedo y, por ende, de su costo real. Sin embargo, y aún teniendo en cuenta estos inconvenientes, tienen una cierta coherencia interna, no fueron desmentidas en la época y, por haber sido presentadas en períodos diferentes, nos permiten plantear hipótesis sobre el desarrollo temporal del sector. Además, existe un difundido consenso en la historiografía para su utilización. Desde este punto de vista, creemos puedan ser consideradas como un punto de referencia útil para el análisis, por lo menos hasta que no se llegue a nuevas y mejores bases de comparación.

Cronológicamente, el primer cálculo sobre la inversión necesaria para implantar un viñedo es el de Pablo Varzi, que es también el más detallado. La carrera empresarial de Varzi comenzó en la década de los ochenta del siglo XIX, cuando a través de varios contratos con el estado pudo ampliar su pequeño taller en el que fabricaba sombreros. Dos veces diputado por el partido colorado, en varias ocasiones dirigente de gremiales empresariales, Varzi siguió el criterio general de los notables uruguayos y multiplicó sus ámbitos de actividad..

En este marco de diferenciación de su actividad económica, hay que insertar la compra de un terreno en Colón en el cual, en 1887, implantó uno de los primeros viñedos del país. Atacada por la filóxera en 1892 y rápidamente reconstruida, la viña de Varzi alcanzaba las 30 hectáreas a finales del siglo XIX. La fuerte apuesta del empresario en esta inversión resulta clara si se considera que, aún cuando la viña era parcialmente improductiva por efectos de la invasión filoxérica, en 1893 construyó una bodega, que vendió en 1912. Pero, dos años después y luego de algunos enfrentamientos con los bodegueros de la zona, fue uno de los promotores de la Sociedad Cooperativa de Viticultores, que se mantuvo por casi una década como una de las más importante empresa del sector (Beretta Curi, 1993).

En 1899, respondiendo a un cuestionario de la Asociación Rural del Uruguay, Varzi presentó las más detalladas estimaciones sobre la inversión necesaria para poner en marcha una hectárea de viña, pormenorizando los gastos en los diferentes rubros hasta el tercer año, último necesario para la formación de un viñedo y anterior al de la primera cosecha útil de uva.

Sin contar el costo para comprar el terreno, la inversión, según Varzi, alcanzaba los 1.001,40 pesos. El empresario, además especificaba que, en el caso en que la plantación se hiciese con barbados en lugar de sarmientos, el precio hubiese aumentado en 150 pesos. Aunque no hace mención específica a la mano de obra, es muy probable que incluyera su costo en los diferentes trabajos detallados en su pronóstico. Asimismo, consideraba el precio de las herramientas necesarias [Cuadro 2].

Los cálculos presentados por Varzi pueden ser comparados con algunas estimaciones casi contemporáneas sobre la explotación de una estancia de ganadería intensiva publicadas por el “El Día” en 1890 y “The Montevideo Times” en 1892, \$ 40.800 y \$ 40.175 respectivamente (Barrán-Nahum, 1971:159-165). No sabemos a qué zona del país se referían los dos diarios, aunque sospechamos que el valor monetario otorgado a las 1.992 hectáreas derive de un promedio nacional. Naturalmente, ya que no es el resultado de una serie completa de precios, la comparación tiene un valor relativo. Sin embargo, creemos que tenga su utilidad, entre otras cosas, porque tanto las estimaciones de Varzi como las de los dos diarios estaban dirigidas a un público parecido: el de los empresarios dispuestos a invertir de manera “no tradicional” en el campo.

Podemos comparar las dos estancias “modelo” con seis viñedos “paradigmáticos”, cuatro de los cuales son reales: el viñedo de Varzi, que, como hemos visto, tenía 30 hectáreas, y los de otros “precursores” del sector. Diego Pons, cabañero, y en múltiples ocasiones ministro, embajador, dirigente de gremiales empresariales y director de bancos estatales y privados, poseía un viñedo, cuya extensión alcanzó las 80 hectáreas, y una bodega en la Estación Suárez (departamento de Canelones). Federico R. Vidiella, también ministro, embajador, director de bancos estatales y dirigente de gremiales empresariales, destinó a la vitivinicultura dos terrenos: uno en Toledo (Canelones) de 10 hectáreas y otro en Colón de 36, con una bodega. Juan Campisteguy, varias veces ministro, diputado y senador, presidente de la República entre 1927 y 1931, fue uno de los primeros inversionistas en la vitivinicultura y fue uno de los principales bodegueros del período. Su viñedo en Las Piedras (Canelones) alcanzó las 75 hectáreas en 1915.

A los viñedos de los “precursores” hemos agregado otros dos, cuya extensión corresponde al promedio propuesto por Baptista (2005:51) en 1892 y en 1930, es decir 7,4 y 2,5 hectáreas respectivamente. Para otorgar mayor coherencia a la comparación, hemos procedido a algunos ajustes. A los costos estimados por Varzi, hemos agregado el precio promedio de la tierra para la zona de Canelones en el quinquenio 1886-1890 calculado por Barrán y Nahum (1971:667), aunque se refiera a tierras destinadas a ganadería [cuadro 3].

Lo más llamativo es que el valor de dos estancias de ganadería intensiva, es decir de una ganadería que requería un conjunto de inversiones particularmente elevadas, es casi siempre inferior (o equivalente en el caso de la propiedad de Varzi) a la de los más grandes viñedos uruguayos. Por ejemplo, las viñas de Pons y de Campisteguy duplican los costos de inversión de las estancias. Con respecto a los viñedos cuya extensión correspondía al promedio nacional de 1892 y 1930, los valores son claramente inferiores. Sin embargo, también en este caso, el gasto necesario para la puesta en marcha de una pequeña explotación no puede ser considerada en absoluto como una inversión pequeña.

La estimación que hizo el ingeniero agrónomo Teodoro Álvarez en 1909 es mucho menos precisa que la de Varzi [cuadro 4]. Los gastos no están diferenciados por año, no se hace referencia a todas las labores necesarias para la preparación del terreno y tampoco hay noticias de costos relacionados a la poda y a las ligaduras. En este sentido, parecería que Álvarez tomó en cuenta solamente los costos relacionados a la implantación de las espalderas. Confirmaría esta hipótesis el hecho de que no se citen a los sarmientos ni a los barbados, cuyo costo, como hemos visto, resultaba ser particularmente importante. En lo que se refiere al zanjeado, la reducción de

Cuadro 3: Comparación de gastos entre grandes viñedos y estancias (1890-1930)

Estancia 1890	\$ 40.800
Estancia 1892	\$ 40.175
Viñedo Pablo Varzi (30 hás.)	\$ 31.167
Viñedo Diego Pons (80 hás.)	\$ 83.112
Viñedo de Federico Vidiella (46 hás.)	\$ 47.789,4
Viñedo Juan Campisteguy (75 hás.)	\$ 77.917,5
Viñedo de 7,4 hás. (promedio 1892)	\$ 7.687,86
Viñedo de 2,5 hás. (promedio 1930)	\$ 2.597,25
Fuente: Elaboración propia sobre Barrán, José Pedro – Nahum, Benjamín (1971), op.cit., pp.159-165 y Beretta Curi, Alcides - De Frutos, Estela (1999), op.cit., p.79.	

Cuadro 4: Costo aproximado de 1 há. de viña sin contar el terreno (1909)

Zanjeado	\$ 40
50 hileras a \$ 1,50	\$ 75
Mano de obra, 8 jornales	\$ 8
Alambrado	\$ 32
Cuatro piques de quebracho	\$ 40
50 hileras de alambre	\$ 32
Dos muertos por hilera	\$ 6
Dos torniquetes por hilera	\$ 6
TOTAL	\$ 239

Fuente: Álvarez, Teodoro (1909), *Viticultura general adaptada al país*, Montevideo, Dornaleche y Reyes, p.74-75.

los gastos en 20 pesos se puede justificar por el hecho de que Álvarez parecería proponer una estructura del viñedo diferente de la de Varzi, con una menor intensidad de cepas, algo que podría justificar la reducción del precio. La novedad principal de los cálculos del ingeniero agrónomo es que nos ofrece una primera información sobre los costos de la mano de obra no especializada del campo. Con estas salvedades, existen algunas equivalencias entre los dos cálculos. Por ejemplo, si comparáramos solamente los costos de la implantación de las espalderas, únicos trabajos citados en las dos estimaciones, podemos hallar algunas correspondencias en los precios (185 pesos por Varzi y 199 por Álvarez).

La tercera estimación es la de Julio Frommel, publicada en dos ocasiones. Originalmente formó parte de una nota que el mismo Frommel presentó en una publicación destinada a la exposición universal de Londres de 1913. En 1925 estas cifras fueron retomadas en el *Libro del Centenario*, modificando el costo promedio de una hectárea y los gastos de la vendimia, según precios de 1923 [cuadro 5].

Seguramente es la estimación menos detallada. Sospechamos, además, que adolezca de las intencionalidades publicitarias de las dos publicaciones en que estaba contenida. Desde este punto de vista, por ejemplo, parecería discutible el hecho de que el

costo de una hectárea haya pasado de \$ 45,5 en 1895 a \$ 200 en 1912 y \$ 300 en 1924, mientras que los costos hasta la primera cosecha hayan caído también en relación con aquellos presentados por Álvarez que, hemos visto, no contenían algunos de los trabajos fundamentales para una plantación. Frommel fue un ingeniero agrónomo reconocido y experto en vitivinicultura. Sin embargo, también estuvo al frente la Dirección de Agronomía del Ministerio de Industrias por muchos años. No sabemos si primaron razones de tipo técnicas o de tipo político, pero lo que se quiere resaltar en su nota es que la viticultura ofrecía una ganancia neta del 13%, es decir que era una actividad altamente rentable, comparable o hasta superior a la ganadería.

Las estimaciones de Frommel, particularmente las referidas a 1923, desentonan con las que hizo dos años después Francisco Piria, que poseía 200 hectáreas de viñedo en Piriápolis². Sus cálculos sobre los costos de implantación de una viña fueron presentados en medio de la primera crisis de sobreproducción de la vitivinicultura uruguaya. Desde este punto de vista, mientras las evaluaciones anteriores podían adolecer de una visión optimista, las de Piria tenían la intencionalidad opuesta. Lo que el empresario quería demostrar era que la actividad daba

Cuadro 5: Costo aproximado de 1 há. de viña (1912-1924)

Año	1912	1923
Valor de una hectárea de tierra	\$ 200	\$ 300
Plantación y cultivo hasta la 1ª cosecha	\$ 200	\$ 200
Construcción de lagar y aperos por há.	\$ 200	\$ 200
TOTAL	\$ 600	\$ 700
Interés al 8%	\$ 48	\$ 56
Gastos de vendimia y cultivo	\$ 100	\$ 140
TOTAL INSTALACIÓN + VENDIMIA	\$ 748	\$ 896

Fuente: Lloyd, Reginald y otros, *Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el siglo XX*, Londres, 1912 y López Campaña, Perfecto (dir.), *El libro del centenario del Uruguay 1825-1925*, Montevideo, Consejo Nacional de Administración – Capurro y Cía, 1925.

Cuadro 6: Costo de 4 há. de viña más 1 há. destinada a animales (1925)

Terreno, 5 há. a \$ 500	\$ 2.500
Gastos para formar el viñedo, \$1850 por há.	\$ 7.400
Gastos jornales, 1 peón a \$ 1.30 diarios	\$ 474
Interés de capital al 7%	\$ 693
Deterioro de herramientas, repuestos, etc.	\$ 150
Contribución directa por el terreno	\$ 16
Costos vendimia	\$ 240
TOTAL	\$ 11.473

Fuente: Francisco Piria, "Como se hunde al viticultor uruguayo", en El Imparcial, 3 de abril de 1925.

pérdidas. Además, habría que considerar el hecho de que el empresario no da la sensación de haber sido un hombre muy confiable para los números, ya que sus estimaciones, en general, tienden a excederse, como toda su personalidad³.

Hemos reconstruido su estimación con algunos ajustes. El deterioro de herramientas, los repuestos de máquinas y los ingredientes para la destrucción de hormigueros fueron calculados dos veces por el empresario, multiplicando por cinco su costo en la segunda ocasión. Análogo razonamiento para la contribución directa y los gastos de un jornalero a lo largo del año, componentes que, por el tono del artículo, enfurecían a Piria. Los 1.850 pesos por hectárea para la puesta en producción de la viña parecen ser exagerados ya que algunos gastos relativos a la reconstrucción del viñedo de Adolfo Artagaveytia, contemporáneos a los cálculos de Piria, inducen a pensar que la cifra necesaria para organizar las espalderas fuese levemente menor⁴. Sin embargo, no podemos descartar una diferente constitución productiva, y una mayor o menor cercanía de las espalderas podría haber modificado sensiblemente los costos [cuadro 6].

En realidad, las características personales de Piria nos inducen a desconfiar de cualquier tipo de información que nos pueda ofrecer. Convendría, sin embargo, tener presente que en la época la opinión del empresario fue fuertemente criticada pero no por las informaciones relacionadas a los costos de implantación de un viñedo, sino por otras razones⁵.

3 ¿Los pequeños productores podían enfrentar los costos de inversión de un viñedo?

Una vez descriptos los gastos necesarios para implantar un viñedo, surge espontáneamente la

interrogación que se plantea como título de este apartado. Es decir, si era posible para un agricultor minifundista o para un peón rural alcanzar, en el período analizado, la capitalización necesaria para poder enfrentar los costos de implantación de un terreno de 2,5 hectáreas destinado a viña, que sabemos representa el promedio de 1930. Partiremos de la suposición, que creemos no muy alejada de la realidad, de que los cálculos más adecuados sean los de Varzi, algo que implicaría que el viñedo promedio alcanzara un costo de \$ 2.685,6⁶.

Intentaremos analizar las posibilidades de ahorro y capitalización de dos hipotéticos productores. El primero es un peón rural. El segundo un minifundista según los criterios de las fuentes y de la historiografía; es decir, un pequeño propietario o arrendatario de una finca de 50 hectáreas, destinada a la producción cerealera.

Comenzaremos examinando el primero de los casos en cuestión. Según los datos analizados, en 1909 el jornal de un peón alcanzaba el peso diario, mientras que en 1925 llegaba a 1,30. Si el peón hubiese trabajado todos los días, hubiese obtenido una ganancia bruta anual de 356 pesos en 1909 y de 474 pesos en 1925, aunque sabemos que existía una gran irregularidad en el sueldo, tanto hacia el alza como hacia la baja.

Desde un punto de vista temporal, si el hipotético peón hubiese podido ahorrar todo su sueldo sin incurrir en ningún tipo de gasto habría tenido que trabajar seis años todos los días para alcanzar la acumulación necesaria para la compra de 2,5 hectáreas de viña. Después, habría tenido que dividir su tiempo de trabajo entre el empleo jornalero y las labores necesarias para la puesta en producción del viñedo que, recordamos, comienza a ser productivo solamente al cuarto año a partir de su implantación. En este sentido, hubiese sido indispensable para el hipotético peón tener un conocimiento previo sobre el cultivo de la vid. Solo y solamente a partir del

cuarto año, este trabajador hubiera podido independizarse, esperando una buena cosecha.

Sin ser imposibles, estas conjeturas son poco creíbles. Por las mismas características del peonazgo, es decir su contratación jornalera, era bastante difícil que alguien lograra emplearse todo el año. El mercado de trabajo se basaba en un excedente de oferta de mano de obra con estas características, algo que, entre otras cosas, implicaba una difusión de la contratación “de palabra” afuera de cualquier tipo de salario prescripto. Además hubiese sido mucho más barato para el empleador contratar a un trabajador por el plazo de un año que por día, ya que los costos hubiesen descendido sensiblemente. La hipótesis de que un jornalero no tuviese que enfrentar ningún tipo de gasto a lo largo de varios años y que pudiese ahorrar la totalidad de su sueldo tampoco resulta verosímil, a menos que estuviese insertado en una estructura productiva de tipo familiar. Es decir, que su empleo temporario correspondiera a la estrategia de supervivencia de una familia que ya tenía una pequeña propiedad o un arrendamiento. En síntesis, la llegada a la propiedad por parte de un peón jornalero a través del ahorro no parece ser una hipótesis plausible, aunque tampoco tenemos pruebas concluyentes de que este proceso de ascenso social fuese absolutamente inviable.

Para el caso del campesino minifundista, hemos construido un modelo a partir de un conjunto de datos. Desde el punto de vista de la extensión de la propiedad y de la organización productiva, hemos tomado en cuenta unos cálculos presentados en 1902 por Julio Frommel y Enrique Delucchi al Ministro de Fomento Gregorio L. Rodríguez (Barrán-Nahúm, 1973: 267-268). Según este informe oficial de los dos ingenieros agrónomos, un chacarero estándar poseía 50 hectáreas, de las cuales 30 estaban dedicadas a trigo, 8 a maíz y 12 para el potrero y el jardín. Además, poseía 14 bueyes, 7 caballos, 7 vacas y el conjunto de maquinarias e instrumentos necesarios para la puesta en producción de la propiedad. La extensión corresponde así a la del minifundio tradicional.

Según este informe, la capitalización necesaria para la adquisición de esta chacra alcanzaba los 2.545 pesos, otorgando a la tierra un valor de 30 pesos la hectárea, claramente inferior al promedio del período. Además, Frommel y Delucchi no consideraron la presencia de una casa ni los gastos para su construcción. De todas maneras, consideraremos, por lo menos en un primer momento, que el agricultor haya enfrentado y superado los gastos de capitalización primitiva y tenga en funcionamiento su minifundio. Desde el punto de vista de la producción partimos

de la hipótesis de que pudo mantener, entre 1900 y 1930, el nivel de productividad promedio para trigo y maíz, vendiéndolos también al precio promedio.

Para el cálculo de los gastos hemos considerado los costos estimados por los dos ingenieros agrónomos en 163 pesos. Esto a pesar del hecho de que Frommel y Delucchi se refirieron solamente a la semilla de trigo, a la trilla, a una amortización del 10% sobre los instrumentos y maquinas y a gastos menores de cosecha y compostura. Quedan excluidos así, otros desembolsos que, muy probablemente, un pequeño productor tenía que enfrentar, por ejemplo, el alquiler de una cosechadora y los gastos para embolsar los productos. Además no hemos tomado en cuenta otros gastos posibles, aunque previsibles, relacionados a la refacción de la casa o la reposición de los animales.

A los costos de producción de Frommel y Delucchi, hemos sumado los gastos necesarios para la alimentación de una familia de siete personas, calculados en 1895 por el estanciero Carlos Arocena, que ascendían a la cifra de 383,25 pesos anuales (Barrán-Nahúm, 1971:281-284). Desde el punto de vista de las previsiones sobre la viabilidad de una chacra, la opinión de Arocena era opuesta a la de los dos ingenieros agrónomos. Si para estos últimos, una pequeña explotación era rentable, para el primero resultaba ser una actividad en claro déficit. Así, de algún modo, el optimismo de unos se compensa con el pesimismo de otro. Dato más relevante es que una unidad de 7 personas correspondía aproximadamente al promedio familiar del período por lo que se refiere al área rural. Además, nos permite eliminar los costos de mano de obra.

Todos los gastos computados (producción y alimentación) siguen la variable del IPC del período en cuestión y, por ende, supondremos que el valor monetario no haya tenido desvalorizaciones o valorizaciones fuera de las del IPC. Es altamente probable, así, que este modelo productor tenga un nivel de ganancias máximo y un nivel de gastos mínimo. Tomaremos en cuenta dos posibilidades: la de un propietario y la de un arrendatario. El valor de los arrendamientos es el calculado por Barrán y Nahúm (1973:467-468 y 1977:430) y por Balbis (1995: 114-141). Sin embargo, convendría considerar que estas evaluaciones corresponden al arrendamiento ganadero que tenía valores inferiores al de la agricultura.

Sin dudas, este esquema comparativo es impugnable en muchos aspectos. Casi todos los valores de referencia pueden ser puestos en discusión: razonamos con promedios; el costo del arrendamiento

se refiere a la ganadería; no se toman en cuenta los problemas de erosión del suelo; el traslado de la serie del IPC a los gastos de mantenimiento de una familia campesina y a sus costos de producción es, por lo menos, aventurado; los puntos de referencia iniciales están influenciados por la intencionalidad de sus autores; la familia se mantiene siempre con siete elementos. Sin embargo, asumiendo todos los límites citados, creemos que este sea un punto de partida útil, aún cuando debería mejorarse, para examinar las posibilidades de acumulación de un pequeño productor rural en las primeras décadas del siglo XX.

El cuadro presenta todos los problemas de la producción cerealera minifundista, aún cuando el productor analizado tenga un nivel de gastos muy probablemente por debajo de los reales y niveles de productividad y ganancias maximizados. Tanto los precios como la productividad tienen un desempeño inconstante, con marcadas oscilaciones. A principios de siglo la actividad agrícola es claramente deficiente, aunque en el quinquenio sucesivo mejora su desempeño hasta alcanzar, en el quinquenio 1920-24 rendimientos altamente positivos, para luego decaer. De todas maneras, el desempeño de esta chacra “modelo” aparenta ser mucho más alentador de lo que las fuentes relatan. Algo que podría explicar el por qué los pequeños productores resistieron en sus propiedades, aunque los testimonios de los técnicos y de la élite pronostiquen su desaparición a lo largo de prácticamente toda la historia uruguaya⁷ [cuadro 7].

Superficialmente, el arrendamiento parecería ser más viable que la propiedad, ya que desde 1905 aseguraba el mantenimiento de la familia y una ganancia que, por lo menos desde 1915, no era pequeña. Sin embargo, convendría recordar que los costos de arriendo no se refieren a tierras agrícolas y que, en este caso, deberíamos considerar una continuidad

en el contrato de alquiler que no fue común en el período. De todas maneras, aún en las mejores condiciones, el arrendamiento no lograba garantizar la acumulación necesaria para la compra de la chacra, los animales y la maquinaria, calculada por Frommel y Delucchi en 2.545 pesos.

En lo relativo al viñedo, podemos plantear algunas hipótesis. La más sencilla es que el pequeño productor comenzara a utilizar parte de las hectáreas destinadas al jardín para la puesta en producción de una viña. Esta estrategia tendría algunas correlaciones lógicas con datos macroeconómicos. Por ejemplo, concordaría con el aumento del número de productores con un tamaño del área de cultivo extremadamente reducido en el mismo período. Además, aún considerando los cuatro años de espera hasta que el viñedo llegara a ser productivo, la inversión se justificaría por su elevada rentabilidad. Considerando el promedio de productividad de una hectárea de viña a nivel nacional, las ganancias obtenidas por 10 Kg. de uva puestos en bodega (es decir, desquitando los costos de transporte y de pesa) son bastante elevadas [cuadro 8].

Cuadro 8: ganancia bruta promedio de una há. de viña según precio uva

1913-16	185,55 \$
1917-20	358,22 \$
1921-24	461,78 \$
Fuente: Luis Caviglia. “Perspectivas de la vitivinicultura nacional. Lo que es y lo que debe ser”, La Mañana, Montevideo, 22 de marzo de 1925.	

Comparando estos valores con los guarismos de 30 hectáreas de trigo y 8 de maíz, queda de manifiesto la conveniencia de diversificar la producción. Es cierto que deberíamos desquitar los costos de la

Cuadro 7: Ganancias de un establecimiento minifundista de 50 há.

	Ganancia bruta (maíz+trigo)	Gastos de la producción	Alimentación de la familia	Ganancia neta propietario	Ganancia neta arrendatario
1900-04	590,14 \$	326 \$	440,08 \$	- 12,94 \$	- 15,14 \$
1905-09	880,97 \$	374,32 \$	509,91 \$	183,39 \$	179,40 \$
1910-14	878,15 \$	427,28 \$	582,05 \$	82,46 \$	75,23 \$
1915-19	1.247,79 \$	583,32 \$	794,61 \$	161,52 \$	158,81 \$
1920-24	1.778,67 \$	494,36 \$	673,43 \$	856,06 \$	851,10 \$
1925-30	1.389,15 \$	596,84 \$	776,23 \$	328 \$	325,07 \$
Fuente: elaboración propia sobre Barrán-Nahúm, (1971:281-284) y (1973: 267-268), Balbis (1995: 114-141) y Bértola (1998).					

vendimia (\$ 100 en 1912 y \$ 140 en 1923 según Frommel). Sin embargo, es altamente probable que este importe se redujera en el caso de un campesino munifundista con la utilización de la mano de obra familiar.

Sin embargo, esta parece una interpretación un poco simplista. Solamente un propietario hubiese tenido la seguridad de que la implantación de un viñedo se hubiese transformado en una fuente de mayor ganancia. Para un arrendatario, solamente en el caso de tener la certeza absoluta de la continuidad de su contrato (caso, por otro lado, bastante raro) tendría sentido esta inversión. Y, de todos modos, si consideramos válido el esquema planteado, hubiese sido más lógico para el arrendatario destinar todos sus ahorros para la compra del terreno en lugar de tomar el camino de una arriesgada diferenciación productiva.

4. La medianería como compromiso: una hipótesis de trabajo

En 1925, en ocasión de la citada crisis de sobreproducción de vinos, que fue caracterizada por una abrupta caída del precio de la uva, los pequeños productores acusaron a los bodegueros de haber provocado especulativamente excesivos rendimientos a través de la puesta en el mercado de vinos artificiales y adulterados. La prensa de aquel año recogió las protestas de estos viticultores perjudicados. El 30 de abril en Las Piedras estos productores llegaron a organizar la primera y efímera organización gremial, el Sindicato de Viticultores.

Entre los impulsores de esta estructura que defendía los intereses de los “pobres” viticultores se encontraban: Arturo Rodríguez, ingeniero, docente en la Facultad de Matemáticas, varias veces director de ferrocarriles y de vialidad, presidente de la Junta Auxiliar de Las Piedras, que poseía en esta localidad 6 hectáreas de viña; Adolfo Artagaveytía, abogado, dirigente de la Asociación Rural en varias ocasiones, miembro de una sociedad que poseía cuatro establecimientos agropecuarios en Uruguay (Haras Las Acacias, Santa María del Yi, Haras Santa Lucía y Cabañas Las Piedras), una en Argentina (San Ramón de Guaminí) que poseía un viñedo de 10 hectáreas en Las Piedras; Enrique Pouey, médico-cirujano y obstétrico, vicepresidente del Liceo Francés, con un viñedo en Canelones; Manuel Rodríguez Castroman, médico cirujano, concesionario de los derechos de explotación de la Isla de Lobos que vendió a la *The*

Uruguayan Lobos Fishing Company, poseía un viñedo de 10 hectáreas en Las Piedras con una bodega; Ricardo Shaw, dueño de la firma Juan Shaw y Co., dedicada a la importación de maquinarias agrícolas y productos para la construcción. Shaw poseía 5 hectáreas de viñedo en Las Piedras.

Los estudios de Beretta sobre el sector empresarial uruguayo muestran un conjunto de industriales, comerciantes y políticos que diferenciaron sus negocios también en la viticultura. En algunos casos, este núcleo hizo inversiones bastante elevadas por lo que atañe a la compra de tierra, pero, en su gran mayoría, puso en producción viñedos pequeños, que correspondían o superaban levemente el promedio nacional. Citando solamente algunos casos, el industrial tabacalero Juan Salgueiro poseía 5 hectáreas de viña; Juan Bautista Bidegaray, propietario del más importante aserradero del país, y Carlo Dighiero, importador de maquinaria para uso doméstico e industrial, poseían 2 hectáreas. Otro comerciante, Félix Ortíz de Taranco, tuvo un viñedo de 4 hectáreas, mientras el estanciero Santiago Bordaberry poseía una pequeña viña de 9 hectáreas (Beretta, 2002:117-120).

También el elenco político se caracterizó por inversiones en el sector. Además de los casos mencionados con anterioridad, citamos a José Batlle y Ordóñez, que destinó a viña 3 hectáreas de su chacra en Piedras Blancas, Domingo Arena y José María Castellanos, que poseían un viñedo levemente más pequeño, de 2 hectáreas.

Podríamos seguir en este listado. Todavía faltan series y estudios que nos permitan analizar la exacta condición económica de los viticultores en los comienzos del sector. Sin embargo una visión superficial nos permite descubrir un número elevado de estos notables que estaban diversificando en la viticultura, entre otros sectores. Sin embargo, podemos encontrar un conjunto de indicios que nos permiten llegar a la conclusión de que los primeros inversionistas pertenecían a sectores ajenos a la producción agrícola.

En un libro de 1919, el enólogo Arminio Galanti sostenía que, entre las causas del éxito de la vitivinicultura uruguaya, tenía que considerarse “*la holgada situación económica de los vitivinicultores*” (1919:105), que les permitía alcanzar buenos niveles de calidad. En la misma publicación, Galanti presentaba un listado de productores. No sabemos con exactitud el año al cual se refiera el enólogo, sin embargo es muy probable que sea 1917 o 1918. En estos dos años, en Canelones se estaban cultivando respectivamente 1.301 hectáreas (1917) y 1.564 hás.

(1918). Galanti da el nombre de 168 productores por un total de 1.050 hás. a los cuales agrega 213 vitivinicultores “anónimos” con terrenos inferiores a las 2 hectáreas. La extensión total de los viñedos pertenecientes al sector de notables alcanza las 546 hás., correspondiente al 42% de la superficie cultivada en 1917 y al 35% de 1918.

Es probable que esta cifra deba aumentarse, ya que en el listado de productores no se citan las 120 hectáreas del establecimiento La Viña Universal de Isidro Alegressa, situadas en Las Piedras. Asimismo, es también posible que entre los viñedos con una extensión inferior a las dos hás. se encuentren personajes de la élite, ya que en el listado de Galanti no está registrado, por ejemplo, el nombre del médico Enrique Pouey que, sabemos, tenía una viña en el departamento canario.

Este sector de notables presente en la vitivinicultura era bastante heterogéneo. Por supuesto, existen claras diferencias entre Campisteguy y Rodríguez Castroman, tanto por el tamaño de la inversión como por el peso social. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización de la producción, esta disparidad se reduce por la necesidad de encontrar el modo de hacer rentable el viñedo. Si, en el caso de los grandes establecimientos se organizó la producción en sentido industrial, para un productor con una pequeña extensión (pero con grandes posibilidades económicas) se imponía la necesidad de encontrar formas manejables pero no menos rentables.

Aunque el tamaño de los predios de estos viticultores corresponde al núcleo de los pequeños y medianos productores, es claro que esta “pequeñez” es superficial. La viña parece ser una inversión más, que podía contribuir a aumentar aún más los dividendos constituidos por un elevado número de emprendimientos, en el marco de una diferenciación que permitía multiplicar y optimizar las ganancias. Considerada la rentabilidad del viñedo, no parece insensato arriesgar la hipótesis de que, quienes tuviesen los capitales necesarios, invirtieran en un sector lucrativo y en expansión. Sin embargo, sería erróneo considerar a estos empresarios y hombres políticos como equivalentes a “minifundistas”.

Desde el punto de vista de nuestro análisis, estos grandes “pequeños productores” tenían el problema opuesto al de los pequeños productores minifundistas. Sin duda, podían enfrentar los gastos de implantación de un viñedo sin particulares inconvenientes. Sin embargo, no podían cumplir con los múltiples cuidados que necesita un viñedo a lo largo de un año. Parece lícito preguntarse si era posible que un importador como Shaw o un político

como Batlle y Ordóñez abandonaran sus respectivos quehaceres para dedicarse a un cultivo tan intensivo en trabajo como es el de la uva. Y, desde este punto de vista, necesitaban, una vez implantado el viñedo, de alguien que pudiera hacerse cargo de la producción, garantizando un buen nivel de ganancias aunque no en su totalidad.

Entre los actuales productores es bastante común encontrar a antiguos medianeros, que comenzaron sus actividades en los años veinte y que, a través de este tipo de contrato, alcanzaron la compra de su propiedad en un lapso de quince o veinte años. Por ahora, es difícil establecer con exactitud el peso de la medianería en el sector. No existen registros completos y parecería que los acuerdos “de palabra” fueron una práctica bastante difundida. Sin embargo, un conjunto de datos cualitativos demostraría la extensión de esta forma de propiedad en el sector.

A veces tenemos que recurrir a testimonios de los mismos productores o de sus herederos. Las informaciones sobre estos viticultores corresponden al esquema clásico del inmigrante “de éxito”. Llegaron al país en el ámbito de una cadena migratoria ya activada. Provenían de una zona de Europa en la cual existía una fuerte tradición productiva (la Liguria), es decir poseían conocimientos previos sobre el cultivo de la vid que supieron aplicar de forma provechosa en el país de llegada. Tuvieron un pasaje como medianero-arrendatarios que les permitió la acumulación necesaria para alcanzar, en tiempos relativamente breves, la compra de un terreno.

En el caso más documentado, el de Cesare Secondino Pisano, se puede establecer con exactitud tanto el período como medianero (los años veinte) como los propietarios del terreno. En efecto, Pisano tuvo un contrato con los hermanos Vero, uno escribano y el otro médico de Canelones, propietarios de un terreno de 2 hectáreas en Canelones, según Galanti. Evidentemente, los Vero encontraban incompatible su actividad profesional con el cultivo de la vid y estimaban mucho más rentable compartir los riesgos y las ganancias con un trabajador rural especializado (Baptista, 2005:98-100).

Además de los recuerdos de los descendientes de los primeros productores, tenemos también datos más “objetivos”. Galanti cita algunos casos de productores que estaban explotando viñedos y bodegas ajenas, por ejemplo Luis Coll y Juan Dellepiane (Galanti, 1919: 149-153). El caso más documentado es el del viñedo de los Artagaveytia. Parte de las 10 hectáreas de viña fueron puestas en medianería en 1922. Los primeros datos sobre su producción son de 1924. Hasta 1933 el contrato de medianería seguía

Cuadro 10: Productividad del viñedo de los Artagaveytia

años	producción (Kg.)	precio uva los 10 Kg.	ganancia de cada parte
1924	4.955	0.90 \$	455.99 \$
1925	22.139	0.60 \$	664.17 \$
1926	21.627	0.59 \$	637.99 \$
1927 ^a	36.039	0.85 \$	1.558.40 \$
1928	31.515	0.60 \$	945.45 \$
1930	24.252	0.52 \$	630.55 \$
1931	32.948	0.64 \$	1.094.04 ^b

Fuente: elaboración propia sobre Colección de manuscritos del Museo Histórico, Nacional. Archivo Artagaveytia, tomos LI-LIX. Faltan datos sobre 1929.

^a Total de dos tipos de uva diferente (Harriague y Semillón) con algunas leves diferencias de precio.

^b Está sumada la ganancia de 1.241 Kg. de uva para vino elaborados por Costa.

funcionando con la misma persona, Enrique Costa⁸. Aunque, muy probablemente, el contrato preveía la división de los gastos, además de las ganancias, la utilización de un medianero garantizó mantener un nivel de productividad que pudo superar las frecuentes caídas de precio de la uva, además de hacer frente a las labores necesarias [cuadro 10].

Lo más llamativo de la medianería Costa es el inmediato salto en los niveles de producción, que se multiplican por cuatro entre 1924 y 1925. Algo que nos induce a pensar que el medianero Costa tuviese experiencias y conocimientos previos. Asimismo, resalta la elevada rentabilidad. Considerando que de la documentación trasciende un promedio de 60 pesos anuales para la manutención y la expansión del viñedo, aún considerando los costos de alimentación de una familia, es evidente que una viña en medianería representaba una fuente de ganancia mayor a la de la chacra tradicional. Las principales complicaciones para el medianero derivaban de las repentinas pero constantes caídas de precios de la uva que no respondían tanto a una excesiva producción cuanto a políticas especulativas de los bodegueros.

No conviene llegar a conclusiones improvisadas. Sin embargo, el desarrollo de la vitivinicultura y el recurso a la medianería podría ayudar a replantear algunos problemas del mundo rural uruguayo a comienzos del siglo XX. O, por lo menos, a abrir nuevos ámbitos de estudio. En primer lugar, en relación a la extensión de una explotación. Es comprensible que en un país cuya economía se fundamenta en la ganadería se insista en la extensión de los predios. Sin embargo, es este un dato que, por sí mismo, parece insuficiente para establecer el nivel económico de un productor. Por lo menos en el caso de la vitivinicultura (y, muy probablemente, también para

otros cultivos, particularmente los agro-industriales), una extensión reducida podría corresponder a una inversión muy elevada. Inversión que, de todas maneras, con dificultad podían enfrentar los pequeños productores minifundistas.

Así las cosas, para medir el bienestar de los pequeños productores rurales la propiedad por sí sola no tendría un valor explicativo clave, ya que el tema de estudio debería ser, más bien, la productividad. Por lo menos por un período específico (los años veinte) y para un sector particular (la viticultura) existieron buenas posibilidades de acumulación por parte de los no propietarios. Algo que podría, entre otras cosas, abrir el espectro del análisis hacia un sector con un evidente dinamismo y cuyas estrategias de supervivencia resultan estar bien alejadas de la imagen tradicional de los pequeños productores crónicamente estancados.

Con respecto a lo específico de la viticultura, el examen de las estrategias de los medianeros parece modificar radicalmente el eje del estudio de los “precursores” del sector. Aunque propietarios, los primeros inversionistas en muchas ocasiones no podían hacer frente a los trabajos de una viña, más allá del hecho de que mantenían la titularidad del viñedo. Por otra parte, independientemente del hecho de que no aparecían de forma visible, los medianeros eran los que trabajaban la viña. La vid sigue siendo, así, un cultivo de pequeños propietarios, pero este examen permite vislumbrar a quienes realmente desarrollaron el sector. En el mismo sentido, pone de manifiesto la existencia de intereses que terminaban uniendo a dos grupos contrapuestos (propietarios y medianeros), algo que contribuye a explicar, por lo menos en parte, la escasa conflictividad en la viticultura.

NOTAS

1 La filóxera es una enfermedad de la vid provocada por el insecto *Phylloxera vastatrix*. Este parásito, inofensivo para las raíces de las vides americanas, tuvo un efecto destructivo en las vides europeas cuando fue introducido casualmente en el viejo continente en la segunda mitad del siglo XIX. La crisis productiva desatada por la filóxera llegó a amenazar de extinción a la misma viticultura europea. La única forma para remediar los efectos de la enfermedad es insertar las vides en un porta injerto de vides americanas.

2 *Como se hunde al viticultor uruguayo* por Francisco Piria, en *El Imparcial*, Montevideo, 3 de abril de 1925.

3 Por ejemplo, en 1896, de regreso de un viaje a Europa, Piria declaró que había traído sarmientos de 400 variedades, es decir una cifra cuatro veces superior a la que ofrece la naturaleza, "Noticias", *El Plata*, Canelones, 19 de enero de 1896, p.2.

4 En 1924 la familia Artagaveytia gastó 69.50 pesos para la compra de 46 cabeceras de viña y 70 pickets de quebracho, algo que implicaría un costo por hectárea parecido al calculado por Varzi. Sin embargo, el terreno de los Artagaveytia estaba en medianería y, aunque no se logra entender exactamente, es altamente probable que los costos estuviesen compartidos entre propietario y medianero. En este caso, los costos deberían multiplicarse por dos, acercándose a los estimados por Piria, cfr. Colección de manuscritos del Museo Histórico Nacional. Archivo Artagaveytia. T.CIV, h.145.

5 Se consideraba que Piria estuviese interviniendo en el debate público sobre la crisis de la vitivinicultura apoyando la formación de una bodega cooperativa no por convicción, sino para promocionar el remate de una bodega de su propiedad, cfr. *La falsificación de vinos nacionales* por Teddy, *La Democracia*, Montevideo, 17 de marzo de 1925 y la nota homónima en *La Democracia*, Montevideo, 3 de abril de 1925.

6 Para tener un punto de referencia, hemos utilizado los cinco cálculos presentados a los cuales hemos sumado el promedio del costo por hectárea que presentaron Barrán y Nahum. Los promedios de los dos autores se refieren a terrenos destinados a la ganadería, muy seguramente con costos inferiores a los de la agricultura. Sin embargo, creemos igualmente útil tener unos puntos de referencia.

7 El carácter rutinario y antieconómico de la agricultura oriental era denunciado ya en 1873, por Modesto Cluzeau Mortet, pronosticando su próxima extinción, cfr. *Revista de la Asociación Rural*, Montevideo, n° 22, 30 de octubre de 1873, pp. 413. En 1942, diagnóstico y pronósticos no habían cambiado, cfr. Ministerio de Ganadería y Agricultura – Dirección de Agronomía, *Estudio de los Problemas Agrario-Industriales del Depto. de Canelones*, Montevideo, 1942.

8 La utilidad de la medianería para la producción hortifrutícola parece demostrarse también por el hecho de que el empleado Francisco Días pasó a ser medianero de la huerta desde abril de 1931, cfr., Colección de manuscritos del Museo Histórico, Nacional. A. Ar., tomo LVIII h.140 r.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Teodoro. 1909. *Viticultura general adaptada al país*, Montevideo, Dornaleche y Reyes
- BALBIS, Jorge. 1995. "La evolución del precio de la tierra en Uruguay (1914-1925)". *Quantum*, Montevideo, vol.2 n.5, pp.114-141
- BAPTISTA, M^a Belén. 2005. *La temprana vitivinicultura en el Uruguay (1874-1930): ¿Tradición o Innovación?*, Tesis de maestría en Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- BARRÁN, José Pedro; NAHÚM, Benjamín. 1971. *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo II. La crisis económica (1886-1894)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- - 1973. *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo III. Recuperación y dependencia (1895-1904)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- - 1977. *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo VI. La civilización ganadera bajo Batlle (1905-1914)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental
- - 1978. *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo VII Agricultura, crédito y transporte bajo Batlle (1903-1914)*. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- BERETTA CURI, Alcides. 1993. *Pablo Varzi. Un temprano espíritu de empresa*, Montevideo, Fin de Siglo
- - 2002. "El desarrollo de la temprana vitivinicultura en el Uruguay: un singular camino empresarial (1875/1930)". *Revista Encuentros*. n° 8. Montevideo. pp.107-127.
- BERETTA CURI, Alcides - DE FRUTOS, Estela. *Un siglo de tradición. Primera historia de uvas y vinos del Uruguay*, Montevideo, Aguilar - Fundación Banco de Boston, 1999
- BERTINO, Magdalena; BUCHELI, Gabriel. 2000. *La agricultura en el Uruguay 1911-1930*, Montevideo, Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración.
- BERTOLA, Luis. 1998. *El PBI uruguayo 1870-1936 y otras estimaciones*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales.
- GALANTI, Armino N. 1919. *El Vino. La industria vitivinícola uruguayana*, Mendoza, Tipografía Italiana
- JACOB, Raúl. 2000. *La quimera y el oro*, Montevideo. Arpoador
- LÓPEZ CAMPAÑA, Perfecto. 1925. *El libro del centenario del Uruguay 1825-1925*, Montevideo, Consejo Nacional de Administración – Capurro y Cía
- LLOYD, Reginald y otros. 1912. *Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el siglo XX*, Londres

FUENTES

Museo Histórico Nacional, Colección de manuscritos. Archivo Artagaveytia (A.Ar.), tomos LI-LIX.

Dirección General de Estadística y Censo, *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, (varios años)

Ministerio de Ganadería y Agricultura, Dirección de Agronomía, *Estudios de los Problemas Agrario-Industriales del Dpto. de Canelones*, Montevideo, 1942

Ministerio de Industrias, Dirección de Agronomía, *Anuario de Estadística Agrícola*, Montevideo (varios años)

LAS TARIFAS PÚBLICAS BAJO UN ENFOQUE INTEGRADO

Estructura Tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX

Gastón Carracelas – Rodrigo Ceni – Milton Torrelli *

Resumen

En este trabajo se realiza el estudio de la estructura tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX. La definición de la categoría analítica Modelo de Estructura Tarifaria (MET), permite estudiar cómo las estructuras tarifarias se encuentran relacionadas con el rol asignado a las empresas públicas y con los objetivos más generales del modelo de desarrollo que esta en su base. La identificación de cuatro MET y, por tanto, la obtención de una clara modelización y periodización de dichas estructuras, se constituye en el principal resultado obtenido.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento surge a partir del trabajo de investigación monográfico para la obtención de la Licenciatura en Economía.¹ La preocupación central de dicha investigación es cómo las empresas públicas (EPPP) fijan y estructuran sus sistemas de precios. El propio carácter estatal de estas empresas y la importancia de sus tarifas en la asignación de recursos en el conjunto de la economía, conducen a un análisis que indaga en su relación con el rol asignado al Estado y a sus EPPP por parte de distintos modelos de desarrollo. Para abordar la amplitud y complejidad del problema planteado, el estudio se organiza a partir de tres niveles de análisis: modelo de desarrollo, EPPP y estructura tarifaria. La adopción de un enfoque institucional y la elaboración de la categoría analítica denominada Modelo de Estructura Tarifaria (MET), logran desentrañar la relación existente entre los niveles planteados.

En esta ocasión se centra el análisis en el último nivel planteado: el estudio de la evolución de la estructura tarifaria. La decisiva importancia del servicio público de electricidad y la presencia de una estructura tarifaria con alto grado de discriminación de precios, transforman a la EP UTE en un campo

fértil. De esta forma, esta investigación trasciende el estudio de un sistema de precios concreto. El análisis abarca fenómenos más amplios, como las realidades institucionales y organizacionales de las EPPP en el marco de los distintos proyectos de desarrollo que el país adoptó a lo largo de un siglo de historia económica, social y política.

El objetivo general es analizar la evolución de la estructura tarifaria de la Administración Nacional de las Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado (UTE) a lo largo del siglo XX, buscando lograr una periodización con la identificación de “modelos” que presenten una lógica interna propia. Paralelamente, el estudio pretende ayudar a comprender la relación a lo largo del tiempo entre cómo la EP (en este caso UTE) decide cobrar por sus servicios y el rol de la misma en el marco de los distintos modelos de desarrollo. Entendiendo que existe una determinada evolución política, ideológica y aún científica respecto al papel que debe desempeñar y, con ello, el modo en que estructura sus tarifas.

II. BREVE REVISIÓN CONCEPTUAL

Características del servicio eléctrico

La industria eléctrica presenta tres etapas claramente diferenciadas: generación, transmisión y distribución. La generación es la producción propiamente dicha, pudiendo ser básicamente de origen hidráulico, eólico, atómico o a partir de combustibles derivados del petróleo. Las etapas de transmisión (altos niveles de voltaje) y distribución (menor voltaje), se realizan a partir de redes fijas que transportan la energía generada hasta los consumidores. La utilización de redes fijas de distribución y el requerimiento de fuertes inversiones en activos específicos, le otorgan al sector la característica de poseer costos medios decrecientes (fuertes economías de escala), transformándose por tanto, en un monopolio natural.²

A su vez, el sector eléctrico presenta importantes particularidades tanto en su oferta como en su de-

* gaston@decon.edu.uy
rceni@decon.edu.uy
milton@iecon.ccee.edu.uy

manda. En el primer caso, la imposibilidad de acumular electricidad, conduce a que debe ser producida en el mismo momento en que es consumida. En el segundo caso, el consumo presenta fuertes variaciones de intensidad tanto a lo largo del día como en las diferentes estaciones del año (horoestacionalidad). Estas diferencias de demanda se ven reflejadas en la denominada “curva de carga” del sistema, que representa directamente el comportamiento del consumo del cliente o categoría de clientes. Ésta se define en base a la potencia demandada (medida en kw) en función del tiempo. De esta manera, la curva indica en sus máximos, cuánto tiene que abastecer el sistema eléctrico en el momento de mayor demanda y, por tanto, define cuál es la capacidad del parque generador y cómo son las características del sistema de transmisión y distribución.

Estas dos características (equilibrio instantáneo entre oferta y demanda y variaciones de ésta última), imprimen otras dos importantes particularidades al sector. En primer lugar, obligan a que en el sistema deba existir exceso de capacidad productiva durante la mayor parte del tiempo. La capacidad potencial (parque generador y/o importaciones), al igual que la capacidad de transmisión y distribución, debe ser tal que permita enfrentar el mayor pico de demanda, siendo subutilizada en el resto de los casos. En segundo lugar, y más importante aún, no se cumple de forma cabal el principio de que a mayor consumo de un bien o servicio, menor es su precio, dado que a mayor consumo existen menores costos. Esto no es necesariamente así en el caso de la electricidad, dado que los costos en los que se incurre para brindar el servicio dependen del momento del día y del año en el que el mismo se realiza.

Finalmente, y en relación con lo anterior, los usuarios individuales generan tres tipos de costos a la empresa proveedora del servicio: los asociados a la energía consumida (cantidad, horario y estación de consumo, en relación con la capacidad de generación y las pérdidas de energía en las redes), los vinculados a la potencia (costos de capacidad de transmisión y distribución) y los relacionados con la comercialización (lectura, medición, facturación, cobranza y atención al cliente).

Las tarifas en el sector eléctrico³

Las tarifas de las empresas que brindan servicios públicos pueden asumir múltiples formas, al tiempo que presentan distintos grados de complejidad, pudiéndose clasificar en uniformes y no uniformes. Las tarifas uniformes se fijan únicamente en base a la

cantidad consumida. Las mismas pueden ser simples (precio único por unidad de producto consumido) o pueden presentar bloques o escalones de precios, tanto crecientes como decrecientes.

Las tarifas no uniformes son aquellas que presentan cargos por distintos conceptos, relacionados directamente con los diferentes costos antes mencionados. En el caso de la energía eléctrica, básicamente presentan un cargo por energía consumida, un cargo relativo al costo de capacidad y un tercer cargo relacionado con la comercialización. Dada la posibilidad de discriminación de precios,⁴ tanto las tarifas uniformes como las no uniformes se pueden cobrar de manera distinta según las características de los consumidores, agrupándolos por categoría de usuarios, o complejizándose aún más, discriminando las tarifas temporalmente (tanto diariamente como por estaciones del año) y/o geográficamente.⁵

Los criterios para la fijación de tarifas en estas empresas que brindan servicios públicos y trabajan bajo condiciones de monopolio, han sido y son, motivo de ardua controversia. En términos generales, se puede hablar de dos grandes enfoques teóricos para la fijación de tarifas: el “enfoque tradicional o contable” y el “enfoque de asignación de recursos o económico”. Este último, a diferencia del primero que pretende cubrir con las tarifas los costos ya incurridos por la empresa, procura orientar la demanda enviando información al usuario de los costos asociados a su consumo y, por tanto, prioriza esencialmente la asignación eficiente de recursos. En palabras de Roche *“detrás de estos enfoques y de su implementación práctica existen diversos puntos de vista sobre el rol que deberían jugar las tarifas a nivel de la empresa, así como a nivel de la economía”*.⁶ Por lo cual, la identificación del enfoque de tarifas permite obtener elementos que hacen no sólo al rol de la EP, sino también a las concepciones político-ideológicas que predominan en un modelo de desarrollo.

III. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

El análisis de la evolución de la estructura tarifaria del sector eléctrico se realiza a partir de los distintos elementos que conforman la categoría de análisis denominada Modelo de Estructura Tarifaria (MET). Con dicha categoría se pretende estudiar los procesos de elaboración de la estructura tarifaria, así como también identificar qué objetivos y qué concepciones ideológicas y fundamentaciones teóricas

subyacen detrás de las mismas. Por tanto el análisis se concentra en la reconstrucción del proceso de fijación de las estructuras tarifarias con énfasis en el “para qué”, “cómo”, “a quién” y “en beneficio de quién” se establecen las tarifas, o mejor, lo que en su conjunto y operativamente denominamos MET.

En primer lugar, se busca identificar el “para qué” de dicha estructura, o sea, los grandes objetivos y principios económicos asociados al enfoque contable y económico que están detrás. En segundo lugar, se pasa al estudio del resto de los elementos del MET: el “a quién”, el “cómo” y el “en beneficio de quién”, de manera de observar las diversas formas en que aquellos enfoques se implementan, transformándose en estructuras tarifarias concretas.

Es necesario partir de una afirmación fuerte y que determinará todo el análisis ulterior: no ha sido posible contar con costos individuales por suscriptor o grupos de suscriptores. El resultado directo de esto es el impedimento de desentrañar la existencia de subsidios cruzados entre las distintas tarifas o al interior de las mismas. Se parte de la propia inexistencia de costos totales, imprescindibles para cualquier pretensión de llegar a costos individuales, sean estos medios o marginales. Complejizando aún más la situación, en el caso de tener dichos costos, el análisis que se pretende desde un punto de vista de beneficios o subsidios entre distintas categorías de suscriptores, implica a su vez la necesidad de contar con los costos diferenciados de acuerdo a las distintas concepciones del “a quién” que se identifican a lo largo del siglo.

De esta forma, si se tuvieran los costos medios o los marginales estrictos (particularmente estos últimos) se podría identificar y cuantificar con exactitud

la existencia de subsidios cruzados. Sin embargo, al no contar con los mismos, la estrategia analítica adoptada permite por un camino alternativo, integrador y cualitativo; sino cuantificar, sí identificar la existencia de “beneficios” o mejor de “beneficiarios” en el marco de cada MET.

Se considera que la metodología más adecuada con la que se cuenta para responder a quién se beneficia con cada estructura tarifaria, es la elaboración de precios medios. Una vez que se opta por esta metodología, se enfrenta igualmente el problema de no contar con los datos correspondientes al precio medio para cada una de las categorías de consumo a lo largo de todo el período bajo estudio. En este marco, se opta por la estrategia de definir distintos “tipos de consumidores” para luego “facturarles” su cuenta⁷ y a partir de allí, calcular el precio medio abonado por cada uno de ellos. La identificación de estos “tipos” resulta básicamente de dos variables claves: la categoría a la que pertenece el consumidor (por ejemplo: residencial, comercial o industrial) y su nivel y característica de consumo. Si bien no se pueden extraer generalizaciones a partir de dicha estrategia, sí permite obtener respuestas a la pregunta de a quién se beneficia.

IV. MODELOS DE ESTRUCTURA TARIFARIA (MET)

A partir de la construcción y análisis de la serie de estructura tarifaria del sector eléctrico nacional a lo largo del siglo XX, se identifican cuatro MET, cuyas principales características se presentan en el siguiente cuadro:

Modelos de Estructura Tarifaria. Cuadro Síntesis

	MET 1 1912-1944	MET 2 1944-1969	MET 3 1969-1986	MET 4 1986-2000
¿PARA QUÉ?	Enfoque Contable	Enfoque Contable	Hacia el Enfoque Económico	Enfoque Económico
¿A QUIÉN?	Uso de la energía	Dual: uso y sector económico de destino	Sector económico de destino	Modalidad de consumo
¿CÓMO?	Tarifa uniforme	Hacia la tarifa binómica	Tarifa binómica	Tarifa trinómica
¿EN BENEFICIO DE QUIÉN?	Consumo intensivo de fuerza motriz y otros usos residenciales	Consumo intensivo de electrodomésticos	Consumo social (pero en declive) e industrial grande	Grandes y medianos consumidores

IV.1 MET 1 (1912-1944): cumpliendo los objetivos de la empresa pública (EP) batllista

El batllismo logró reposicionar al Estado, aumentando sus actividades, pasando de cumplir solamente sus funciones básicas en el siglo XIX, al Estado empresario del siglo XX. Bajo este contexto nace la EP de electricidad en 1912. De acuerdo a lo planteado por Nahum⁸ se le asignaba al Estado empresario cinco objetivos principales: abaratar los servicios, mejorar su calidad, incrementar los ingresos del Estado, reducir las ganancias de las compañías extranjeras e impulsar el desarrollo nacional disminuyendo la dependencia externa.

Los objetivos de reducir las ganancias de las compañías extranjeras e impulsar el desarrollo nacional disminuyendo la participación de las empresas foráneas en los sectores claves de la economía, estuvieron presentes sin dudas en el momento de creación de la UTE. En cuanto al objetivo de abaratar los servicios, si bien las tarifas no disminuyeron en términos nominales -manteniéndose incambiables- durante los primeros treinta años de vida de la empresa, sí lo hicieron en términos reales.

También se encontraba presente el objetivo de expansión de servicios bajo la premisa de que la electricidad es un agente de bienestar. Aún cumpliendo los objetivos planteados, la empresa generaba niveles importantes de utilidades líquidas. A su vez, a partir de la década del veinte, se generaliza la remisión de utilidades tanto a Rentas Generales como a otros organismos del Estado. Entonces, a muy pocos años de creada la empresa ya estaba presente otro de los objetivos mencionados por Nahum: aumentar los ingresos del Estado.

a) ¿PARA QUÉ?: las utilidades como variable de referencia

La estabilidad nominal de tarifas y las únicas dos modificaciones tarifarias relevantes, son las características más sobresalientes del período. Estos dos aspectos permitirán desentrañar cuál es el criterio último sobre el que se basa la política tarifaria, o sea, responder a la pregunta: ¿para qué se fijan las tarifas? La meta de reducción de tarifas podría haberse llevado a cabo con una política de precios mucho más activa, es decir, con distintos niveles y estructuras tarifarias. Sin embargo, si algo caracteriza a este período es la ausencia de modi-

ficaciones, particularmente en los niveles, los que permanecen prácticamente fijos. De todas formas, hubo dos modificaciones importantes, en 1918 y 1942, con la particularidad de que fueron tomadas en el marco de los dos grandes conflictos bélicos mundiales; los cuáles repercutían en la economía nacional generando dificultades de abastecimiento y aumento de costos de combustible, principal insumo de producción de la empresa.

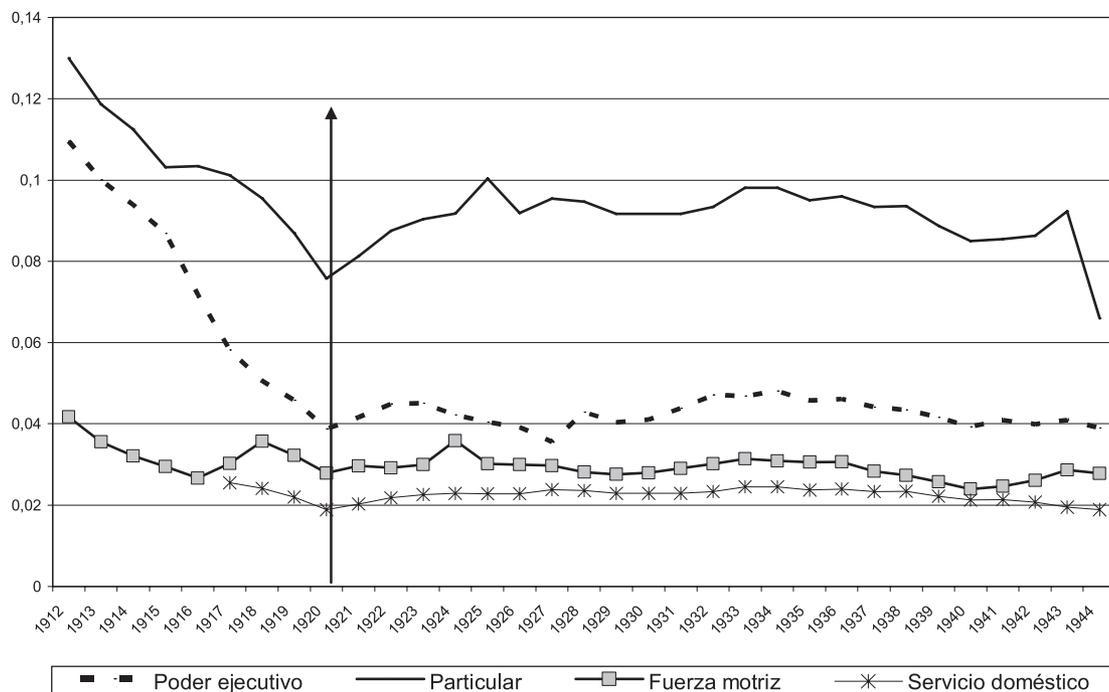
En última instancia, lo más importante de ambos contextos es que tienen como consecuencia última la caída de utilidades, aspecto que se torna el elemento central para decidir el cambio de tarifas. Efectivamente, ésta es la argumentación de los aumentos tarifarios en ambos casos, los cuales afectaron principalmente a los grandes consumidores, permitiendo el rápido retorno de las utilidades a sus niveles previos. La conexión o compatibilidad entre este comportamiento de las tarifas y el Enfoque Contable de las mismas, resulta en extremo evidente.

b) ¿A QUIÉN?: dime para que la usas y te diré como te cobro

En este primer MET, la definición de las categorías tarifarias o “a quién” se le cobra se concibe a partir del uso específico que se le otorgue a la energía eléctrica: calefacción y cocción, alumbrado y fuerza motriz. Esta forma de concebir las tarifas encuentra sus fundamentos en la idea de cobrar diferenciando de acuerdo al uso productivo o no que se le otorgue a la energía (consumo intermedio o final). Sobre esta base quedan definidas las tres principales tarifas: tarifa de servicio doméstico para calefacción, cocción y otros usos; la tarifa de alumbrado (tanto particular como alumbrado público) y la tarifa de fuerza motriz.

Pero la estructura tarifaria no se acaba en las tres tarifas mencionadas, sino que coexiste con excepciones, quedando por tanto definidas una serie de tarifas especiales. En este sentido, la tarifa de servicio oficial es sin dudas la más relevante y significativa, no sólo porque es la única tarifa específica existente desde 1912, sino también, porque está definida ampliamente y sin exclusiones para todos los organismos estatales.

La tarifa de servicio doméstico creada en 1917 para los usos de calefacción y cocción, pretendía promover la utilización de aparatos electrodomésticos (cocinas, calentadores, entre otros) promocionados por la propia empresa.

Gráfico 1: UTE Precio real promedio anual del kwh (en pesos de 1913): 1912 - 1944.

Fuente: Memoria y Balances. IPC: Bértola, L.; Calicchio, L.; Carrau, M. y Porcile, G. "Suthern Cone Real Wages Compared...". Montevideo, 1999

Sin embargo, esta tarifa comenzó rápidamente a transformarse en una especie de bolsón de excepciones, que si bien nada tienen que ver con los fines originales para los cuáles fue creada, sí tienen cierta coherencia con algunas líneas políticas del modelo batllista.⁹ Así, las excepciones pueden agruparse dentro de cuatro grupos: las que se encuentran relacionadas con fines sociales, las que responden a una política de incentivo al pequeño taller, las dirigidas hacia la cultura y el entretenimiento, y aquellas relacionadas con criterios políticos o corporativos. Finalmente, cabe destacar que la larga lista de “beneficiados” particularizados no es ajena a la forma de expansión en el país del “Estado de Bienestar”, que tuvo la característica de ser fuertemente corporativa, jerárquica y particularista.¹⁰

c) ¿CÓMO?: primando la simplicidad

Todas las tarifas de este primer MET poseen la particularidad de ser tarifas uniformes, por lo que presentan únicamente un cargo por el consumo de energía. Las tarifas de alumbrado y de calefacción, cocción y otros usos, además de no ser modificadas a lo largo del período, son uniformes de precio único, por lo que no existe ninguna discriminación

de precios para los usuarios de estos servicios. A su vez, la estructura de consumo de estos suscriptores no presentó en promedio variaciones importantes, manteniéndose en niveles de intensidad muy similares a lo largo de todo el período.

Por su parte, la tarifa de fuerza motriz sí se encuentra organizada en bloques o escalones de precio. Éstos tienen precios decrecientes a medida que se incrementa el consumo. Este diseño beneficia a los mayores consumidores brindándoles un precio medio menor que a quienes se encuentran en los primeros escalones, de manera que incentiva el consumo intensivo de energía eléctrica en el sector industrial.

d) ¿EN BENEFICIO DE QUIÉN?: ¿los costos-cliente dentro de la tarifa alumbrado?¹¹

Del análisis de los precios medios se desprenden una serie de consideraciones a resaltar. En primer lugar, como se aprecia en el Gráfico 1, durante todo el período se mantiene incambiado el orden del precio medio correspondiente a cada categoría tarifaria. En segundo lugar, en cuanto a la evolución en términos reales de las tarifas, se observan dos subperíodos claramente diferenciados. El primero, se extiende desde

la creación de la empresa hasta 1920-1921 y se caracteriza por una importante caída del precio medio, explicada por el proceso inflacionario. El segundo, comienza con un leve incremento propiciado por la deflación de los primeros años veinte, para luego mantener una tendencia relativamente estable hasta 1944. En tercer lugar, llama la atención la diferencia de precio medio existente entre el alumbrado y los demás usos, particularmente respecto al servicio doméstico, al cual lo cuadruplica. Entonces, ¿a qué obedece que el alumbrado sea tan caro con relación a los otros usos?

La gran mayoría de los suscriptores de alumbrado eran únicamente consumidores por este concepto, por lo que la cartera de clientes de la empresa estaba atomizada en consumos pequeños y cautivos. La baja intensidad de este consumo, resultado directo de que el mismo no aumenta indefinidamente con el incremento del ingreso de los hogares, conlleva que los costos asociados al cliente (facturación, medición, etc.) pesan más en términos relativos. A su vez, la tarifa de alumbrado no discrimina en un cargo fijo los costos atribuibles directamente a los clientes (tarifa uniforme), estando los mismos incluidos en el cargo por consumo, por lo que parece lógico que el precio medio del kwh sea más caro para este uso. Paralelamente, la baja elasticidad precio propia de un bien básico, junto con la característica de consumo cautivo, refuerzan la posibilidad de que el precio sea muy superior al resto de las tarifas.¹²

IV.2 MET 2 (1944-1969): la empresa al servicio del modelo de país

En estos años surge el segundo modelo de desarrollo identificable en el Uruguay del siglo XX, denominado modelo neobatllista. El mismo se encuentra nuevamente caracterizado por una importante participación estatal, esta vez no sólo en su rol empresario y regulacionista, elementos ambos que efectivamente se expanden y mucho en este período, sino también desarrollando un rol social como nunca antes en el país. Es decir:

*“...Una red compacta de organizaciones paraestatales integradas por representantes de las organizaciones gremiales, partidos políticos y burocracia estatal, fueron otro componente de esta sociedad fuertemente regulada...”*¹³ *“Si el batllismo inicial suponía que el libre comportamiento del sistema económico no necesariamente conducía al óptimo y el Estado debía intervenir, el*

comportamiento del Estado en el período 1943-55 partía de un optimismo extremo en su capacidad de regular la economía”.¹⁴

El inicio de este período está caracterizado por dos cambios sumamente trascendentales para la empresa. En primer lugar, en 1945 se inaugura la primera turbina de la represa de Rincón del Bonete, lo que marca la superación definitiva de la generación en base únicamente a combustibles (fuel oil, carbón y leña), dando comienzo al sistema mixto de generación y al sistema de transmisión interconectado nacional. En segundo lugar, en 1946 se absorbe la última usina generadora que no pertenecía a la empresa y se procede a unificar las tarifas, consolidándose definitivamente el monopolio a nivel nacional.

Ante la necesidad de la elaboración de una estructura tarifaria para todo el país y en el marco de un nuevo modelo de desarrollo económico, el Directorio de UTE creó la Comisión de Tarifas, a la cual se le imprimen cuatro grandes directivas que sintetizan los objetivos de este período:

1) Crear “nuevas tarifas ... de modo que la aplicación de las mismas produzcan una disminución en los ingresos”, 2) “Las tarifas a implantarse para los servicios de casas-habitación, tendrían por finalidad, no sólo producir una rebaja en el precio actual de venta del kwh, sino también fomentar el empleo de aparatos de uso doméstico alimentados con energía eléctrica ...”. 3) “Que se trate de beneficiar a la industria y, en especial, a los pequeños industriales”. 4) “Que las tarifas sean aplicadas en toda la república, sin distinción de categorías, en cuanto a la importancia de las poblaciones y tipos de suscriptores”.¹⁵

En un marco de optimismo después del ajuste que permitió superar rápidamente los problemas ocasionados por la segunda guerra, y teniendo presente el viejo objetivo de “poner al alcance de toda la población y al precio más reducido posible el uso de un elemento tan indispensable en todos los órdenes de la vida como es la energía eléctrica”,¹⁶ se realiza una disminución tarifaria que rápidamente provoca problemas financieros, los que serán una de las características del período.

Los siguientes dos objetivos se encuentran fuertemente relacionados con el modelo general, más concretamente con los dos pilares básicos de la industrialización sustitutiva de importaciones: en primer lugar, el incentivo de la industria dirigida al mercado interno y, por tanto, en segundo lugar, el

necesario incentivo del consumo particularmente de aquellos bienes producidos por la nueva industria.

- a) ¿PARA QUÉ?: el difícil equilibrio entre el juego político y el económico

Si bien no se cuenta con datos de utilidades para todo el período, es claro que la empresa enfrenta problemas presupuestales.¹⁷ Además, la obligatoriedad de seguir volcando utilidades a varios organismos del Estado y un endeudamiento creciente con los organismos multilaterales de crédito, provoca que gran parte de las utilidades primarias se encuentren comprometidas de antemano. Tal es así, que en reiteradas ocasiones de aumentos tarifarios se argumenta que si bien la EP debe tener fines más amplios que la simple generación de ganancias y que el Poder Ejecutivo está empeñado en evitar toda suba de precios, esto no significa que se coloque a los organismos industriales en una situación de déficit.

En 1959, luego de ocho años con una inflación acumulada de 224%¹⁸ y únicamente una pequeña modificación tarifaria en 1955, la plana mayor de técnicos eleva una misiva al Directorio de la Institución solicitándole el alza de tarifas bajo la argumentación de que:

*“...el precio que se esta pagando por la política de haber mantenido al Instituto al margen de un proceso alcista general, contra todas las leyes económicas, es muy alto, a la dramática situación que ofrecen los servicios... hay que agregar la pérdida de prestigio frente al público y la deprimente desmoralización que todo ello acarrea al personal ...”.*¹⁹

Del párrafo anterior se desprenden algunas singularidades de la EP, donde por un lado se encuentra el Directorio de carácter político jugando un rol acorde con las consideraciones más generales del modelo y, por otro, los cuadros técnicos de la empresa realizando recomendaciones en pos de la buena salud financiera y económica de la Institución. De esta forma, la EP avanza sobre la frontera de la política y la economía.

La necesidad de lograr el equilibrio presupuestal es una constante a la hora de fundamentar los incrementos tarifarios. Además, no existen modificaciones de tarifas que persigan un consumo más eficiente de energía, por lo que nuevamente se encuentra presente el Enfoque Contable de tarifas.

- b) ¿A QUIÉN?: establecimiento del sistema dual y creación de la tarifa social

El cambio hacía un sistema dual en la forma de concebir el “a quién” es el punto de inflexión que determina el pasaje hacia este segundo MET. Si bien se siguen fijando tarifas de acuerdo al uso dado a la energía, se introduce una tarifa que será fijada de acuerdo al sector económico de destino: la tarifa de casa habitación, la cuál presenta además la particularidad de introducir un concepto hasta ahora ausente, la tarifa social.²⁰ Con el establecimiento de un circuito único para el sector residencial, se persigue la racionalización y abaratamiento de costos de facturación, dado que habrá que liquidar únicamente una factura por cada consumidor, mientras que antes se liquidaban dos: alumbrado y servicio doméstico.

El objetivo prioritario de la expansión territorial, cumplido en estos años, no fue más que una condición previa y necesaria para el gran objetivo perseguido por la EP batllista prestadora de un servicio público: la universalización. Por lo tanto, la inclusión de una tarifa social una vez lograda la expansión territorial, no es casual, sino que por el contrario es una medida claramente orientada a facilitar el acceso de las clases sociales menos pudientes.

Aunque el objetivo de universalización del consumo de energía eléctrica esta aún lejano, el nivel de cobertura aumentó en gran forma. La caída inicial de tarifas para el interior del país, que se encontraba rezagado en comparación con Montevideo, y la inclusión de una tarifa social, parece comenzar a dar sus frutos. La tasa de cobertura de los hogares montevideanos (suscriptores / hogares) estimada para el año 1963 es del orden del 88%.

- c) ¿CÓMO?: la primera introducción de un cargo fijo

La introducción en 1946 de un cargo fijo por concepto de “servicio de reclamo” para todas las tarifas y, por tanto, independiente del nivel de consumo, marca el pasaje de tarifas uniformes a tarifas binómicas y se constituye sin dudas en el cambio más relevante en lo que hace a la estructura interna de las tarifas, o “cómo” se cobra. El fundamento económico de la introducción de un cargo fijo, radica en la idea de que en los servicios con redes de distribución fijas y, por tanto, pasibles de discriminación de precios, hay ciertos costos que se pueden atribuir

directamente al cliente, independientemente de su nivel de consumo.

La introducción de un cargo fijo de precio único dentro de la tarifa, tiene efectos claramente regresivos, dado que pagarán más en promedio los suscriptores de bajos niveles de consumo. En palabras de Pistonesi: *“El cargo fijo constituye una especie de impuesto que tiene la misma magnitud cualquiera sea el nivel de ingreso de los consumidores y que resulta por tanto altamente regresivo en términos de distribución del ingreso”*.²¹

Sin embargo, el cargo fijo de la tarifa residencial no es de precio único para todos los niveles de consumo, sino que esta organizado en cuatro bloques crecientes. Así, se tuvieron en cuenta cuestiones de equidad, intentando disminuir los efectos regresivos. Otro indicador de que la empresa tenía en cuenta consideraciones sobre los efectos distributivos de las tarifas, se encuentra en la exoneración del cargo fijo a aquellos consumidores comprendidos dentro de la tarifa social.

De esta manera, queda claro que la EP debe conciliar sus criterios técnicos de tarificación no sólo con sus necesidades presupuestales, sino también con consideraciones más amplias de orden social y político. A su vez, en el intento de mejorar la tarificación tratando de lograr una relación más clara con los costos de la empresa, cobrándole al consumidor un

cargo por costos que le son directamente atribuibles, no se descuidaron los objetivos de equidad.

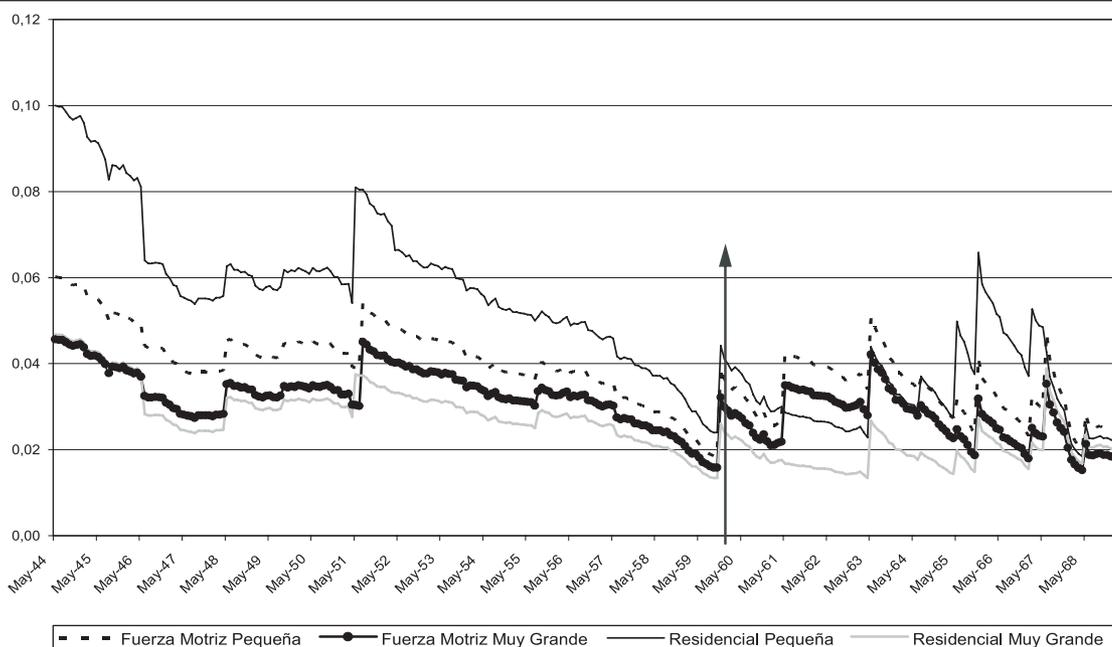
d) ¿EN BENEFICIO DE QUIÉN?: dos subperíodos: la ISI y después

En cuanto a la evolución de los precios medios en términos reales, en el Gráfico 2 se identifican dos subperíodos, siendo el punto de corte entre ambos el incremento tarifario de 1959.

El primer subperíodo identificado, coincide entonces con el desarrollo del modelo neobatllista, la presencia de un fuerte proceso industrializador y un gran dinamismo de la economía. Como se recordará, al inicio del período se argumentaba que la política tarifaria pretendía beneficiar al sector industrial en general y más particularmente a los pequeños industriales, así como también incentivar el consumo residencial de electrodomésticos.

Pero esta exposición de objetivos ¿se llevó finalmente a cabo? El precio medio abonado por los grandes industriales es menor que el abonado por los pequeños. Sin embargo, los precios relativos abonados por los pequeños industriales caen a lo largo de toda la década del cincuenta. Debe recordarse además, que existen fundamentos técnico-económicos para que los consumidores industriales abonen precios menores a medida que aumentan sus niveles

Gráfico 2: UTE. Precio real del kwh por tipo de suscriptor (en pesos de 1944): 1944 - 1969.



Fuente: Elaboración propia en base a los Boletines de Resoluciones del directorio de UTE. IPC: INE.

de consumo (elasticidades, utilización más eficiente de la curva de carga, entre otras).

Por su parte, la gran brecha de precios medios observada para el sector residencial se encuentra relacionada con el objetivo de incentivar el consumo de electrodomésticos. Esta política de diferenciación de precios permitió un gran dinamismo del consumo del sector residencial, creciendo entre 1946 y 1957 a una tasa promedio anual de 14,4%. Así, se promovía la industria nacional de electrodomésticos, no sólo con la batería de medidas arancelarias y cambiarias, sino también, incentivando su potencial demanda.

El consumo residencial es el menos deseable para la empresa, dado que es el que le genera mayores costos por concentrarse en escasas horas del día. Entonces, ¿qué permitió la existencia de este incentivo? ¿Tuvo consecuencias económico-financieras para la empresa? En cuanto a la primer pregunta, dos son las razones básicas que lo permitieron: por un lado, UTE en estos años vivió una época de gran expansión en su capacidad de generación²² y, por otro, el consumo residencial representaba solo el 24% del total en 1946 y el 40% en 1959, por lo que la empresa tenía aún la capacidad de satisfacer la demanda, incluso en su horario pico.

Respecto a la segunda pregunta, la empresa enfrenta serios problemas económicos a lo largo de todo el período. Si bien obviamente los mismos se encuentran también explicados por la casi ausencia de aumentos tarifarios, la política de cobrar más barato aquel consumo que genera mayores costos, jugó sin lugar a dudas un papel relevante. Queda entonces de manifiesto, que sí bien la empresa llevó adelante la política de incentivos que le imponía el modelo político-económico más general, sufrió las consecuencias económico-financieras de que dicha política se encontrara en contradicción con los criterios técnicos más adecuados.

En la segunda mitad de la década del cincuenta se suceden cambios políticos y económicos, caracterizados por el cambio de gobierno y por la finalización del modelo ISI, con el comienzo de un estancamiento económico generalizado que se extenderá a lo largo de toda la década del sesenta. Este nuevo contexto sociopolítico, se verá reflejado en los niveles tarifarios, dando origen al segundo subperíodo identificado.

La política de beneficiar los grandes consumos residenciales se mantiene en estos años, pero comienza a desdibujarse lentamente hasta llegar al final del período con una estructura interna de la tarifa residencial que prácticamente no diferencia precios. Esto no sólo provocó el mantenimiento de

problemas financieros en la empresa a lo largo de la década del sesenta, sino que además se vio enfrentada a la posibilidad real de no poder hacer frente a la demanda en los picos de consumo.

Hacia mediados de la década del sesenta, ya existía cierta conciencia de los problemas que estaba ocasionando la estructura interna de la tarifa residencial, pero sin embargo, el cambio hacia una nueva organización interna se consolidará recién en 1969. Este lento proceso, se debe a la necesidad de no provocar cambios bruscos en las tarifas, pero también se encuentra relacionado con la inercia del período anterior, en una década caracterizada por las contradicciones propias de no poder instrumentar soluciones profundas y de largo alcance a la problemática de las EEPP en general y de UTE en particular.

Por su parte, la tarifa correspondiente al sector industrial sufrió cambios de importancia a lo largo de los años sesenta, dado que se verifican cambios tanto en los incentivos del modelo como en las presiones de los actores privados, girando gradualmente la política tarifaria hacia el beneficio de las grandes industrias exportadoras y los conglomerados de abastecimiento del mercado interno.

IV.3 MET 3 (1969-1986): marchando hacia el Enfoque Económico

En las elecciones nacionales de 1971, la facción mayoritaria del Partido Colorado que resultara electa, venía en línea con la profundización de las políticas de tinte liberal que había empezado a aplicar el mismo partido en 1968, y que se vieron flexibilizadas por la dinámica electoral. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la OPP en 1972 establecía las políticas a aplicarse en las distintas áreas de la economía nacional en el período 1973-1977.

En los fundamentos del Plan se redefine el papel del Estado en general y de las EEPP en particular, circunscribiendo las tareas de aquel al establecimiento de las reglas de juego, para que la empresa privada se transforme en el verdadero motor de la economía. Sin embargo, para el caso de las empresas que continúen en la órbita estatal, se considera que "... *deben funcionar(...), respetando criterios de eficiencia y de productividad que eviten costos excesivos*".²³

Las EEPP habían perdido la buena imagen ante la sociedad característica de las primeras décadas del siglo XX. Más aún, las mismas eran visualizadas en la década del sesenta como altamente ineficientes, lo

que se reflejaba incluso en la estructura tarifaria. En este sentido, en un decreto reglamentario de 1970²⁴ se hace mención por primera vez a la fijación de las tarifas de forma tal de obtener una determinada rentabilidad. Posteriormente, en 1977 se dará el gran cambio en términos formales que marca el definitivo giro hacia una nueva concepción de las tarifas, tanto en lo que tiene que ver con su función asignadora de recursos como de establecimiento de incentivos.

Esta nueva concepción se manifestará en la estructura tarifaria recién en 1986, aunque se realizarán algunas modificaciones en esta línea desde 1983. En la Ley Nacional de Electricidad se establece que:

*“a fin de que la estructura tarifaria refleje los costos que los suscriptores originan, ellos serán agrupados y clasificados según su modalidad de consumo”, y luego en el mismo artículo establece que “dentro de cada modalidad de consumo, no serán tenidos en cuenta para la determinación de las tarifas, el carácter social o jurídico del suscriptor, como tampoco el destino final que dé a la energía que consume”.*²⁵

De esta forma queda establecida la nueva visión sobre la función que debe cumplir la tarifa, donde el objetivo único es lograr la asignación eficiente de recursos. Esta nueva visión de la estructura tarifaria, que se identifica con el Enfoque Económico de tarifas será recién implementada en el siguiente período. Sin embargo, debido a que ya se encuentra presente y se refleja no sólo en las leyes, sino que comienza a ser internalizada por la propia empresa, es que podemos caracterizar este MET como de transición del Enfoque Contable al Enfoque Económico.

- a) ¿PARA QUÉ?: cubrir costos, pero también obtener una “rentabilidad razonable”

Para justificar los incrementos tarifarios del período se recurre nuevamente a fundamentaciones relacionadas con los mayores costos de producción de la empresa. El objetivo último de la fijación de tarifas sigue siendo el logro del equilibrio presupuestal. Sin embargo, esto no significa que no hayan existido cambios, ya que se realiza en este período una fuerte reorganización de procedimientos, de forma tal de alcanzar el objetivo presupuestal pero no a cualquier costo, sino obteniendo una determinada rentabilidad.

En este sentido, mientras en 1970 se planteaba la necesidad de obtener una “rentabilidad razona-

ble”,²⁶ en 1974 se establece el principio técnico de “realismo tarifario”, que consiste justamente en “un sistema de precios cuyo producido de ventas cubra el costo de explotación y genere un excedente que equivalga a una tasa de rentabilidad del 8% sobre el activo inmovilizado neto actualizado”.²⁷

Más allá del instrumento técnico en sí, el énfasis puesto en la rentabilidad, deja entrever un cierto aprendizaje luego de dos décadas caracterizadas “por la dirección politizada, ... la falta de eficiencia, altos costos, ... y carencia de inversiones oportunas, llevando a los servicios públicos a un verdadero estado de postración...”.²⁸ Estos cambios hacia la rentabilidad y eficiencia de la empresa, pueden ser visualizados como un paso previo y necesario, antes de la definitiva adopción de un nuevo enfoque de tarifas, caracterizado por la búsqueda de la eficiencia económica.

- b) ¿A QUIÉN?: ahora de acuerdo al sector económico

El inicio de este período está marcado por la consolidación de una estructura tarifaria donde las categorías básicas serán definidas de acuerdo al sector económico al que pertenece el consumidor, principalmente tarifa residencial, tarifa industrial y tarifa comercial. Al eliminarse definitivamente la forma de cobrar de acuerdo al uso dado a la energía consumida, se opera también la unificación de circuitos, con la consiguiente simplificación de la facturación y demás procedimientos relacionados.

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Nacional de Electricidad de 1977 y su correspondiente decreto reglamentario,²⁹ UTE contrata a la consultora internacional HQI.³⁰ La misma tiene por cometido la elaboración de una nueva estructura tarifaria que permita hacer aplicable el Art. 15° de dicha ley, principalmente con el “...fin de que la estructura tarifaria refleje los costos que los suscriptores originan...”.³¹ Los cambios en las reglas formales verificados en la década anterior, comienzan a ser internalizados por UTE.

Siguiendo las recomendaciones realizadas por HQI, en 1983 el Directorio de UTE resuelve eliminar las tarifas especiales de Industrias Electroquímicas y Termoeléctricas, AMDET y OSE. De esta manera, el pliego tarifario queda ordenado en únicamente seis tarifas, incluyendo solamente una tarifa de carácter especial, lográndose una gran simplificación. De esta forma, se han ido eliminando aquellas tarifas que no tenían fundamentos económicos y se ha preparado la

estructura tarifaria para el nuevo enfoque de cobrar de acuerdo a las modalidades de consumo.

c) ¿CÓMO?: cargo fijo pa' todos o pa' nadie

Las principales tarifas continúan siendo binómicas, dado que mantienen tanto un cargo por consumo como un cargo fijo por costos atribuibles directamente a los clientes. Sin embargo, se realizarán varios cambios en cuanto a la organización de los bloques, al tiempo que el cargo fijo en este período sí tendrá un peso relativamente importante dentro de la estructura interna de cada tarifa.³²

La tarifa residencial es nuevamente la que sufre las modificaciones más relevantes. Desde su creación en 1944, esta tarifa había estado organizada en bloques decrecientes. Sin embargo, en los últimos años del período anterior habían comenzado a simplificarse los escalones hasta establecerse en 1967 un precio único por dicho concepto. Al comienzo de este período, se establece el cargo por consumo en cuatro bloques crecientes.

Debe tenerse presente que en los años anteriores el consumo de las familias creció a importantes tasas, llevando al sector residencial a tener el mayor peso relativo dentro de la estructura de consumo del sector eléctrico en el país, al tiempo de tener la mayor cantidad de suscriptores. El consumo del sector residencial se concentra principalmente en pocas

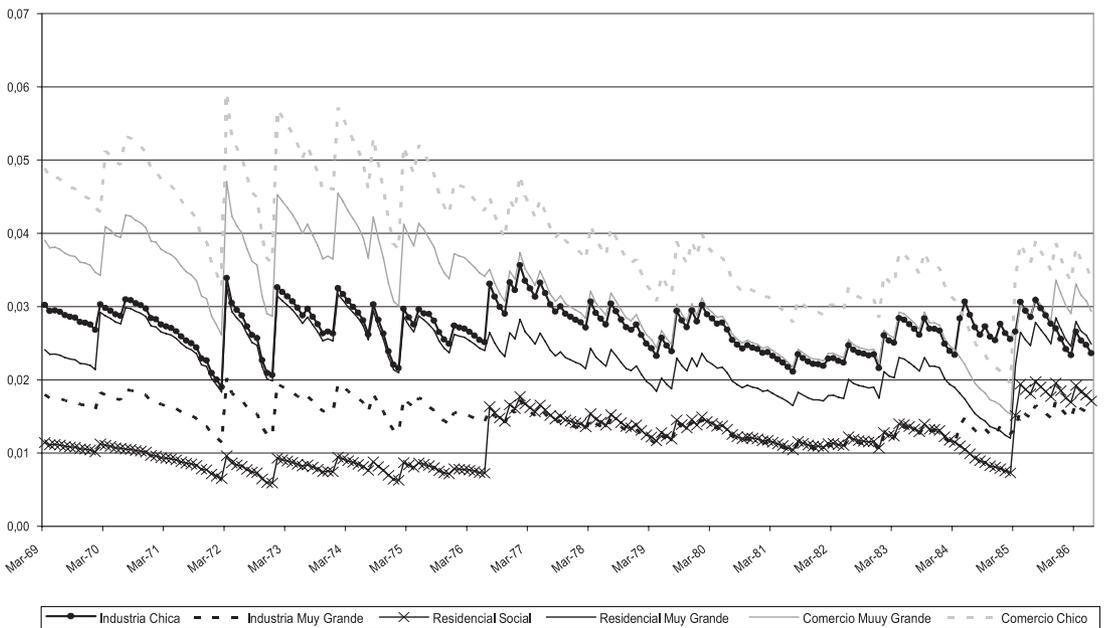
horas del día. Estas horas serán aquellas en las que la empresa tendrá que generar mayor cantidad de energía para el abastecimiento de sus redes y para hacerlo utilizará las plantas generadoras más caras, por lo que tendrá mayores costos. A su vez, determina la capacidad instalada que debe tener la empresa para poder abastecer estos picos de demanda.

Si partimos del supuesto bastante realista, de que a mayor nivel de consumo el suscriptor residencial consume más en los horarios pico, el pasaje a una estructura creciente por bloques se encuentra explicado por el intento de enviar señales al consumidor de los mayores costos que ocasiona. Otro de los cambios importantes que se realizan dentro de la tarifa residencial es la introducción en 1976 del cargo fijo para aquellos niveles de consumo correspondientes a la tarifa social.³³ Las consideraciones de carácter social, comienzan a ser relegadas por la prioridad de reflejar en la tarifa los costos que el consumidor ocasiona.

d) ¿EN BENEFICIO DE QUIÉN?: ¿los atisbos de la eficiencia?

Como se observa en el Gráfico 3, el sector comercial, que a lo largo de todo el siglo había abonado para su consumo de iluminación la tarifa general de alumbrado, marcadamente más cara que el resto de las tarifas, continua en este período siendo el sector

Gráfico 3: UTE. Precio medio real del kwh por tipo de suscriptor (en pesos de 1944): 1969 - 1986.



Fuente: Elaboración propia en base a los Boletines de Resoluciones del directorio de UTE. IPC: INE.

económico más perjudicado. Por el contrario, los suscriptores de la tarifa social y los grandes consumidores del sector industrial, serán los que abonarán un precio medio en términos reales marcadamente inferior al resto de los consumidores tipo. A diferencia del período anterior, en éste la tarifa social se consolida como una tarifa que verdaderamente beneficia a los pequeños consumidores residenciales.

El aumento en términos reales del precio medio correspondiente a los consumos muy intensivos del sector residencial, es una política de desincentivo a este tipo de consumo que además de caracterizarse por ser “suntuario”, provoca mayores costos a la empresa, e incluso el riesgo de no poder hacer frente a la demanda en las horas de mayor consumo. La evolución en contrario del precio medio abonado por los grandes industriales y, por tanto, de incentivo al consumo de éstos, permite realizar un uso más eficiente de la capacidad instalada, dado que es el sector industrial el que dirige su consumo a las horas de menor consumo. Sin perjuicio de la afirmación anterior, la evolución de los precios medios de la tarifa industrial también se encuentra relacionada con una política más general de incentivo a dicho sector. A partir de 1974, el gobierno militar lleva adelante una fuerte política de promoción a las exportaciones no tradicionales, incentivando por tanto la producción de numerosas ramas industriales.

IV.4 MET 4 (1986-2000): ¿cuándo la economía desplazó a la política?

Luego de las sucesivas reformas formales que caracterizaron a la década del setenta, la empresa emprende en la primera mitad de los ochenta los procesos necesarios para llevar adelante las exigencias de la nueva normativa. Se cristaliza así el cambio institucional de la década anterior y comienza a delinearse un nuevo sistema de precios en el sector eléctrico.

El paso a este cuarto y último MET, esta marcado por el gran cambio de concepción tanto en lo referente al rol asignado a las EEPP, como a los objetivos perseguidos con la fijación de tarifas: asignar recursos y/o establecer incentivos. Los cambios comienzan en la década del setenta en el nivel correspondiente al ambiente institucional, con el pasaje al denominado liberalismo pragmático, el que se vio fuertemente profundizado en los años noventa, perdiendo gran parte de los tintes heterodoxos con los que se había teñido la política del gobierno militar. Entonces, se concibe al Estado como un agente que

debe abandonar la utilización de los diversos instrumentos que están a su alcance para la asignación de recursos en la economía y, más particularmente, renunciar a la posibilidad de generar incentivos.

En este nuevo ambiente institucional se concibe el rol que deben desempeñar las EEPP de forma muy distinta a como lo hicieron los modelos de desarrollo implementados previamente en el país. Esta nueva concepción puede resumirse en el principio básico de que si el servicio público se mantiene brindado por una EP, la misma debe perseguir únicamente la eficiencia económica. Dicha eficiencia, conlleva un sistema de cobro que pretende reflejar los costos generados por cada uno de los usuarios y encuentra su máxima expresión en el concepto técnico económico del costo marginal.

- a) ¿PARA QUÉ?: orientando la demanda hacia un uso más eficiente

El presente MET marca el pasaje definitivo desde el Enfoque Contable hacia el Enfoque Económico. El fundamental giro hacia la nueva concepción tarifaria queda claramente planteado en el Art. 15° de la Ley Nacional de Electricidad, el cual establece: *“A fin de que la estructura tarifaria refleje los costos que los suscriptores originan, ellos serán agrupados y clasificados según sus modalidades de consumo”*.³⁴ Pero entonces, ¿de qué factores dependen los costos que genera cada suscriptor? Básicamente, de seis factores: cantidad consumida (energía), intensidad máxima en un momento dado (potencia), nivel de tensión, ubicación geográfica,³⁵ horario y época en que se consume (horoestacionalidad) y aquellos relacionados con los costos de comercialización.

De acuerdo a la teoría económica, el criterio óptimo para reflejar los costos que ocasionan los suscriptores, es el establecimiento de tarifas al nivel del costo marginal. Pero la implementación práctica de dicho principio presenta, en el caso de un monopolio natural, la dificultad de provocar el desfinanciamiento de la empresa. En respuesta al mismo, se han desarrollado teorías que, incorporando la restricción presupuestal, proponen el apartamiento óptimo del criterio del costo marginal a partir de las elasticidades precio de los distintos consumidores.³⁶

Si bien la teoría establece que el único camino para lograr la eficiencia económica es igualando el precio al costo marginal, en la realidad juegan otros factores. Aspectos contextuales (por ejemplo, ineficiencia en otros mercados), prioridades y necesidades políticas (como ser la tarifa social y el finan-

ciamiento del Estado) y la propia dinámica de la EP y su permanente vaivén entre la lógica económica y política, provocan un alejamiento del modelo teórico más duro. La teoría económica puede ser elaborada sobre la base de supuestos, pero la práctica política de la economía no puede escapar a la realidad y debe adaptarse a la misma, aún al alto precio de alejarse de la tan anhelada eficiencia económica.

b) ¿A QUIÉN?: categorías tarifarias como resultado de modalidades de consumo

El cambio hacia este nuevo MET se realiza de forma gradual, identificándose dos subperíodos. El primero, se extiende desde 1986, momento en que se introduce la categoría de Grandes Consumidores (TGC),³⁷ hasta 1993, año en el cuál se establecen las categorías tarifarias de Medianos Consumidores (TMC) y Doble Horario General (TDHG) y Residencial (TDHR), eliminándose las tarifas correspondientes a las actividades industriales y comerciales. De esta forma, a partir de dicho año comienza el segundo subperíodo, quedando consolidada la nueva concepción de cobrar de acuerdo a la modalidad de consumo.

La primera gran clasificación de los suscritores según esta nueva estructura tarifaria será de acuerdo a la distribución horario del consumo (diferentes curvas de carga), discriminándose en residenciales y no residenciales. Los consumos residenciales se caracterizan por una demanda que presenta dos períodos de concentración a lo largo del día: uno en las horas del mediodía, y otro aún más importante, en las primeras horas de la noche. Esta segunda concentración, determinará también las denominadas horas pico del sistema.³⁸

Los consumos no residenciales, poseen una curva de carga que no presenta los picos anteriormente descriptos. Si bien existen algunas diferencias dentro de esta modalidad según el sector económico consumidor, éstas no ameritan la diferenciación en varias categorías, quedando por tanto definida únicamente la categoría Tarifa General. Entonces, la primera gran discriminación responde a las distintas curvas de carga que presentan ambas categorías, y, por tanto, a la distinta responsabilidad en la demanda realizada en el horario pico. En consecuencia, los incentivos para un consumo eficiente serán diferentes.

A su vez, a medida que aumenta el tamaño³⁹ de los consumidores, comienzan a pesar otros factores que cortan transversalmente la anterior clasificación. Una vez alcanzado determinado tamaño, tres

variables comienzan a ser relevantes: el nivel de tensión, la potencia y la capacidad de modulación. Cuanto mayor sea el nivel de tensión al que los clientes se “cuelguen” a la red, menores serán los costos, dado que utilizarán una menor extensión de la red de transmisión y distribución, al tiempo que disminuyen las pérdidas propias de las centrales reductoras de tensión. La potencia, definida como la capacidad máxima instalada, le brinda a la empresa eléctrica información sobre cuál es la máxima demanda potencial que puede tener en un momento dado, siendo por tanto una parte esencial del costo, y se medirá y cobrará según los horarios de mayor demanda. El tercer factor, muy relacionado con el anterior, es crucial: la capacidad de modulación, o sea, la posibilidad real de trasladar el consumo hacia aquellas horas más convenientes del día. Sobre la base de estos tres factores, quedan definidas las categorías tarifarias TMC⁴⁰ y TGC⁴¹.

La aplicación práctica de tarifas basadas en los costos marginales estrictos implicaría una discriminación por horarios, distintos cargos por potencia y finalmente, diferenciar según la estacionalidad. La existencia de grandes costos relacionados con la medición y administración, obliga a un alejamiento de dicho criterio, por lo que en la práctica nunca se alcanzará el cobro estricto de acuerdo a dicho principio teórico.

c) ¿CÓMO?: hacia la generalización de tarifas trinómicas

En este último MET se discriminan al interior de la tarifa los siguientes tres tipos de costos: por concepto de energía consumida, por potencia y de comercialización. De esta forma, se verifica el pasaje generalizado de tarifas binómicas (solo costo por energía y de comercialización) a trinómicas, al tiempo que algunas tarifas se diferenciarán por nivel de tensión. Las tarifas se definen a partir de la potencia contratada y de la cantidad de energía consumida, mientras que la discriminación por horarios de consumo se realiza en su interior. Sobre la base de esa discriminación horaria, se puede realizar una primera clasificación útil para el estudio de cómo se organizan, diferenciando entre tarifas simples y multihorario.

Las TGC, TMC y zafral diferencian los precios por concepto de energía consumida en tres horarios distintos (punta-valle-llano) y según los niveles de tensión al cuál esta conectado el servicio. A su vez, el cargo por concepto de potencia también

variará según el nivel de tensión y se establecerá de acuerdo a la potencia máxima medida. Por su parte, las tarifas opcionales TDHG y TDHR discriminan precios únicamente en dos horarios (punta-fuera de punta) y poseen un cargo por potencia contratada, no existiendo diferenciación por nivel de tensión, dado que se conectan al sistema siempre en niveles de baja tensión.

Los horarios correspondientes a cada período de consumo se establecen de acuerdo a la curva de carga del sistema, siendo obviamente los horarios de punta los más caros. De esta manera, se informa al consumidor los costos que ocasiona a la empresa en función de la hora del día en que consume y, por tanto, incentiva un consumo que permite una utilización más adecuada de la capacidad instalada.

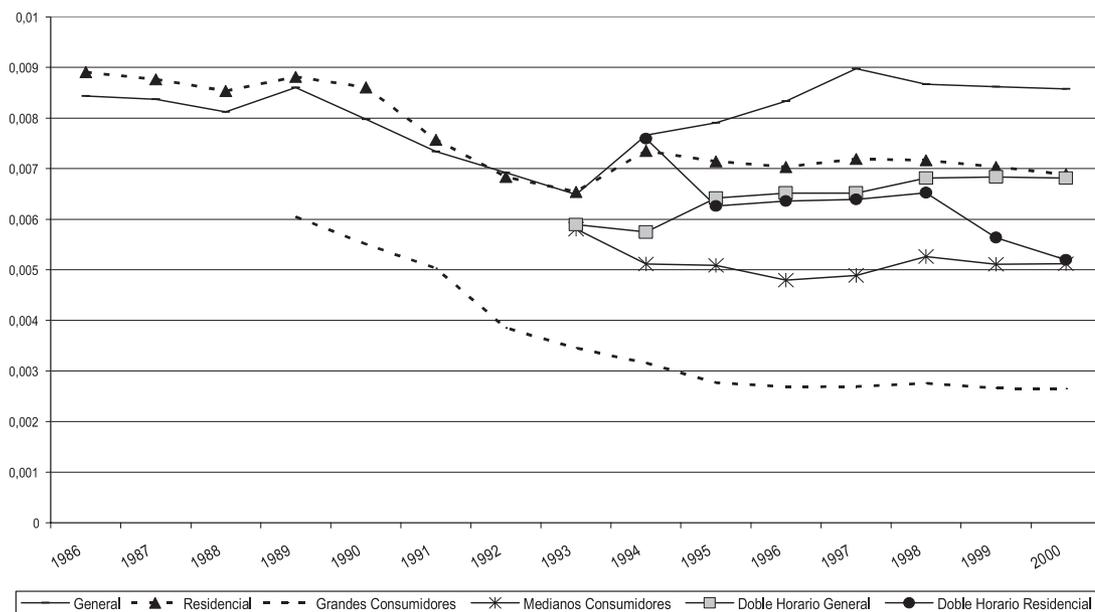
d) ¿EN BENEFICIO DE QUIÉN?: ¿grandes y medianos o a los que consumen mejor?

En este cuarto MET, las tarifas comienzan a reflejar más fielmente los costos que ocasiona cada suscriptor, enviando las señales apropiadas para un consumo más eficiente. Por tanto, un precio medio menor no significa necesariamente un “beneficio” al sector o a las características de un grupo de consumidores, sino un “premio” al consumo eficiente.

Esta nueva concepción, que le viene dada a la EP desde el modelo económico más general, busca incentivar a aquellos clientes cuya modalidad de consumo genera menores costos. ¿Cómo lo hace? Estableciendo una tarifa que le brinde al cliente la información de los distintos costos que ocasiona y las señales de cómo debe hacer para mejorar la eficiencia de su consumo. Como consecuencia, cuando se modifiquen las tarifas por razones políticas o por cualquier razón ajena a la eficiencia económica, dichas medidas quedarán de manifiesto.

En principio, esto no sería un problema, dado que de acuerdo al modelo de desarrollo vigente, en las tarifas públicas no debería haber ningún tipo de injerencia política. Sin embargo, de acuerdo al propio arreglo institucional reinante en la fijación de las tarifas, el gobierno tiene una alta incidencia en el establecimiento del nivel tarifario, y dicho nivel será resultado del ajuste del conjunto de variables macroeconómicas del Estado. Esto pone de manifiesto las diferencias entre la propia concepción del nuevo MET y su posterior implantación, al tiempo que muestra una vez más, la permanente interacción entre los principios económicos abstractos y las estructuras institucionales y decisiones políticas que afectan su posterior puesta en práctica.

Gráfico 4: UTE. Precio medio real del kwh por tipo de suscriptor (en pesos de 1986): 1986 - 2000.



Fuente: UTE en cifras. Varios Ejemplares. IPC: INE.

En cuanto a la evolución de los precios medios reales de las principales categorías tarifarias, se observa que las tarifas simples tienen precios medios mayores a las multihorario. Esto se debe a que son éstas últimas las que envían mejores señales al consumidor y, por tanto, por un lado permiten al cliente realizar un consumo acorde con dichas señales y, por otro, son las que la empresa entiende que mejor se aproximan al nuevo “deber ser” de las tarifas.

Por su parte, los precios medios abonados por los medianos y grandes consumidores (MC y GC) son los dos más baratos. Estos suscriptores, al tiempo que reciben más y mejores señales, tienen más capacidad de trasladar su consumo a los horarios más adecuados y, por tanto, realizar su consumo de forma más eficiente.

Hasta aquí se han identificado únicamente diferencias en los precios medios explicadas por la propia lógica del nuevo MET, donde se ven beneficiados los clientes que consumen más eficientemente. Pero, ¿esto significa que no existieron políticas tarifarias ajenas al principio rector de los costos marginales? En realidad se pueden encontrar dos políticas tarifarias que no responden a dicho principio, e incluso, lo contradicen.

En primer lugar, se observa que las tarifas generales (TGS y TDHG) son más caras que las residenciales (TRS y TDHR), siendo estas últimas las que claramente generan mayores costos, dada la peor curva de carga del consumo residencial. Esta política que contradice el criterio de eficiencia económica, parece estar relacionada con la restricción presupuestal de la empresa y el histórico “castigo” al sector comercial, básicamente.

Por otra parte, el segundo caso, refiere a la política de indexar al dólar en los primeros años de la década del noventa las tarifas de medianos y grandes consumidores, mientras que las demás debían evolucionar de acuerdo a la inflación.⁴² Estos años se caracterizaron por un fuerte proceso de apertura comercial y una política de “ancla cambiaria”, por lo que esta medida tarifaria probablemente buscaba beneficiar a la ahora más expuesta industria nacional. De esta forma, los GC y MC ven caer sus tarifas eléctricas en términos reales, recibiendo sistemáticamente aumentos nominales menores que el resto de los consumidores.

No puede establecerse si el precio medio abonado por GC y MC al final del período se aproxima más a los costos marginales estrictos que el vigente al inicio. Pero, sí se puede afirmar que la política

de indexarlos al tipo de cambio no responde a un criterio de eficiencia, sino a una decisión política de incentivo al sector exportador y a la industria local amenazada por la apertura. Si bien el modelo liberal vigente apoya la no injerencia del gobierno y sus políticas en las tarifas públicas, no duda en echarle mano cuando lo considera necesario, dejando de manifiesto sus propias contradicciones.

V. CONCLUSIONES

En el presente documento se definió y elaboró una categoría de análisis que se convirtió en esencial, el **Modelo de Estructura Tarifaria**. Organizada en base a cuatro preguntas muy sencillas y resultado de una mixtura que utiliza diversas herramientas teórico-conceptuales, posibilita abarcar de forma global el “modelo” que está detrás de una estructura tarifaria concreta. De esta forma, permite distinguir las relaciones entre sus partes y su coherencia interna -desde la propia concepción económica subyacente hasta las más estrictas normas técnicas que la caracterizan-, identificando distintas identidades en la evolución de la estructura tarifaria a lo largo del tiempo.

La **aplicación del MET** al estudio específico de la estructura tarifaria del sector eléctrico a lo largo del siglo XX, efectivamente permitió identificar cuatro modelos, que claramente escapan a una simple estructura de precios. En concreto, se encontró que existe una coherencia lógica interna en cada MET, pudiéndose establecer los momentos en que uno deja paso a otro -las transiciones y los cortes-, dando lugar a una comprensión integral de cómo se estructuraron las tarifas en UTE en sucesivos momentos del tiempo.

Finalmente, el logro de ésta **periodización y modelización** de la estructura tarifaria se realizó teniendo en cuenta una visión amplia de la fijación de precios que incorpora otras dimensiones que tienen que ver tanto con la empresa y su forma de estructurar las tarifas, como con los objetivos perseguidos por la misma en el marco más amplio de distintos modelos de desarrollo. En definitiva, cuando se encuadra el análisis de los MET en una perspectiva más amplia, se puede identificar su conexión con los principales lineamientos de los modelos de desarrollo, tanto en cuanto al rol que deben desempeñar las empresas públicas, como a los objetivos específicos que deben perseguir sus sistemas de precios.

NOTAS

- 1 Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Marzo de 2006.
- 2 El avance tecnológico del siglo XX ha posibilitado la disminución de las economías de escala en la primera etapa (centrales de generación más económicas y pequeñas) y, por tanto, pasó a ser una actividad que puede desarrollarse bajo competencia.
- 3 Este apartado se basa en los trabajos de Hugo Roche y de Ralph Turvey y Dennis Anderson.
- 4 Redes de distribución fijas que permiten la individualización del consumidor, división de la demanda por subperíodos de tiempo (por día o por estación del año) y la no almacenabilidad del producto impidiendo la reventa.
- 5 Segura, Julio (1993). Pp. 99-104.
- 6 Roche, Hugo (1987). Pp. 137.
- 7 Luego de definida la cantidad y las características del consumo de los distintos "consumidores tipo", a partir de la estructura tarifaria, se asume el papel de la empresa y se calcula la cuenta que debería pagar cada uno de los clientes.
- 8 Nahum, Benjamín (1993).
- 9 "...intentó llevar adelante fundamentalmente a partir de 1911... (el) "país modelo" del batllismo en cuatro pilares: la transformación económica, el desarrollo social y cultural, el redimensionamiento del rol del Estado, y la reforma política e institucional". Yaffé, Jaime (2000). Pp. 18.
- 10 Filgueira, F.; Molina, C.; Papadópolos, J. y Tobar, F. (1995).
- 11 Cabe aclarar, que todos aquellos clientes que consuman energía eléctrica para dos usos diferentes, tendrán dos circuitos separados y, por tanto, abonarán dos tarifas.
- 12 Debe tenerse en cuenta además, que cuando se introduce la energía eléctrica en el país en las últimas décadas del siglo XIX, se comienza a brindar primero el servicio de alumbrado público y el servicio de alumbrado para particulares, introduciéndose recién en el siglo XX los otros dos usos. Por lo que, los suscriptores de energía eléctrica para otros usos, ya eran en su gran mayoría suscriptores de alumbrado. Por lo tanto la empresa ya le cobraba en esta última tarifa los costos-cliente. De esta forma, las otras tarifas van a ser más baratas hasta tanto la empresa no realice una discriminación más realista de sus costos, tanto entre tarifas como al interior de las mismas.
- 13 Bértola, Luis (1992). Pp. 19.
- 14 Millot, Julio (1992). Pp. 14.
- 15 Boletín de Resoluciones N° 2497. Resolución 46.-41963 del 17 de junio de 1946.
- 16 Boletín de Resoluciones N° 2497. Resolución 46.-41963 del 17 de junio de 1946.
- 17 En las sucesivas resoluciones de aumentos tarifarios se esgrimen las necesidades presupuestales que enfrenta la empresa.
- 18 Entre julio de 1951 y noviembre de 1959. Elaboración propia sobre datos del INE.
- 19 Expediente N° 30607-335 del 5 de junio de 1959.
- 20 En 1948 los consumos menores de 13 kwh representaban el 26,5% y el 58,8% no llegaba a 20 kwh. Boletín de Resolución N° 2814/48.
- 21 Pistonesi, Héctor (1987). Pp. 103.
- 22 En 1945 se inauguró la represa de Rincón del Bonete, entre 1955 y 1957 se amplía la Central Batlle, y en 1953 se comienza a construir la represa de Rincón de Baygorria, que proyecta una mayor capacidad de generación a futuro, dado que será inaugurada recién en 1960.
- 23 OPP: "Plan Nacional de Desarrollo 1973-77" (1977). Pp. 22.
- 24 Decreto 143/970 del 20 de marzo de 1970. RNLD.
- 25 Ley 14.694 del 1° de setiembre de 1977 Art. 15°. El subrayado es de los autores.
- 26 Decreto 143/970 del 20 de marzo de 1970.
- 27 Art. 1°, Decreto 595/974 del 25 de julio de 1970.
- 28 "Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales. San Miguel - Colonia Suiza - Montevideo - Solís" (1978). Acta N° 11. Pp. 57.
- 29 Decreto Reglamentario N° 339/979, del 8 de junio de 1979.
- 30 Hydro Québec Internacional.
- 31 Ley 14.694 del 1° de setiembre de 1977. Art. 15°. El subrayado es de los autores.
- 32 El mismo alcanza a representar en 1986 el 15% para la industria pequeña, el 32% para los consumos residenciales pequeños (ex tarifa social) y el 30% para el comercial pequeño.
- 33 El cargo fijo tiene un peso relativo dentro de la tarifa social del 10% en 1976, alcanzando diez años después el 32%.
- 34 Ley N° 14.694. Art. 15°.
- 35 Debe señalarse, que la Ley Nacional de Electricidad (Ley 14.694) excluye la posibilidad de tener en cuenta este factor para la diferenciación de precios.
- 36 Ramsey, F. (1927) y Boiteux, M. (1956).
- 37 "El punto más destacado en este proceso de cambio [la implantación de una estructura tarifaria basada en los costos marginales] fue la creación de la Tarifa Grandes Consumidores, .. su importancia radica en ser la primer tarifa que, reflejando los costos, daba al cliente las señales de precio adecuadas, guiándolo de esta forma en la elección de un comportamiento de consumo más eficiente". Casulo, Ana y Marrero, Nory (1997). Pp. 1.
- 38 Como vimos, a partir de la década del sesenta se verifica la residencialización del consumo y, por tanto, se consolida su influencia en la curva de carga general. Cabe señalar, que la actual tarifa residencial no sólo incluye a los hogares tradicionales, sino también, incluye a los hogares colectivos (hoteles, pensiones, etc.), los cuales poseen similares hábitos de consumo eléctrico, o sea, similar modalidad de consumo.
- 39 Por tamaño se hace referencia tanto al nivel de consumo como de potencia.
- 40 Para aquellos clientes que contraten una potencia mensual igual o mayor a 20 kw.
- 41 Para los clientes que contraten una potencia mensual igual o mayor a 200 kw y un consumo medio mensual mayor o igual a 90.000 kwh.
- 42 Cabrera, Andrea et al (2002). Pp. 105. Información confirmada por fuentes internas de UTE.

BIBLIOGRAFÍA

- BÉRTOLA, Luis (1992): "El régimen de Acumulación Neobatllista". Mimeo. Programa de Historia Económica y social del Uruguay Contemporáneo (PIHESUC). Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- CABRERA, Andrea; LASTRA, Mónica y SOCA, Laura (2002): *Financiamiento del consumo energético básico ante la aplicación del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico. Propuesta para hogares pobres energéticos de Montevideo*. Trabajo monográfico para la obtención del título Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Montevideo.
- CASULO, Ana y MARRERO, Nory (1997): "Estructura tarifarias". UTE. Documento elaborado para su presentación en el "VIII Congreso Latinoamericano y el Caribe de tarifas y precios de electricidad". UTE. Mimeo. Montevideo.
- CIDE (1996): *Diagnóstico y plan de energía 1965-1974*. Montevideo.
- FILGUEIRA, F.; MOLINA, C.; PAPADÓPULOS, J. y TOBAR, F. (1995): "Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina". Mimeo. Documento elaborado para discusión interna del INDES. Montevideo.
- HYDRO-QUÉBEC (1982): "Estudio y formulación de una nueva estructura tarifaria. Estudio del costo marginal. Informe metodológico M1". Montreal.
- MILLOT, Julio (1992): "La política económica 1943-1955". Mimeo. Montevideo.
- NAHUM, Benjamín (1993): *"Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión"*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP) (1977): *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*. Tomo 2. Presidencia de la República. Montevideo.
- PISTONESI, Héctor (1987): *Precios y tarifas de la energía. Un análisis de las propuestas marginalistas*. Instituto de Economía Energética, Fundación Bariloche. Bariloche.
- ROCHE, Hugo (1989): "Política Tarifaria y Planificación Energética". Revista Suma, vol. 4, N° 6. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- SEGURA, Julio (1993): *Teoría de la economía industrial*. Editorial Civitas. Madrid.
- SOLARI, Aldo y FRANCO, Rolando (1983): *Las empresas públicas en Uruguay: ideología y política*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- TURVEY, Ralph y ANDERSON, Dennis (1979): *"Electricidad y economía. Ensayos y estudios de casos"*. Editorial Tecnos para el Banco Mundial. Madrid.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1978): *Resoluciones de los cónclaves gubernamentales. San Miguel - Colonia Suiza - Montevideo - Solís*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. División Publicaciones y Ediciones. Montevideo.
- YAFFÉ, Jaime (2000): *Ideas, programa y política económica del batllismo. Uruguay 1911-1930*. Documento de Trabajo N° 07/00. IECON, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Universidad de la República. Montevideo.

FUENTES

- RNDL: *Registro Nacional de Leyes y Decretos*. Volúmenes varios. Montevideo.
- UTE: "Boletín de resoluciones". Varios ejemplares. Montevideo.
- UTE: "Discusión parlamentaria de la ley N° 4.273". Montevideo.
- UTE (1919): "Leyes y Decretos relativos a su creación, organización y funcionamiento". Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado. Montevideo.
- UTE: "Memorias de la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado". Varios Ejercicios, Montevideo.

LOS INGRESOS PÚBLICOS EN EL URUGUAY EN EL SIGLO XX: ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO *

Ulises García Repetto **

El sendero del desarrollo económico lleva a que las sociedades ganen en complejidad y aumenten las necesidades a ser atendidas o reguladas por el Estado. Esto repercute en lo institucional y conlleva el afianzamiento del poder coercitivo estatal y un aumento de su presencia en el entretejido social debido a la ampliación de sus fines y cometidos.

El Estado ya no sólo cumplirá fines primarios de “juez y gendarme” (justicia, defensa y relaciones exteriores) sino que asumirá como propios cometidos secundarios tales como educación, salud, inversión pública, etc.. Inclusive, en este tránsito, incursiona en la esfera económica, no sólo regulando las relaciones entre los agentes, sino también presentándose como proveedor de bienes y servicios; en particular, aquellos que entienda que no corresponde o resulte inconveniente al interés general que queden librados a la iniciativa de los particulares (monopolios estatales).

Este proceso de ampliación de fines, cometidos y actividades, se encuentra encadenado al crecimiento económico e impacta en la ecuación fiscal (gastos/ingresos/deuda) debido al incremento de funciones y organismos del sector público. El resultado final es una mayor participación del Estado en el producto bruto, y más específicamente, el aumento de la razón de ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) con relación al PBI, imprescindible para atender los nuevos gastos.

El presente documento busca analizar en el caso particular del Uruguay el proceso de cambio de la estructura tributaria durante el proceso de desarrollo en el transcurso del siglo XX.

Para efectuar este estudio se apela al modelo propuesto por Harley H. Hinrichs (1967), que desde una perspectiva histórica formuló un modelo de

transformación de la estructura tributaria atendiendo al grado de desarrollo del país considerado.

En consecuencia, a partir de la construcción de series largas de ingresos públicos entre 1903 y 2000 categorizados en dos grandes grupos: impuestos directos e impuestos indirectos; y, estos últimos, a su vez, subdivididos en impuestos indirectos internos e impuestos al comercio exterior. Se busca contrastar la evidencia empírica con el modelo de análisis y las categorías de Hinrichs a efectos de comprobar el proceso de evolución y transformación de la estructura tributaria del país y sus características.

Marco Teórico

Un análisis histórico-económico centrado en la forma en que cambia la estructura tributaria conforme se procesa el desarrollo económico es el planteado por Harley H. Hinrichs en su obra: “Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico” (1967).

Este autor, a partir de una postura institucionalista, propone un modelo de análisis de las distintas estructuras tributarias que se van conformando a medida que una sociedad crece y se desarrolla, influyendo en esta evolución de la estructura, tanto aspectos económicos como factores culturales.

El modelo de Hinrichs desde una perspectiva histórica, contextualiza la forma en que se instrumenta la exacción tributaria con el devenir de una sociedad. Así, teniendo como punto de arranque a la sociedad feudal y las figuras impositivas predominantes en este sistema, recorre los distintos cambios y evoluciones que se producen en la estructura tributaria conforme se produce el crecimiento económico.

Para este autor, el cambio estructural de la economía, es consecuencia del proceso de desarrollo y se produce por el juego de dos elementos: una mayor

* Este documento fue realizado en el marco del Proyecto CSIC-I+D: “Las finanzas públicas uruguayas y el papel distributivo del Estado”

** Área de Historia Económica, Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.

movilidad social y un cambio ideológico relativo al papel del Estado, que pasa a ser “providente”.

La mayor movilidad social “entraña cambios en la industrialización, la urbanización, la especialización, la democratización, la secularización, la productividad y el ingreso” (Hinrichs, 1967: 10). A medida que la sociedad gana en complejidad, se urbaniza, abandona hábitos de subsistencia y comienza a predominar la moneda en las relaciones de intercambio. Este proceso dinámico de cambio social y económico significa abandonar la agricultura de autoconsumo y profundizar la especialización de los individuos en algún arte u oficio. Esta especialización deriva con el tiempo en el surgimiento de la manufactura a consecuencia de la acumulación de capital y de la aceleración del cambio tecnológico, trae consigo un aumento de la productividad y del ingreso.

En lo ideológico e institucional, se relajan los lazos que unían a los individuos por arcaicos sistemas de dominación y se organiza el Estado que comprende una sociedad y una unidad territorial más basta que el antiguo feudo. Esta unidad política-territorial en el proceso de su afirmación, tras un período en que el “poder de imperio” se concentra en el monarca, se seculariza adoptando formas organizativas más igualitarias y participativas. En otras palabras, formas institucionales democráticas.

En este proceso dinámico existe una primera etapa donde la presencia del Estado es omnipresente, teniendo una injerencia casi total en la vida de los individuos. En una segunda etapa el Estado se retrae y adopta una posición de “juez y gendarme”, basada en el concepto de la igualdad inherente de todos los individuos asegurada por la ley. Pero, debido a que las condiciones sociales y económicas donde se asienta esta igualdad jurídica no se corresponde con los hechos, esto lleva a que la sociedad asigne nuevos cometidos y fines al Estado. Éstos se caracterizan por una preocupación centrada en aminorar las diferencias económicas y sociales entre individuos y grupos sociales a través de la instrumentación de políticas redistributivas y un renovado protagonismo estatal en materia de desarrollo económico.

Esta evolución repercute en la política fiscal con el aumento de los “gastos” y una mayor necesidad de financiamiento. Entonces, en la primera etapa de afianzamiento del monarca la mayor fuente de ingresos provienen de su patrimonio (“tierras del

príncipe”). Luego, la principal fuente de ingresos será la recaudación tributaria; sin perjuicio de aportes menores provenientes de la explotación de bienes fiscales, actividades comerciales e industriales y monopolios fiscales (correo, juego, etc.).

Así, la estructura tributaria se irá acomodando y adecuando a las condiciones pautadas por el proceso de desarrollo económico en que se encuentra inmersa la sociedad y a la impronta cultural (“estilo cultural”) de una sociedad dada.

Este “estilo cultural” se manifiesta en el diseño de la política tributaria a través de una preferencia hacia tipos impositivos directos (“europeo noroccidental”) o tipo impositivos indirectos (“europeo mediterráneo”). En esta preferencia cobran relevancia las relaciones y conflictos entre grupos sociales y las posibilidades materiales y técnicas de la administración pública; así como la aceptación por los contribuyentes de que hay que contribuir al sostenimiento del Estado y de cuál modelo de tributación es más justo y equitativo.

Hinrichs, señala que “no existe un sistema tributario ideal para todas las sociedades o para cualquier sociedad en particular en toda época” (Hinrichs, 1967: 5). Aún así, propone un “tipo ideal” de cambio de la estructura tributaria que se produciría durante el proceso de desarrollo económico. En éste irán cobrando importancia, alternativamente, la imposición directa y la imposición indirecta, sin perjuicio de los cambios cualitativos que se producen hacia el interior de estas dos categorías.

Las variables que intervendrían en el proceso de cambio de la estructura tributaria serían: a) el “grado de apertura económica”, o sea la magnitud del comercio exterior; b) el “ingreso por habitante”, que señalaría el índice de desarrollo; c) el “estilo cultural”, que daría prioridad a una tributación directa (“europeo noroccidental”) o a una tributación indirecta (“europeo mediterráneo”).

El juego de estas variables darían por resultado un patrón de cambio de la estructura de ingresos del Estado acorde con el estadio de desarrollo de la sociedad. En la sociedad tradicional (de tipo feudal) primarían los impuestos directos “tradicionales” que gravan la agricultura y la tierra. Luego, a medida que las sociedades adquieren mayor complejidad y se monetiza la economía, se ingresaría en un período

de “transición” donde priman tipos indirectos de tributación.

En estas “sociedades en transición” se puede distinguir dos etapas. Un primer período donde lo determinante será el “grado de apertura”. En este momento debido a que el mayor desarrollo se da en el sector económico que atiende la demanda externa, será el comercio exterior –derechos de aduana– el que proveerá el mayor volumen de ingresos al Estado. En una segunda etapa, a medida que la economía se desarrolla y ante la ampliación de la demanda interna, se incrementa el nivel de transacciones en el interior de la economía permitiendo a las autoridades sancionar una estructura tributaria donde primen los impuestos indirectos al consumo y a las transacciones.

Cumplidas estas tres etapas, se arriba al último estadio de desarrollo: “sociedades modernas”. En este momento debido a la acumulación de capital y el aumento del ingreso personal, la estructura tributaria puede virar hacia tipos impositivos directos donde adquiere mayor importancia la exacción sobre la renta neta de las personas y de las empresas. Aún así, no se abandonan las figuras impositivas indirectas, pero éstas serán modernas gravando el aumento de valor de bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo (“impuesto al valor agregado”).

En este estadio, la razón impuestos directos/indirectos tiende a volcarse hacia los primeros, pero su ponderación dependerá principalmente del “estilo cultural”, siendo más importante los impuestos directos en el “estilo noroccidental” (por ejemplo, estructura tributaria inglesa, alemana y las de sus antiguas colonias) y menor en el “estilo mediterráneo” (por ejemplo, estructura tributaria española, italiana, francesa y las de sus antiguas posesiones coloniales).

Finalmente, si bien este “tipo ideal” de cambio de la estructura tributaria durante el proceso de desarrollo pauta instancias de investigación, Hinrichs previene que el análisis no debe perder de vista lo siguiente:

“Desde luego, un estilo de sistema impositivo no es una serie arbitraria de leyes que pueden modificarse por decreto legislativo. Los sistemas tributarios comprenden una serie de bases impositivas, tasas y probabilidades de recaudación; estas últimas reflejan tanto la eficacia administrativa como los hábitos de acatamiento de los contribuyentes. Estos

sistemas tributarios son el producto de la relación histórica recíproca de las fuerzas sociales, políticas y económicas que operen dentro de cada país, y no sólo ayudan a distribuir el poder político y económico, sino que en un proceso de interacción, son por sí mismos un reflejo de esta distribución de poder político y económico a lo largo del tiempo. Como apuntó Seligman, “la historia de la imposición es la historia de estos antagonismos de clase”. Los cambios en los sistemas tributarios pueden acelerar o impedir la redistribución de dichas fuerzas políticas y económicas subyacentes. Sin embargo, en general, estos sistemas más bien han tendido a ser un factor determinado que determinante” (Hinrichs, 1967: 67).

En consecuencia, el devenir de toda estructura tributaria se encuentra íntimamente relacionada con la evolución de la sociedad, se adecua al estadio de su desarrollo económico, responde a la impronta cultural, y pone de manifiesto los intereses de los distintos grupos sociales, sus antagonismos y su predominio relativo en la estructura del Estado. Y, si bien puede coadyuvar a acelerar el proceso de cambio, también puede retrasarlo. Pero, en general, ha tendido a ajustarse a la realidad social en que se encuentra inmersa.

Metodología

La construcción de una serie ingresos estatales de largo aliento presenta dos grandes problemas: a) ordenar los distintos ingresos tributarios y no tributarios en la clasificación genérica de impuestos directos e indirectos; y b) intentar compatibilizar datos provenientes de distintas fuentes en esta clasificación.

Respecto del primer punto se procuró ajustar los ingresos estatales en una clasificación que distinguiera entre “impuestos directos” e “impuestos indirectos”, acorde con la propuesta por Hinrichs. Esta decisión exige determinar qué criterio se ha de adoptar para imputar los distintos ingresos considerados en alguno de estos dos grandes grupos; ya sea atendiendo solamente a un criterio jurídico-económico formal de incidencia, o, en su defecto, tomar en consideración el efecto económico final de los impuestos, y en consecuencia, clasificar los

mismos tomando en consideración las posibilidades de traslación, y por ende focalizar el análisis en la incidencia final de los tipos impositivos.

En el presente documento se ordenan los ingresos conforme a un criterio formal cuya clave es la “capacidad contributiva” que la norma toma en consideración al establecer el gravamen. Así, se consideran “impuestos directos” aquellos tributos que gravan manifestaciones directas de capacidad contributiva (la riqueza), ya sea la posesión de un patrimonio o la percepción de una renta, encontrándose gravados con impuestos a la propiedad y al patrimonio, o sobre los ingresos. En tanto que serían “impuestos indirectos” todos aquellos tributos que gravan manifestaciones puntuales de capacidad contributiva: impuestos a los consumos, transacciones y producción, gravámenes al comercio exterior y otros ingresos estatales.

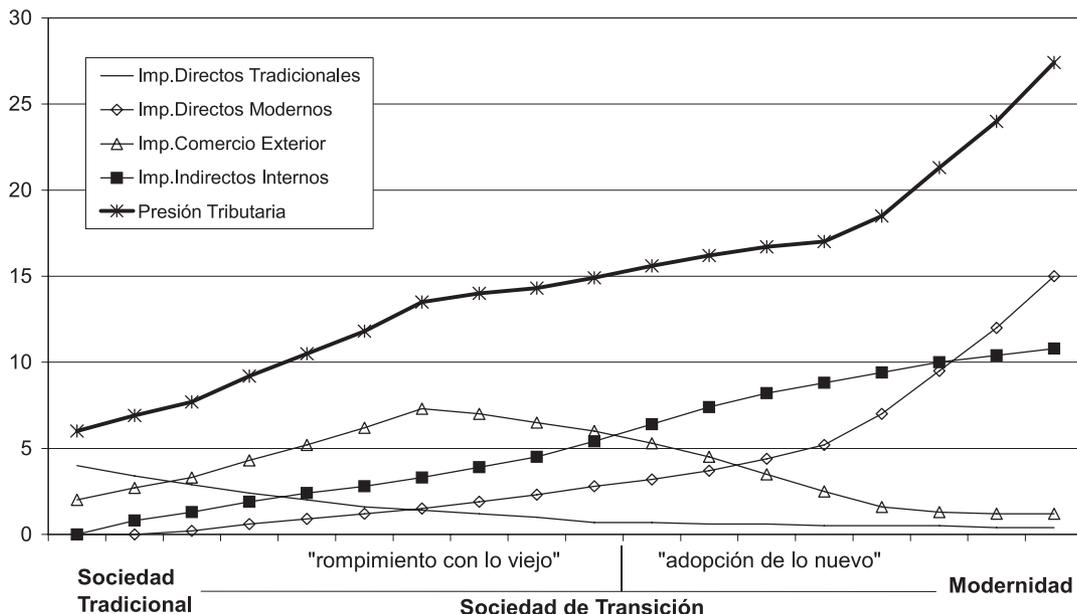
Respecto a la confección de la serie para todo el período las dificultades se presentan al intentar uniformizar la información de las distintas fuentes, en la medida que éstas ordenan los datos con criterios dispares, e inclusive sucede que pueden detallar “in extenso” la recaudación de los distintos tributos o agregarlos en pocas categorías. Además de existir momentos en que se carece de toda información respecto de ciertos ingresos.

Frente a estas condicionantes sólo se tomaron en cuenta aquellos ingresos que realizaban las oficinas de recaudación: a) “principales”, como ser las Oficinas de Impuestos Directos, Impuestos Internos e Impuestos a la Ganancias Elevadas¹, que hacia 1960 se unificaran en la Dirección General Impositiva, y la Oficina recaudadora de Rentas de Aduana; b) “menores”, como ser las direcciones de Loterías y Quinielas, Correos y Telecomunicaciones.

A su vez, se consignan los ingresos que se acreditaban en beneficio al Fondo de Diferencias Cambiarias por aplicación del mecanismo de cambios múltiples (impuesto cambiario) y la recaudación sobre comercio exterior percibida por el BROU (detracciones y recargos). También se detallan el producido del impuesto sobre salarios con destino al Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)² y a Rentas Generales³.

Por último, dado el carácter cuasi-tributario de los “precios” de los bienes y servicios ofrecidos por los Entes Industriales y Comerciales del Estado, se tomaron en consideración los aportes y las contribuciones sobre utilidades que estos organismos realizaban en favor de las Rentas Generales del Gobierno Central.

Gráfica 1: Un Tipo Ideal: Cambio en la Estructura Tributaria Durante el Desarrollo Económico (% del PBI):



Fuente: Hinrichs, H. “Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico”, CEMLA (1967)

El Desarrollo Económico y la Evolución de la Estructura Tributaria del Uruguay

Dentro de la tipología propuesta por Hinrichs, en principio, toda estructura tributaria recorre cuatro estadios (“tipo ideal”) en que, alternativamente, cobran importancia los impuestos directos o los impuestos indirectos como fuente de financiamiento del Estado. Este “tipo ideal” describiría gráficamente el sendero que se observa en la Gráfica 1.

De esta gráfica se desprende que la estructura tributaria varía y se reformula conforme la sociedad se desarrolla económicamente. En una primera etapa, “sociedad tradicional”, los ingresos gubernamentales provienen de impuestos directos (sobre la tierra, el ganado, la producción agrícola, etc.). Los estadios dos y tres se corresponden con la “sociedad de transición”, donde en un primer momento (“rompimiento con lo viejo”) los impuestos al comercio exterior predominan, para que luego, en la tercera etapa (“adopción de lo nuevo”), sean los impuestos indirectos internos la principal recaudación del Estado. En el cuarto estadio, cuando la sociedad ingresa a

la “modernidad”, son los impuestos directos sobre el ingreso los que financian al Estado (Hinrichs, 1967: 104).

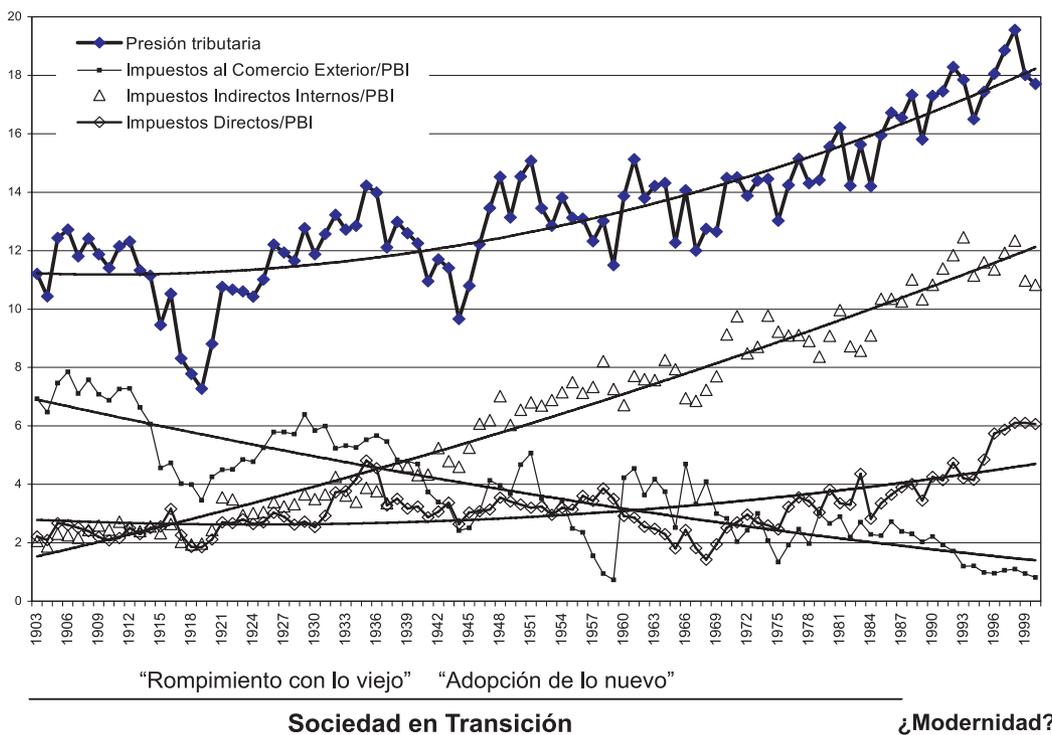
Nuestro análisis al limitarse a la evolución de los ingresos del Estado uruguayo entre 1903 y 2000, y más concretamente la “presión tributaria” durante el período⁴, determina que sólo prestemos atención a los últimas tres etapas de evolución de la estructura tributaria señalada y tengamos que saltarnos la primera etapa (“sociedad tradicional”) por corresponder a formas impositivas coloniales, previas a la Independencia (1828), en nuestro caso.

En la Gráfica 2 se indica la evolución de la relación ingresos corrientes del gobierno y PBI, así como la composición de estos ingresos.

A) Sociedad en Transición: “de lo viejo a lo nuevo” (1903-1990)

En primer término, se observa un progresivo aumento de la presión tributaria. Ésta se sitúa en el 11% en el año 1903 y alcanza el 18% hacia el año 2000.

Gráfica 2: Uruguay. Evolución de la Estructura Tributaria. (% del PBI).



Fuente: Base de Datos Área del Historia Económica – Instituto de Economía

Este aumento de la relación Ingresos Corrientes del Gobierno/PBI responde al proceso de ampliación de cometidos y actividades estatales que provocan un incremento sostenido del “gasto”.

Este aumento del gasto es consecuencia de un cambio ideológico relativo al papel del Estado. Así, en la medida que la idea del “estado juez y gendarme” es abandonada y se afianza el concepto del “estado interventor”, éste amplía su participación en educación y en salud, al tiempo que intensifica la inversión en obra pública con la extensión del saneamiento, la construcción del puerto de Montevideo e inversiones en transporte.

Esta presencia estatal en la economía con los años se incrementará en el sector financiero (banca estatal: BROU y BHU) y en el sector productivo al crearse los entes industriales y comerciales que monopolizan ciertas actividades como ser: energía eléctrica, seguros, refinamiento de hidrocarburos, agua potable, transporte ferroviario, etc..

A su vez, el carácter asistencialista del Estado lleva a que los gastos y las necesidades de financiamiento se incrementen debido a las transferencias que vía impuesto se realizan a seguridad social. Además del aumento del gasto que se produce por la forma en que los distintos gobiernos utilizaron la variable del empleo público. Éste fue utilizado como instrumento idóneo para amortiguar el problema de desempleo emergente y como mecanismo legitimante del partido de gobierno al asegurarle una clientela electoral estable.

Este incremento de los Gastos impuso al Gobierno la necesidad de ampliar los ingresos creando nuevos tributos o variando las tasas de impuesto ya vigentes, sin perjuicio de la monopolización de actividades productivas cuyas utilidades se aplicaron a sufragar gastos corrientes y de inversión.

Los componentes de los ingresos estatales (gráfica 2) se categorizaron en: a) impuestos indirectos internos, que incluyen tributos a los consumos y las transacciones, ingresos de monopolios estatales (correo, juego) y aportes de empresas públicas; b) impuestos directos que gravan el ingreso y el capital; c) impuestos al comercio exterior, que comprende a los impuestos a la importación, a la exportación y el impuesto cambiario.

En esta gráfica se observa que hasta la década del '40 el principal ingreso estatal provino del comercio exterior que se corresponde con una economía abierta como la del país hasta la década del '30. Esta característica llevó a que en las primeras décadas las crisis económicas ingresaran por la ventana del comercio exterior (1ª Guerra Mundial) debido al alto grado de apertura de la economía. Esto llevaba a que la posición financiera del Gobierno fuera relativamente precaria debido a la gran volatilidad de los ingresos, que dependían excesivamente de la recaudación en Aduana.

Esta excesiva exposición, llevó a las autoridades a procesar un cambio de estructura tributaria afinada en impuestos indirectos internos, aprovechando un mayor desarrollo de la economía doméstica. Esta decisión significó para el Estado alcanzar mayor estabilidad en sus ingresos debido a la posibilidad de monitorear y regular los sectores productivos que atendían al mercado interno.

Por esta razón, pese a que la Gran Depresión impactó desfavorablemente en el desempeño económico del país en el primer lustro de la década del '30, los ingresos estatales no sufrieron una debacle en la medida que el proceso de sustitución de impuestos indirectos al comercio exterior por impuestos indirectos internos se encontraba bastante adelantado. Inclusive, durante los primeros años de ésta década se sancionaron impuestos extraordinarios directos, como el impuesto sobre sueldos y jubilaciones servidas por el Estado (1931-1936) y el impuesto a los cupones de deuda pública (1934-1937), que permitieron sostener la recaudación.

Del gráfico 2 se aprecia que ese giro hacia impuestos directos significó que su peso relativo en el total de ingreso se situara en el orden del 5% de PBI en el año 1935, despegándose de la tendencia histórica de situarse en el entorno del 3%. Pero esta variación fue transitoria dado que el incremento resultó de los impuestos extraordinarios señalados. Incluso, uno de estos tributos, como fue el impuesto a los sueldos y jubilaciones públicas, vino a gravar ingresos salariales y no rentas, no representado, en consecuencia, un moderno impuesto directo.

El cambio de la estructura tributaria recién se alcanza en la década del '40, cuando los impuestos internos indirectos logran superar los ingresos provenientes de la Aduana y de la política cambiaria (“impuesto cambiario”). La sanción del impuesto

a las ventas (1941) y los impuestos a los combustibles –a partir de 1938 fueron refinados en el país-, significó la definitiva reformulación de la estructura tributaria.

A partir de este momento, los impuestos internos indirectos pasarán a ser la principal fuente de financiamiento del Estado. Ello trajo aparejado que los ingresos del Estado sin dejar de estar asentados en impuestos indirectos, logren cierta estabilidad no exenta de periódica caídas, pero que ya no fueron tan profundas como en el pasado.

Del análisis de este gráfico se desprende que si bien la presión tributaria fue incrementándose sostenidamente a partir de la década del '40, la misma fue producto de la reformulación y aumento de los impuestos indirectos internos.

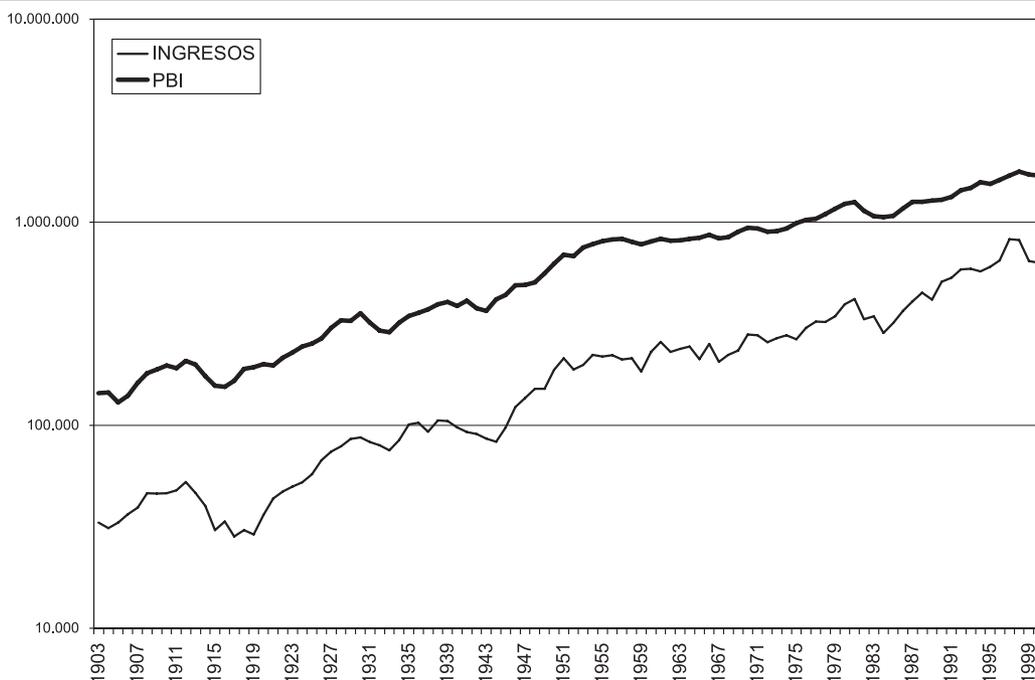
Así, tenemos que el comercio exterior, cuyo componente principal fueron los impuestos a la importación, llegó a representar en los primeros años del siglo un 8% en la relación Ingresos/PBI, hasta llegar en la actualidad a situarse en el 1%. Por su parte, los impuestos indirectos internos, tributos que gravan al consumo y a las transacciones, pasaron de ser el 2% de la razón Ingresos/PBI, siendo del 11% para el año 2000. Finalmente, los impuestos directos

internos tendieron a situarse en el entorno del 3% de la relación Ingresos/PBI, pese a los sucesivos intentos de reforma tributaria (1945, impuesto a las ganancias elevadas; 1960, “sistema de impuesto a la renta”). Sólo en la década del '90, lograrán, superar su tendencia histórica de representar entre el 3% y el 4%, para situarse en el 6% de la razón Ingresos/PBI, por efecto de la sanción el “impuesto a las retribuciones personales”.

En consecuencia, la evidencia muestra que, en el caso del Uruguay, la fuente de ingresos del Estado, pese a los intentos de reforma, se ha mantenido amarrada a impuestos indirectos a los consumos (tributos como los impuestos a las ventas, específicos, IVA, etc.). No obstante, en situaciones coyunturales de déficit y tras “ajustes fiscales”, el Estado ha apelado a impuestos directos a los salarios (década del '30 y de los '90) cuya característica es ser de muy rápida recaudación y bajo costo de administración.

Una estructura de este estilo determina que los ingresos del Estado se encuentren íntimamente amarrados a la evolución del PBI, y por ende ello implica que la recaudación sea excesivamente procíclica. En efecto, en la Gráfica 3 se observa como los ingresos estatales se comportan de manera similar al producto. Esta constatación se refuerza al calcular

Gráfica 3: PBI e Ingresos Tributarios (Pesos de 1925) (Escala semilogarítmica).



Fuente: base de datos Área de Historia Económica – Instituto de Economía

el coeficiente de correlación que indica un valor de 0,93 a lo largo del siglo.

Esta peligrosa dependencia, limitó las posibilidades financieras del Estado. En tanto que los sucesivos intentos por establecer un diseño de estructura tributaria asentada en tipos impositivos directos fracasaron por la oposición de los sectores de mayores ingresos que podían ser gravados con nuevos impuestos, como sucedió en la década del '10 en ocasión de intentar aumentar el gravamen sobre la propiedad inmueble (contribución inmobiliaria).

A esto se le debe sumar la complejidad del sistema impositivo, fruto de una excesiva proliferación de tributos que recién logra ir racionalizándose a partir de los años '60. Por otro lado, la Administración mostró una incapacidad, no exenta de cierto grado de desinterés, en aplicar en todos sus extremos sus potestades de policía fiscal. El resultado ha sido un alto grado de evasión o demora en el pago de los impuestos, en especial entre la segunda mitad de la década del '50 y mediados de los '70, cuando los altos índices de inflación y los bajos intereses por mora, invitaba al contribuyente a no pagar impuestos. Esta última actitud confirmada y alentada por periódicas amnistías tributarias.

Con una estructura tributaria de este tipo, según Hinrichs, estaríamos en presencia de una "sociedad en transición" en la medida que la imposición indirecta predomina como fuente de ingresos del Estado. Esta transición supone dos etapas: una primera, donde la "tributación indirecta cobra mayor importancia, en especial los impuestos sobre el sector de comercio exterior" (Hinrichs, 1967: 106); y que para el Uruguay se inicia desde los comienzos de su vida independiente⁵ y se mantiene hasta la década del '30 del siglo XX. Luego, una segunda etapa, que se extiende hasta la actualidad, donde los impuestos indirectos internos son la principal fuente de ingresos del Estado, debido a que la producción doméstica permite sustituir importaciones de bienes de consumo. El cuadro I da cuenta de esta afirmación.

En la primera etapa razones regionales, institucionales y de desarrollo productivo fueron determinantes para que comercio exterior fuera la principal fuente de ingresos. El hecho de que el principal puerto de ultramar se encontrara en Montevideo, capital del país y centro administrativo de gobierno, permitió a las autoridades centralizar el cobro de impuesto en la Aduana sin grandes erogaciones.

A su vez, debido al escaso desarrollo de la economía doméstica y los beneficios que brindó en el siglo XIX el "comercio de tránsito"⁶, la opción fue la imposición al comercio exterior. Y durante las primeras décadas del siglo XX, se mantuvo ese predominio del gravamen aduanero como fuente de financiamiento estatal.

Cuadro 1: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL ESTADO (Porcentaje del Total)

años	Imp. Internos Indirectos	Comercio Exterior	Imp. Internos Directos
1903/1910	19,24	60,85	19,91
1911/1920	24,08	52,05	23,87
1921/1930	29,18	46,76	24,06
1931/1940	30,60	40,82	28,58
1941/1950	45,77	28,31	25,92
1951/1960	54,62	20,18	25,20
1961/1970	56,89	26,89	16,22
1971/1980	63,01	15,87	21,11
1981/1990	62,21	15,04	22,74
1991/2000	64,52	6,64	28,84

Fuente: base de datos Área de Historia Económica – Instituto de Economía

Pero esta imposición pesó principalmente sobre la importación de bienes, a lo que se sumó, a partir de 1938, el "impuesto cambiario". Respecto de la exportación, su tributación fue reducida y de escasa incidencia para los ingresos estatales. No debe perderse de vista, que cualquier gravamen que pesara sobre este sector no sólo significaba la inmediata reacción del sector ganadero, sino que podía traducirse en una pérdida de competitividad dado el tipo de producción exportable (carne, cueros y lana), en la medida que el país era tomador de precios.

A su vez, en esta etapa va incrementándose la tributación indirecta interna sobre consumos específicos (bebidas alcohólicas y tabaco) y a los actos y negocios (timbres, papel sellado y estampillas), sin perjuicio de los ingresos provenientes de los monopolios estatales (juego y correos) y las contribuciones que canalizaban los entes del dominio industrial y comercial del estado.

El segundo momento de la “sociedad de transición”, para Hinrichs, comienza cuando los impuestos indirectos internos predominan. Ello se produce en la década del '40, y más precisamente a partir del establecimiento del “impuesto a las ventas” (1941), que constituye un antecedente del gravamen sobre el valor agregado (1968)⁷.

A partir de este momento los impuestos internos indirectos cobran mayor importancia como fuente de financiamiento del Estado, en especial, al profundizarse el proceso de sustitución de importaciones e incrementarse el volumen de transacciones internas.

Mientras se afianza este proceso, el comercio exterior reduce, progresivamente, su rendimiento; y, si la caída no fue mayor fue debido a la sanción del “impuesto cambiario” (1937-1959) que aminoró la caída en la recaudación de los gravámenes aduaneros, a través del mecanismo del manejo de los tipos de cambios. Los gravámenes al comercio exterior serán reformulados al derogarse el impuesto cambiario y crearse las detracciones y los recargos por la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria” (1959).

Por su parte, los ingresos provenientes de los monopolios estatales (juego y correo) en el total, serán una fuente de recursos de importancia hasta fines de la década del '50. En tanto que, los aportes de provenientes de los entes industriales y comerciales, ya sea a través de asignaciones obligatorias o debido a la participación del Gobierno Central en sus utilidades, que se fijó en el 80% de las mismas a partir de 1935, también representarán un ingreso de consideración en la primera mitad del siglo.

Respecto de los impuestos directos, estos no logran transformarse en una fuente de primer orden para las arcas estatales, pese a los distintos intentos de reforma tributaria.

El primer intento serio de incrementar su participación en el total de ingresos, pero basado en una tributación sobre la propiedad (contribución inmobiliaria), correspondió a la segunda década del siglo pero enfrentó la dura oposición de los sectores rurales que lograron suavizar la reforma.

La segunda instancia de reforma se produce a mediados de la década del '40 con el establecimiento del impuesto a las ganancias elevadas a la industria y el comercio (1945-1960). Este impuesto celular sobre la renta de industria y comercio significó que

los impuestos directos levemente superasen el 3% del PBI. Si su contribución no fue mayor fue debido a que durante su vigencia periódicamente se aumentaron las tasas de los impuestos indirectos internos.

El tercer momento de reforma fue durante la década del '60, cuando se procuró variar la estructura tributaria hacia la imposición a la renta (1961-1974). La paradoja de esta reforma, que culmina al establecerse el impuesto a la renta potencial bruta de la tierra (IMPROME, 1968) y el impuesto a los salarios (públicos y privados) con destino al Instituto Nacional de Viviendas Económicas (1968), fue que los impuestos directos, como categoría de ingresos, en lugar de incrementar su participación relativa en los ingresos estatales, descendió. Las razones de esta reducción se encuentra, en parte, en la instrumentación del impuesto global a la renta de las personas físicas que persiguió dos fines: redistribuir el ingreso y promover el desarrollo productivo.

Estos objetivos a la postre, resultaron contrapuestos. En la medida que la promoción del desarrollo se incentivaba con exoneraciones impositivas, ello traía aparejado una reducción en la recaudación, y el resultado final fue afectar el objetivo redistributivo del impuesto a la renta personal.

B) ¿Acceso a la Modernidad? (1990-2000)

El último período en que se incrementa la participación de los impuestos directos con relación al PBI se produce durante la década del '90. El aumento responde al incremento del impuesto a los sueldos.

Este “impuesto a las retribuciones personales” (IRP) que fuera sancionado a favor de Rentas Generales en 1982 es incrementado sustancialmente en el “ajuste fiscal” de 1990. En consecuencia, este impuesto que significó el 3.7% de los ingresos totales en 1989, pasa a representar el 8,4% en 1990, y para la década 8,6%. En tanto que entre 1990-2000 la renta de industria y comercio y la renta agropecuaria tributaron el 8,8% y 0,7% respectivamente de los ingresos totales.

En el Cuadro 2 se puede observar el proceso de cambio de la estructura tributaria que se procesa en el última década del siglo XX (1989-2000).

En la última década del siglo XX la relación impuestos directos/impuestos indirectos se ve afectada

Cuadro 2: Uruguay: Estructura Tributaria (1989-2000) Porcentajes del Total de Ingresos Tributarios

Años	Imposición a los Ingresos				Imposición a la Propiedad y el Patrimonio	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
	Renta de Ind. y Comer.	Renta Agropecuaria	Imp. a los Salarios-IRP	Otros Imp. a la Renta			
1989	4,9	1,4	3,7	0,3	10,6	27,8	78,2
1990	4,9	1,1	8,4	0,2	10,0	24,6	75,4
1991	4,9	0,6	9,3	0,2	8,8	23,7	76,3
1992	6,7	0,6	8,6	0,2	9,8	25,9	74,1
1993	8,8	0,6	4,9	0,2	9,1	23,5	76,5
1994	9,6	0,4	5,5	0,2	9,4	25,2	74,8
1995	9,7	0,5	8,3	0,3	9,0	27,8	72,2
1996	10,4	0,9	10,5	0,3	9,6	31,8	68,2
1997	9,0	1,0	9,4	1,0	10,8	31,1	68,9
1998	10,4	1,0	8,9	1,0	9,9	31,2	68,8
1999	11,4	0,7	10,5	1,1	10,1	33,9	66,1
2000	11,4	0,7	10,7	1,2	10,3	34,3	65,7
Promedio 1990-2000	8,8	0,7	8,6	0,5	9,7	28,5	71,5

Fuente: Boletín BCU - Anuarios Estadísticos

por una importante transformación incrementándose en 10 puntos porcentuales los primeros, que pasan de menos de 1/4 a más de 1/3 del total de la recaudación.

Esta transformación puede llevar a considerar que se estuviera operando una reformulación de la estructura tributaria del país encaminada a conformarse en un sistema impositivo moderno, donde los impuestos a la renta son los ingresos que financian al Estado. Pero esta conclusión sería apresurada si se repara en que esta variación se debe, principalmente, a los ingresos provenientes del impuesto a los sueldos (IRP).

Este impuesto, que como se señalara se sanciona en 1982 en ocasión de un “ajuste fiscal”, grava salarios públicos y privados sin tomar en consideración las cargas del contribuyente. Posteriormente, en 1990, como consecuencia de otro “ajuste fiscal” se incrementa sustancialmente las tasas del IRP y tampoco se toma en consideración la situación personal del contribuyente (cargas personales y familiares).

En consecuencia, si acceder a una estructura tributaria moderna significa que la participación de

los impuestos directos, en especial el impuesto a la renta es el principal ingreso del estado, no puede sostenerse que la estructura tributaria del país en la última década se esté modernizando.

En efecto el aumento de la participación de los impuestos directos en el total de los ingresos es producto del IRP que no puede ser considerado como un impuesto a la renta moderno sino una exacción tributaria que responde a las necesidades imperiosas del Estado y a la facilidad y poco costo que significa recaudar un impuestos a los salarios, donde incluso las tasas eran relativamente más gravosas para la franja de salarios medios.

En definitiva, el período 1903-2000 en materia tributaria se encuadra dentro la categoría de “sociedad en transición”, según la tipología de Hinrichs. Y, dentro de esta concepción, se evidencia que la estructura tributaria del país recorrió las dos instancias que pautan este proceso. Su característica es que predominen los impuestos indirectos como fuentes de financiamiento del Estado, produciéndose un viraje desde impuestos indirectos al comercio exterior a impuestos indirectos internos.

Consideraciones finales

La historia de la estructura tributaria en el Uruguay pone de manifiesto a un Estado cuyos ingresos dependen preferentemente de tipos impositivos indirectos con escasa recaudación de impuestos de tipo directo. Pese a los varios intentos que durante toda la vida independiente del país se realizaron para aumentar la participación de impuestos directos en el total de ingresos, se puede afirmar que hacia 1875 se alcanza una relación entre impuestos direc-

tos/indirectos del orden de 1 a 4 que se mantendrá incambiada hasta la última década del siglo XX.

Durante el largo período analizado se producen cambios y evoluciones hacia el interior de estas dos categorías pero el *ratio* adquiere una permanencia tal que, salvo en momentos muy coyunturales, no logra alterarse. Será recién en la última década, luego que se incrementa el impuesto a los salarios (“impuestos a las retribuciones personales”, IRP) que progresivamente se revierte esta tendencia situando la relación impuestos directos/impuestos indirectos en el orden de 1 a 3.

NOTAS

1 Esta oficina pasará a denominarse Oficina de Impuestos a la Renta a partir de 1960.

2 Este impuesto, creado por Ley 13728 art.81 (1968), con tasa del 2% sobre retribuciones públicas y privadas; 1% abonado por BPS y 1% por los empresarios. Esta última exacción se deroga en 1979.

3 En el año 1982, Ley 15294 art.25, se creó el impuesto a los sueldos con destino a Rentas Generales, este luego sería incrementado en el “ajuste fiscal” de 1990.

4 Entendemos por “presión tributaria” la relación entre, por un lado, los ingresos recaudados por las oficinas centrales y los aportes de entes,

y, por otro lado, el PBI. En este concepto quedan expresamente excluidos los aportes a las seguridad social, así como la recaudación que realizan las oficinas recaudadoras de los gobiernos departamentales.

5 La primera ley de aduana de 1829, significó que los tributos por concepto de comercio exterior contribuyeran con el 77,5% de los ingresos del Estado.

6 El “comercio de tránsito” que se desarrollaba entre Montevideo y el litoral Argentino, Sur de Brasil y Paraguay.

7 La culminación del proceso será en 1972 con el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

BIBLIOGRAFÍA

- HINRICHS, H.H (1967): *La estructura tributaria durante el desarrollo*, CEMLA.

DINÁMICA HISTÓRICA DE LA ECONOMÍA POPULAR EN URUGUAY (1955-1998)

Juan Pablo Martí

1. INTRODUCCIÓN

La siguiente presentación constituye una apretadísima síntesis del Trabajo de Tesis para optar a la Maestría de Historia Económica por la Facultad de Ciencias Sociales. Exclusivamente por razones de espacio haremos una presentación parcial de las principales conclusiones obtenidas en el Marco de este trabajo. Remitimos al lector a la Tesis para profundizar en lo aquí presentado.¹

A lo largo de la historia, los sectores populares han tenido que poner en práctica diversas estrategias alternativas a las oportunidades que ofrecen el sector capitalista y el sector público, para poder satisfacer sus necesidades. Para dar cuenta de estas experiencias se han utilizado distintas denominaciones: economía popular, sector informal, actividades marginales, actividades ilegales, etc. A su vez, las unidades económicas que componen el sector han sido definidas como: microempresa, taller artesanal, trabajo por cuenta propia, trabajo independiente, pequeños emprendimientos, microproductores, pequeña producción. En los últimos años asistimos a un nuevo entusiasmo a nivel mundial por el estudio de las prácticas económicas de los sectores populares, motivado por los fenómenos de la globalización, creciente exclusión y concentración del ingreso.

Son escasas las investigaciones que tienen a la economía popular como su objeto de análisis y casi inexistentes los estudios donde se analice empíricamente la dinámica de la informalidad en el largo plazo. Muchas veces este aparente desinterés radica más en las dificultades metodológicas para su estudio que en la subvaloración de la academia hacia el sector, aunque también es posible que esta exista. Sabiendo las dificultades que presenta y la escasez de fuentes disponibles, intentaremos, aproximarnos a la economía popular a partir de la evolución histórica del sector informal urbano (SIU) en Uruguay durante la segunda mitad del siglo XX. Tomaremos como referencia para nuestro análisis el período de poco más de cuarenta años comprendido entre 1955

y 1998. La delimitación de este período, que como cualquier otra aparece como arbitraria, encuentra su justificación en diversas razones. En primer término, si bien contamos con interesante información estadística y estimaciones para el período anterior, las Cuentas Nacionales en nuestro país aparecen de manera sistemática recién en 1955. Por otra parte, nos parece pertinente cerrar el período en 1998, año en que comienza una etapa de recesión en la economía uruguaya.

Las iniciativas económicas populares no se prestan fácilmente a la medición. El problema de la definición se presenta como uno de los más complejos. En el mismo origen de la noción de informalidad y sus diferentes conceptualizaciones se encuentra la identificación de una categoría de población urbana que no podía asimilarse al grupo de los desempleados ni podía equipararse a los trabajadores asalariados de los mercados laborales modernos. Nace como respuesta a insuficiencias en los sistemas estadísticos nacionales para dar cuenta de una porción significativa de la oferta y demanda de bienes y servicios, y una porción significativa de trabajo humano.

Como condición de partida debemos reconocer que la economía popular refiere a un conjunto heterogéneo de actividades. A la heterogeneidad debemos sumar la alta inestabilidad. Se trata de un gran número de unidades pequeñas que difieren mucho en cuanto a sus tipos de actividad y a su manera de actuar. Esas unidades se caracterizan por una fluctuación elevada; incluso en un lapso relativamente breve, surgen muchas unidades nuevas y dejan de existir o cambian de actividad o de emplazamiento muchas otras (OIT, 1992: 13). En síntesis para cualquier intento de aprehensión de este fenómeno multifacético y heterogéneo es indispensable la flexibilidad.

Por otra parte, lo que se busca captar es la invisibilidad, lo oculto, lo marginal o lo no regulado (Longhi, 1999). Al decir de Fernando Filgueira (IPES, 2002) “la categoría informalidad responde a la lógica de un indicador en búsqueda de un concepto y eventualmente a la de un concepto en búsqueda de una teoría”. Frente a la ausencia de encuestas y

¹ Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. jpmarti@fcs.edu.uy

estudios específicos dirigidos al sector de economía popular se deben explorar caminos alternativos.

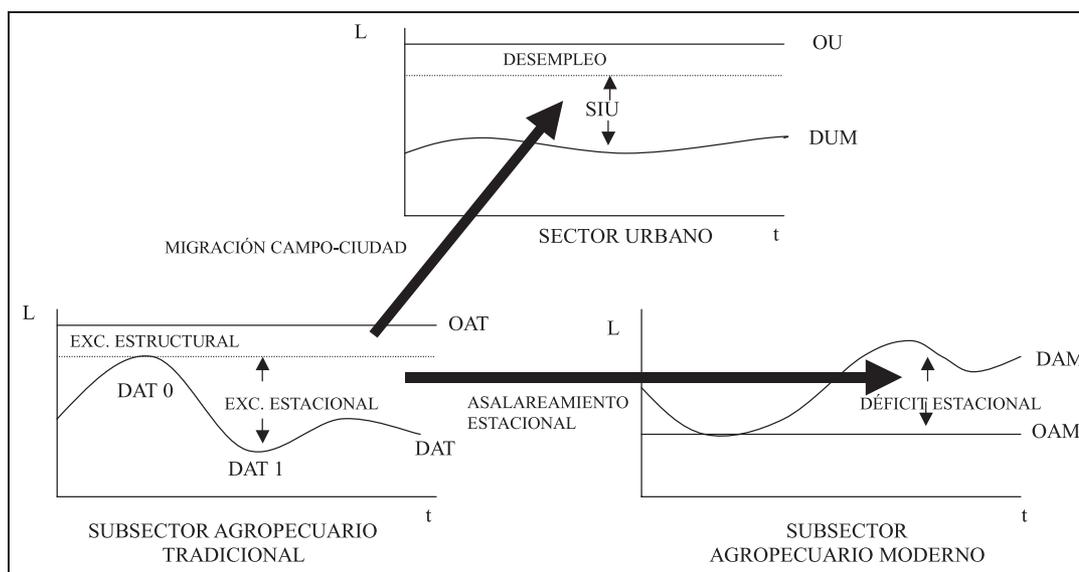
Como camino para acercarnos al sector intentaremos la comprobación de una de las hipótesis más consensuadas sobre la dinámica del sector. Esta establece que el SIU se formaría, en una primera etapa, con mano de obra expulsada del medio rural que no es absorbido por el sector formal y, posteriormente, el aporte de población del medio rural disminuiría aunque sin desaparecer y pasaría a cobrar fuerza la expulsión de la mano de obra industrial. La expulsión de mano de obra del medio rural y la capacidad de absorción de la industria manufacturera deberían ser las claves para esta aproximación histórica. Para comprobarla estudiaremos: a) la dinámica de la población y fuerza de trabajo del sector agropecuario y b) la capacidad de absorción de la industria manufacturera.²

El concepto de sector informal, ya desde su surgimiento con la publicación del informe sobre Kenia en los años 70 por parte del Programa Mundial del Empleo de la OIT, está vinculado al éxodo de los trabajadores rurales y la capacidad de absorción del sector manufacturero. Este informe mostraba que el éxodo rural y el crecimiento de las ciudades que de allí resultaba, no se traducían en la existencia de una tasa de desempleo más elevada sino, más bien, en el desarrollo de pequeñas actividades que permitían sobrevivir a los migrantes rurales y a los habitantes de la ciudad que no habían tenido acceso a los empleos del sector moderno (Fields, 1990: 58).

América Latina, al igual que en otros países en desarrollo, experimentó en la segunda mitad del Siglo XX una explosión demográfica, consecuencia de un aumento de la tasa de natalidad y un gran descenso de la de mortalidad. El rápido crecimiento de las ciudades fue reflejo, no solo del crecimiento demográfico, sino también de la migración rural-urbana y de la insistencia de muchos países en las actividades basadas en las ciudades. Al igual que lo estudiado para África, esto trajo graves problemas en el funcionamiento del mercado laboral, sobre todo en las zonas urbanas que vieron incrementada la oferta de trabajo. A esto se le agrega la incorporación de población femenina adulta deseosa de trabajar (Bulmer-Thomas, 1998: 358 y 361). En las zonas urbanas el rápido crecimiento de la población y la lenta creación de puestos de trabajo en el sector moderno darán lugar a la explosión del sector informal urbano (Bulmer-Thomas, 1998: 367).

Las distintas teorías sobre el sector informal urbano concuerdan en considerar que el sector informal es un fenómeno derivado de los desequilibrios en el mercado del trabajo a causa de este exceso de disponibilidad de mano de obra en las zonas urbanas de los países en desarrollo (OIT, 1992: 2)³. Para Tokman (1990) por ejemplo, el sector tiene sus orígenes en la presencia de excedentes de oferta de trabajo urbano, compuestos mayoritariamente de migrantes que dejaron el medio rural para trasladarse a zonas urbanas, que no pudieron encontrar empleo en los sectores modernos (ver Esquema 1).

Esquema 1: Interrelación laboral entre los subsectores agropecuarios y con el sector urbano



Fuente: OIT-PNUD (1990, 110).

Estos sectores modernos, y entre ellos particularmente el sector industrial, no habrían sido capaces de ofrecer empleos suficientes y bien remunerados a todos. Esto llevó a una parte significativa de estos migrantes a constituir un excedente de mano de obra, que fue obligado a “inventar” su propio trabajo –principalmente en el comercio y en el sector de servicios– como medio de supervivencia (Jakobsen, 2000: 14).

Desde esta perspectiva, el trabajo informal en América Latina y el Caribe estaría relacionado con la fuerte migración de trabajadores del campo hacia la ciudad después de la II Guerra Mundial, debido a las transformaciones en los atrasados medios de producción agrícolas, que expulsaron mano de obra de este sector sumado a la búsqueda de mejores condiciones de trabajo en la naciente industria urbana. Sin embargo, esta no fue capaz, en ningún momento, de ofrecer empleos suficientes y bien remunerados a todos. La constitución del sector informal urbano se explicaría entonces con los desocupados del campo que como

“... no encontraban empleo en el sector formal urbano, se veían obligadas a crear ocupaciones y medios de sustento informales. Por tratarse de actividades a menudo mal remuneradas, solió considerarse que el sector informal era una transformación del subempleo urbano, un segmento de la economía que no alcanzaba el nivel de desarrollo del sector formal y que sería absorbido automáticamente por éste cuando se crearan empleos en la administración pública y se establecieran nuevas industrias” (OIT, 1992: 1).

A partir de la década de 1970, y fundamentalmente de la del '80, con la implementación en América Latina de los modelos de inspiración neoliberal, se empiezan a producir importantes cambios en el mercado de trabajo. La principal fuente de reclutamiento del SIU no es ya la migración de la mano de obra proveniente del medio rural, sino que se explicaría como un fenómeno vinculado al estancamiento del sector formal que en lugar de generar más empleos excluye a una importante masa de asalariados que pasan a integrar el sector informal:

“... muchos países en desarrollo experimentaron una recesión económica y una inflación elevada, tuvieron que pagar la deuda externa y hacer frente al crecimiento demográfico y al aumento de la mano de obra, en particular en las zonas urbanas, a raíz de la afluencia cons-

tante de trabajadores procedentes de zonas rurales. La creación de empleos se estancó en el sector formal, y este no pudo absorber el aumento cada vez mayor de la mano de obra. La merma del gasto público derivada de la política de ajuste estructural debilitó el papel tradicional del sector público como empleador importante, y el elevado costo de los bienes de capital por trabajador obstaculizó la creación de empleos en el sector formal privado (a menudo dependiente de la tecnología importada). En estas condiciones el sector informal tuvo un crecimiento inesperado y sin precedente. (OIT, 1992: 2)

Esto provoca por una parte el despliegue de una serie de estrategias de supervivencia que responden en su mayoría a la lógica de la sobrevivencia. En gran medida fue la economía popular, a través de soluciones buscadas por los mismos sectores populares que experimentaron una movilización económica extraordinaria, la que amortiguó los efectos de la crisis.

Por otra parte los cambios en los mercados mundiales de trabajo y la descentralización productiva (Portes, Castells y Benton) adaptación de las empresas modernas para enfrentar la globalización, nueva división del trabajo y una demanda más inestable requiere de sistemas de producción más flexibles y eficientes, para ello se recurre a descentralizar los procesos de producción y trabajo, lo que permite reducir los costos de producción y, principalmente los laborales, y facilita trasladar las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa (Tokman, 2001)

Es así que las presiones competitivas, tanto domésticas como externas, han llevado a las empresas a buscar, a través de la flexibilización de las relaciones laborales y la externalización de algunas etapas del proceso productivo, articulaciones con las microempresas del sector informal como medio para bajar los costos de mano de obra y mejorar su flexibilidad. Son las nuevas articulaciones entre microempresas (generalmente informales) y las empresas del sector formal las que ocupan los espacios cedidos por las relaciones de trabajo asalariado. Las investigaciones llevadas a cabo en los '90 muestran que las microempresas no reguladas están presentes en un número sorprendente de industrias; que emplean una proporción sustancial, a menudo una mayoría de la fuerza del sector laboral, y que interactúan con y sostienen a empresas formales en varias formas (Portes y Kincaid, 1990: 37). Las industrias en lugar

de generar empleos directos flexibiliza y terceriza a una importante masa de asalariados que pasan a integrar el sector informal:

En síntesis podríamos esquematizar el proceso reconociendo dos grandes etapas: en la primera el SIU se formaría con mano de obra expulsada del medio rural; y en la segunda el aporte de población del medio rural disminuiría aunque sin desaparecer y pasaría a cobrar fuerza la expulsión de la mano de obra industrial. Para avanzar en la aproximación a nuestro objeto de estudio, y reconociendo las limitantes de esta metodología, comenzaremos explorando la evolución de la población y la fuerza de trabajo en el medio rural, a la vez que intentaremos explicar las claves de su dinámica. En segundo término haremos un estudio exploratorio del empleo en el sector manufacturero. Pretendemos sondear la capacidad de la industria manufacturera uruguaya para absorber mano de obra proveniente de otros sectores.

2. LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN Y LA FUERZA DE TRABAJO RURAL⁴

“La población rural y los trabajadores rurales han venido descendiendo masivamente.

En los 15 años que separan los censos de 1951-1966, la población rural se redujo de 453.9121 a 327.821 personas. Y los trabajadores rurales, en el mismo lapso, descendieron de 323.929 a 191.564. Son 132.365 campesinos que abandonaron las fuentes de producción para engrosar el canteogrill ciudadano”.

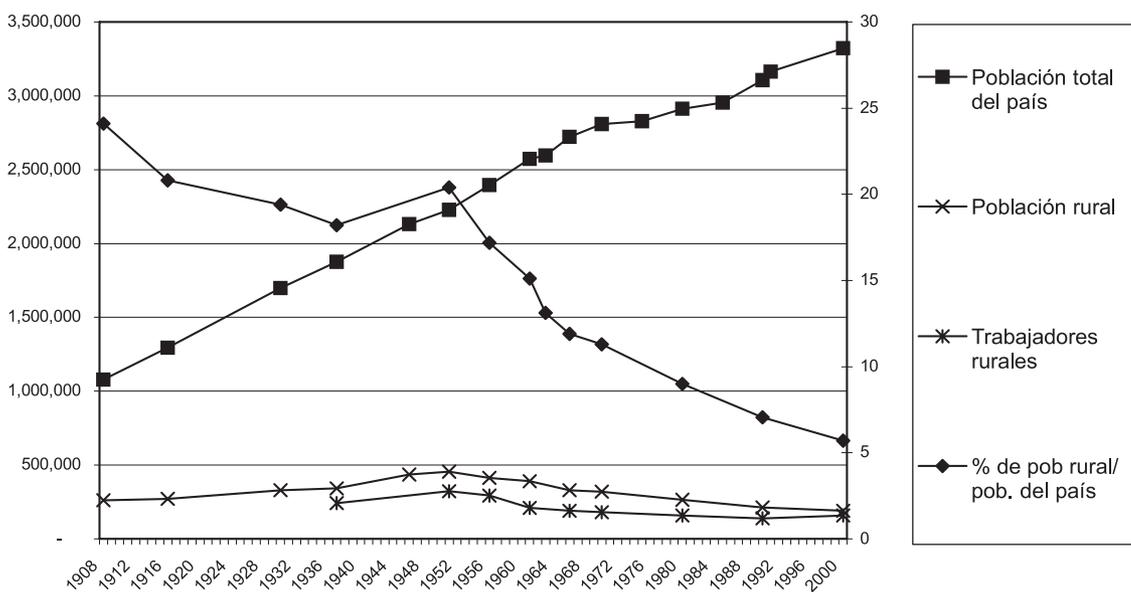
Bernhard, Guillermo, “Realidad agropecuaria del Uruguay a través de los censos”.

Detengámonos en primer lugar a analizar la evolución de la población y los trabajadores rurales. Tal como se ilustra en el Gráfico 1, se pueden visualizar dos etapas:

- La primera va hasta mediados de la década del ‘50 en el cual la población y los trabajadores rurales crecen en términos absolutos, aunque decrecen en términos relativos.
- A partir de entonces y hasta nuestros días en el que se experimenta un fluctuante pero permanente declive de la población y del trabajo rural.⁵

Esto se refleja aun más claramente en los siguientes cuadros donde se muestran las tasas

Gráfico 1: Evolución de la población total del país, la población y los trabajadores rurales y la población rural como porcentaje de la población total del país (1908-2000)



Fuente: Para 1916, 1930, 1937 CIDE-Sector agropecuario, 1967; para 1946 Christophersen; para 1951, 1956, Estadísticas básicas - Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración; para 1961 y 1966, Bernhard; para 1970, 1980, 1990 y 2000, Censos Generales Agropecuarios.

Cuadro 1: Tasa media anual de crecimiento de la población rural en períodos intercensales (1908-1951)

1908-1916	1916-1930	1930-1937	1937-1946	1946-1951	1908-1951
0.46	1.47	0.49	2.71	0.83	1.30

Cuadro 2: Tasa media anual de crecimiento de la población y los trabajadores rurales en períodos intercensales (1951-2000)

	1951-1956	1956-1961	1961-1966	1966-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1951-2000
Población	-1.83	-1.19	-4.24	-0.75	-1.84	-2.11	-1.16	-1.53
Trabajadores	-1.98	-6.38	-1.89	-1.38	-1.27	-1.27	1.13	-1.69

Fuente: Para 1916, 1930, 1937 CIDE-Sector agropecuario, 1967; para 1946 Christophersen; para 1951, 1956, Estadísticas básicas - Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración; para 1961 y 1966, Bernhard; para 1970, 1980, 1990 y 2000, Censos Generales Agropecuarios.

medias anuales de crecimiento de la población y de los trabajadores rurales de acuerdo a los Censos Agropecuarios. Como se puede observar, mientras que para el período 1908-1951 la tasa media anual de crecimiento alcanza 1,30% esta tendencia se revierte y para el período 1951-2000 muestra una evolución negativa de 1,53%. Llama la atención el período 1937-1946 en que la tasa media anual de crecimiento de la población llega a 2,71, siendo este el período de más rápida expansión de la población rural. En lo que se refiere a los trabajadores rurales, las cifras con las que contamos cubren el período de 1951-2000. Durante este período la tasa media anual muestra un desempeño negativo alcanzando 1,69%. El lustro 1956-1961 muestra cifras asombrosas: la tasa alcanza -6,38%. Aunque parte de esta disminución pueda explicarse por diferencias metodológicas entre los censos, la caída es muy importante.

Los datos aquí presentados señalan que en la segunda mitad del siglo XX el sector rural ha perdido constantemente población y trabajadores, tanto en términos absolutos como relativos en dos etapas claramente definidas. Una primera etapa que abarcaría el período entre 1945 y 1955 estaría marcada por el crecimiento tanto en términos absolutos como en términos relativos de la población rural. Esta etapa fue de crecimiento excepcional para el agro. Como señalamos el crecimiento se explica por factores externos e internos. Los factores externos están relacionados fundamentalmente con el crecimiento de la demanda mundial y los altos precios internacionales de las materias primas. Los factores internos se explican por la política económica proteccionista del período. El Estado va a promover una importante sustitución de importaciones de alimentos y materias

primas, protegiendo la industria y concediendo subsidios a la producción agrícola. Esto va a dar como resultado la expansión del área sembrada, aunque no necesariamente de los rendimientos y la productividad. En tanto el crecimiento de la población se basa fundamentalmente en la subdivisión de los campos, los pequeños predios van a aumentar constantemente hasta 1951.

A partir de la mitad de los '50 comienza un verdadero éxodo rural: se produce una pérdida de población rural tanto en términos absolutos y en relación a la población del país, lo mismo sucede con los trabajadores rurales. Esto obedece en primer lugar al agotamiento del modelo neobatlista que provoca la rápida expulsión de trabajadores primero y población después. Agotado el modelo neobatlista los diferentes gobiernos, con ritmos y acentos diferentes, impulsaron una política de apertura y liberalización. En el marco de las nuevas políticas económicas comprometidas con la inserción competitiva en el mercado mundial, el sector agropecuario creció lentamente y continuó la caída del empleo y de la población del sector. Los diferentes sectores tuvieron comportamientos disímiles, pero como común denominador del período podemos observar la concentración de la tierra⁶, con la consiguiente reducción de la importancia de los pequeños productores, y la sustitución de fuerza de trabajo familiar por asalariada. Este fenómeno se acentúa durante la década de los '70 y '80, período durante el cual la superficie explotada por los predios de 1 a 4 hectáreas cae a la mitad. Esto estaría mostrando la tendencia a la desaparición del minifundio. Es posible afirmar que la emigración desde el campo hacia las ciudades se haya nutrido primordialmente por contingentes poblacionales provenientes de los minifundios. Esto

porque en la medida que las grandes y medianas explotaciones se capitalizan y se produce la sustitución de la fuerza de trabajo, los minifundios que funcionaban con economías de subsistencia y proveían de mano de obra zafral, se vuelven inviables y empiezan a desaparecer, incrementándose el flujo migratorio hacia las ciudades.

Este proceso ha sido presentado (ver Dierckxens, 1990) como una insuficiencia del capitalismo subdesarrollado que no es capaz de proletarianizar la fuerza de trabajo rural. Ocupa al campesino para las tareas que necesita mano de obra y el resto del tiempo lo abandona a su suerte en sus pequeñas propiedades.⁷ Es decir, la reproducción de la fuerza de trabajo no está completamente determinada por relaciones de mercado, sino que está determinada en gran medida por las características y la dinámica de las relaciones no capitalistas.⁸ Los países periféricos, y Uruguay no es la excepción, se caracterizan por un limitado proceso de acumulación de capital, acompañado de un continuo proceso de desintegración y reconstitución de las relaciones no-capitalistas para reproducir la fuerza de trabajo.

El Gráfico 1 muestra los saldos de población rural y trabajadores rurales entre 1951 y el 2000. Con excepción del último período intercensal 1990-2000, la población y los trabajadores rurales han caído constantemente, incluso en algunos períodos de forma muy pronunciada.

En términos absolutos en el período 1951-2000 se produce una pérdida de 264.074 personas que

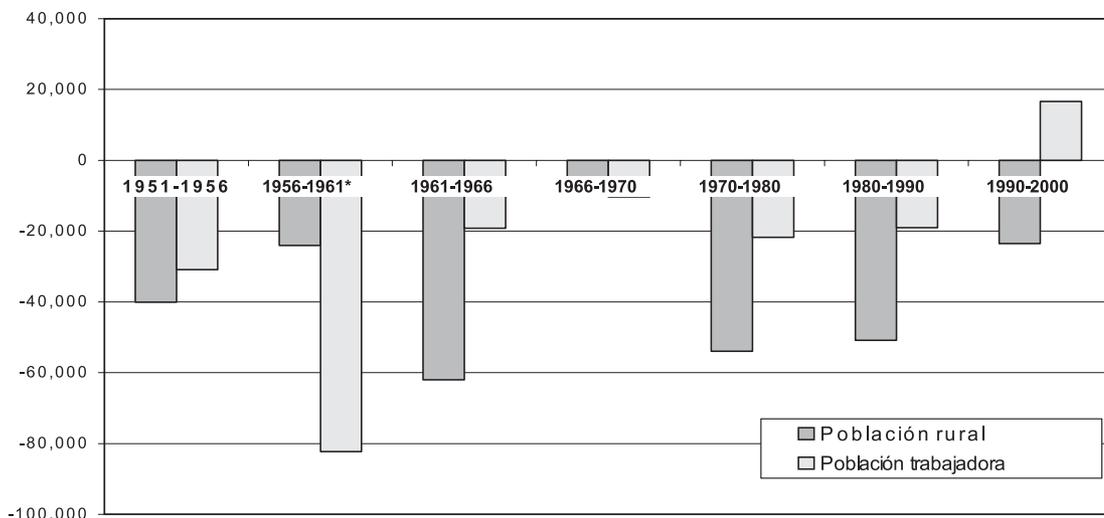
residían en el medio rural y de 166.920 trabajadores, esto sin estimar el crecimiento vegetativo de la población. Es decir, que en medio siglo el medio rural perdió a más de la mitad de su población y los trabajadores rurales se redujeron a la mitad. Es razonable suponer que estos trabajadores se dirigieron a la ciudad. Esto se presenta más claramente cuando observamos que para el período 1963-1996 la tasa media anual de crecimiento de la población en el interior urbano duplica a la de la población del interior: 1,58% frente a 0,80%.

Si estimamos la población rural tomando en cuenta la tasa de crecimiento media anual de la población del país entre 1951-2000, que alcanzó a 0.82, llegamos a que la población rural tendría que haber alcanzado en el año 2000 la cifra de 677,187 habitantes.

Entre esta estimación y los 189,838 habitantes rurales que muestra el Censo General Agropecuario del año 2000, hay una diferencia de 487,349 habitantes. Esta cifra es indicativa del cambio estructural. En lo que respecta a la dinámica de los sectores podemos afirmar que sin lugar a duda hubo una recomposición de la estructura de la población. Aunque, como también sosteníamos en un principio, esto no implica necesariamente un proceso de desarrollo del sistema económico; puede ser que simplemente el agro no haya sido capaz de generar suficientes puestos de trabajo.⁹

Este proceso sería compatible con lo sostenido en un principio en cuanto a la migración de trabajadores del campo hacia la ciudad después de la II

Gráfico 2: Saldos de población y trabajadores rurales en períodos intercensales (1951-2000)



Fuente: Elaborado en base a Censos Agropecuarios.

Guerra Mundial, debido a las transformaciones en los medios de producción agrícolas, que expulsaron mano de obra de este sector sumado a la búsqueda de mejores condiciones de trabajo en la naciente industria urbana.

Se presentaría entonces la posibilidad para un crecimiento temprano del sector informal urbano debido a la emigración del campo a la ciudad. El desplazamiento de la fuerza de trabajo del campo hacia la ciudad mediante flujos migratorios contribuye, sin lugar a dudas, al incremento de la oferta de fuerza de trabajo en las zonas urbanas y con ello a la presión sobre el mercado de trabajo.

Esto, y solamente a partir de un análisis exploratorio, se mostraría compatible con las teorías explicativas del trabajo informal. Sin embargo, una vez que podemos afirmar que se produjo un proceso de liberación de fuerza de trabajo y la migración constante proveniente del medio rural, queda por estudiar el destino de esta fuerza de trabajo. En este sentido es importante no solamente evaluar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo asalariada urbana, sino también es necesario preguntarse cuál es la dinámica de esta fuerza de trabajo una vez llegada al medio urbano.

La capacidad de absorción de la fuerza de trabajo asalariada urbana y el destino de la migración de la fuerza de trabajo rural será el siguiente paso en nues-

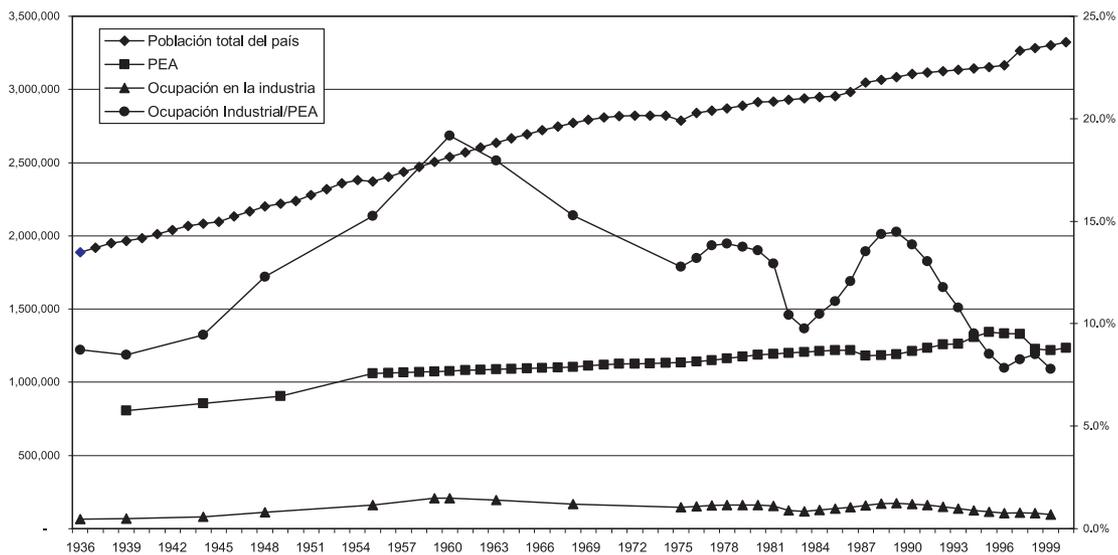
tro trabajo. Lo que si queda claro, es como dice la cita de Bernhard, un contingente muy importante de campesinos “abandonaron las fuentes de producción para engrosar el cantejril ciudadano”.

3. CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En este apartado se busca explorar la contribución del sector manufacturero a la generación de puestos de trabajo. Aquí es necesario señalar tanto la importancia relativa, es decir la participación de la ocupación manufacturera respecto del total de la población y de la PEA; tanto como la absoluta, es decir las cifras de ocupación industrial.¹⁰

En el siguiente Gráfico se muestra, para el período 1936-1998, la evolución de la población del país, la evolución de la PEA y la ocupación industrial. El primer elemento a destacar es que durante este período la población uruguaya registra un lento crecimiento a una tasa inferior al 1% anual.¹¹ Sin embargo, una primera aproximación nos muestra que frente a este lento pero sostenido crecimiento de la población y a un casi constante crecimiento de la PEA; la ocupación manufacturera presenta a partir de 1960 una importante disminución. En términos de ocupación la industria nunca significó más de

Gráfico 3. Evolución de la población total del país, la PEA, la ocupación industrial y la ocupación en la industria como porcentaje de la PEA (1936-1998)



Fuente: Población total: Pellegrino e INE; Población Económicamente Activa (PEA): Cobas y Notaro (1955-1987), Banco de Datos de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) e INE (1992-1998); Ocupación Industrial: Censos Económicos Nacionales, Stolovich (1987: 11), Montado y Área de Economía e Historia Económica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales - Udelar.

un 20% de la ocupación total. El punto máximo de la ocupación industrial fue en 1960, cuando llegó a representar el 19,2% de la PEA. A partir de esa fecha, y a pesar de breves períodos de recuperación, el porcentaje continua cayendo para llegar en 1998 a constituir apenas el 8,5% de la PEA.

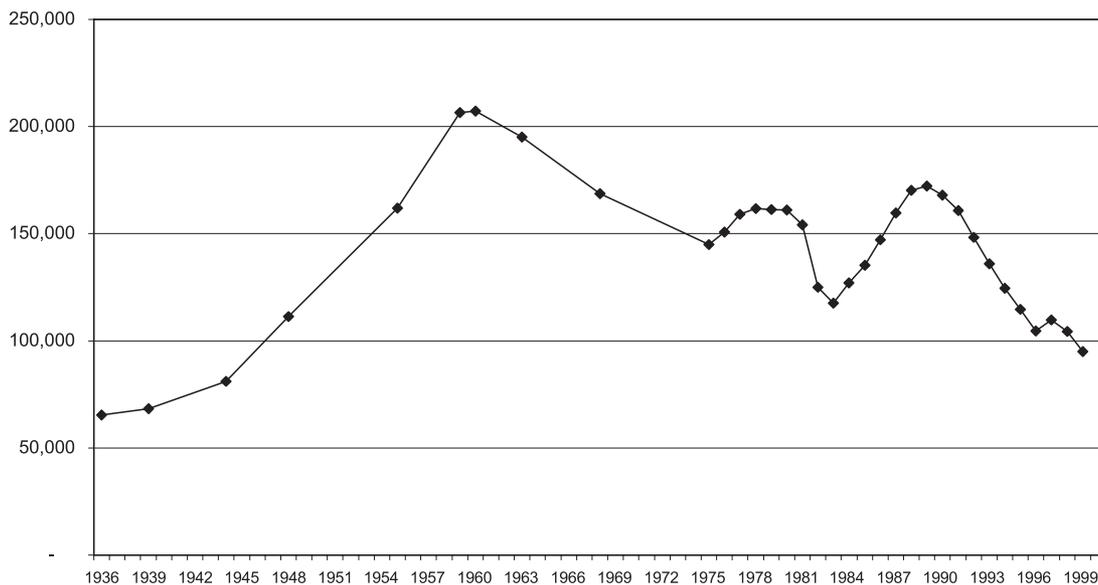
Si se observa con mayor detenimiento y en valores absolutos, la industria pasa de un pico máximo de poco más de 200.000 personas ocupadas en 1960 a cerca de 100.000 en 1998. Es decir, la pérdida de puestos de trabajo en la industria alcanza al 50%. Sin embargo, la pérdida no se presenta de manera homogénea durante el período. Como mencionamos anteriormente existen períodos de recuperación, aunque los máximos de ocupación para cada uno de ellos nunca alcanzan a la cifra máxima de 1960. Los períodos de recuperación de la ocupación corresponden al período 1975-1980 que, como vimos anteriormente, se caracteriza por la expansión de las exportaciones no tradicionales. Si bien este análisis lo profundizaremos en el siguiente apartado, podemos adelantar que la mayor capacidad de absorción de empleo se concentra en la industrialización de alimentos y textiles y especialmente en aquellos rubros caracterizados por producciones altamente intensivas en la utilización de mano de obra (calzado y vestimenta, otras manufacturas de cuero) (Macadar, 1982: 177).

El segundo período de recuperación, y no de crecimiento en términos absolutos, se observa en la segunda mitad de la década de 1980. Durante este período, y en gran parte gracias al contexto internacional y regional favorable, la economía uruguaya alcanzó resultados medianamente favorables. Sobre estas bases el PBI y el empleo crecieron moderadamente respecto al deprimido nivel vigente en el punto de partida (Antía, 1997).

Tal como se muestra en el Gráfico 11, desde el inicio de la década de 1990 la ocupación industrial comienza a caer fuertemente, con apenas un año de mínima recuperación (1997).

En términos de tasas de crecimiento, salvo períodos excepcionales las tasas son negativas. Encontramos períodos de tasas positivas solamente entre 1936 y 1960, 1975-1978 y 1983-1989. El resto de los períodos presentan tasas negativas y caídas especialmente pronunciadas como por ejemplo en el año 1981, en el cual la caída de la ocupación alcanza una tasa de -18,9%, pasa de 154.140 a 125.001, es decir una pérdida de casi 30.000 puestos de trabajo. El fenómeno de pérdida de puestos de trabajo se agrava a partir de la década de 1990 con tasas superiores al -7%, salvo la excepción antes señalada del año 1997.

Gráfico 4: Ocupación en la industria (1936-1999)



Fuente: Censos Económicos Nacionales, Stolovich (1987: 11), Montado y Área de Economía e Historia Económica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.

Cuadro 3: Tasas de crecimiento de la población, la PEA y la ocupación en la industria entre períodos (1936-1998)

	Población	PEA	Ocupación en la industria
1955-1960	1.36	0.31	5.06
1960-1978	0.69	0.35	-2.36
1978-1983	0.46	0.74	-6.17
1983-1989	0.81	-0.22	6.56
1989-1998	0.70	0.35	-4.78
1955-1998	0,76	0,34	-1,02

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales, Censos Industriales e INE.

Frente a estos datos y tomando en cuenta que se busca indagar la capacidad de absorción del sector manufacturero, aparece como interesante la comparación de las tasas de ocupación en la industria con las tasas de crecimiento de la población y de la PEA. Como podemos apreciar en el Cuadro 20, el crecimiento de la población aunque desperejo y lento es constante.¹² Mientras que el crecimiento de la PEA tiene algunos breves períodos de caída –entre 1983 y 1989- también presenta un comportamiento signado por el crecimiento. Sin embargo las tasas de crecimiento de la ocupación industrial son mayoritariamente negativas y para el período analizado –1955-1998 – la ocupación cae a un ritmo de poco más del 1% anual.

Una primera constatación que surge del análisis del sector manufacturero se refiere a los cambios en la estructura productiva de nuestro país. Durante el período analizado el sector manufacturero perdió peso y crecieron los sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones y también comercios, restaurantes y hoteles). Esto abonaría la tesis que explica la caída de la participación de la industria en el valor agregado y en el empleo a causa de la tercerización de los servicios internos –seguridad, limpieza, reclutamiento y procesamiento de datos, por ejemplo – que pasan a ser ejecutados por la contratación de prestadores de servicios externos. Por otra parte, el problema aparecería en parte sobredimensionado debido al “outsourcing” y el mayor “roundaboutness” que implican las nuevas formas de organización de la producción (Katz, 2000).

Si bien esta trayectoria no escapa a las tendencias mundiales, podríamos afirmar que en el caso de Uruguay la pérdida de dinamismo industrial es más acentuada que en el resto de los países de la región.

La tasa de crecimiento anual para el período presentado –1955-1998– fue apenas de 1,78 % anual para el PBI y 1,06% para el sector manufacturero. Lo que antes podía ser considerado como estancamiento de largo plazo con los datos que presentamos creemos que debería ser visto como un avanzado proceso de desindustrialización. Esto se visualiza más claramente si consideramos que en el período 1913-1955 la tasa de crecimiento del PBI uruguayo fue del 2,5% y en tanto para la industria manufacturera fue de 4,3% (Bértola, 1991: 15).

Enfocados en el objeto de nuestro análisis, podemos observar la incapacidad del sector manufacturero para generar puestos de trabajo y absorber el crecimiento de la población. El sector manufacturero incluso se muestra incapaz de absorber el moderado crecimiento de la PEA. Si la ocupación en la industria hubiese crecido al mismo ritmo de la población para finales del período analizado tendríamos unas 225 mil personas ocupadas a nivel del sector. Si este cálculo lo hiciéramos tomando como referencia el crecimiento de la PEA, la cifra se aproximaría a los 188 mil puestos de trabajo. Sin embargo, tal como presentamos anteriormente, la situación es muy diferente: existe una diferencia de 125 mil puestos respecto a la primera cifra y más de 83 mil respecto de la segunda. Esto porque solamente en dos momentos durante el período estudiado el sector manufacturero experimenta un crecimiento superior al de la población y al de la PEA: esto es entre 1955 y 1960 y entre 1978-1989.

Si lo analizamos por ramas observamos dos fenómenos paralelos. Por un lado aumentan la participación de aquellas ramas industriales de mayor productividad relativa, ocasionando un incremento en la productividad media del sector en su conjunto. Por otra parte algunas ramas aumentaron su parti-

cipación, particularmente veámos como aquellas procesadoras de recursos naturales son las que mantienen la competitividad con la apertura de la economía, en tanto aquellas intensivas en mano de obra o en conocimientos tecnológicos no pueden competir.

En cuanto a la evolución de los puestos de trabajo, la situación se vuelve particularmente dramática cuando a comienzos de la década de 1990 con la apertura al exterior se producen importantes cambios en el mercado de trabajo, como la flexibilización de las relaciones laborales y la externalización de algunas etapas del proceso productivo. Las industrias en lugar de generar empleos expulsan mano de obra y es de suponer que una importante masa de asalariados pasen a integrarse el sector informal urbano.

Finalmente podemos concluir que la industria no es capaz de generar los puestos de trabajo necesarios para absorber el crecimiento de la población. Esto nos plantea nuevas preguntas que remiten al comportamiento del sector informal y la posibilidad de absorción de otros sectores —como por ejemplo el Estado— o la expulsión a través de la emigración.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al comenzar el trabajo proponíamos como objetivo dar cuenta de la evolución histórica del sector informal urbano en Uruguay durante la segunda mitad del siglo XX. Proponíamos, entonces, un esquema interpretativo de la dinámica del sector informal que sostenía la existencia de dos grandes etapas: en la primera el sector informal se formaría con mano de obra expulsada del medio rural; y en la segunda el aporte de población del medio rural disminuiría, aunque sin desaparecer, y pasaría a cobrar fuerza la expulsión de la mano de obra industrial. Para ello exploramos la evolución de la población y la fuerza de trabajo en el medio rural; luego realizamos un estudio exploratorio del empleo en el sector manufacturero.

La primera conclusión a la que arribábamos era que, efectivamente, durante la mayor parte del período analizado el sector rural perdió población y trabajadores, tanto en términos absolutos como relativo por tanto, la migración rural estaría generando un excedente de fuerza de trabajo. La segunda instancia de este estudio fue explorar el destino de esta fuerza de trabajo. Para ello se evaluó la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo por parte de

la industria manufacturera. Pudimos constatar que durante el período estudiado la economía uruguaya no tuvo en la industria manufacturera un sector que demandara porciones crecientes de mano de obra. Desde mediados de los '50, disminuyó relativamente su ya limitada generación de puestos de trabajo y perdió peso a favor de los sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones y también comercios, restaurantes y hoteles). El sector manufacturero se mostró incapaz no solo de generar más demanda de trabajo sino también de absorber el moderado crecimiento de la PEA en el período.

Si el sector agropecuario expulsa mano de obra y el sector industrial es incapaz de absorberla, ¿cómo explicar entonces el reducido peso, al menos en la comparación internacional, del sector informal urbano en el Uruguay a comienzos del período?

Son varias las alternativas que se deben explorar. Para comenzar Finch (2005) señala que a partir de 1957 tuvo que aumentar la tasa de desempleo. Basándose en las cifras aportadas por el Censo de 1963 estima en casi un 10% la población desocupada.¹³

Otro de los aspectos analizados por Finch (2005) es el éxodo masivo de la población, especialmente a partir de la segunda mitad de la década del sesenta. La emigración internacional aparece como válvula de escape a la presión sobre el mercado de trabajo. Al respecto, Aguiar (1988: 80) sostiene que "...desde los 60 en adelante la emigración internacional de uruguayos fue un proceso crecientemente generalizado, que muestra en general una tendencia ascendente sin perjuicio de fuertes variaciones coyunturales".¹⁴

En el mismo sentido, Pellegrino (2004 a y b) sostiene que la emigración internacional, es un fenómeno creciente en toda la segunda mitad del siglo XX y que afecta a la mayoría de los países no desarrollados. Uruguay no es la excepción. Desde mediados de los años sesenta comienza a manifestarse un fenómeno de emigración en Uruguay. Para ello no sólo influyen los problemas internos de nuestro país, sino también la demanda de mano de obra de los países desarrollados. La demanda de trabajadores para una industria en expansión en Norteamérica se abría como una posibilidad para la emigración de mano de obra uruguaya. El Golpe de Estado en 1973 acelera este proceso y, en la década de los '80, hay un nuevo empuje emigratorio como consecuencia de la crisis económica. Resultado de esto es que el Uruguay tiene niveles de emigración más importantes que el resto de los países: se ha

estimado históricamente en 10 % la emigración que vive fuera del país.¹⁵

Sin embargo, Damonte (2001) advierte que la emigración internacional es un tema de controversia puesto que no existen fuentes de datos específicas ni exclusivas por lo que la recurrencia a técnicas indirectas de estimación resulta forzosa. Con esas advertencias la autora (Damonte, 2001) estima para el período intercensal 1963-1975 una emigración de 185.710 uruguayos, para el período 1975 y 1985 los emigrantes alcanzaron a 122.804 personas; y para el período 1985-1996 el número de emigrantes se reduce a 68.170.

Anteriormente estimamos en alrededor de 260.000 personas que abandonan el medio rural entre 1951-2000. De acuerdo a estas cifras no sería ilógico suponer que parte del excedente poblacional haya tenido como destino la emigración internacional. Esto nos permite explicar, al menos en parte, la diferencia en el peso del sector informal entre nuestro país y otros países de la región.

Otra de las alternativas para el excedente de población es el empleo público. Frente a la baja capacidad de absorción de la industria manufacturera las actividades terciarias, y dentro de estas el empleo en el Estado, aparece como alternativa en el ámbito laboral. El fuerte peso del sector terciario es un rasgo presente desde las etapas más tempranas de la historia uruguaya, tanto en el comercio y los servicios conexos como en el sector público (Astori, 2001: 91)

Al respecto Finch (2005) señala que a partir de mediados de la década de 1950 hubo un incremento en el número de empleados públicos. Para este autor (Finch, 2005: 246) durante el período 1955-61, mientras la ocupación en el sector privado creció a una tasa anual del 0,9% la del sector público lo hizo al 2,6%. A esto hay que sumarle que las jubilaciones y pensiones aumentaron a un ritmo del 5,9% anual. Esto muestra que una de las respuestas al aumento de la tasa de desempleo durante la crisis fue aumentar el número de empleado en el sector público. Finch (2005: 247) calcula que para 1961 un total de 471.800 personas dependían total o parcialmente de las finanzas del Estado: 193.800 personas cobraban sueldos en el sector público y 278.000 personas eran

beneficiarias de jubilaciones y pensiones oficiales. Durante los años subsiguientes se produce un decrecimiento del sector público como demandante de trabajo. Astori (2001: 92) señala que "...mientras entre 1961 y 1969 la ocupación en actividades públicas creció un 15 por ciento, entre 1969 y 1977 esa cifra se redujo al 6 %".

Finalmente, a partir de la década de 1980 y fundamentalmente en la década de 1990, con la apertura al exterior, la flexibilización de las relaciones laborales y la externalización de algunas etapas del proceso productivo, la industria manufacturera en vez de generar empleos expulsa mano de obra. El mercado de trabajo se ha modificado sustancialmente presentando nuevas características, que podríamos sintetizar en los siguientes aspectos: cambios en las formas de organización del trabajo y contratación de la fuerza de trabajo; caída del salario real y aumento de las horas trabajadas; aumento de la oferta de trabajo, en especial entre jóvenes y mujeres; fuerte diferenciación salarial; desempleo estructural en torno al 10% y aumento del subempleo y precariedad que se ubican en torno al 25% (Olesker, 2001: 84-85). Incluso el crecimiento de la economía uruguaya experimentado en la década de los '90, no se ha reflejado en aumento del empleo asalariado formal. Decece el empleo en la industria manufacturera y el sector público; y se experimenta un crecimiento del empleo en el comercio, los servicios a las empresas, el transporte, los servicios financieros y algunas áreas de producción agroindustrial.

Este nuevo panorama nos mostraría un crecimiento sin creación de empleo ("*jobless growth*"). El crecimiento económico se realiza con menos fuerza de trabajo. Esto se traduce no solamente en una rápida disminución de los obreros, sino también en la eliminación de la relación de trabajo de un gran número de personas, inútiles en los nuevos procesos o incapaces de introducirse en ellos profesionalmente. La fuerza de trabajo que no entra en la relación salarial ha de sobrevivir de algún modo y eso explica el crecimiento sostenido del sector informal. El sector informal opera como amortiguador en las recesiones económicas absorbiendo mano de obra del sector formal y crece significativamente durante la crisis económica.

NOTAS

1 Las otras dos secciones que quedaron fuera de la presentación son: un recorrido por las diferentes conceptualizaciones sobre la economía popular y la economía popular vista a partir de la Encuesta Continua de Hogares.

2 Como señalamos anteriormente, históricamente las estadísticas oficiales han concentrado su atención en las grandes empresas industriales las cuales, se suponía, aportaban la mayor contribución al desarrollo. La escasa importancia económica y fiscal que se le atribuía a las pequeñas unidades económicas no parecía justificar los costos y dificultades para recabar informaciones estadísticas sobre el sector. Hoy en día se difunde más la comprensión de que la economía popular posee su propia dinámica de desarrollo y que no desaparecerá en un futuro inmediato sino que, por el contrario, es probable que siga creciendo. Sin embargo la disponibilidad de fuentes sigue siendo muy escasa. Este problema se agudiza si se intenta hacer una mirada retrospectiva. Por esta razón aparece como sumamente complejo el estudio de la economía popular desde una perspectiva histórica.

3 Tal vez el punto de vistas discrepante con esta posición sea el del peruano Hernando De Soto (1986) que como vimos explica la aparición del las actividades *informales e ilegales*, como la manifestación de una iniciativa empresarial connatural al ser humano y al capitalismo; que se expresa informal y precariamente porque el Estado ha construido una serie de trabas y rigideces burocráticas que impiden su adecuada manifestación.

4 En esta ocasión, y como fue explicitado por razones de espacio, no abordaremos la trayectoria del sector agropecuario necesaria para entender la dinámica de la población y la fuerza de trabajo rural.

5 En el Censo General Agropecuario del 2000 se produjo un aumento de los trabajadores rurales. El aumento no es demasiado significativo pero de alguna manera revierte la tendencia histórica. Sin embargo podría deberse al aumento en el número de explotaciones pequeñas que puede, en buena medida, estar explicado por cambios metodológicos en la realización del Censo que posiblemente hayan mejorado la cobertura de censos anteriores en algunas zonas contiguas a las principales áreas urbanas (DIEA, 2001: 8)

6 Por lo menos hasta la década de 1990. Ver censo 2000.

7 Este tipo de esquema de desarrollo provoca una enorme desocupación de recursos humanos, un desaprovechamiento de recursos productivos gigantesco y lo que es peor, basa su escaso crecimiento (el frutícola por ejemplo) en condiciones de vida miserables para la mayoría de la población rural (Bengoa, 1983: 89).

8 Más que una tendencia incontenible a la proletarianización encontramos un continuo proceso de desintegración y reconstitución de las relaciones no-capitalistas para reproducir la fuerza de trabajo (Dierckxens, 1990: 13).

9 Aunque es necesario recordar que, como mencionamos en un comienzo, la desigual distribución en el espacio territorial interno y el alto porcentaje de población urbana constituyen rasgos sociodemográficos destacables desde tempranas épocas de la historia del país.

10 Dejamos expresamente de lado el análisis de la dinámica del sector manufacturero y sus principales ramas.

11 "Una adopción temprana de pautas reproductivas características de países de mayor desarrollo relativo, explica la presencia de bajas tasas de natalidad, lo que asociado también a reducidas tasas de mortalidad, configuró una población envejecida en la comparación internacional. Dado que con excepción de las intensas corrientes migratorias de las primeras décadas del siglo, las migraciones externas no contribuyen a explicar estas evoluciones, el descenso de la natalidad y de la mortalidad en el período, son las principales causas que determinan el estrechamiento de la pirámide de edades" (Macadar, 1982: 173).

12 Cabe hacerse notar que el período de 1978 y 1983 presenta una tasa de crecimiento muy inferior a la media del período considerado. Esto se relaciona con el gobierno militar y un auge de la emigración que constituyó una válvula de escape de alto poder efectivo para paliar la carencia de oportunidades de empleo suficientes.

13 "Aun cuando no existen estimaciones sobre la desocupación durante la etapa de crecimiento económico de la década que va de 1945 a 1955, es posible que la tasa de desocupación de aquellos tiempos se viese duplicada en los años de la crisis". Advierte, sin embargo, que la información es particularmente defectuosa (Finch, 2005: 246).

14 Aguiar (1988: 88-83) propone tres modelos explicativos de la emigración internacional: a) el enfoque histórico-estructural que se centra en los "factores expulsivos" endógenos a la estructura social del país expulsor, y que para el caso uruguayo se refieren fundamentalmente a la evolución del mercado de empleo; b) el enfoque de "factores de atracción", sostiene que no se debe desatender la incidencia de los factores de atracción, como los salarios en los países de destino; y c) un nuevo enfoque basado en la hipótesis de desaparición de factores expulsivos y más atento a la incidencia predominante de los factores de atracción.

15 Pellegrino (2004) sostiene que a partir de la crisis del 2002 el porcentaje debe de haber aumentado y estemos por encima del 12% de la población fuera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

- AGUIAR, César (1988): "La emigración internacional. Balance y perspectivas de la investigación sobre el tema", en *SUMA*, nº 4, CINVE, Montevideo, pp. 69-88.
- ASTORI, Danilo (2001): "Estancamiento, desequilibrios y ruptura. 1955-1972", en *"El Uruguay del Siglo XX. La Economía"*, Montevideo: Instituto de Economía/FCCCEA - Ediciones Banda Oriental, pp. 65-93.
- BENGEOA, José (1990): *"Haciendas y campesinos. Historia social de la agricultura chilena"*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- BERNHARD, Guillermo (1969): "Realidad agropecuaria del Uruguay a través de los censos. La evolución de la producción agropecuaria nacional, según los datos censales comparados de los años 1956-1961-1966", Nativa libros, Montevideo, 126 págs.
- BÉRTOLA, Luis (1991): *"La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961"*. Facultad de Ciencias Sociales - CIEDUR, Montevideo, 328 págs..
- BULMER-THOMAS, Víctor (1998): *"La Historia Económica de América Latina desde la Independencia"*, Fondo de Cultura Económica, México (Primera edición en inglés 1994: *"Economic History of Latin America since Independence"*, Cambridge University Press).
- DAMONTE, Ana María (2001): "Población" en *"Variables Estadísticas Relevantes Durante el siglo XX"*, Fascículo 1, Instituto Nacional de Esta-

distica (INE) – Biblioteca en línea: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Variables%20siglo%20xx/parte1texto2.pdf>

- DE SOTO, Hernando (1986): *"El otro sendero"*, Ed. El Barranco - Instituto Libertad y Democracia, Lima, 317 págs.
- DIERCKXSENS, Wim (1990): *"Mercado de trabajo y política económica en América Central"*, Editorial Departamento Ecueménico de Investigaciones – Universidad Nacional de Costa Rica, San José, 156 págs.
- FIELDS, Gary S. (1990): "La modelisation du marché du travail et le secteur informel urbain: la theorie et l'empirique" en Turnham, David; Salom, Bernard et Schwarz, Antoine (sous la direction de); *"Nouvelles Approches du Secteur informel"*, Séminaires du Centre de Développement de L'OCDE, Paris, págs. 54 - 79.
- FINCH, Henry (2005): *"La economía política del Uruguay contemporáneo (1870-2000)"*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 351 págs.
- ILO (1972): *"Employment, Incomes and Equality. A strategy for Increasing Productive Employment in Kenya"*, Geneva.
- IPES (2002): *"Informalidad, vulnerabilidad de los trabajadores y estructuras de oportunidades"*, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social – Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Julio, mimeo.

- JAKOBSEN, Kjeld (2000): "A dimensão do trabalho informal na América Latina e no Brasil" em Kjeld Jakobsen, Renato Martins e Osmir Dombrowski (orgs.): *"Mapa do trabalho informal. Perfil socioeconômico dos trabalhadores informais na cidade de São Paulo"*, Cut Brasil – Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, pp. 13-18.
- KATZ, Jorge (2000): "Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-96" en *Revista de la CEPAL*, N° 71, Santiago de Chile, pp. 66-84.
- LONGHI, Augusto (1999): *"Delimitación y medida del sector informal. Antecedentes y fundamentos de opción metodológica"*, Serie de Documentos de Trabajo N° 40; Departamento de Sociología; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- MACADAR, Luis (1982): *"Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?"*, CINVE, Ediciones de la Banda Oriental.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1990): *"Medición del problema del empleo"*, PREALC, Panamá.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1992): *"Informe III. Estadísticas del empleo para el sector informal. Tercer punto del orden del día"*, Decimoquinta Conferencia internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 19–28 de enero de 1992, OIT, Ginebra.
- OLESKER, Daniel (2001): "Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)", Ediciones Trilce, Montevideo, 159 págs.
- PELLEGRINO, Adela (2004): "Emigración uruguaya joven y calificada: válvula de escape que compromete el futuro del país? Reportaje a la economista en suplemento Economía & Mercado de El País del 19 de febrero de 2004.
- PORTES, Alejandro y KINCAID, A. Douglas (1990); *"Sociología y desarrollo en los años 90. Desafíos críticos y tendencias empíricas"* en Portes, A. y Kincaid, D. (compiladores); *"Teorías del desarrollo nacional"*, Ed. Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, págs.
- TOKMAN, Victor (1990); "Le secteur informel en Amérique Latine: quinze ans après" en Turnham, David; Salom, Bernard et Schwarz, Antoine (sous la direction de); *"Nouvelles Approches du Secteur informel"*, Séminaires du Centre de Développement de L'OCDE, Paris, págs. 111-130.
- TOKMAN, Victor (2001): "De la informalidad a la modernidad", en Tokman, V. (ed.) *"De la informalidad a la ilegalidad"*, pp. 19-38.

Introducción

Es habitual considerar que la legislación en materia jubilatoria se inició con la fundación de la primera caja, la escolar, en 1896. Este trabajo propone discutir esta creencia sobre la base de la existencia de leyes en esta materia desde el siglo XIX.

Al comenzar a estudiar la creación de las cajas de jubilaciones, determinadas pistas encontradas en las fuentes y en la bibliografía nos impulsaron a retroceder en la historia para comprender el origen de las pasividades¹.

Las primeras leyes en materia jubilatoria se sancionaron desde el mismo inicio del Estado Oriental, lo que se puede atribuir al elevado número de ex combatientes, inválidos y viudas a que dieron lugar veinte años de guerras, previos a la independencia. En ellas se otorgaban derechos jubilatorios a militares y civiles, conformando las clases pasivas, en su mayoría militares, que figuraron año a año en la sección Obligaciones de la Nación de los Presupuestos Nacionales, bajo el título de clases pasivas. La lista englobaba a las pensiones concedidas a los beneficiarios de las mencionadas leyes y sus descendientes y, también, a las pensiones que se otorgaban por gracia especial a personas que no tenían derecho (pensiones graciabiles).

Las clases pasivas, no fueron consideradas por la historiografía como una primera forma de previsión social, sino como la manifestación de la debilidad del Estado ante las presiones de los grupos sociales y del favoritismo político, restando importancia a las leyes sobre pasividades del siglo XIX. Este trabajo intenta mostrar la relevancia de estas leyes, que si bien constituyeron un desordenado y elitista comienzo en la cobertura de riesgos, fueron la primera forma de protección social que conoció el país.

* El presente trabajo forma parte de un proyecto más general sobre "La evolución de la Seguridad Social en el Uruguay", que inicié siendo becaria en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía bajo la tutoría de la Prof. Magdalena Bertino.

** Área de Historia Económica del Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.

Este trabajo se propone analizar la legislación sobre jubilaciones y pensiones que dieron origen a las clases pasivas y la evolución del número y del monto de las pensiones otorgadas durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX.

1) Los seguros sociales y la seguridad social

El concepto de protección social fue evolucionando en la medida en que el papel del Estado se fue transformando. El antiguo rol del Estado como "juez y gendarme", que cumplía funciones limitadas a la seguridad interna y externa, a la justicia y a las relaciones internacionales, se fue modificando con el paso del tiempo. Paralelamente, se fueron modificando las formas de cubrir las necesidades individuales y de las sociedades. De esta manera se pueden distinguir, básicamente, dos formas de protección, a saber los seguros sociales y la seguridad social.

Los seguros sociales se originaron a fines del siglo XIX en la Alemania bismarckiana y se expandieron a los países europeos y a otros países del mundo. Constituyen un régimen legal y obligatorio por el que se cubren diversos riesgos de los trabajadores mediante la triple aportación de los patronos, los trabajadores y el Estado. Este sistema no es de aplicación universal sino que está condicionado a una serie de características que deben cumplir los afiliados.

En 1942, W. Beveridge, en Inglaterra, propuso ampliar la cobertura de estos seguros a toda la población, surgiendo el concepto integral de la seguridad social. La diferencia fundamental entre los seguros sociales y la seguridad social radica en que el universo poblacional que atienden los primeros está reducido, en general, a los trabajadores asalariados. En sentido estricto, pocos países en el mundo poseen un sistema de seguridad social con cobertura universal, aunque es frecuente encontrar sistemas de seguros sociales que pretenden crecer hasta abarcar al conjunto de la población.

En este sentido la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido a la seguridad social como *“la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”* (Conferencia Interamericana, 2002).

Ahora bien, ¿qué tipo de sistema ha caracterizado al Uruguay? Sobre este punto no existe consenso entre los diversos autores que escriben sobre esta temática².

Mesa Lago y Bertranou (1998) sostienen que Uruguay, junto con otros países de América Latina, tiene un sistema que se acerca al concepto de seguridad social definido por Beveridge. En la misma dirección se expresa Papadópulos quien afirma que la etapa que se desarrolla en el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, desde las primeras leyes en materia previsional (1829, funcionarios militares y 1838, funcionarios civiles), hasta la creación de la segunda caja de jubilaciones y pensiones (1904), no constituyó específicamente un sistema de seguridad social, pero sentó las bases institucionales del sistema previsional que madurará a mediados del siglo XX (Papadópulos, 1992).

Otros autores plantean que en Uruguay no se puede hablar de un sistema de seguridad social, sino de un conjunto de seguros sociales. Entre estos autores se encuentra Plá Rodríguez quien sostiene que en Uruguay *“no existe un régimen de seguridad social. Lo que existen son varios seguros sociales que surgen de leyes distintas, enfocan riesgos diferentes, tienen ámbitos de aplicaciones diversos y poseen financiaciones independientes”* (Plá Rodríguez, 1972).

En este trabajo se entiende en forma genérica el concepto de seguridad social. Por esta razón se puede decir que el sistema que se desarrolló en el Uruguay se aproxima al concepto de seguridad social expuesto por Mesa Lago. En una primera instancia, el sistema previsional uruguayo estaba formado por seguros sociales aislados; a medida que avanza el siglo XX se fue extendiendo la cobertura al resto de

la población. Este proceso determinó que a mediados del siglo pasado el sistema tuviera una cobertura casi universal de algunos riesgos.

II) La seguridad social en el Uruguay

Según varios autores, Uruguay, junto con Argentina, Brasil Cuba y Chile, fue uno de los países pioneros en materia de desarrollo del sistema de seguridad social en América Latina (Papadópulos, 1992).

Las primeras leyes sobre jubilaciones y pensiones que datan de 1829 y 1838, cubrían a los empleados públicos militares y civiles respectivamente, constituyendo las clases pasivas. Más de medio siglo después, se crean las cajas de jubilaciones y pensiones: en 1896, la Caja Escolar, en 1904 la Caja Civil, en 1911 la Caja de Pensiones Militares y en 1919 las Pensiones a la Vejez. En este mismo año, con la fundación de la Caja de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos se extendió, paulatinamente, la cobertura a los empleados privados. Finalmente, ingresan al sistema los notarios, trabajadores rurales, servicio doméstico y profesionales universitarios.

El sistema de seguridad social que llegó a su maduración a mediados de la década del '50 se definió por un progreso despereado y estratificado, sensible a la influencia de los grupos de presión y de los partidos políticos. Se caracterizó, además, por su financiación predominante tripartita y por la descentralización en su organización. Es así que la legislación sobre seguridad social uruguayana puede *“ser calificada como una legislación social de avanzada en, muchos aspectos, aunque casuística y desigualitaria, sin arreglo a un plan global, la que arrojó, de todos modos, un saldo positivo, en cuanto se produjo lo que Mesa Lago denominó la masificación del privilegio”* (Ermida Uriarte y Grzetich, 1991: 82-83).

El Estado uruguayo ha jugado un rol decisivo en la creación de los programas de seguridad social debido a su relativa fortaleza y a la concepción que se tenía, tanto en los elencos políticos como en la sociedad civil, del papel protector que aquel debía cumplir. A diferencia de las naciones más antiguas, Uruguay comenzó a desarrollar estas políticas simultáneamente a la institucionalización del Estado y a la consolidación de la identidad nacional.

Desde el punto de vista institucional, la evolución de la cobertura se puede dividir en dos etapas bien diferenciadas. En la primera, desde 1829 a 1896, se promulgaron las leyes que otorgan subsidios, primero a los militares y, más tarde, a los empleados públicos civiles, dando origen a las llamadas *clases pasivas* que figuran en los Presupuestos del Estado. La segunda etapa, que se inicia en 1896 con la creación de la primera caja de jubilaciones y pensiones y culmina en los años 50 cuando la extensión de la cobertura logra la constitución de un sistema de jubilaciones y pensiones casi universal. En esta etapa, se establecerá un sistema financiado con fondos propios de origen tripartito (aporte obrero, patronal y contribución del Estado) que sentará las bases del futuro sistema de seguridad social. Sin embargo, la institucionalización del sistema mediante las cajas, no significó la desaparición de las clases pasivas, que aunque disminuyeron gradualmente su significación siguieron existiendo en forma paralela.

III) Las clases pasivas: ¿la primera forma de previsión social en el Uruguay?

En esta sección se analizan las primeras leyes sobre jubilaciones y pensiones del Uruguay. Como resultado de esta legislación surge la categoría “clases pasivas” (civiles y militares), que figura en los Presupuestos Nacionales dentro de Obligaciones de la Nación³. Esta categoría incluye, además de los beneficiarios de las leyes antes mencionadas, a los individuos, que sin poseer un derecho legal, se les otorgaba pensiones por gracia especial, comúnmente denominadas *pensiones graciabiles*.

En primer lugar, se presentan las leyes que conceden derechos jubilatorios a los militares desde 1829, y, en segundo lugar, se exponen las correspondientes a los empleados públicos civiles, desde 1838 dando origen a los ítems *clases pasivas militares* y *civiles*, respectivamente.

Las leyes relativas a los militares

La temprana aprobación de las leyes de retiros y de pensiones se explica por la vinculación de la elite de la oficialidad con los gobiernos y por la tradición de la legislación hispánica en la materia. Estas leyes atribuían al Estado la responsabilidad de cubrir las necesidades de estos grupos sociales.

La ley de 1829⁴ concedía derechos jubilatorios a los individuos que hubieran pertenecido a las divisiones militares del Estado formadas desde 1810, y hubieran resultado inválidos en la guerra. Se les otorgaba, mientras vivieran, el sueldo íntegro correspondiente a su clase, grado y arma. También concedía a las viudas⁵ y a los hijos⁶ y, a falta de estos, a las madres viudas de los que hubieran resultado muertos en campaña, el derecho al cobro de las dos terceras partes del sueldo del fallecido. Una ley de 1830⁷ concedía un premio a los Treinta y Tres Orientales y resolvía que el Estado hiciera efectivo el pago de las pensiones con fondos provenientes de Rentas Generales.

El régimen constituido en 1829 fue completado por la ley promulgada en 1835⁸. Se establecía que una situación similar a la que habían quedado las familias de los que morían en la guerra, vivían las de los que no habían fallecido en ella. De acuerdo a esto, se disponía que las viudas de los jefes y oficiales del Estado y, a falta de ellas, sus hijos⁹, cuyos maridos o padres tenían una antigüedad de por lo menos 8 años de servicios al momento del fallecimiento, gozaran de una parte del sueldo, dependiendo de los años de servicio del militar fallecido. En junio¹⁰ del mismo año se estableció la ley de retiro para aquellos jefes y oficiales que quedaran fuera del ejército con un mínimo de 10 años de antigüedad, los cuales recibían una pensión equivalente al número de años que hubieran estado en actividad.

Con las leyes promulgadas en 1837, 1857, 1862, 1863 y 1873, se expandieron los beneficios a otras categorías y se establecieron ciertas características de las prestaciones¹¹.

Cabe destacar que las leyes no incluían a la tropa, formada principalmente por los soldados. Por lo tanto, esta forma de conceder retiros y pensiones estaba limitada a una elite privilegiada dentro del ejército. La tropa obtuvo derecho a retiro, recién en 1919, ocho años después de promulgada la ley que creaba la Caja de Pensiones Militares.

También es importante resaltar que, a partir de la ley de 1835, se estableció la creación de recursos para financiar las pensiones. Sobre este punto se volverá más adelante cuando se presente la financiación de las pensiones militares.

Durante la dictadura de Latorre, ante el déficit crónico de las finanzas del Estado, el 7 de setiembre

de 1876¹² se decretó que desde esa fecha en adelante toda persona que ingresara por primera vez a prestar servicios remunerados a la nación, ya sea en el orden civil o militar, quedaba excluida de toda pensión, tanto para sí como para sus deudos. Esta medida se fundamentaba en que el montepío que se descontaba a los empleados públicos no estaba en relación con las pensiones, jubilaciones o retiros que respectivamente acordaban las leyes vigentes y de que era, además, inconveniente que la nación se constituyera en guardadora de las economías de los ciudadanos a su servicio. Como consecuencia de esta medida, los empleados no sufrirían en sus sueldos el descuento del montepío. Para los ingresados hasta el momento de la promulgación de la ley continuarían rigiendo las leyes anteriores en la materia.

Esta ley fue burlada en la parte referente a los militares, estando aún Latorre en el poder. Así, a partir de 1878 se incluyó a los individuos excluidos del régimen en una lista que figura en el Presupuesto Nacional dentro de Obligaciones de la Nación con el nombre de “Lista del 7 de setiembre” (haciendo alusión a la fecha del decreto). Los integrantes de esta lista se multiplicaron por 20 en un período de 10 años (1881-1891), crecimiento que se vio favorecido, en parte, por el dispendioso gobierno de Máximo Santos, que aspiraba a afirmarse en el ejército profesional para mantenerse en el poder, y de los gobiernos que le sucedieron. La consecuencia fue que a los integrantes de la lista, hasta 1911, cuando se crea la Caja de Pensiones militares, se les pagaban retiros y pensiones sin cobrarles el montepío.

Esto significa que desde 1876 hasta 1911¹³, los retiros y pensiones militares no eran producto de la aplicación de las leyes, sino que se acordaban en las cámaras con un criterio particularista, lo que resultó dejar el derecho a retiro y a pensión en manos de los gobernantes de turno (Barrán y Nahum, 1979). Desde el último cuarto del siglo XIX, todas las nuevas pensiones que figuran en el Presupuesto Nacional constituyeron *pensiones graciables*.

¿Cómo se financiaban las pensiones? La ley de 1829 estableció, simplemente, que el gobierno pagara a los inválidos y viudas los sueldos que se habían acordado, mientras que, la ley de 1835 creó un recurso para financiar las pensiones. Este consistía en el descuento de un día de sueldo por mes y la diferencia de sueldo de un grado a otro, en los ascensos, por solo el primer mes que percibían en el empleo a que ascendían. Sin embargo, este fondo se confundía

con los ingresos de Rentas Generales, no pudiendo ser individualizado de estas (Papadópolos, 1992). En 1853, con motivo de concederles una pensión a las viudas de los militares del cuerpo de inválidos, se gravó a los individuos pertenecientes a dicho cuerpo con un descuento del 8% mensual. En 1879 (Barbato y Garbarino, s/f), se gravó con un impuesto graduable del 5 al 50%, a los siguientes rubros del Presupuesto General de Gastos: estado mayor pasivo, pensionistas militares, jefes, oficiales y ciudadanos de la independencia, lista 7 de setiembre, cuerpo de inválidos, viudas y menores.

El 7 de julio de 1884 fue promulgado el “Código Militar”¹⁴. En él se establecían un conjunto de normas que regulaban el sistema de previsión, aunque estas disposiciones no se aplicaron hasta 1911 (Acevedo, 1934). Se establecía en dicho código que el retiro se concedía según la voluntad del jefe u oficial que lo solicitara y era obligatorio por inutilidad en el servicio procedente de enfermedad o por razones de edad¹⁵. Se creaba el fondo denominado Montepío Militar que tenía por objeto el socorro de las familias de los militares. Este fondo se nutría del descuento a los oficiales del ejército, incluyendo a los retirados, desde la clase subteniente o alférez hasta la de teniente general.

De haberse cumplido las disposiciones expuestas en dicho código, hubiera significado un punto de inflexión en las pasividades militares, porque las pensiones se hubieran financiado por el montepío militar. El *Montepío Militar* era un paso hacia la constitución de fondos propios para las pensiones. Sin embargo, estos recursos quedaron confundidos con los ingresos del Estado y estaban muy lejos de cubrir el servicio que se proponían (Méndez, 1945).

Como ya fue mencionado, las disposiciones del Código Militar no tuvieron cumplimiento hasta 1911¹⁶. Durante este año, el Poder Ejecutivo se dirigió a la Asamblea y pidió la sanción de una ley encaminada a regularizar la situación de los militares excluidos en 1876. La ley surgida de esa iniciativa, estableció: a) que los jefes y oficiales comprendidos en la lista del 7 de setiembre de 1876 abonarían el montepío y reintegrarían las cuotas atrasadas desde su primer empleo y b) creó la Caja de Pensiones Militares (Acevedo, 1934). Con la creación de esta caja se logró la separación del fondo de Montepío del correspondiente de Rentas Generales.

La fracasada Reforma Militar. La clase pasiva militar tuvo, en particular durante el siglo XIX, un peso importante dentro del presupuesto nacional¹⁷. En 1854, el monto pagado a las clases pasivas totales (que es casi lo mismo que decir clase pasiva militar) superaba el 30% del gasto del Gobierno Central; en 1877 algo más del 13% y en 1879 volvió a representar el 30%. Aunque existen grandes variaciones en el monto pagado a las clases pasivas militares, tema que se explicará más adelante, su peso en el presupuesto siempre fue significativo, siendo uno de los motivos del déficit fiscal. Debido a esta situación, se buscó una solución a través de la denominada *Reforma Militar*. Los párrafos que siguen están destinados a explicar brevemente, en base a la información suministrada por Eduardo Acevedo en su obra *la Anales Históricos del Uruguay*, la mencionada reforma.

La *Reforma Militar* consistía en abonarle a los jefes y oficiales del ejército, de una sola vez, un determinado importe. De esta forma, el Estado quedaba librado de la responsabilidad de pagarles la pasividad mes a mes hasta el momento del fallecimiento. La primera ley al respecto data de 1835, bajo el gobierno de Oribe, establecía que se les abonaría a los jefes y oficiales el importe de 20 años de sueldos como retirados, pero no se aplicó por no estar seguida de otra que asegurara la efectividad del pago. El fracaso de esta ley, según Eduardo Acevedo, radicó en el ambiente poco propicio que existía en el país y en el extranjero para la contratación de un préstamo. Con tal fin, en 1836 se sancionó una ley que daba efectividad al pago del capital antes referido; pero tan pronto se terminó de sancionar se produjo el levantamiento de Rivera. El caótico clima que estaba viviendo el país en esos años obligó a ingresar al servicio activo a todos los reformados, anulándose en los hechos la ley de reforma (Acevedo, 1919). En 1839 comienza la Guerra Grande y la reforma quedó en el olvido por un largo período.

Finalizada la guerra, se retoma la discusión en torno a la *Reforma Militar*. En 1853, durante el gobierno de Giró se formó una Comisión de Reforma que planteó las bases para la elaboración de un proyecto de ley. El proyecto fue sancionado rápidamente, pero el motín del 18 de julio frenó la ejecución del mismo, con lo cual la reforma quedó nuevamente postergada (Acevedo, 1923). Posteriormente, bajo el gobierno de Flores y de Pereira los intentos por viabilizar esta reforma fueron retomados, sin embargo por diversos motivos la ansiada reforma quedó relegada (Acevedo, 1923).

Las propuestas orientadas a viabilizar la *Reforma Militar* continuaron. En 1899, Eduardo Acevedo redactó un completo proyecto el cual proponía el pago, por única vez, de un importe equivalente a 5 años de pasividades a los jefes y oficiales (Acevedo, 1923). Tampoco estas propuestas tuvieron éxito y la reforma nunca se llevó a cabo.

Las leyes relativas a los civiles

Una ley de 1838 extendía el derecho jubilatorio a los empleados civiles. Establecía que los empleados civiles, que por innecesarios sean separados del servicio, gozarían de un retiro o pensión, siempre que tuvieran 10 años de servicios prestados y que estuvieran desempeñando plazas efectivas. Asimismo, se agregaba que todos los empleados civiles con un mínimo de siete años de servicio, podían optar por la jubilación siempre que justificaran haberse inutilizado en servicio público, por achaques, por edad avanzada u otros motivos. Cuando quedaba la viuda sin hijos, gozaba ella sola la pensión y en caso de que los tuviera tenía la obligación de educarlos y sustentarlos hasta que los varones cumplieran los 25 años y las mujeres se casaran. Cuando la viuda se moría recaía la pensión sobre los hijos¹⁸.

Esta ley creaba un montepío a cargo de los empleados civiles, a efectos de financiar los retiros y las jubilaciones antes mencionados.

Como se decía en el apartado anterior, en 1876, bajo la dictadura de Latorre, se decretó que tanto los funcionarios civiles como los militares que ingresaran por primera vez a su servicio quedaban excluidos del derecho a jubilación o pensión. Es decir que, entre 1876 y 1904, cuando se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, los empleados civiles que ingresaban en la Administración Pública no tenían derecho a la jubilación, así como tampoco tenían derecho a pensión sus descendientes. Por lo tanto, las jubilaciones y las pensiones que se otorgaron en este período, constituían pensiones concedidas por gracia especial, comúnmente denominadas *pensiones graciables* votadas individualmente en las Cámaras. Al igual que ocurría con los retiros y pensiones militares, las pasividades civiles estaban libradas a la voluntad de los gobernantes de turno (Barrán y Nahum, 1979). A diferencia de los empleados civiles, los militares, en 1878, burlaron explícitamente la ley de 1876 con la creación de la *Lista del 7 de setiembre*.

¿Cómo se financiaban las pasividades? En la ley de 1838 queda establecido un montepío al que debían contribuir todos los empleados civiles, con el sueldo de un día de cada mes, siempre que disfrutaran de uno mayor de 300 pesos anuales. El fondo del montepío hacía frente al pago de retiros, de jubilaciones y pensiones, cualquiera que fuese el sueldo de los empleados. Cuando un retirado o jubilado volvía al servicio activo, cesaba en el pago que recibía por cualquiera de estas calidades, percibiendo sólo el de la plaza a que estaba destinado. Los fondos provenientes del pago de montepío se mezclaban con el correspondiente de Rentas Generales. La organización de forma independiente de estos fondos se lograría, recién en 1904, con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

IV) La evolución de las clases pasivas: análisis del número y del monto de pasividades.

Este apartado está dedicado a analizar desde un punto de vista cuantitativo las clases pasivas. Se recuerda que este rubro incluye, además de los beneficiarios de las leyes analizadas en la sección anterior, a los individuos a los que se les otorgaba pensiones por gracia especial, comúnmente denominadas “pensiones graciabiles”.

Para cumplir con este objetivo se han construido series de número y monto, tanto de pasivos militares como civiles, a partir de los Presupuestos Nacionales y de la elaboración realizada por Millot y Bertino, en los dos primeros tomos de la “Historia Económica del Uruguay” (Millot y Bertino, 1991 y 1996).

Análisis del número de integrantes de las clases pasivas¹⁹

Desde su independencia, el Uruguay no logró la estabilidad política completa sino hasta 1904. Durante este período si bien existieron etapas de paz, las revoluciones y los levantamientos armados fueron frecuentes. El conflicto de mayor envergadura que vivió el país en el siglo XIX fue la Guerra Grande (1839-1851). A su fin y hasta comienzos de la década del '60 se vivió una relativa paz interna, jalonada por levantamientos que se agotaban rápidamente. Estos acontecimientos tuvieron una repercusión directa sobre la composición del ejército y por ende sobre

el número de individuos pertenecientes a la clase pasiva militar.

A mediados del siglo XIX, el número de beneficiarios de la clase pasiva militar presenta una tendencia creciente, aunque con marcadas oscilaciones. Dichas fluctuaciones dan cuenta de los movimientos en la composición del ejército. El componente activo se reducía a su mínima expresión en tiempos de paz, pasando sus miembros a engrosar la lista que conformaba la clase pasiva militar, invirtiéndose esta situación en tiempos de guerra (Millot y Bertino, 1991). Así es que, en 1854 eran 1189 los pasivos militares y en 1858 eran 1929. En la década del '60 sobrevinieron nuevos enfrentamientos, en 1863 se produjo la revuelta de Venancio Flores, año en el que número de integrantes de la clase pasiva militar se reduce prácticamente a la mitad respecto a 1858. (Ver gráfico 1).

Es importante resaltar que hasta la primera década del siglo XX, hay un evidente predominio numérico de los miembros de la clase pasiva militar, algo más de 3.000 en 1893 contra menos de 500 pasivos pertenecientes a la clase pasiva civil para el mismo año. De modo que la evolución en las series responde, casi por completo, a los movimientos que se producen en las series de la clase pasiva militar.

Entre 1863 y 1874 el número total de integrantes de las clases pasivas pasa de 1135 a 2532, lo que representa un crecimiento de algo más del 50% en un período de 11 años. En este lapso tuvieron lugar dos importantes conflictos: por un lado, la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), en la cual Argentina, Brasil y Uruguay invadieron Paraguay y, por otro lado, la guerra civil conocida como la Revolución de las Lanzas (1870-1872) protagonizada por Timoteo Aparicio.

Posteriormente, entre 1877 y 1881 el número total crece levemente como consecuencia de un enlentecimiento en el crecimiento del número de miembros de la clase pasiva militar. Esto podría deberse a las medidas aplicadas en el gobierno de Latorre, quien eliminó el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos que ingresaran a la administración del Estado a partir de 1876. Sin embargo, esta tendencia se modifica pasando el número de los integrantes de la clase pasiva militar de 2334 a 3190 entre 1881 y 1891, crecimiento que evidencia que la ley promulgada durante el gobierno

de Latorre fue burlada, votándose la pensiones en las Cámaras en forma individual.

Iniciado el siglo XX, las oscilaciones en el número de integrantes de la clase pasiva militar atribuibles a las modificaciones en la composición del ejército activo ya no están presentes, lo cual se puede adjudicar a la formación del ejército profesional que se inició con la guerra de la Triple Alianza (Barrán, 1982).

La tendencia creciente en el número de integrantes de las clases pasivas se mantiene en las primeras décadas del siglo XX, debido a la expansión de sus dos componentes, civiles y militares. El número de miembros de la clase pasiva militar, continúa creciendo, con la excepción de algunos años posteriores a la crisis de 1913, hasta mediados de la década del '20.

En la clase pasiva civil, el número de jubilados y pensionistas, que figura en los Presupuestos Nacionales, presenta una tendencia creciente desde mediados de la década del '50 del siglo XIX; pero paradójicamente, el crecimiento se acelera luego de

creada la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles.²⁰ De acuerdo a Barrán y Nahum, durante el batllismo se votaron numerosas pensiones gratificables. Según se ha demostrado, entre 1911 y 1914 las cámaras dedicaban el 7.41% de su tiempo parlamentario a discutir y otorgar pensiones gratificables, tiempo comparable al destinado a la consideración de las leyes protectoras de la ganadería, la agricultura y la industria (Barrán y Nahum, 1979).

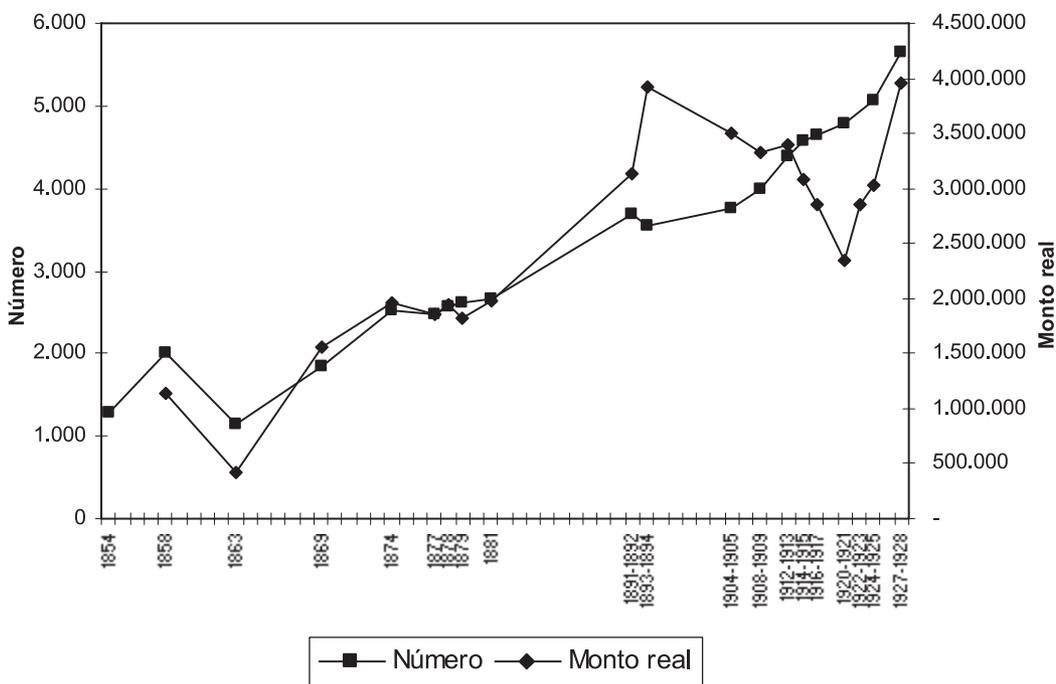
Es innegable que existió un régimen paralelo al de las cajas de jubilaciones y pensiones conformado por las clases pasivas, tanto civiles como militares, que figuraban en los Presupuestos Nacionales.

Análisis del monto destinado al pago de las clases pasivas

Desde mediados de la década del '50 del siglo XIX hasta la primera década del siglo XX la evolución del monto real total responde a los movimientos en la serie de la clase pasiva militar²¹.

Además, la serie presenta importantes oscilaciones, de la misma forma que sucedía con la serie de número total, debido a las modificaciones en la in-

Gráfico 1: Número de integrantes y Monto real de las Clases Pasivas (1854 - 1927) (Interpolación lineal entre los datos existentes).



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales y de la Base de Datos del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

tegración del ejército activo, pasando de \$1.134.406 en 1858, a \$414.712 en 1863 y a \$1.963.985 en 1874 (Ver gráfico 1).

Durante la dictadura de Latorre, el monto real total se mantuvo prácticamente estancado, como resultado de una caída en la clase pasiva militar, que se debería a la austeridad que caracterizó a la administración de este gobierno. Por el contrario, la administración del gobierno de Santos, conocida por el gran aumento de los gastos públicos, habría derivado en una tendencia marcadamente creciente en el monto real de las asignaciones pagadas a las clases pasivas.

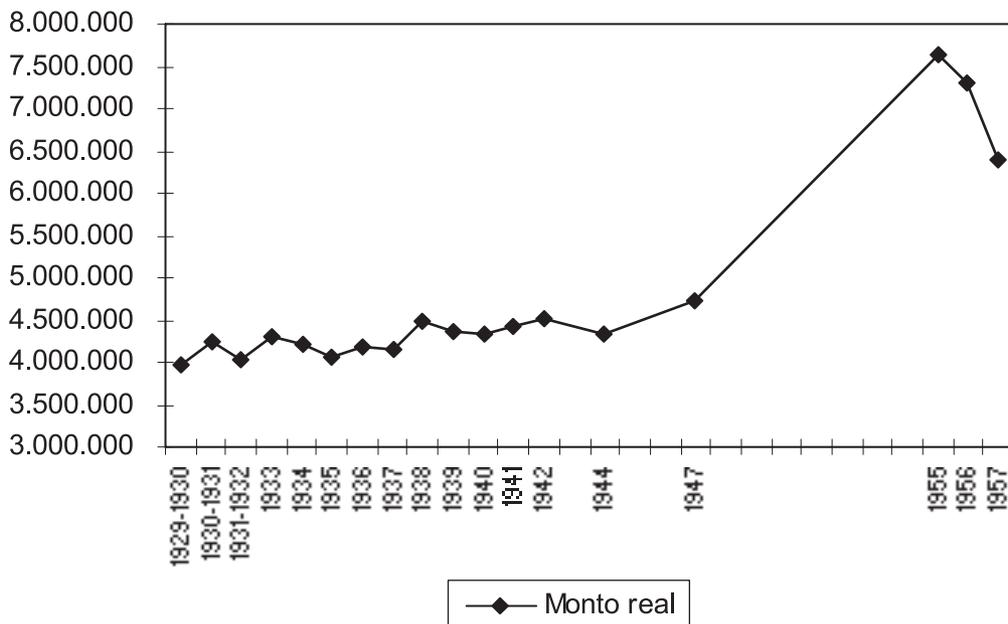
Hacia finales del siglo XIX, se produce una acentuada caída que se extiende hasta los años '20, pasando de \$3.926.067 en 1893 a \$2.346.891 en 1920. Esta evolución es fruto de una caída, tanto del monto real en las asignaciones de la clase pasiva militar (descendiendo más del 50% en este período), como del monto de la clase pasiva civil. Respecto a la clase pasiva civil, esta tendencia decreciente a partir de 1914, es coherente con el entorno recesivo que estaba viviendo el país y en particular las finanzas del Estrado. El producto bruto interno (PBI) comenzó a caer, primero por los efectos de la crisis financiera

de 1913 y, luego, por la crisis de la guerra y de la posguerra. (Bertino y Tajam, 1999).

El producto (PBI) recupera los niveles de preguerra, recién en 1922, y es a finales de los años '20 que se da un importante crecimiento. Acompañando este proceso, el monto real total pagado a las clases pasivas empieza su recuperación, alcanzando el valor de 1893 a finales de la década del '20. El período de crecimiento de la economía uruguaya de los años veinte encontró su fin en el crack de 1929; llevó más de una década rearmar la economía nacional para hacer frente a la nueva realidad mundial (Bertino et al, 2001).

Con la llegada del terrismo, en la década del '30, se aplicaron una serie de medidas económicas destinadas a enfrentar los efectos de la crisis, se realizó un *ajuste fiscal* lográndose un breve período de superávit fiscal. Durante la Segunda Guerra Mundial, el resultado fiscal volvió a ser deficitario. La realidad de las finanzas públicas no mejoró sino hasta que concluyó el mencionado conflicto bélico. Esta situación habría provocado un estancamiento, hasta mediados de la década del '40, en el monto real de las clases pasivas consideradas en su conjunto (ver Gráfico 2). Para este período, interesa distinguir los

Gráfico 2: Monto real de las Clases Pasivas (1929 - 1957) (Interpolación lineal entre los datos existentes).



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales y de la Base de Datos del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

movimientos que presentaron las series de monto real de la clase pasiva militar y de la clase pasiva civil. La correspondiente a la clase pasiva militar presenta un crecimiento desde mediados de la década del '30 que se hace notorio desde mediados de los años '40. Por su parte, la serie correspondiente a la clase civil presenta una caída desde comienzos de la década del '30 hasta comienzos de la década siguiente, cuando se revierte esta tendencia.

A mediados de los años cuarenta, el Uruguay comenzaba uno de los períodos de mayor crecimiento económico (1944-1957) producto del desarrollo industrial basado en el mercado interno y en un nuevo auge exportador. En este período, tanto la serie de monto real de la clase pasiva civil como militar, presentan un notorio crecimiento hasta mediados de la década del '50. A partir de entonces, las clases pasivas evidencian una fuerte pérdida de poder adquisitivo provocada por los efectos de la inflación.

V) La desigualdad en la retribución de las asignaciones

Para el análisis de las retribuciones de las clases pasivas civiles y militares, se utilizó el criterio seguido en el tomo III, de la Historia Económica del Uruguay para la clasificación de los funcionarios públicos, dividiéndolos en tres categorías: baja, media y alta²².

Es relevante preguntarse quiénes se beneficiaban con estas pasividades. De acuerdo al análisis realizado lo harían, por un lado, una elite privilegiada con pasividades bastante abultadas y, por otro lado, un conjunto de individuos que cobraban pasividades sensiblemente menores.

A efectos de entender la magnitud que cobraban las categorías pasivas, se relacionan estos montos con los sueldos que recibían diversas categorías ocupacionales. Para 1904 una remuneración baja equivalía al sueldo que cobraban: auxiliares administrativos, empleados de comercio, policías, soldados y obreros sin especialización. Una remuneración media era equivalente a lo que recibía un capitán del ejército o un secretario del Estado y para las altas lo que cobraba un jefe del ejército o un jefe de sección de un Ministerio²³.

La distribución dentro de la clase pasiva militar

Si se analiza el presupuesto de 1878, los pasivos clasificados con asignaciones altas eran 33, en la cúspide se encontraba la viuda del Brigadier General Flores, con una pensión \$12.000 anuales, monto nada despreciable ya que el Presidente de la República cobraba \$18.000 y un ministro \$7.200 anuales. Los que pertenecían a la categoría "media" eran 749 personas (33% del total) cobrando un promedio anual de \$2.903. Por último, la categoría "baja" eran 1491 personas (66% del total) que cobraban un promedio de \$298 pesos anuales. Esta situación se mantuvo relativamente incambiada, en cuanto a la participación en el monto y en el número total de las diferentes categorías, hasta 1912 (Ver cuadro 1). Es importante aclarar, que la categoría "baja" está formada minoritariamente por retirados de bajo rango y en su mayoría por los pensionistas militares que cobraban, en general, pensiones menores que los retirados.

La distribución dentro de la clase pasiva civil

La estructura de las distintas categorías en términos relativos se mantuvo prácticamente incambiada entre 1877 y 1916 en la clase pasiva civil. Si se toma

Cuadro 1: Distribución de las asignaciones en la clase pasiva militar

Presupuesto	Bajos		Medios		Altos	
	Número	Prom. anual	Número	Prom. anual	Número	Prom. anual
1878	1491	298	749	874	33	2.903
1893	2167	293	875	869	28	2.988
1904	2189	266	931	906	35	3.084
1912	2840	307	671	1.194	18	3.499
1920	2704	326	348	1.773	82	3.318

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales.

Cuadro 2: Distribución de las asignaciones en la clase pasiva civil

Presupuesto	Bajos		Medios		Altos	
	Número	Prom. anual	Número	Prom. anual	Número	Prom. anual
1878	185	248	94	1.007	18	2.937
1893	346	265	120	1.047	23	3.471
1904	417	262	147	1.021	42	3.210
1912	609	299	202	1.304	44	4.092
1920	1422	385	195	1.675	39	4.816

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales.

como referencia el presupuesto de 1878, la categoría “baja” estaba formada por 185 personas (62% del total), que cobraban un promedio de \$248 anuales. La categoría “media” estaba integrada por 94 personas (32% del total) y cobraban un promedio de \$1007 anuales. Los pasivos pertenecientes a la categoría “alta” estaba integrada por 18 personas (6% del total) y recibían \$2937 anuales. (Ver cuadro 2).

El presupuesto de 1920 denota un cambio en la estructura antes mencionada, caracterizado por el aumento de las pensiones de poco monto. La categoría “baja” pasa de representar el 62% del número total de la clase pasiva civil en 1878 a representar el 86% en 1920. En cuanto a los montos, pasan del 24% del total pagado en 1878, al 52% en 1920. Los pasivos civiles dentro de la categoría “alta” pasa de representar el 6% del número total de la clase pasiva civil en 1878 al 2% en 1920. En cuanto a los montos pasan del 27% del total de asignaciones pagadas a esta clase al 18% en 1920.

VI) El monto total pagado a los pasivos civiles y militares en el Presupuesto Nacional

En este apartado relacionaremos los montos pagados por concepto de jubilaciones y pensiones escolares, civiles y militares con dos variables que se consideran de interés: el Presupuesto del Gobierno Central y los salarios públicos. Para ello, a las cifras correspondientes a las clases pasivas se le sumaron los montos de la Caja Escolar, Civil y Militar.

Es importante aclarar que se está analizando el peso del monto destinado al pago de las asignacio-

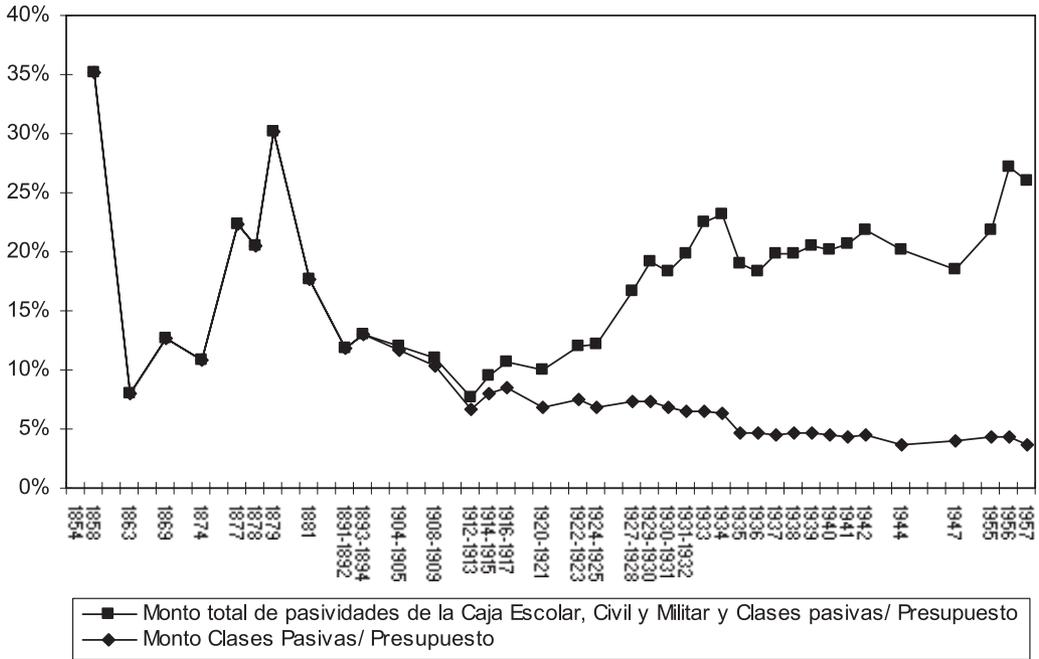
nes de las clases pasivas (civiles y militares) y las jubilaciones y pensiones que corresponden a la Caja Escolar, Civil y Militar (para esta última se cuentan con datos a partir de 1930) en el Presupuesto del Gobierno Central²⁴.

Más allá de las oscilaciones peculiares, los pasivos civiles y militares pierden peso en el presupuesto desde el último cuarto del siglo XIX hasta la primera década del siglo XX. En 1877, los pasivos (en su mayoría militares) representaban algo más del 20% del presupuesto, mientras que en 1912 no alcanzan el 10% (ver Gráfico 3).

Esta tendencia se revierte en la segunda década del siglo XX. En 1934 el monto total pagado a los pasivos civiles y militares llegó a representar casi un 25% del Presupuesto del Gobierno Central. Esta tendencia sería producto de la expansión de la cobertura de las cajas de jubilaciones y pensiones, en cambio el monto destinado al pago de las clases pasivas presenta una leve tendencia decreciente permanente. El crecimiento, que muestra la Gráfico 3, podría haber sido mayor, debido a que la serie de monto de pasividades no incluye el monto pagado por la Caja de Pensiones Militares, dado que hasta 1930 no se cuentan con los datos.

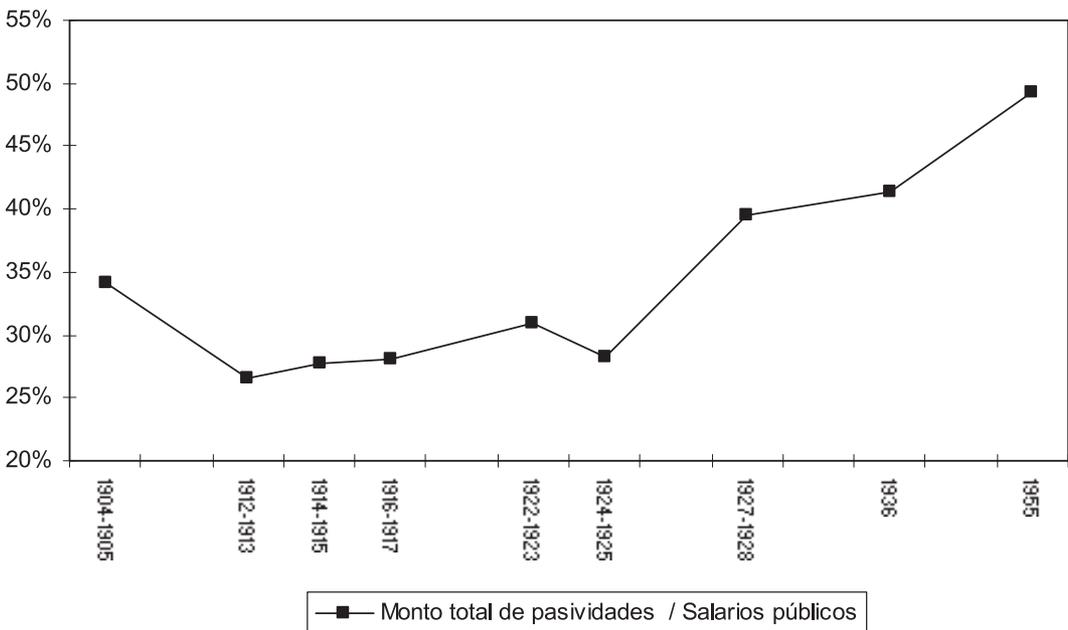
Como consecuencia de las medidas implementadas durante la dictadura de Terra, la relación entre el monto total de pasivos civiles y militares y el Presupuesto del Gobierno Central se vuelve decreciente. Posteriormente, la relación permanece estancada, en valores próximos al 20%, hasta los años cincuenta del siglo XX, cuando retoma el crecimiento alcanzando el nivel que tenía antes del terrismo (25%).

Gráfico 3: Monto pagado a las Clases Pasivas y a los beneficiarios de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Escolar, Civil y Militar sobre el Presupuesto Gobierno Central (1854 - 1927) (Interpolación lineal entre los datos existentes).



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales y de la Base de Datos del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

Gráfico 4: Monto pagado a las Clases Pasivas y a los beneficiarios de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Escolar, Civil y Militar sobre los salarios públicos presupuestados (Gobierno Central) (1854 - 1927) (Interpolación lineal entre los datos existentes).



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales.

VII) El monto total pagado a los pasivos civiles y militares y el monto de los salarios públicos

Vale destacar que la serie empieza en 1904 debido a que se cuentan con datos de salarios pagados a partir de esa fecha.

Hasta la crisis de 1913 la serie muestra una tendencia decreciente entre el monto destinado a cubrir a las pasividades y el total pagado por el concepto de sueldos públicos. A partir de entonces, la tendencia se vuelve creciente debido al aumento del número de pasivos en las cajas de jubilaciones y pensiones. El crecimiento que muestra el Gráfico 4 podría haber sido mayor, debido a que ésta no incluye el monto pagado por la Caja de Pensiones Militares hasta 1930, por las razones expuestas en el punto anterior.

Los pasivos representaban el 28% de los sueldos públicos incluidos en el Presupuesto del Gobierno Central en 1914, y casi el 50% a mediados de los años cincuenta.

Reflexiones Finales

Se puede concluir que durante el siglo XIX existió una primera forma de previsión social en el Uruguay. Esta conclusión se apoya en dos razones.

La primera, se refiere a que desde 1829 para los empleados públicos militares y desde 1838 para los

civiles, existieron leyes que concedieron derecho a jubilaciones y pensiones para estos sectores. Es decir, existía un marco legal para otorgar estos beneficios.

La segunda, responde a que las clases pasivas fueron un antecedente de las cajas. Es decir, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y la Caja de Pensiones militares constituyeron la institucionalización del derecho al cobro de pasividades, que no existía como tal desde 1876, aunque en la práctica se siguieron otorgando beneficios.

Por otra parte, es evidente la existencia de regímenes paralelos. Por un lado, las cajas de jubilaciones y pensiones, escolar, civil y militar, y por otro lado la permanencia en los presupuesto de las clases pasivas que, sobre todo las civiles, crecían paradójicamente, en número y monto, aún después de creadas las correspondientes cajas.

Por último, y no por ello menos importante, dos reflexiones. Esta primera forma de previsión social que se inició en el siglo XIX resulta poco transparente, en tanto sus fondos se confundían con rentas generales y por no ser posible distinguir, en los presupuestos, las pensiones graciables de las pensiones otorgadas por derecho. Asimismo, fue una forma elitista de otorgar pasividades, puesto que en el caso de los militares, el derecho a retiro y a pensión estaba restringido a los jefes y oficiales y sus descendientes del ejército, mientras que la tropa no obtuvo (salvo algunos casos aislados) el derecho al cobro de pasividades hasta 1919, nueve años después de creada la Caja de Pensiones Militares.

NOTAS

1 Barrán y Nahum (1979), mencionan la existencia de derechos jubilatorios entre 1838 y 1876. Por su parte Papadópolos (1992), hace referencia a que durante 1829 y 1904, sin desarrollar un sistema previsional, se inaugura la intervención estatal en la cobertura de riesgos. Barbatto y Garbarino, (s/f), presentan las leyes militares de retiros, jubilaciones y pensiones desde 1829.

2 Ver M.Sienra (2006) *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay y sus efectos sobre la inequidad de la Economía 1968 -1986*.

3 A partir de los Presupuestos Nacionales de la década del '90 del siglo XIX la categoría "clases pasivas" figura en el rubro Obligaciones de la Nación, mientras que en los Presupuestos anteriores se encuentran incluidos en el Ministerio de Hacienda, los pasivos civiles, y en el de Guerra y Marina, los pasivos militares.

4 RNLD, 13 de marzo de 1829.

5 Las viudas tenían derecho a la pensión hasta que volvieran a casarse.

6 Tenían derecho a pensión los hijos varones hasta los 20 años y las hijas mujeres mientras permanecieran solteras.

7 RNLD, 14 de julio de 1830.

8 RNLD, 19 de marzo de 1835.

9 Tenían derecho a pensión: los varones hasta los 21 años y las mujeres mientras permanecieran solteras.

10 RNLD, 3 de junio de 1835.

11 RNLD, 3 de mayo de 1837, 10 de marzo de 1857, 7 de julio de 1862, 17 de junio de 1863 y 21 de julio de 1873.

12 RNLD, 7 de setiembre de 1876.

13 Cuando se cumple la normativa que establecía el Código Militar creado en 1884.

14 Código Militar (1884)

15 Las edades de retiro forzoso eran las siguientes: tenientes generales 75 años, coroneles 70 años, tenientes coroneles 65 años, sargento mayores 60 años, capitanes 56 años y tenientes y subtenientes 54 años. El goce de retiro en caso de fallecimiento del retirado pasaba íntegro a su viuda o en defecto de ésta a sus hijos (los varones menores de 21 años y hijas mientras se mantuvieran solteras) y, a falta de estos, a la madre viuda del fallecido.

16 RNLD, 24 de febrero de 1911.

17 Cuando se hace referencia gasto presupuestal, se está considerando el gasto del Gobierno Central.

18 La ley de 1853 reafirmó lo establecido en la ley de 1838 y especificó el derecho a recibir pensión a los hijos desvalidos en común con su madre.

19 Antes de iniciar el análisis de la cantidad de integrantes de las clases pasivas, vale aclarar que éste se realiza hasta 1927 por carecer de datos de número para ejercicios posteriores, aunque se siguen contando con datos de monto.

20 En 1858 representaban un 1,5% del número total de pasivos y en 1927 un 27% de ese mismo total.

21 Mientras no se diga lo contrario, las series de monto corriente fueron deflactadas a precios de 1925, según metodología utilizada por Bértola, L.; Calicchio, L.; Camou, M. y Porcile, G. (1999): *Suthern Cone Real Wages*

Compared... Montevideo. Como ya fue mencionado, para el análisis del monto de las asignaciones de las clases pasivas no se consideraron los impuestos a las jubilaciones y pensiones. Con la crisis de 1890 estos se incrementaron y se eliminaron de forma gradual por el gobierno batllista, ver: Rilla, J. (1992): *La mala cara del reformismo*, ClaeH, Montevideo y Acevedo, E. (1934): *Anales de la Universidad*, tomo V, pág. 496 y 647. Barreiro y Ramos. Montevideo.

22 Millot, J., Bertino, M. (1996) en la *Historia Económica del Uruguay*, tomo II, distinguen dos categorías de sueldos: bajos y altos. El límite entre ambos fue \$600. Bertino, M. y otros en la *Historia Económica del Uruguay*, tomo III (en prensa) consideran tres categorías: baja, media y alta, cuyos límites dependen del Presupuesto que se considera. Para el Presupuesto de 1904-1095 y anteriores: a) baja: remuneraciones menores de \$585, b) media: remuneraciones menores a \$2145, c) alta: remuneraciones superiores a \$2145. Para el Presupuesto de 1912-19213, 1914-1915 y 1916-1917: a) baja: remuneraciones menores de \$720, b) media: remuneraciones menores a \$2650, c) alta: asignaciones superiores a \$2650. Para el Presupuesto de 1920-21 y 1924-25: a) baja: remuneraciones menores de \$1200, b) media: remuneraciones menores a \$3000, c) alta: remuneraciones superiores a \$3000.

23 Tomado del Presupuesto de 1904.

24 Las fechas de creación de las mencionadas cajas son las siguientes: 1896, Caja escolar, 1904, Caja Civil, 1911, Caja de Pensiones Militares y 1919, Pensiones a la Vejez.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, E. *Anales Históricos del Uruguay*, tomo II (1919), tomo IV (1923), tomo V (1923) y tomo VI (1936). Imprenta Nacional, Montevideo.
- BARBATO, B., GARBARINO, M. (s/f): *Retiros y Pensiones Militares*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.
- BARRÁN, J.P. (1982): *Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco 1839-1875*, *Historia Uruguaya*, tomo 4, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BARRÁN, J.P. y Nahum, B. (1979): *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo I, *El Uruguay del novecientos*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BERTINO, M. Y TAJAM, H. (1999): *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Instituto de Economía, Montevideo.
- BERTINO, M., BERTONI, R., TAJAM, H., YAFFÉ, J. (2001): *Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía uruguaya 1900-1955 (III)*, Documento de trabajo DT 7/01, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.
- BERTINO, M., BERTONI, R., TAJAM, H., YAFFÉ, J. (2001): "La larga marcha hacia un frágil resultado" en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BÉRTOLA, L., CALICCHIO, L., CAMOU, M., PORCILE, G. (1999): *Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1996*, Documento de trabajo N° 44, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2002): *Informe sobre la Seguridad Social en América 2002. Problemas de financiación y opciones de solución*, México.
- ERMIDA URIARTE, O. Y GRZETICH, A. (1991): *La Seguridad Social en el Uruguay*, Segunda Edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- FINCH, H. (1979): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- MÉNDEZ, A. (1945): *Las jubilaciones en el Uruguay*, Montevideo.
- MÉNDEZ VIVES, E. (1994): *El Uruguay de la modernización 1876-1904*, *Historia Uruguaya*, tomo 5, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- MESA-LAGO, C. Y BERTRANOU, F. (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social*, ClaeH, Montevideo.
- MILLOT, J., BERTINO, M. (1991): *Historia Económica del Uruguay*, tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- MILLOT, J., BERTINO, M. (1996): *Historia Económica del Uruguay*, tomo II, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- NAHUM, B. (1993): *La época batllista 1905-1929*. *Historia Uruguaya*, tomo 6, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- PAPADÓPULOS, J. (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay. Orígenes, Evolución y Mediación de intereses en la Restauración Democrática*, Ciesu, Montevideo.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1972): "Financiación de la Seguridad Social" en *Revista Derecho Laboral*, Vol. 16 Núm. 89, Montevideo.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1957): "El Derecho Laboral y la Seguridad Social" Incluido en el volumen de "Estudios Jurídicos en Memoria a Eduardo J. Couture", 1957, Montevideo.
- Presupuestos Nacionales de la República Oriental del Uruguay, tomos correspondientes.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay, tomos correspondientes.
- SIENRA, M. (2006): *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay y sus efectos sobre la inequidad de la Economía 1968-1986*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

LA ECONOMÍA DEL PRIMER BATLLISMO Y LOS AÑOS VEINTE

Un libro imprescindible.

Ana María Rodríguez Ayçaguer

El año pasado apareció el esperado tercer tomo de la obra *Historia Económica del Uruguay*.¹ Las entregas anteriores de este valioso esfuerzo de síntesis emprendido por el Instituto de Economía, habían tenido como autores a Julio Millot y Magdalena Bertino.² En el tomo que hoy comentamos el equipo responsable, que ya no integra Julio Millot, se ha ampliado a cuatro integrantes – Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, contando asimismo con la calificada colaboración de dos jóvenes economistas Paola Azar y Henry Willebald. La conformación de este equipo ampliado ha resultado fundamental para lograr el abordaje de estas dos décadas claves del proceso económico uruguayo, con un grado de amplitud y profundidad de análisis realmente inusual. Más inusual aún si tenemos en cuenta que la década del veinte era, sin duda, uno de los períodos menos estudiados desde el punto de vista de la historia económica. Por ello mismo, este volumen, lejos de ser un mero esfuerzo de síntesis de la bibliografía existente (los anteriores tampoco lo eran) es, en mayor medida que los tomos precedentes, un trabajo de investigación rigurosa y, simultáneamente, una demostración de cómo se puede “revisitar” con nuevas preguntas y nuevos problemas, la bibliografía y las fuentes, los testimonios de época, para encontrar nuevas respuestas o sugerir nuevas hipótesis.

La estructura del libro responde al siguiente esquema: en el primer capítulo se presenta un panorama general de la economía y la política internacional y latinoamericana entre el último tercio del siglo XIX y la crisis de 1929; el segundo capítulo ofrece una caracterización general del período de la “modernización” en Uruguay, concentrándose en la evolución política y económica durante las dos décadas comprendidas entre 1911 y 1930. En los siguientes capítulos los autores presentan una

serie de abordajes sectoriales de la economía que comprenden: el comportamiento del sector externo, el sector agropecuario, el sector industrial, el sector servicios y las finanzas públicas.

Se trata de un aporte imprescindible para la docencia y también para la investigación sobre el período, porque replantea con profundidad el análisis del “modelo batllista”, sus logros, sus fracasos, sus limitaciones. Y porque lo hace desde una mirada renovadora, incorporando los resultados de las últimas investigaciones –muchas de los cuales son obra de los propios autores- y abordando algunos temas claves, como el desarrollo de la industria, las características del endeudamiento público, el desarrollo del sector servicios (con particular atención al turismo), etc. Paradigmático de ese enfoque renovador es el Capítulo VII, en el que se analiza el comportamiento de las finanzas públicas en virtud de los gastos, ingresos y manejo de los recursos fiscales, así como las necesidades de financiamiento del sector público, concluyendo sus autores que el “*manejo de las finanzas publicas con un criterio ortodoxo, en el sentido de privilegiar el equilibrio fiscal, constituyó una restricción importante al funcionamiento del modelo del primer batllismo*”.³ El mismo capítulo aborda, asimismo, un tema clave –tanto para los estudios sobre el crecimiento del Estado, como para los enfoques sociológicos y politológicos- y sobre el que la información histórica no abunda: los funcionarios públicos, su evolución numérica, sus salarios, etc.

En todos los casos, el análisis está abonado por una cuidadosa y reflexiva discusión de la bibliografía, así como por un señalado esfuerzo de investigación y análisis, respaldado con 98 cuadros y 65 gráficos, que facilitan la “visualización” y comprensión de lo que allí se expone.

El trabajo también hace gala –y no es un mérito menor, tratándose de una temática por momentos,

¹ Prof. Adjunta del Departamento de Historia del Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

ardua - de una escritura elegante y llana, inusualmente clara para el lector no especializado en los temas económicos.

Por todo ello cabe felicitar a sus autores -integrantes de nuestra Asociación Uruguaya de Historia Económica- por este emprendimiento académico, que es, sin lugar a dudas, un aporte fundamental a la bibliografía histórica uruguaya.

NOTAS

- 1 BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; TAJAM, Héctor y YAFFÉ, Jaime; y la colaboración de Paola Azar y Henry Willebald. (2005), *La economía del primer batllismo y los años veinte. Auge y crisis del modelo agroexportador (1911-1930)*. Historia Económica del Uruguay, Tomo III. Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-Editorial Fin de Siglo, con los auspicios del Banco Central del Uruguay y del Banco de la República Oriental del Uruguay, 435 páginas.
- 2 MILLOT, Julio y BERTINO, Magdalena. *Historia Económica del Uruguay, Tomo 1 (hasta 1860)*, (1991), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Economía; MILLOT, Julio y BERTINO, Magdalena. *Historia Económica del Uruguay, Tomo 2 (1860-1910)*, (1996), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Economía.
- 3 BERTINO y otros, cit., p. 406.

SOCIOS DE AUDHE RECIBEN PREMIOS

*El pasado miércoles 22 de noviembre, a las 20:00 hs. en la sede de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura, se realizó la entrega de los **Premios Anuales de Literatura 2004**, concedidos por ese ministerio. En la ocasión fueron premiados en el rubro “Ensayos de Historia, biografías y temas afines” dos colegas. **Alcides Beretta Curi** obtuvo el primer premio a trabajos inéditos con “La Asociación Rural del Uruguay en el origen y consolidación de la vitivinicultura uruguaya. 1871 – 1916. Tomo I”, y **Raúl Jacob** obtuvo el primer premio a trabajos éditos con “Cruzando la frontera”, editado por Arpoador en 2004.*

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

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

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al Redactor Responsable (*Prof. María Inés Moraes, Constituyente 1502 Piso 4º, Montevideo, Uruguay*). Deberán ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas en el país o en el exterior. Deberán enviarse dos copias impresas de los trabajos y un archivo en disquete en formato .doc o .rtf o en su defecto una versión electrónica en el mismo formato a imoraes@fcs.edu.uy, para su evaluación por dos de los integrantes del Consejo Consultor.

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

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

1) Los originales irán precedidos de una hoja en la que figure el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), su dirección, el teléfono, dirección electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.

2) La extensión de los artículos no superará las 15 páginas, tamaño carta con tipo de letra Times New Roman 12 puntos a espacio simple (incluidos cuadros, gráficos, mapas, notas y bibliografía). Las colaboraciones destinadas a las secciones “Notas y

Debates” y “Reseñas bibliográficas”, no deberán exceder de dos páginas.

3) Las notas se ubicarán al final del artículo y precediendo a la Bibliografía.

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

5) Si el trabajo contiene un amplio número de referencias a documentación de archivo, material estadístico o fuentes documentales, estas deberán aparecer tras las referencias bibliográficas bajo el título *Fuentes*.

6) Las referencias en el texto irán a continuación de la cita, indicando entre paréntesis autor, año y página (Ejemplo: Thorp, 1988: 79), y en caso de varias obras de ese autor se las distinguirá con a, b, c, etc. Si se trata de fuentes editadas (prensa, revistas, repertorios documentales publicados por archivos, etc.) se ajustan a la normativa ya conocida. (Ejemplo de referencia de prensa: “El Industrial Uruguayo”, Año II, segunda época, N° 23; Montevideo, Junio 7 de 1907). Si se trata de fuentes inéditas organizadas en instituciones públicas se indicará en primer lugar el nombre de la institución, y a continuación el fondo consultado, cajas y /o carpetas y la numeración o fojas del documento si corresponde. En los casos de papelería de instituciones privadas o públicas que no se encuentre organizada se buscarán las formas que permitan la identificación del documento (Ejemplo: Archivo Camera di Commercio Italiana di

Montevideo, en adelante ACCIM, Carpeta caratulada “Relazione sommaria dell’anno 1890”, Nota de la Camera di Commercio ed Arti di Firenze a la CCIM; Firenze, 27 Luglio 1890.) En síntesis, las referencias de fuentes inéditas se presentarán de la forma más adecuada para identificar el documento.

7) Las citas textuales, si exceden de tres líneas irán con sangría a ambos lados. En dichas citas los intercalados que introduzca el autor del trabajo deberán ir entre corchetes, para distinguirlos claramente del texto citado.

8) Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente, tener un breve título que los identifique e indicación clara de sus fuentes.

JOSÉ CLAUDIO WILLIMAN RAMIREZ (1925-2006)

A sus 81 años, el pasado lunes 7 de agosto falleció José Claudio Williman (hijo). Seguramente, la mayor parte de quienes tengan conocimiento del personaje, lo identifiquen con las “tertulias” de los días viernes, que desde el año 2001 se desarrollan en el Programa En Perspectiva de Radio El Espectador, dirigido por Emiliano Cotelo. Allí, junto a Carlos Maggi y Mauricio Rosencof, su voz peculiarmente grave y su carcajada inusitadamente frecuente y notoria, se volvieron señales inconfundibles de esa zona del registro radiofónico. Pero para cuando Williman se volvió un contertulio habitual y emblemático ya tenía 76 años y llevaba tras de sí una larga trayectoria intelectual, profesional y política.

Nieto del Dr. Claudio Williman, colorado batllista, Rector de la Universidad, Ministro durante la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez, Presidente de la República entre 1907 y 1911. Hijo del Arquitecto José Claudio Williman, colorado riverista que ocupó destacadas posiciones en la conducción de la enseñanza primaria durante el régimen terrista en los años treinta. E hijo, también, de una integrante de la familia Ramírez, apellido íntimamente vinculado al Partido Nacional y, desde 1930, al Nacionalismo Independiente.

José Claudio Williman (hijo) siguió un itinerario político distinto a los de sus progenitores, pero que finalmente lo llevaría a encontrarse en la tradición que le venía por el lado de su ascendencia materna. Debutó al ejercicio del voto dando su apoyo, por única vez, al candidato socialista, Emilio Frugoni. Luego, fue votante de la Agrupación Nacionalista Demócrata Social y por tanto de Carlos Quijano, su líder y candidato. Tras su paso por el tercerismo universitario –fue Secretario General de la FEUU en 1951, cuando esa corriente de ideas estaba en su apogeo –, se enroló en las filas de la Liga Federal de Acción Ruralista liderada por el carismático “Chico Tazo”, Benito Nardone, que en 1958, en alianza con el Herrerismo, aseguraría la histórica victoria del Partido Nacional, tras casi un siglo de hegemonía colorada en el gobierno.

Probablemente haya estado entre los blancos que en 1962 participaron, con efímero entusiasmo, de la Unión Popular y Nacional, conformada, a contramano de la opinión tajantemente contraria de Emilio Frugoni, por el Partido Socialista, el grupo de exherreristas conducido por Enrique Erro y la universitaria Agrupación Nuevas Bases (donde revistaban, entre otros, Mariano Arana, Alberto Couriel y Helios Sarthou). Pero de lo que no caben dudas es de que en tiempos del segundo colegiado blanco (1963-1967), Williman conoció a Wilson Ferreira Aldunate y desde entonces, y hasta ahora, fue un wilsonista.

Fundador del Movimiento Por la Patria, fue segundo suplente de Wilson, el primero era Pivel Devoto, en la lista al Senado de ese grupo en las elecciones de 1971. Durante la dictadura, proscripto como político, se abocó al ejercicio de la docencia en la enseñanza secundaria y universitaria y al ejercicio de su profesión de abogado, en el marco de la cual incluyó la defensa de algunos presos políticos. Vuelta la democracia en 1985, fue parte del círculo más cercano de Wilson Ferrerira Aldunate hasta la muerte de este, acaecida en 1989. Desde ese lugar fue uno de los redactores de la Ley de Caducidad que el Parlamento aprobaría en diciembre de 1986.

Tras la muerte de Wilson, en los noventa se vincularía al grupo Manos a la Obra, liderado por Alberto Volonté, quien fuera el principal aliado político del Foro Batllista durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti. En ese contexto, Williman fue vicepresidente del Consejo Directivo Central de la ANEP entre 1995 y 2000, en los tiempos en que Germán Rama lideró una “reforma educativa”, que fue severamente cuestionada por los gremios docentes y diversos núcleos estudiantiles de la enseñanza secundaria.

En tiempos de la administración Batlle, cuando Volonté cruzó el charco para hacerse cargo de la embajada uruguaya en Buenos Aires y su grupo político no sobrevivió la dura prueba de las elecciones de 1999, Williman fue designado por el Presidente de la República como integrante de la Comisión para la Paz, creada en el año 2000 con el cometido de recabar información que permitiese esclarecer la situación de los ciudadanos uruguayos detenidos desaparecidos durante la dictadura cívico militar que gobernó el país entre 1973 y 1985. En ese carácter fue uno de los firmantes del Informe Final con el que la Comisión culminó su labor en abril de 2003.

Pero esta apretada reseña de su carrera política no agota la vasta trayectoria que Williman desplegó a lo largo de sus 81 años. Es necesario aludir también a su labor intelectual y profesional, como abogado y, especialmente, como docente. Williman recibió su título de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales en el año 1954. Desde hacía seis años que se desempeñaba como Profesor de Historia en la Enseñanza Secundaria, donde, en tiempos en que el Instituto de Profesores aún no existía, realizó los cursos correspondientes en la Sección Agregaturas de esa rama de la educación pública. Dictó clases en Secundaria hasta 1976, cuando fue destituido. También fue docente de Historia y de Economía en el Instituto de Profesores Artigas, hasta su cierre provisorio en 1973. Entre 1972 y 1977, y de nuevo a partir de 1983, fue Profesor de Economía en el Instituto de Filosofía Ciencias y Letras, antecesor de la actual Universidad Católica.

En la Universidad de la República, en 1962 obtuvo por concurso de oposición el cargo de Catedrático (Grado 5) de Economía en la Facultad de Arquitectura. También fue Catedrático de Economía Agraria en la Facultad de Agronomía. En 1976, cuando fue destituido de Secundaria, renunció a sus cargos en la Universidad, retornando a ellos en 1985. Entre 1991 y 1994 la Universidad le confió el cargo de Decano de la recién creada Facultad de Ciencias Sociales, donde además fue uno de los impulsores, junto a Julio Millot, Raúl Jacob y Luis Bértola, del Programa de Historia Económica y Social del Uruguay Contemporáneo. Desde 1995 fue Catedrático (Grado 5) de Economía Política en la Facultad de Derecho.

Williman, se destacó particularmente como docente, oficio por el que profesó su mayor inclinación: “Esa es mi vocación. Si me sacaran las clases no podría vivir”, le dijo a Gerardo Tagliaferro en una entrevista concedida en el año 2000, que el Semanario Crónicas vuelve a publicar en su edición del día de hoy, a manera de homenaje. A su dilatada trayectoria en la Enseñanza Secundaria y en la Universidad de la República, debe agregarse su participación como conferencista de Política Nacional e Internacional, entre 1965 y 1973 y a partir de 1991, en los institutos de formación militar de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea Uruguaya, la Escuela de Guerra Naval y la Escuela de Comando Aéreo, respectivamente.

Si intensa fue su labor docente, en cambio, no fue un escritor prolífico, aunque fue colaborador de Marcha y dejó su legado a la historiografía nacional. Hasta donde llega mi conocimiento, este se concretó en cuatro obras, básicamente de divulgación sobre temas históricos, donde precisamente resaltan más sus cualidades docentes que las de investigador: un breve volumen sobre “La economía del Uruguay en el siglo XIX” (1969), en coautoría con Washington Reyes Abadie, como parte de la colección Nuestra Tierra; una extensa panorámica del período colonial en la Banda Oriental, en coautoría con Carlos Panizza, que abre la colección Historia Uruguaya de Ediciones de la Banda Oriental bajo el título “La Banda Oriental en la lucha de los imperios, 1503-1810” (1975); una biografía histórica de Máximo Santos y su época publicada como parte de la colección Los Hombres de Ediciones de la Banda Oriental bajo el título “Santos. La consolidación del Estado” (1979); y finalmente, los dos tomos de su “Historia Económica del Uruguay” entre 1811 y 1930, publicados originalmente por Ediciones de la Plaza (1984 y 1985) y reeditados por Editorial Fin de Siglo (1992 y 1994).

Jaime Yaffé

Publicado en “La Diaria”, 11 de agosto de 2006, pág. 6.

RECORDANDO A LUCÍA

El viernes, falleció la historiadora Lucía Sala. Entre sus más próximos, la noticia fue un rayo aturridor. El lunes, para todos, abrir la puerta del Centro de Estudios Latinoamericanos y no verla, parecía imposible. O pensar que mañana no estará allí, leyendo, escribiendo, conversando ...

Hija de inmigrantes gallegos, fue una mujer sencilla, de costumbres austeras. Gran parte de su tiempo estuvo dedicado a los jóvenes y la enseñanza de la historia, la investigación, el compromiso en la búsqueda de una sociedad más justa.

Egresó de la Sección Agregaturas de Enseñanza Secundaria, desempeñándose como Profesora de Historia. En 1970, ingresó al cuerpo docente de la Facultad de Humanidades. La precedía un prestigio ganado como profesora del IPA y por la publicación de varios libros. En junio de 1967, Lucía Sala, Julio Rodríguez y Nelson de la Torre publicaron *Evolución económica de la Banda Oriental*, un libro que provocó impacto entre los jóvenes que se formaban como investigadores en esos años. Le siguieron otros títulos, particularmente apreciado *La revolución agraria artiguista*. La formación del latifundio colonial, el programa agrario de la revolución en 1815 y su liquidación durante la dominación luso-brasileña -*La oligarquía en la Cisplatina*- y los primeros gobiernos independientes -*Después de Artigas (1820-1836)*-, profundizaron en una dimensión poco conocida de la historia colonial, la “emancipación” y los comienzos del Uruguay independiente.

El equipo incorporó el marxismo como herramienta de análisis aplicada a la investigación, generó polémica y concurrió a cambiar la perspectiva de la historia nacional para la generación que se formó en esos años, aun de aquellos que nunca adhirieron a esa filosofía. La corta década que precedió el golpe de estado de 1973, fue fértil en los estudios históricos. El equipo Sala, Rodríguez y de la Torre –al que se había incorporado Rosa Alonso- integró el grupo “*Historia y Presente*” con Juan Antonio Oddone, Blanca Paris, José Pedro Barrán, Benjamín Nahum, Julio Millot, Roque Faraone y Carlos Benvenuto. En el pequeño espacio de la cultura uruguaya y en el más restringido de la Historia, la proyección de este grupo fue altamente positiva, al abrir ruta a nuevos temas y estimular a los jóvenes que iniciaban sus primeras experiencias en la investigación.

La dictadura y el exilio interrumpieron la redacción de un extenso texto que, años más tarde, plasmaría en los dos volúmenes de *El Uruguay comercial, pastoril y caudillista*. A inicios de la década de los setenta, Lucía había resuelto una dedicación más ambiciosa al estudio de América Latina en el siglo XX. Entre el exilio mexicano y el retorno a Uruguay se desarrollan sus estudios –en algunos temas con un equipo de investigadores- sobre “Dictaduras y transición democrática en el cono sur”, “Dictaduras, reestructura del mercado laboral y respuesta sindical”, entre otros. En estos últimos años trabajaba sobre lo que llamó “*la democracia esquiva en América Latina*”, dos volúmenes que se publicarán el año próximo.

Fue una estudiosa infatigable y una investigadora de primer nivel. Su trabajo intelectual fue un enorme esfuerzo por comprender y explicar los grandes procesos sociales en Uruguay y en América Latina. Su perfil como historiadora latinoamericanista le valió el reconocimiento académico en el continente, particularmente en México. En ese país, una *segunda patria* a la que amó profundamente, aportó su contribución al desarrollo de los estudios latinoamericanos en la Universidad Autónoma de México. Integró el cuerpo docente de esa institución hasta su retorno definitivo a Uruguay, en 1984 y, desde entonces, fue Profesora Visitante cada año, realizando su última estadía en 2005. El retorno a Uruguay la colocó, en 1985, al frente del recién creado Centro de Estudios Latinoamericanos, en la Facultad de Humanidades (Universidad de la República).

Lucía Sala se ganó el respeto y el afecto de los estudiantes en una larga labor docente, que tempranamente se concentró en el Instituto de Profesores Artigas y en la Facultad de Humanidades. Los jóvenes valoraron siempre su calidez, su rigor académico, su pensamiento crítico, su compromiso. Por otra parte, dedicó una particular atención a los docentes de Historia en la enseñanza media, atención que perduró hasta sus últimos días.

En y desde el trabajo intelectual, Lucía fue una luchadora social que se enriqueció en el compromiso cotidiano. Durante el exilio en México se involucró en la campaña por el retorno democrático en Uruguay, la defensa de los derechos humanos y de los presos políticos.

Lucía fue una mujer de convicciones fuertes -también profundamente reflexiva- y en ellas comprometió su pensamiento, su labor de investigadora, su docencia, su relacionamiento con las personas. Nunca eludió los compromisos. Fue frontal, directa y, cuando necesario, muy dura. Trabajar con ella redundó siempre en crecimiento, pero también en confrontación a la hora de definir líneas de trabajo propias. Ganar la independencia como investigador en su equipo era una ardua lucha, y el derecho era conquistado, finalmente, cuando reconocía el valor de ese trabajo.

Pudo ser áspera, dura, polémica, sensible, acogedora. Siempre solidaria con las causas por las que luchó y los derechos de terceros que defendió.

Nacemos con los días contados y vivimos en la inconciencia del día a día. La muerte –aun para aquellos que la creemos un *tránsito*- es una herida que nos hace sentir la soledad de la existencia. Es terrible y, al mismo tiempo, síntesis y legado de quienes fuimos: la vida como lucha, la vida como testimonio, la vida como construcción, la vida como solidaridad ... Lucía allí está.

Alcides Beretta Curi

Publicado en Semanario Brecha, 6 de octubre de 2006

boletín de HISTORIA ECONÓMICA



Asociación Uruguaya de
Historia Económica
AUDHE

SOLICITUD DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción por el año.....

Nombre y apellido.....

Domicilio.....

Código y ciudad.....

País.....

Teléfono..... correo electrónico.....

Adjunto cheque a la orden de.....

del Banco.....

Nº..... Por valor de.....

Precios para la suscripción del N° 5 (año 2006)

	Instituciones	Particulares
Uruguay	\$U 150 (pesos uruguayos)	\$U 120 (pesos uruguayos)
MERCOSUR	U\$S 25 (dólares americanos)	U\$S 20 (dólares americanos)
América Latina y Estados Unidos	U\$S 30 (dólares americanos)	U\$S 25 (dólares americanos)
Resto del Mundo	U\$S 35 (dólares americanos)	U\$S 30 (dólares americanos)