

REVISTA URUGUAYA de HISTORIA ECONÓMICA

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica



Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica - Año XIII - No. 23 - Julio de 2023

ARTÍCULOS

THE ORIGINS OF MASS EDUCATION IN COLOMBIA

María José Fuentes-Vázquez

EVIDÊNCIAS SOBRE A PROFISSIONALIZAÇÃO DE UM GRUPO FAMILIAR: "O CASO KLABIN S/A"

Angelo Brião Zanela y Guilherme Grandi

LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE FERROCARRILES DEL ESTADO DE URUGUAY ENTRE FINES DE LOS SESENTA Y PRINCIPIOS DE LOS SETENTA

Sabrina Álvarez

LA ORGANIZACIÓN DE LA ESTADÍSTICA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PODER ESTATAL EN URUGUAY. UN ESTUDIO SOBRE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL TEMPRANO (1829-1860).

Raquel Pollero

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREA LLUCH Y NORMA LANCIOTTI (EDITORAS), LAS GRANDES EMPRESAS EN ARGENTINA. DESDE LA EXPANSIÓN AGROPECUARIA HASTA LA ÚLTIMA GLOBALIZACIÓN, 2022

Agustina Rayes



REVISTA
URUGUAYA de
HISTORIA ECONÓMICA

Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica
Año XIII - No. 23 - Julio de 2023 - Montevideo, Uruguay

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica





Revista Uruguaya de Historia Económica

Año XIII - No. 23 - Julio de 2023 - Montevideo, Uruguay

Publicación semestral de carácter científico de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) publica artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido amplio.

Editor Responsable

Jorge Álvarez

Comité editor

Jorge Álvarez (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

Leticia Arroyo Abad (City University of New York, Queens College)

Paola Azar (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República)

José Peres-Cajías (Facultad de Economía y Empresa, Universitat de Barcelona)

Secretaría de Edición

Atenea Castillo

Juan Geymonat

Consejo Académico

Carlos Valencia (Universidade Federal Fluminense); Ana María Rodríguez (Universidad de la República); Marcelo Rougier (Universidad de Buenos Aires); Andrés Regalsky (Universidad Tres de Febrero, Universidad Nacional de Luján); Rodolfo Porrini (Universidad de la República); José Antonio Ocampo (Columbia University); Esteban Nicolini (Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Santo Tomás de Aquino); Benjamín Nahum (Universidad de la República); María Inés Moraes (Universidad de la República); Martín Monsalve (Universidad del Pacífico); José Miguel Martínez-Carrión (Universidad de Murcia); Carlos Marichal (El Colegio de México); Andrea Lluch (Universidad Nacional de la Pampa); Manuel Llorca (Universidad de Santiago de Chile); Enrique Llopis (Universidad Complutense de Madrid); Luis Jáuregui (Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora); Raúl Jacob (Uruguay); Alfonso Herranz (Universidad de Barcelona); Ana Frega (Universidad de la República); Daniel Díaz Fuentes (Universidad de Cantabria); José Díaz (Pontificia Universidad Católica de Chile); Carlos Contreras (Pontificia Universidad Católica del Perú); Renato Colistete (Universidade de São Paulo); Ángelo Carrara (Universidade Federal de Juiz de Fora); María Camou (Universidad de la República); Reto Bertoni (Universidad de la República); Magdalena Bertino (Uruguay); Alcides Beretta (Universidad de la República)



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

directiva@audhe.org.uy
www.audhe.org.uy

Comisión Directiva Ejercicio 2022-2025

Titulares

Silvana Maubrigades (Presidente)

Pablo Castro (Secretario)

Carolina Vicario (Tesorera)

Suplentes Respectivos

Jorge Álvarez

Cecilia Moreira

María José Rey

Comisión Fiscal

Titulares

Gustavo Concari

Javier Rodríguez

Cecilia Lara

Suplentes Respectivos

Ulises García

María Camou

Juan Pablo Martí

TABLA DE CONTENIDOS

EDITORIAL pág. 7

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES pág. 8

ARTÍCULOS

THE ORIGINS OF MASS EDUCATION IN COLOMBIA
María José Fuentes-Vázquez pág. 10

EVIDÊNCIAS SOBRE A PROFISSIONALIZAÇÃO DE UM GRUPO FAMILIAR: "O CASO KLABIN S/A"
Angelo Brião Zanela y Guilherme Grandi pág. 45

LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE FERROCARRILES DEL ESTADO DE URUGUAY
ENTRE FINES DE LOS SESENTA Y PRINCIPIOS DE LOS SETENTA
Sabrina Álvarez pág. 65

LA ORGANIZACIÓN DE LA ESTADÍSTICA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PODER ESTATAL
EN URUGUAY. UN ESTUDIO SOBRE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL TEMPRANO (1829-1860).
Raquel Pollero pág. 85

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREA LLUCH Y NORMA LANCIOTTI (EDITORAS), LAS GRANDES EMPRESAS EN ARGENTINA.
DESDE LA EXPANSIÓN AGROPECUARIA HASTA LA ÚLTIMA GLOBALIZACIÓN, ROSARIO,
PROHISTORIA EDICIONES, 2022, 216 PP.
Agustina Rayes pág. 105



EDITORIAL

La “Revista Uruguaya de Historia Económica” (RUHE) se editó por primera vez en 2011, sucediendo al “Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica” (2002-2010). Su aparición reflejó el compromiso de nuestra comunidad académica con la difusión, intercambio y reflexión sobre múltiples tópicos de la historia económica local abordados con la mayor amplitud teórica y metodológica y con una marcada vocación por la perspectiva comparada. Bajo esta orientación, la RUHE se propuso brindar un espacio de publicación para la creciente red de historiadores/as económicos/as de Uruguay y de la región, cumpliendo con exigentes estándares de calidad y transparencia, respaldados en el prestigio de su consejo académico y en los procesos de revisión aplicados a sus artículos.

Durante sus doce años de existencia, la RUHE publicó 71 artículos, 22 notas de investigación, 31 reseñas bibliográficas, 9 notas en su sección conferencias y debates, y 6 obituarios de reconocidos colegas. Un indicador de la vocación internacional de la Revista es la nacionalidad de los centros académicos a los que pertenecen los 95 autores y co-autores que han publicado artículos originales. Además de la presencia destacada de la comunidad académica uruguaya (45% de las autorías), la publicación contó con contribuciones de colegas de Argentina (18%), España (13%), Chile (7%) y Brasil (6%), y de otros países de América Latina, Europa y Norte América (11%). Como publicación electrónica, gestionada a través del Open Journal System (OJS) desde 2019, la RUHE ha incrementado su difusión, alcance y nivel de impacto. De este modo, además de integrar el directorio de LATINDEX y los repositorios de la Asociación Uruguaya de Revistas Académicas (AURA) y TIMBO, fue incluida recientemente en Web of Science Master Journal List, que reporta el índice de impacto e indicadores de citas de Revistas académicas a escala global.

Tras 23 números y la experiencia acumulada durante estos años, AUDHE se ha propuesto un nuevo desafío: iniciar una nueva época de la publicación y editar la Revista Historia Económica de América Latina (RHEAL) a partir de enero de 2024. El nuevo nombre de la Revista forma parte del esfuerzo de internacionalización de la publicación y del fortalecimiento de las redes académicas latinoamericanas que, en la última década y media, se han nucleado en torno a los Congresos Latinoamericanos de Historia Económica (CLADHE), los Congresos de la Asociación Internacional de Historia Económica, los encuentros realizados en las Escuelas de Verano organizadas en Montevideo y, más recientemente, los capítulos sobre Historia Económica en los Foros de Research Institute for Development, Growth and Economics (RIDGE). Así, la RHEAL busca posicionarse como un espacio de referencia para la difusión de la creciente producción académica de calidad sobre la historia económica de América Latina producida dentro y fuera de la región.

Editada “desde el sur del Sur”, la iniciativa, además de tener una marcada vocación internacional, busca captar contribuciones de investigadores/as centradas en los países de América Latina que construyan nuevas miradas sobre temas clásicos, sobre períodos y episodios específicos, sobre la larga duración o abordando debates de economía política o de pensamiento económico. Estas manifestaciones podrán dar cuenta del interés y las variadas formas de abordaje que aún concita la particularidad latinoamericana en la producción disciplinar.

Con el número XXIII de la RUHE (Julio 2023) cerramos pues, este capítulo de la serie. Agradecemos a quienes nos han acompañado con su interés a través de la lectura y el envío de artículos, a quienes han formado parte del Comité Editor y el Consejo Editorial, cuyo trabajo ha contribuido a mejorar los contenidos publicados y su edición, y a quienes han realizado tareas de revisión, brindando sugerencias y orientaciones que han fortalecido la calidad de nuestras publicaciones. Aprovechamos también a invitarles a sumarse a esta nueva etapa y renovar, a través de la “Revista de Historia Económica de América Latina”, la confianza de quienes leen y contribuyen con el trabajo de difusión y jerarquización de la producción sobre nuestra región que se ha propuesto impulsar AUDHE.

Comité Editor
Revista Uruguaya de Historia Económica.

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) publicará artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido amplio. Además de los artículos, la Revista contará con una sección “Notas de investigación” –destinada a avances de investigación y notas de trabajo– y otra para “Reseñas Bibliográficas”.

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al Comité Editor (comiteditor@audhe.org.uy), en formato Word (.doc) u Open Office (.odt), el que se compromete a hacer acuse de recibo del manuscrito original al autor en un plazo inferior a 10 días.

Todos los artículos originales pasarán, al menos, por una doble evaluación externa anónima. Previo a ello, los manuscritos recibidos serán sometidos a una “pronta revisión” por los editores o especialistas del área, en la que se preservará el anonimato del autor. Esta revisión procurará discernir la originalidad, relevancia e interés científico del artículo, para decidir su paso o no a revisión externa. Ello será notificado al autor en un plazo inferior a 15 días a partir del acuse de su recepción.

Si la revisión inicial es positiva, la RUHE enviará el manuscrito a dos o más especialistas externos, siguiendo el sistema de revisión por pares con el formato doblemente ciego, lo que no implica compromiso alguno de aceptación. Únicamente luego de haber recibido, al menos, dos de los informes solicitados, la RUHE decidirá sobre el artículo. Los especialistas tendrán cuatro semanas para revisar los manuscritos.

Después de la “evaluación completa” del manuscrito, los autores recibirán, a través del Consejo Editor, comentarios de forma anónima elaborados a partir de los informes de los especialistas.

Si los comentarios son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere las sugerencias, observaciones y dudas propuestos en las revisiones. Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas. Si los comentarios son, mayormente, favorables, pero al mismo tiempo varias revisiones y cambios son sugeridos, el manuscrito será aceptado condicionalmente, solicitando que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado. En cualquiera de los dos casos, el plazo para realizar esta revisión es de cuatro semanas. Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a la RUHE, éste será enviado a por lo menos uno de los especialistas anónimos originales. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. En este caso, el proceso de revisión también es realizado de forma anónima. Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, es probable que el manuscrito sea aceptado para publicación. Esta segunda revisión no será desarrollada en más de dos semanas.

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 electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.
- 2) Cada artículo deberá ir precedido de un resumen en español y un abstract en inglés, y cada uno no deberá exceder las 200 palabras. En caso de corresponder, los agradecimientos deberán ser incluidos también en hoja aparte.
- 3) La extensión de los artículos no superará las 12000 palabras, tamaño A4 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 de investigación*” cumplirán los mismos requisitos, mientras que las correspondientes a “*Reseñas bibliográficas*” no deberán exceder de 1800 palabras.
- 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, seguidos de dos puntos, 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 caratulado “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, en ambos casos estando fuera de la imagen.

THE ORIGINS OF MASS EDUCATION IN COLOMBIA *

MARÍA JOSÉ FUENTES-VÁZQUEZ**

doi.org/10.47003/RUHE/13.23.01

Abstract

Latin America is the most unequal region in the world. Williamson (2015) suggested that inequality in Latin America occurred between World War I and the 1970s (the so-called “Great Leveling”). As education is a crucial factor in reducing inequality, this paper provides a complete breakdown of educational coverage during the first half of the 20th century to identify long-term patterns in educational inequality. To address this, I construct and analyse annual series of gross enrolment rates for primary and secondary schooling disaggregated at the regional scale and consider different characteristics of it, such as public and private education, rural and urban education, and gender. The results show that the territories where industrialization began had higher coverage rates than the more indigenous peripheries of the country in both primary and secondary education. Regarding the analysis of gender, the results clearly show a gender bias in the coverage of primary education, while in secondary education there is a bias in quality.

Keywords: education, regional inequality, Latin America, Colombia

Resumen

América Latina es la región más desigual del mundo. Williamson (2015) sugiere que la desigualdad en América Latina ocurre entre la Primera Guerra Mundial y la década de 1970 (la llamada “Gran Nivelación”). Debido a que la educación es un factor crucial en la reducción de la desigualdad, esta investigación hace una desagregación completa de la cobertura educativa durante la primera mitad del siglo XX para identificar patrones de desigualdad educativa de largo plazo. Para abordar esto, construyo y analizo series anuales de tasas brutas de matrícula para educación primaria y secundaria desagregadas a escala regional, tomando en cuenta diferentes características tales como: educación pública y privada, educación rural y urbana, y género. Los resultados muestran que los territorios donde se inició la industrialización tuvieron mayores tasas de cobertura que la periferia indígena, tanto en educación primaria como secundaria. En cuanto al análisis de género, los resultados muestran claramente un sesgo de género en la cobertura de la educación primaria, mientras que en secundaria hay un sesgo en la calidad.

Palabras clave: educación, desigualdad regional, América Latina, Colombia.

* The author acknowledges the financial support of the Colombian government through the Colciencias Scholarship Program No. 728. This research has benefited from comments by Sergio Espuelas, Daniel Gallardo-Albarrán, Jose Pérez-Cajías and the anonymous reviewers and editors who helped to improve the work significantly.

** Universitat de Barcelona/Wageningen University. mjfuentes@ub.edu. ORCID: 0000-0002-3965-7857.

1. Introduction

Latin America (LatAm) has the most unequal income distribution in the world, and Colombia in particular is one of the most unequal countries within the region (World Bank, 2021). On the one hand, Williamson (2015) suggests that LatAm inequality is recent, since it was not very high after the conquest; that is, the high levels of inequality occurred between World War I and the 1970s (the so-called “Great Leveling”). According to the author, it began during the first period of globalization and increased at the beginning of the 20th century. On the other hand, historically, education has been the key element in reducing inequalities (Goldin 2001). Therefore, studying inequality in education in the long term will allow us to understand to a great extent how Colombia has reached the extreme situation of high levels of economic inequality.

According to data from the National Statistics Department (DANE in its Spanish acronym) in the Ministry of Education of Colombia, the national coverage rate of primary education was 91.11% for 2005 and 82.69% for 2017. Concerning secondary education, the coverage rate was 62.33% for 2005 and 71.66% for 2017. If, on the contrary, we look at educational coverage at the subnational level, many departments in the peripheral and rural areas of the country did not exceed 55% for primary and 25% for secondary education in 2019. Most of these inequalities in the provision of education have their deep origins in Colombia’s history (Ramírez and Salazar 2007, Ramírez and Téllez 2007, Fuentes-Vásquez 2019, España-Eljaiek 2019), since the current educational system has its roots in the model defined during the first half of the 20th century (Ghotme 2013, Helg 2001). Hence, this article provides a complete breakdown of educational coverage during the first half of the 20th century to identify long-term patterns educational inequality, considering various aspects such as a) regional differences, b) public and private educational coverage, c) differences between rural and urban education, and d) gender gaps. In particular, this study starts in 1904, after the Thousand Days’ War (*La Guerra de Los Mil Días*), when the legal basis of the current Colombian educational system was defined. It ends in 1958, after a great institutional and political change with the emergence of the National Front (*Frente Nacional*), consisting of a coalition between the Liberal and Conservative parties, which led to substantial changes being introduced in the education system.

Previous historical investigations on education in Colombia have mainly focused on national viewpoints, but only a few consider regional inequalities. Ramírez and Salazar (2007) made an outstanding effort to reconstruct, for the first time, long-term national series of schools and students enrolled in primary and secondary education, as well as some regional series, mainly for departments located in the centre of the country. Conversely, Fuentes-Vásquez (2019) analysed the gross enrollment rate (GER), those for both the country’s central and peripheral regions. However, both Ramírez and Téllez (2007) and Fuentes-Vásquez (2019) only consider aggregate enrollment rates. For this reason, this article seeks to offer a new regional approach that includes not only long-term GER series for each region of the country, but also incorporates various elements of disaggregation, which until now has not been done.

First of all, the results of this study corroborate those reported by Ramírez and Salazar (2007) and Fuentes-Vásquez (2019), who indicate that educational inequality between the centre and the periphery is a long-term problem. Beyond this, disaggregating the data in such a detailed way has allowed, for the first time, the identification of specific patterns that explain these differences. Five regions have been identified that share similar patterns: coffee departments, central departments with relatively high GERs, central departments with low GERs, Caribbean departments and National Territories. Firstly, the coffee departments show the highest enrolment rates in the country in both primary and secondary education, explained by local governments’ great efforts to expand rural and secondary education and by the almost non-existent gender gap in primary education. Secondly, central departments with relatively high GERs show average performances. These departments, unlike the coffee growers, present broader educational coverage in urban areas than in rural ones. Thirdly, there is a pattern of relatively low performance in another group of central territories. Finally, the National Territories show erratic trends, with high peaks and valleys in all aspects analysed. Likewise, common patterns within regions were identified. First, rural public education was dominant throughout the country. Second, gender gaps are much larger in secondary education, especially in academic education leading to tertiary education. Finally, secondary

education was almost non-existent in most of the National Territories during the first half of the 20th century.

Overall, this work contributes to Colombia's educational history by shedding light on three main aspects. First, the lag in educational coverage in certain areas of the country, such as the peripheral regions, corresponds to a long-term problem. Secondly, the low educational coverage in these regions is associated with less educational provision in both primary and secondary schooling, as well as a greater gender gap in enrollment. And finally, this work provides an unprecedented database of annual primary and secondary enrollment rates by region from 1905 to 1958, which serves as a starting point for future empirical research.

In the next section, I discuss the history of educational development in Colombia in its national and international contexts. Section 3 describes the methodology and sources used. Section 4 presents the constructed regional series, while Section 5 offers a conclusion.

2. Contextualizing the Colombian case

Colombia is a diverse country with a central mountainous system, interior and coastal plains, and inter-Andean valleys. Its population is ethnically and linguistically diverse, reflecting various influences from diverse origins: Amerindian civilisations, Spanish settlements, and a population from Africa. Most black and indigenous populations are located in the country's periphery.

In 1886, a new constitution established a decentralized model in which departmental status was assigned to the central zone, and the periphery was granted the status of National Territory. However, unlike the departments, the national territories lacked fiscal autonomy and depended entirely on the central government, including in the provision of education.

The government's main objective was to catechize black and indigenous people in the periphery, so they signed a Concordat and a Catholic Missions Agreement with the Catholic Church in 1887 and 1888, respectively. The mission agreement promoted the colonization and Christianization of the peripheral areas. Catholic missions had full autonomy over the design of educational programmes and the arrangement of resources, which focused on the population learning religion and the Spanish language (Helg 2001).

This mixture in Colombian society has generated a problem of racism in the long term, consequently, the areas where indigenous groups were mainly settled were excluded from social investment (España-Eljaiek 2019). As a result, these regional differences have become persistent in the longer term, especially between the departments located in the centre and periphery of the country (Galvis and Meisel Roca 2013, Meisel Roca 2011).

2.1. New century and new educational system

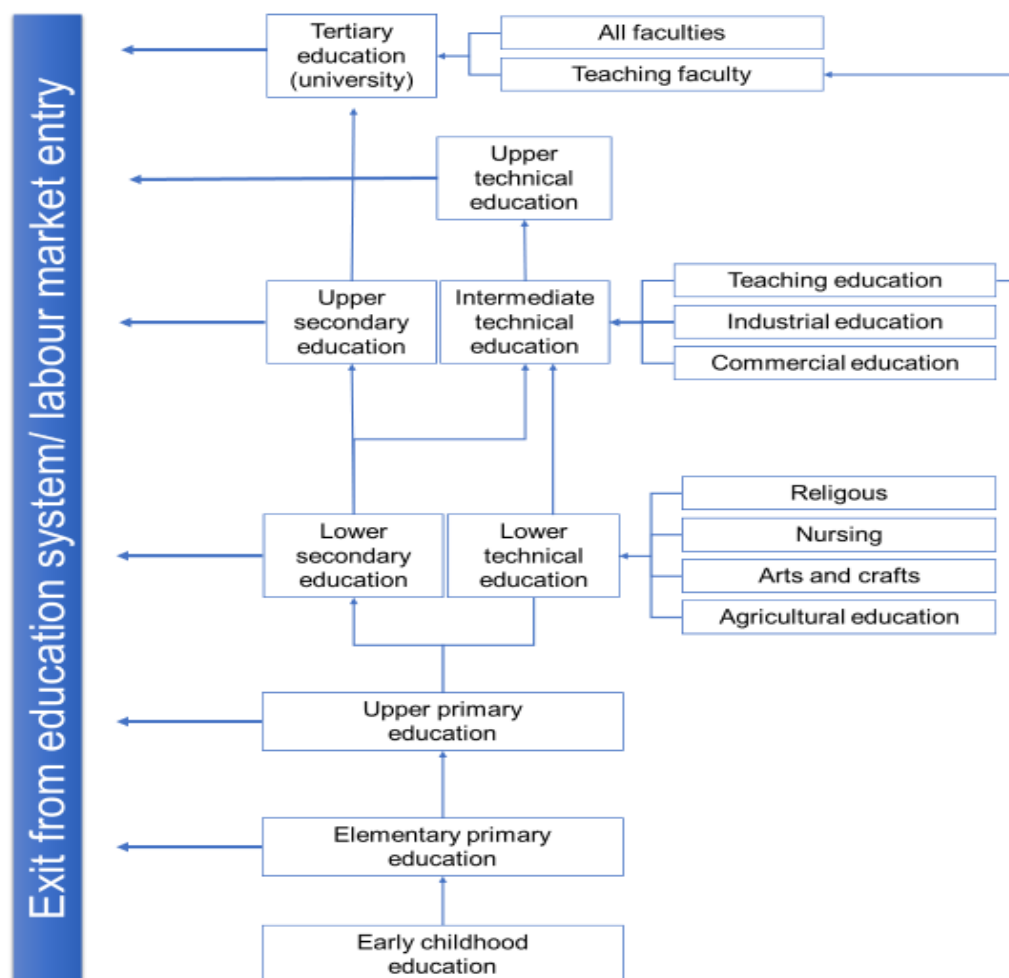
At the beginning of the 20th century, the Thousand Days' War broke out, destroying much of the country's infrastructure and creating economic problems for the state. Law 39 of 1903 and Decree 491 of 1904 redefined the educational system based on a decentralized model of financing education established in the Constitution of 1886. The new legislation only covered the characteristics and organization of public education, not private. Despite this, many private schools were not governed by regulations (Helg 2001). Figure 1 shows the possible educational trajectories that a student could pursue by entering the educational system at the most basic level and proceeding to tertiary education.

From primary education, the possibilities for further training diverged. One route allowed access to complementary, religious, nursing or arts and crafts training. The other route allowed the choice of a path to vocational education (commercial, industrial or teaching), giving way to more specialized training or direct access to the labour market. In the case of secondary school, this offered the possibility of working as an elementary schoolteacher. Finally, higher primary education gave access to academic secondary education, which allowed access to tertiary education (university).

Public primary education was divided into rural schools and urban schools. Rural schools had three-year programs. In addition, these programs formed the basis for the most crucial literacy campaign in the country because they focused on the peasant population, which constituted almost 70% of the country's total population. Conversely, urban primary schooling lasted six years. Any uniformity did not

characterize secondary education in its programmes or methods. Secondary schools might be private or public and were organized around three programs: academic, vocational and teaching education.¹ Once primary education was completed, the student had to opt for an educational program for secondary education, totally mutually exclusive.

Figure 1. Potential educational pathways



Source: own elaboration based on Law 39 of 1903 and Decree 491 of 1904.

Academic secondary education was required to enter tertiary education and was intended to provide the necessary preparation for the university. However, since private education was not regulated, in some cases, the education offered in private schools was not enough to qualify for university. Furthermore, due to the vulnerable situation of the students, in 1916, the Ministry of Education imposed a minimum number of weekly teaching hours and regulated the organization of schools to receive a licence to operate.² Due to the new regulation, many schools that did not meet the requirements had to close (Helg 2001).

Vocational secondary education was divided into three sections: Industrial, Commercial, and Arts and Crafts Schools.³ Finally, teaching secondary education aimed to train teachers in the basic knowledge required to teach primary education. Therefore, teaching training was taken mainly in *Escuelas Normales*, which allowed qualified teachers to work as primary school teachers.

¹ Teaching Schools (*Escuelas Normales*) had offered teacher training from 1821, when Francisco de Paula Santander, Colombia's second president, authorized their creation. This name is still used today to refer to this type of secondary education.

² Decree 1601 of 1916, September 10, sets conditions for issuing Bachelor's diplomas. Official Gazette 15,909

³ Certificates of Commerce Studies only were issued by the National School of Commerce located in Bogotá.

2.2. Limitations of the educational system

This legislation was quite discriminatory towards women, denying them access to academic secondary school and tertiary education. In primary education, girls only learned the Spanish language, mathematics, history and geography at the most basic levels.

Moreover, the state went bankrupt due to the war, so a decentralized financing system was adopted. As a result, the central government only oversaw and provided educational texts and school supplies. Conversely, departments had to bear the costs of paying the teachers and the municipalities for the construction, conservation and provision of primary schools. Furthermore, the capital city of each department was to have a boys' and a girls' school financed centrally but supervised by departmental administrations, resulting in substantial inequalities in levels of schooling due to differences in departmental fiscal capacities.

In general, how education was defined legally tended to favour the education of the elite, especially concerning secondary education. The Ministry of Education was unable to provide an official system of secondary education, leading to 70% of students in secondary education being enrolled in private establishments. Helg (2001) and Urrutia (1976) suggested that this was due to the high cost of private education, which implied that only the children of the elite could attend school.

2.3. Main educational system reforms

The world crisis caused by the First World War had a major impact on Colombia, leading to an unfavourable trade balance and regional differences (Sepúlveda 2011). This event held back economic growth, slowed down the expansion of education and increased regional differences. Later, in the coming years, the education budget was increased due to compensation from the United States for the loss of Panama, access to financial markets and the growth of coffee exports. However, regional educational differences remained wide (Ramírez and Téllez 2007).

The Liberal Party became the party of central government in 1930, leading to changes in the direction of more popular education (Helg 2001). The main objectives of the Liberals were to end illiteracy in all territories and achieve real national integration. To this end, Decrees 1487 and 1972 were approved in 1932 and 1933, respectively, providing equal education between men and women. During López Pumarejo's government, social movements began to demand civil rights, including feminist movements. The first step towards this change was to allow women access to academic education, and the contents of both primary and secondary educational programmes had to be the same for boys and girls.

Also, the Pumarejo government implemented the Constitutional Reform of 1936, which provided for the secularization and democratization of education. This reform established the principle that public primary schools should be free and compulsory; and prohibited discrimination against students based on race, religion, social class, or illegitimacy of birth.⁴ In addition, the first official secondary schools were founded, and a system of public inspection was inaugurated to assess their quality. However, Helg (2001) finds that, despite the efforts made by the government to liberate and popularize secondary education, it continued to fall under elite control since most secondary schools were and are still private. In the 1930s, regional differences continued affecting the provision of education and its quality (Ramírez and Téllez 2007). To address this, in 1939 the National Government set up a Municipal Development Fund to promote mass education. This fund was to channel state resources to the less favoured regions, but the impact of this policy is not evident from the existing literature (Helg 2001, Ramírez and Téllez 2007).

Economic changes also led to an increase in coffee exports, international loans and investments in oil, mining and public services, and an incipient manufacturing sector (Ocampo 1999). This situation required increasing the workforce. This requirement was aligned with reformist ideas supported by feminist movements resulting in the abolition of the Marriage Bar. In other words, from that moment on, women would not require the permission of their husbands or fathers to sign employment contracts. Therefore, many industries opted to incorporate female labour because market wages for women were much lower than men's (Luna and Villarreal 1994).

In addition, to support embryonic development, the state opted for secondary technical education to exploit the potential of the country's productive capacity. That decision led to the creation of industrial,

⁴ See Law 36 of 1936.

agricultural, and arts and crafts schools. Vocational education focused on the popular classes taught in vocational schools, while the elites were trained in academic education, widening social differences even more (Helg 2001).

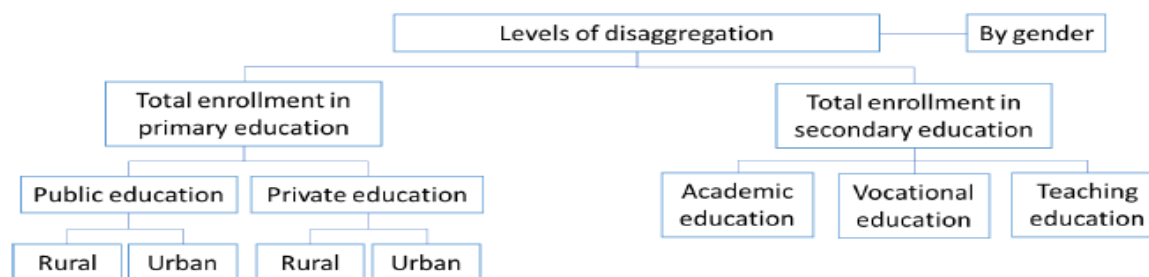
Conservative governments returned between 1946 and 1953, during which President Mariano Ospina Pérez began a period known as “The Conservative Reaction,” in which the Liberals’ educational ideology was abandoned and dismantled (Herrera 1993). As a result, the expansion of education in Colombia took off. In the 1950s, growth in enrollment rates was much higher than in the previous years. As Ramírez and Téllez (2007) show, this is especially noticeable in primary education. The improvement in enrollment rates corresponds to a series of structural changes that began in the second half of the 20th century. One of these changes was demographic, the period being one of high population growth, with rates close to 3%, as a consequence of a high fertility rate and a decrease in mortality. Likewise, enrollment rates were affected by the dynamics of urbanization, which reached its height in the 1950s. This process was a response to a high degree of rural-urban migration and an improvement in the conditions of urban centres. Finally, improvements in educational indicators corresponded to the greater fiscal capacities that were a consequence of economic growth (Ramírez and Téllez 2007).

3. Methodology and sources

To provide internationally comparable data, I have adapted data on the Colombian education system following Fuentes-Vásquez (2019). The construction of the series of students in primary and secondary education ran into various difficulties due to the dispersal of the data and the lack of consistency in statistics before 1932. Until then, there were no clear criteria for collecting data regarding the publication of statistics and their periodicity. For this reason, the data may come from either the Yearbooks of the Ministry of Education or Statistical Yearbooks. Also, information for some years was not published, and there were some years for which the statistics included data from previous years. Appendix 1 specifies the source used to collect the data on an annual basis.

Additionally, for reasons explained above, and due to specific events, such as the Thousand Days War and the Crisis of 1929, the collection of statistical data was prevented. Therefore, obtaining data for some years was impossible, especially for secondary education. Concerning primary school, data for the years 1900-1903, 1929 and 1938 are not included (Gómez Marín et al. 1982). Figure 2 shows the disaggregation levels constructed for the primary and secondary education series as far as the source allows. For more details on the sources used, see Appendix 1 and Tables A1.1 and A1.2.

Figure 2. Levels of disaggregation in primary and secondary education



Source: own elaboration.

To create the series of gross enrollment rates means more than collecting data on the required number of students enrolled as the school-age population. For this reason, in using the population data, I have assumed that the relevant school age ranges are 5 to 14 years old for primary schools and 15 to 19 for secondary schools, based on the population censuses of 1905, 1912, 1918, 1928, 1938, 1958 and 1964. Exponential growth curves have been estimated using different censuses to obtain annual data.⁵

⁵ The population data are only available for some years, and since the population experienced exponential growth, the school-age population for the intercensal years was estimated through a growth curve, as it is customary in these cases.

Due to the numerous changes in internal borders and the autonomy levels of each Colombian department, I use the territorial order that existed in 1928 because this was what prevailed throughout most of the period. Also, because the National Territories of Meta, Vichada, Putumayo, Caquetá, Vaupés and Amazonas changed their borders many times, it was impossible to treat them independently. Therefore, I have grouped them into a territory called the Amazon Region, resulting in nineteen observations. In any case, the estimates of the GERs for the National Territories should be read with extreme caution since the weakness of the local institutions might affect assessments of educational statistics. For example, during the first two decades of the 20th century, the indigenous population gathered in the Population Censuses was overestimated and classified as “non-citizens”, distorting the statistics of the school-age population, which could have affected the real needs and the educational supply. For more details on grouping regions, see Tables A1.3, A1.4 and A1.5 in Appendix 1.

Finally, it was impossible to arrive at disaggregated school census figures for the rural versus urban populations. Therefore, for this type of analysis, I used the total population figure, applying the same methodology of exponential growth, with the censuses of 1928, 1938, 1958 and 1961 as the source.

The goal behind the construction of the series is to identify the main regional trends in the evolution of education in Colombia and advance some hypotheses about the slow progress of education. In this framework, the economic, geographical and institutional constraints are expected to determine education performance in each region. Likewise, the National Territories are expected to differ substantially from the departments due to their lack of fiscal autonomy and the control of Catholic missions over educational provision.

4. Educational series: analysing patterns

4.1. Primary education

Figure 3 shows the gross enrollment rates at the subnational levels of all territories. To facilitate this analysis, I have grouped the territories following three criteria: a) spatial location; b) common characteristics, that is, coffee production or the degree of autonomy, as is the case with the National Territories; and c) similar educational patterns.⁶ In general, various patterns can be identified.

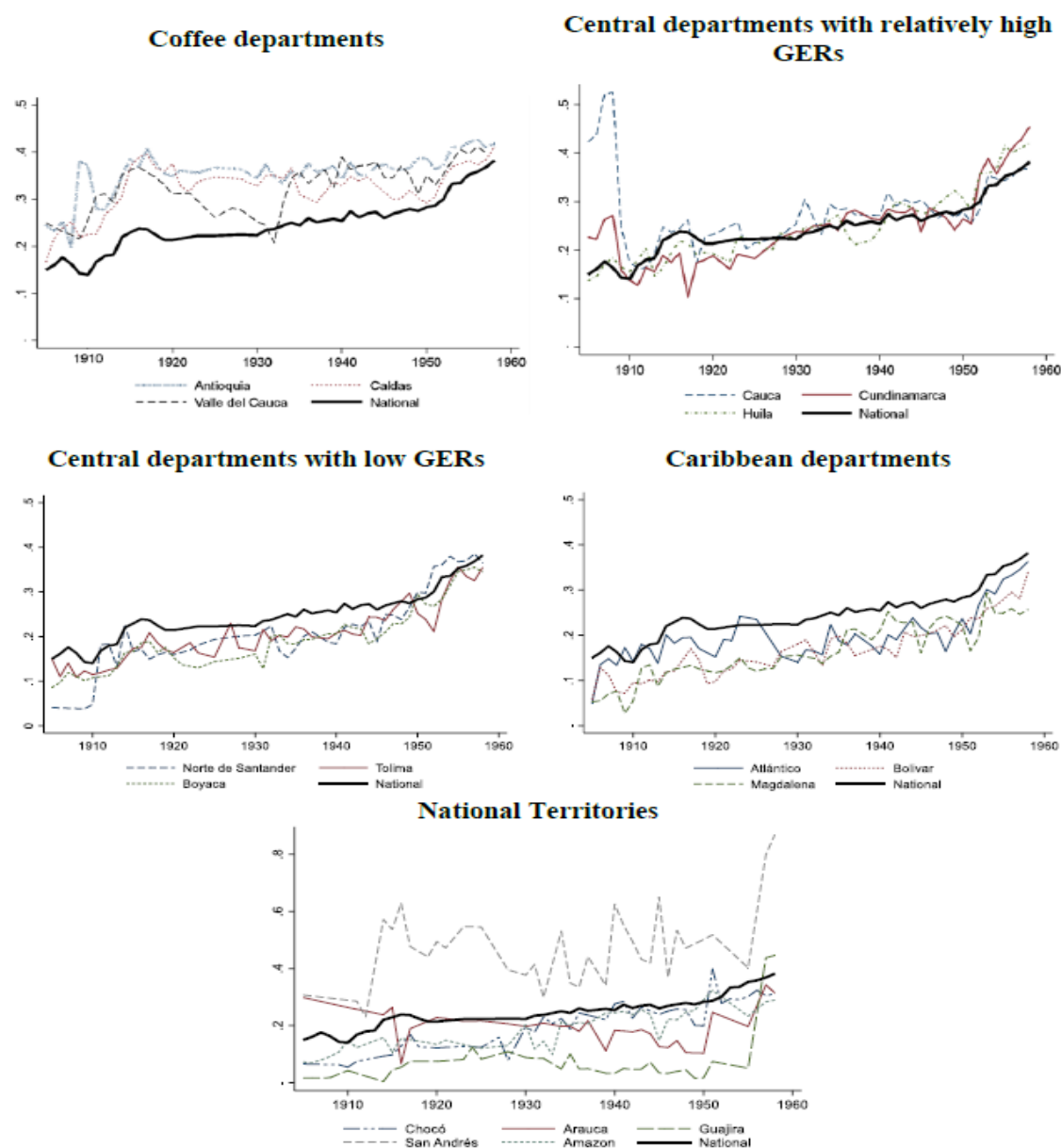
Overall, the series show slow growth from 1900 to 1958 and faster growth in most territories since then. Five patterns are clearly observed: first, high GERs in coffee-growing regions; second, average performance in a group of central territories that includes the capital of the country (Bogotá); third, a pattern of relatively low performance in another group of central territories; fourth, the Caribbean territories, shown as clearly below average; and finally, the National Territories, which show erratic trends, with high peaks and valleys, as seen in Arauca and Guajira in the late 1950s or Amazonas in the 1910s.

As mentioned earlier, National Territories did not have fiscal autonomy and therefore could not decide on investments in education, which was the preserve of the central government. From the above, some questions arise about the role that fiscal capacity and levels of autonomy played in educational performance, since the territories that lacked self-government had the worst GERs.

Although National Territories tend to exhibit similar behaviour, Chocó shows a particular pattern for two possible reasons. The first reason may be related to the fact that in 1947 the national government granted it status as a department. Therefore, from then on, it had the freedom to decide on investment in education. Figure 3 shows how its GER resembles those of other departments, being quite distinct from the national territories' GERs. A second reason may be related to the rise in platinum exports. During the first decades of the 20th century, Chocó began experiencing an economic boom with the arrival of foreign companies seeking gold and platinum. By the end of the 1910s, Chocó had become the world's leading producer of platinum, further benefiting from the international increase in demand following the new uses for platinum discovered in the Russian Revolution and the Second World War (González Escobar 2003). Caicedo (1997) points out that Chocó's 1927 budget was like Cauca's, despite having a third of the population.

⁶ For the complete series disaggregated by public and private education, see Appendix 2.

1958 **Figure 3.** Primary education gross enrollment by departments and National Territories, 1904-1958



Source: own elaboration. Note: the Y-axis shows the percentage of children from five to fourteen years old enrolled in primary education per hundred thousand children.

Like Chocó, San Andrés shows specific behaviour within the National Territories since its GER is one of the highest in the country, although with many fluctuations. This fact is explained because San Andrés is less populated and has the highest population density in the country.

On the contrary, the departments of Antioquia, Caldas and Valle del Cauca show the highest enrollment rates in the country. These departments have a long tradition of growing coffee. They were the first to experience industrialization, so there may be a direct connection with investment capacity, as Ramírez and Téllez (2007) suggested. Likewise, Antioquia promoted measures that gave it good educational outcomes, and later some of these policies were exported to other departments, again with successful results. One of these policies was the creation of teachers' associations to work on improvements to the needs of education.

Even though Valle del Cauca, Antioquia and Caldas had the highest GERs in primary education during the first half of the 20th century, surprisingly they showed stagnation and, in some cases, a decrease after the 1930s. So how can we explain why these departments that experienced an expansion of coffee and better long-term school performances showed a drop in enrollment rates in the short term?

A possible cause may be found in the characteristics of coffee production in Colombia. Coffee used to be produced in rural areas, in situations of extreme poverty, and it was labour-intensive, so crop-growing became a task very suitable for children. For this reason, in the coffee boom, cultivation was based on the intensive use of family labour, including child labour, which could discourage time being spent in education (Carrillo 2019, Fuentes-Vásquez and España-Ejaiek 2022).

Moreover, in other departments, such as Cundinamarca, Cauca, Huila, Norte de Santander, Nariño and Tolima, the primary enrollment rate grew slowly at the beginning of the century and then stagnated until 1950, when a rapid increase in GER began. This trajectory is mainly attributable to the shortage of teachers at the beginning of the century, which forced the closure of many schools and increased education costs, as indicated in the Yearbook of the Ministry of Education for 1911.

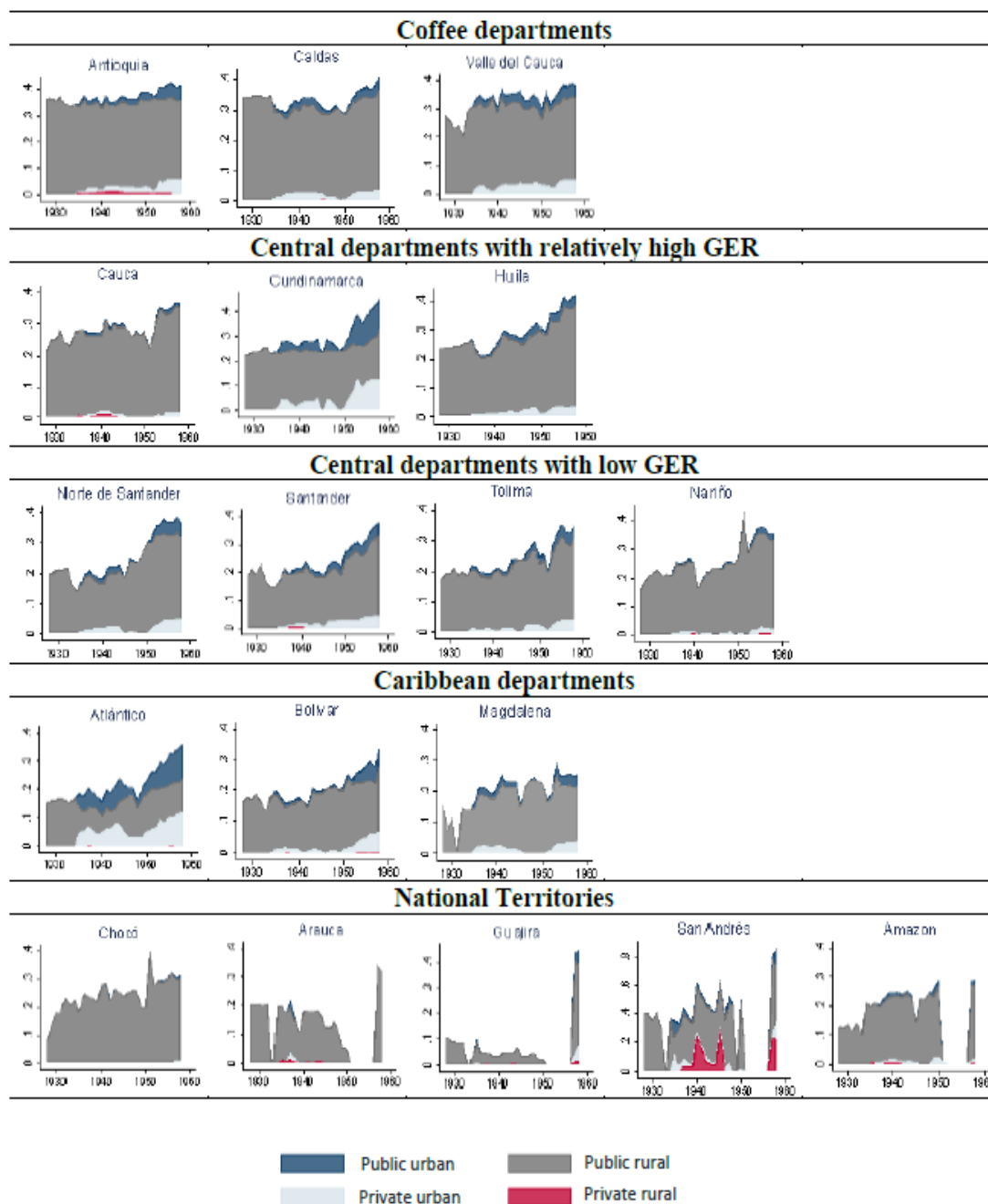
Moreover, the series also show that departments on the Caribbean coast had quite bad performances compared to the other departments. Despite this, Atlántico attained higher rates than the other departments on the Caribbean coast. Unlike the others, Atlántico is densely populated and was the only department to experience incipient industrialization based on the chemical, pharmaceutical, food, mechanical metal, beverage and paper industries, giving it a much higher budget to invest in education (Helg 2001).

Regarding the disaggregation of primary education, Figure 4 shows that the GER for primary education was disaggregated into public urban, public rural, private urban and private rural education by departments and National Territories. First of all, the series show that most students were enrolled in public schools except in Atlántico and San Andrés, where there was a high proportion of students in private education. In the Yearbook of the Ministry of Education for 1911, we learn that, contrary to what happened in the other departments, the Atlántico departmental government decided to outsource a large proportion of its investment in education by subsidizing all the private boys' schools, since the public buildings were not fit for human habitation. As for San Andrés, the educational reports do not explain why there was so much private education. By contrast, Helg (2001) explains that the Island of San Andrés, located closest to the Nicaraguan coast, was populated by Black people who spoke a dialect derived from English, professed the Anglican religion and were the most literate in the country. According to the author, because the central government's objective was to convert the population to the Catholic religion, public school teachers were Catholic and spoke Spanish. Hence, some of the local community preferred to open their own private schools offering an Anglican education in English.

Second, it is observed that schooling was mainly rural and public in most of the territories. The only exception was San Andrés, which shows a high percentage of private rural education, possibly for the reasons mentioned above. Conversely, unlike rural education, urban education was scarce except in Atlántico, Cundinamarca and Valle del Cauca. These departments show a slightly higher proportion of urban education since the population was more concentrated in the municipal capitals. Also, contrary to what is seen in rural education, urban education was mainly divided into similar proportions in public and private education in the whole country.

Suppose we focus on the departments that had the highest GERs, such as Antioquia, Caldas and Valle del Cauca. In these cases, we see that, at least in Antioquia and Caldas, there was a great effort to expand rural education by local governments. According to the Yearbook of the Ministry of Education for 1933, in Antioquia many primary schools were created in remote rural areas, reaching almost half the total number of primary schools. In Caldas, where a large part of the population is dedicated to coffee cultivation, one of the central educational policies adopted was the promotion of agricultural education in primary education from 1925 (Helg 2001). For this reason, there seems to be a clear relationship between the interest in expanding rural education, including promoting agricultural studies, and the success of achieving high enrollment rates.

Figure 4. Primary education gross enrollment rate disaggregated into public urban, public rural, private urban and private rural education by departments and National Territories, 1928-1958



Source: own elaboration. Note: the Y-axis shows the percentage of children from 5 to 14 years old enrolled in primary education per hundred thousand children.

Moreover, since the 1940s, there has been an increase in urban schools, both public and private, in the departments that began their journey to urbanization earlier, such as Antioquia, Atlántico, Cundinamarca and Valle del Cauca, while conversely, in the remaining territories, the appearance of urban education is observed only from the 1950s.

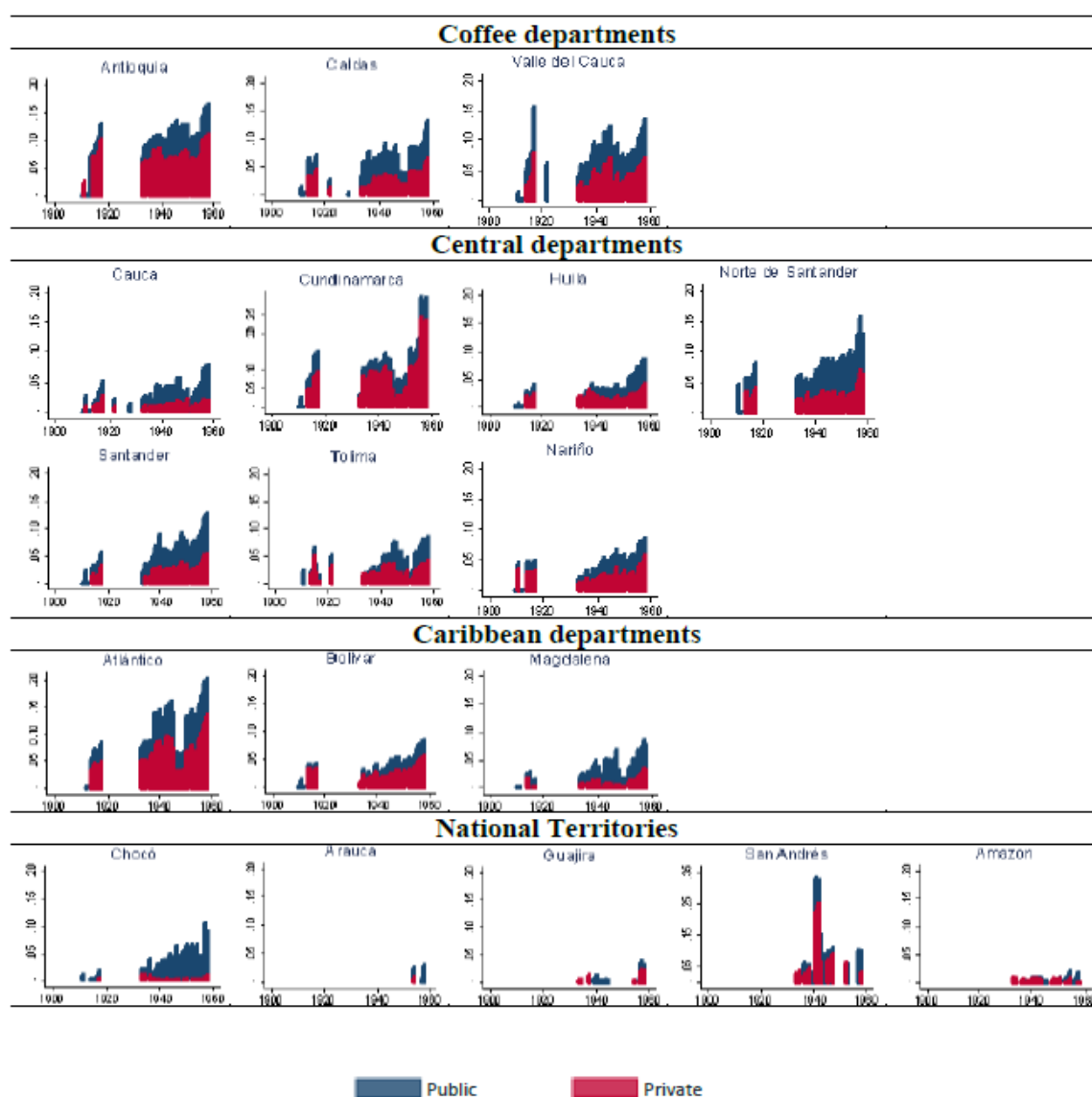
As well as analysing the series, it is essential to mention that the differences between rural and urban education went beyond provision. Urban education was of much better quality, had more resources, had better-trained teachers, and the programme was much broader. This fact is very striking since only 30% of the population lived in urban areas at the end of the 1930s. For example, between 1932 and 1936, only 37% of these departmental resources were directed to primary education, while the urban area received 63% (Helg 2001). Likewise, teacher training was much better in urban schools; in 1950, 82% of teachers

in rural official primary schools had no pedagogical training, while in urban schools, the figure was 51% (Ramírez and Téllez 2007). Wages were also very uneven (Helg 2001): while a teacher in urban areas earned \$45 a month (USD 23), a teacher in rural areas earned \$30 (USD 15) a month.

4.2. Secondary education

Figure 5 shows the departmental trends in secondary education disaggregated into public and private education. These statistics must be interpreted with caution since, during this period, it can be confusing to differentiate between private and public education. Helg (2001) explains that a large part of secondary school provision was in charge of private institutions that received a certain level of government subsidies, which implied that some institutions were classified as public without actually being public.

Figure 5. Secondary education gross enrollment rate disaggregated into public and private education by department, 1910-1958



Source: own elaboration. Note: the Y-axis shows the percentage of children aged from 14-19 years old enrolled in secondary education per hundred thousand young people.

Focusing on the series, the first thing to note is that the GERs in secondary education were very inferior to those for primary education. Besides, the series show more fluctuations from year to year. This can be explained by the constant appearance and disappearance of secondary schools, which was more common than in primary education (Helg 2001).

Additionally, unlike the patterns observed for primary education, in secondary education, the

enrollment leaders are the most industrialized departments: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca and Valle del Cauca. Likewise, some of them also had important seaports during the first half of the 20th century, such as the Port of Buenaventura in Cali (Valle del Cauca) or Puerto Colombia in Barranquilla (Atlántico), making them mandatory and frequent sites of the passage of imports and exports. These ports brought tremendous commercial potential to the capitals, providing significant resources that allowed the accumulation of private capital and the subsequent development of industries (Gamarra 2007, Meisel Roca 1987). The emergence of new industries could be associated with a higher GER in secondary education since this required more qualified labour. For this reason, greater economic development could increase the demand for education and, consequently, stimulate the creation of the supply of private secondary schools.

In addition to the favourable economic conditions and the inability of the national government to found schools in all the departmental capitals, in 1905, the state decided to create so-called National Schools in Bogotá to allow students from all over the country to receive secondary education through a scholarship programme (Helg 2001). Later, this model of schooling was extended to other large cities such as Medellín. According to the Yearbook of the Ministry of Education for 1925, the *Escuela Normal* of Medellín received the status of a National School, allowing it to receive all the financial advantages that this entailed, such as the school being entirely subsidized by the central government.

Beyond the observed outliers, three patterns can tentatively be distinguished. First, in a second level of good performance in the GER, we have the departments located in the centre of the country, such as Caldas, Norte de Santander and Santander, which, although they did not reach the same standards as the previous ones, show relatively high levels of enrolment in primary education compared to the average. However, despite being departments with sufficient financial resources large enough to have had higher enrolment rates in secondary education, we see that their performance was limited. Helg (2001) explains that many students from these departments decided to move to study in cities with better educational provision, such as Medellín or Bogotá, due to their proximity to them.

The second identifiable pattern is that of departments with a low level of coverage in secondary education. In this group are some departments from the centre of the country and the Caribbean coast, such as Bolívar, Boyacá, Cauca, Huila, Magdalena, Nariño, Tolima and finally, Chocó.⁷ One possible explanation for their low GERs in secondary education may be the fact that the main economic activity in these territories was agriculture. For this reason, secondary school was unnecessary since primary training was already sufficient to exercise effectively in the field.

Another explanation could be the low budgetary capacity since, by that time, secondary education had to be provided by local governments. In Cauca, for example, the departmental government could not make the investment necessary to build secondary schools due to the existing demand, which is why the support of Catholic communities was required to found them, as revealed in the Yearbook of the Ministry of Education for 1928. This also happened in Chocó, where keeping the secondary school open was possible thanks to the support of the Sisters of Charity, as revealed by the Yearbook of the Ministry of Education for 1916.

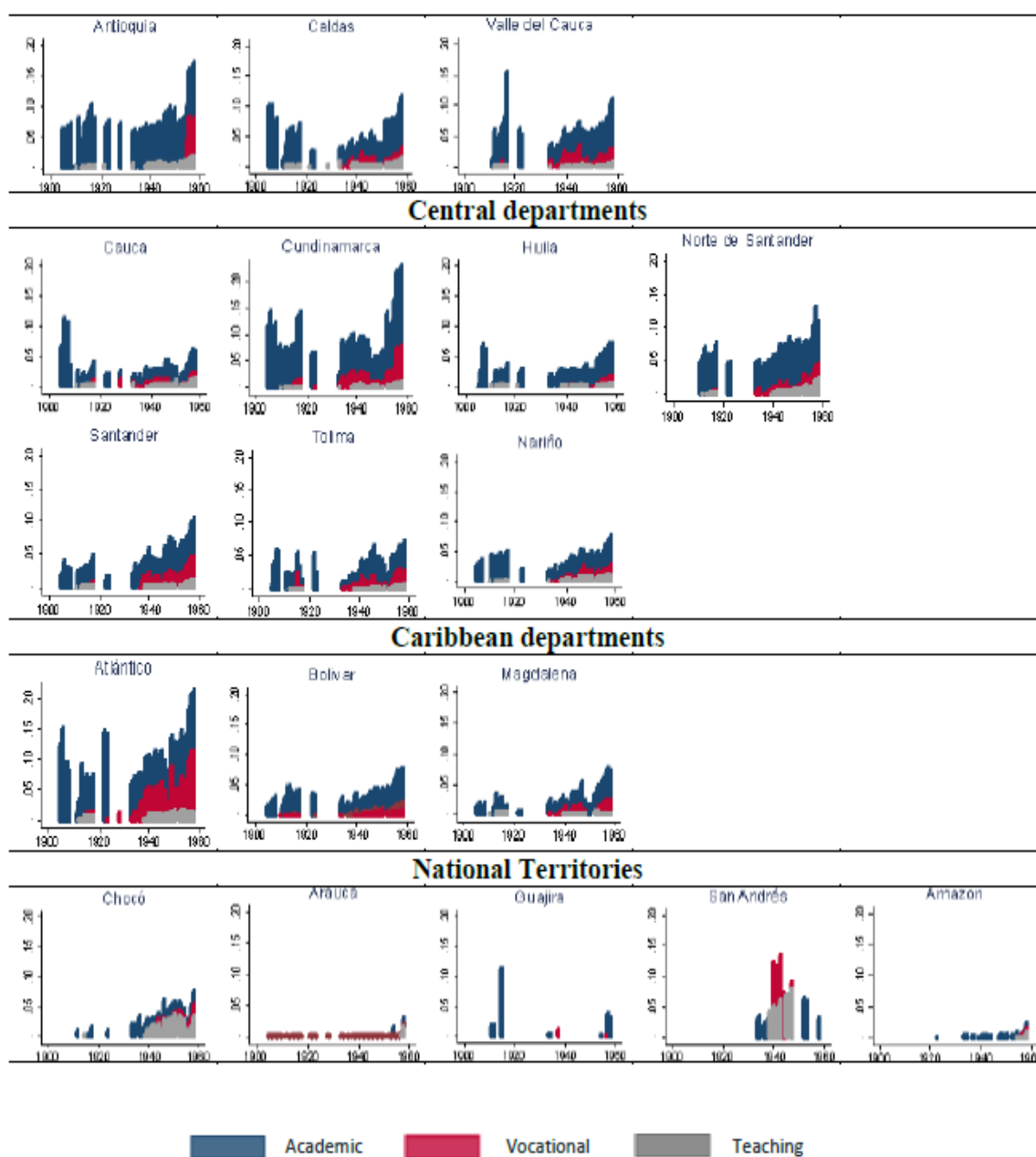
Finally, for the National Territories, no clear pattern can be observed in secondary education. As has been observed in the case of primary schooling, Chocó and San Andrés have different performances than the remaining National Territories, possibly related to the particular characteristics of these territories mentioned above. Although the Yearbooks of the Ministry of Education do not explain why secondary education came so late to the National Territories, originally this may have been considered unnecessary because these were very rural settings. Besides, in 1873, through Law 25, the central government assumed the expenses of up to three students to train in secondary education outside their territories. Subsequently, in 1879, this law was modified, the number of student subsidies being increased to six (Santos Delgado 2012). The central government's objective was to train young people to acquire sufficient training to be appointed teachers, as indicated in Law 35 of 1879. This educational policy could explain why secondary education only existed in most National Territories until the 1930s.

Figure 6 shows the gross enrollment rate for secondary education disaggregated into academic, vocational and teacher training. As observed in public and private education, there is no clear pattern observed in primary education, but there are some outliers. Overall, the figure shows that, before the

⁷ Although Chocó did not acquire departmental status until 1947, it performed in a very similar way.

1930s, academic training was the majority in practically the entire period and most territories except for San Andrés and Chocó, where the GER in teacher training was the highest since the 1930s. The fact that these two National Territories invested more in teacher training can help explain why they also had a much more favourable educational performance than the other National Territories and even better than many departments. In this context, the Yearbook of the Ministry of Education for 1943 explains that Chocó made a considerable economic effort to expand its teaching staff. As a result, while the number of graduated schoolteachers per 100,000 inhabitants between 1938 and 1943 in Valle del Cauca was 17, 14 in Nariño and 13 in Cauca, in Chocó, it was 90, an extraordinary number considering its extreme poverty.⁸

Figure 6. Secondary education gross enrollment ratio disaggregated into academic, vocational and teaching education by departments and National Territories, 1910-1958



Source: own elaboration. Note: the Y-axis shows the percentage of children aged from 14-19 years old enrolled in secondary education per hundred thousand young people.

In the particular case of San Andrés, its remote location may explain the need to train its teachers

⁸ These data have been estimated using the population estimates published in the 1943 Statistical Yearbooks.

since transportation was minimal, so attracting teachers from other regions was not easy. Likewise, given the local population's interest in perpetuating an Anglican education in English, training their own teachers ensured that they received the training that met their needs.

In addition, the most industrialized departments (Antioquia, Atlántico, Cundinamarca and Valle del Cauca) mainly promoted academic and professional training above teaching training (Helg 2001). Although understandably educational policies should have been developed to promote a type of training that responds to the emergence of new industries and services, it is striking that not so much importance was given to teacher training.

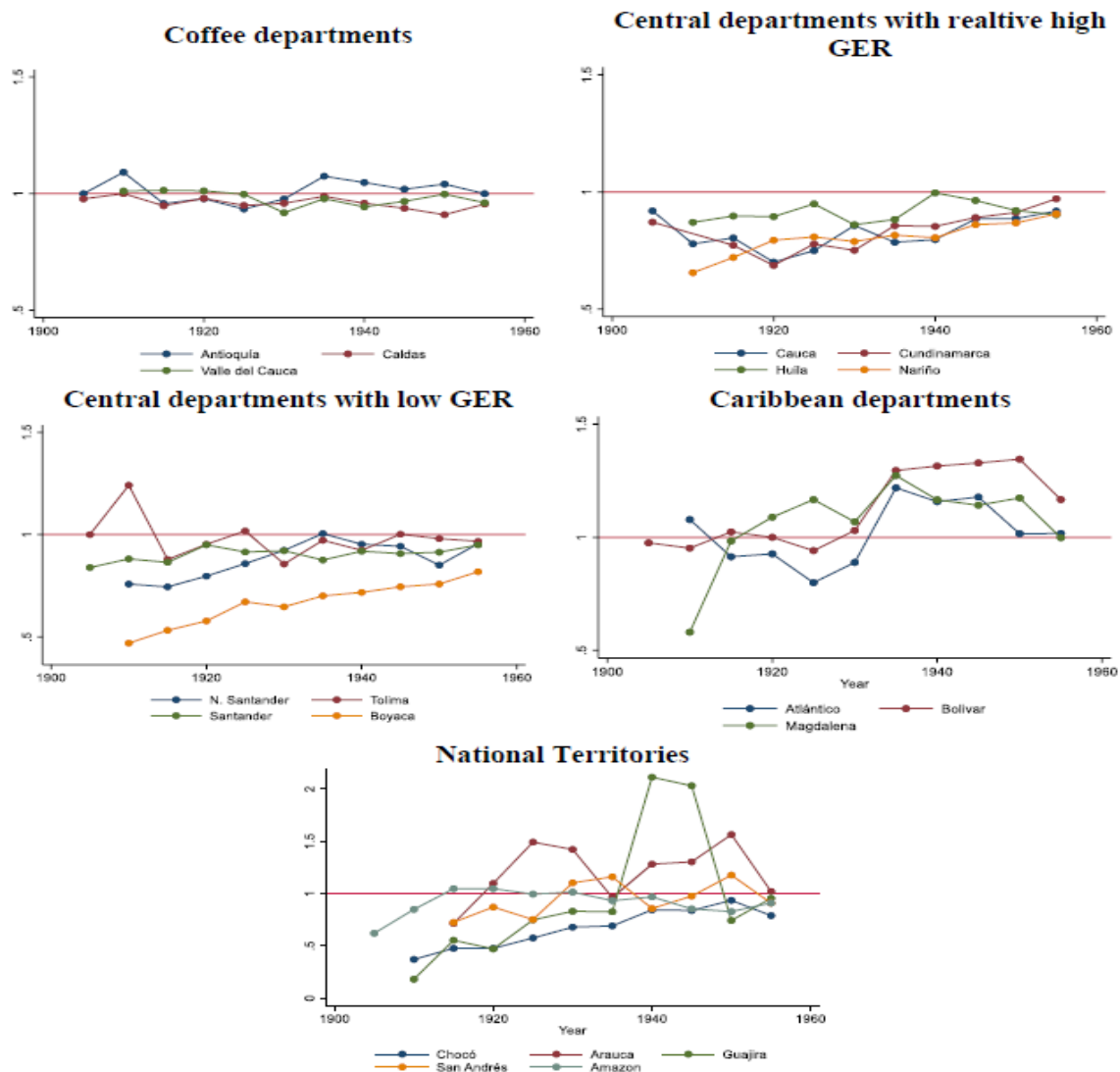
Concerning the above, according to the Yearbook of the Ministry of Education for 1928, many departments had to cope with the frequent flight of qualified teachers to departments with better infrastructure and better pay, such as Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Atlántico or Valle del Cauca. For this reason, it can be understood that the departments with the highest educational budgets had little interest in teacher training. In the same way, in the most industrialized and urbanized departments, a feminization of urban work could be observed. For this reason, the job opportunities for women outside teaching would be much greater and better paid; for example, they could work as secretaries, in telegraph offices, or for accountants (España-Eljaiek, Fuentes-Vásquez and Gaviria-Meléndez, 2022). Finally, about the remaining territories, it is clear that vocational and teacher training began to increase from the 1930s, becoming a new training outlet for those who had no interest in continuing with tertiary education.

Figure 7 gives the ratios of girls to boys enrolled in primary education by departments and National Territories. In general terms, it can be observed that there were more boys than girls enrolled in primary education in practically all departments during the first three decades of the 20th century. After that, the number of boys and girls enrolled tends to converge in most territories.

Overall, a general increase in female enrollment compared to male enrollment is observed since 1930. Little is known about why there were more girls than boys enrolled in primary education. Ramirez and Salazar (2010) also observe a similar pattern at the end of the 19th century without providing a plausible reason for this fact. The hypothesis used in this research is that until 1933 female education was of lower quality than male education, which could have discouraged the female demand for education. In addition, as already mentioned, women were prohibited from working without the permission of their husbands or fathers until the early 1930s. However, the need to incorporate "cheap" labour into the fledgling industry may have contributed to the abolition of this provision in 1932. This milestone could have stimulated the demand for female education, given the new job opportunities that women could now access.

Moreover, the results show five different patterns. First, coffee regions show more or less parity between boys and girls enrolled in primary school throughout the period. The departments also exhibit the highest enrollment rates, which could be associated with better local educational policies to extend coverage. Second, the central departments and National Territories, except for Arauca and Guajira, show a trend of more boys enrolling in primary education and a tendency to parity from the 1930s. This pattern reflects the paternalistic and sexist policies of the time, which were aimed at reinforcing boys' education. Finally, the third pattern was exhibited by the Caribbean departments and some National Territories such as Arauca or Guajira for some years, in which a much higher enrollment of girls than boys was observed during most of the period, with, during the first three decades of the 20th century, more boys than girls in primary education. However, the trend changes from then on, resulting in more girls than boys. Little is known about the reasons for this trend, neither in Colombian historiography nor in educational memories, so it is impossible to offer a different hypothesis to explain it. For this reason, some ideas have been suggested for it. The main hypothesis relates to family structure on Colombia's Caribbean coast. Although Arauca is not located on this stretch of coast, it shares some features with it. In these regions, family structure has been marked by free unions and a high absence of men in most cases, giving women a fundamental role (Helg 2001). This particularity is not observed to the same extent in the rest of the country (Saavedra, Palós and Gay 2013), which may explain why women saw a greater need to educate their daughters since many of them would end up becoming the only providers of family income.

Figure 7. Range of sex ratio in primary education by departments and National Territories, 1904-1958

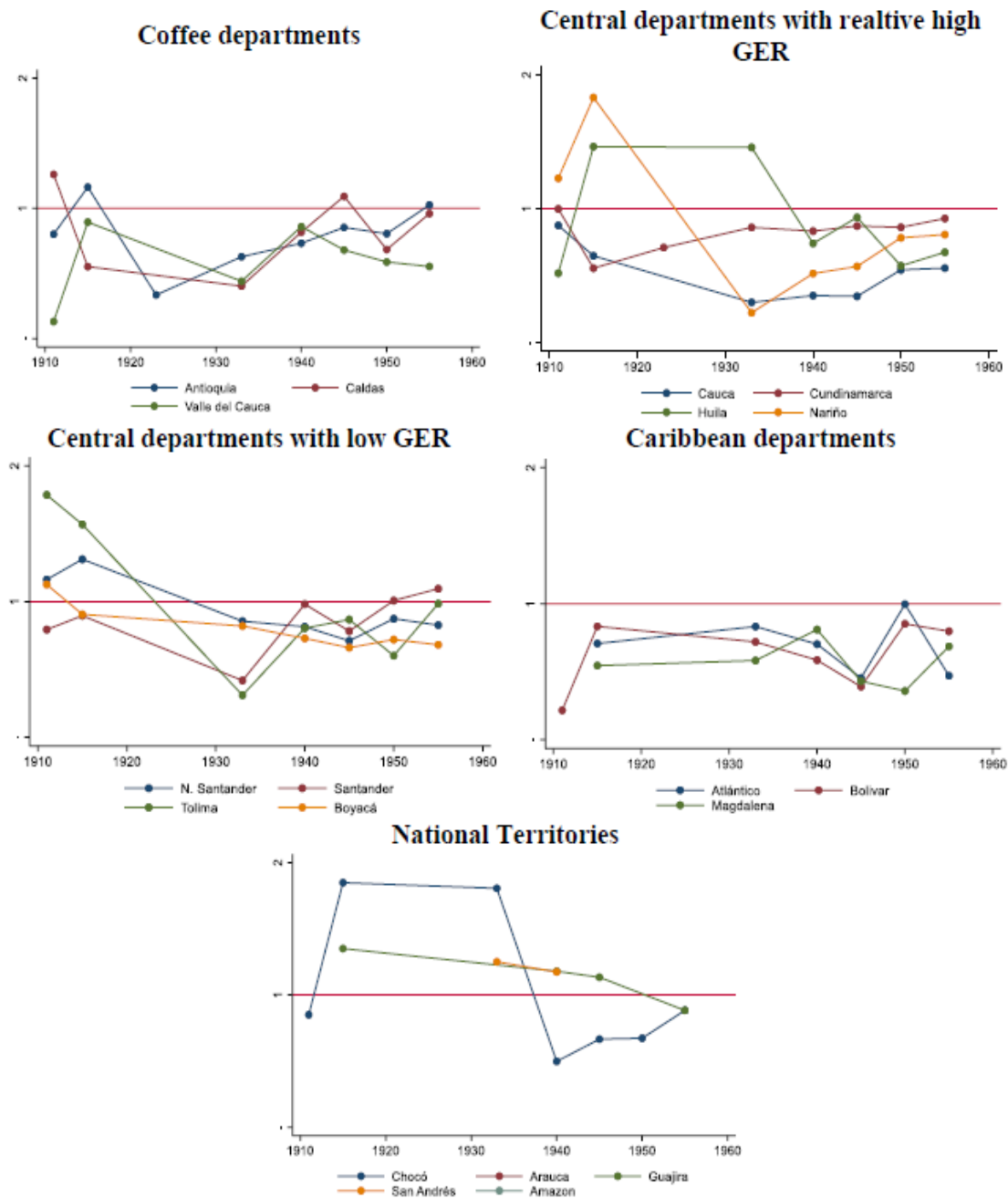


Source: own elaboration. Note 1: the enrollment figures are divided into thousands of children 5 to 14 years old. Note 2: the ratios are defined as girls enrolled/boys enrolled in primary school. One (1) indicates the same number of boys as girls enrolled in primary education. Ratios greater than one (1) indicate more girls than boys enrolled. Ratios less than one (1) indicate more boys than girls enrolled.

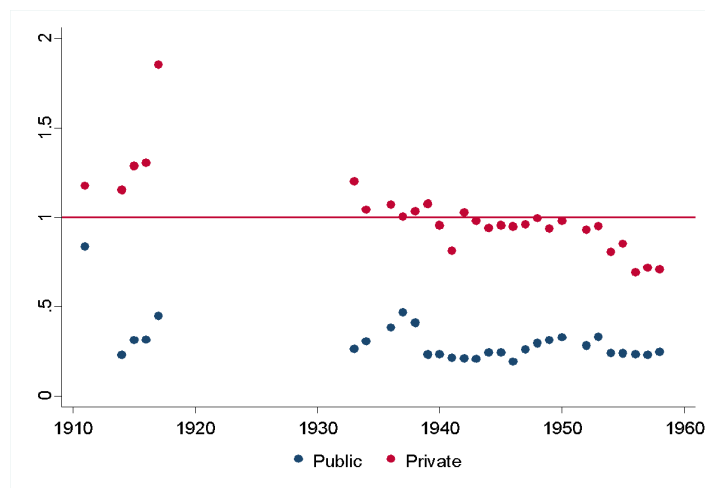
Figure 8 gives the ratios of girls to boys enrolled in secondary education by departments and National Territories. It is striking that practically the same pattern can be observed, with more female enrollment in the first decades of the 20th century, a trend later reversed. This fact is quite striking because educational policies were focused on discouraging female education, so the question arises: What type of education was provided to females enrolled in it? Figure 9 gives the range of sex ratios for public and private education in academic schools nationwide. The series show that there were very few girls in public education compared to boys in the first decades, with more girls than boys in private schools. This may explain why the departmental ratios show an advantage in female enrollment during the same period.

Although Law 39 of 1903 provided that the national government would finance at least one academic school and one for teachers, both men and women, in each departmental capital, the reality was that only schools for men and women were financed in Antioquia, Boyacá, Cauca and Cundinamarca, as explained in the Yearbook of the Ministry of Education for 1911. Other departments only had male schools. Still, others did not have any schools funded by the government in the first decade of the 20th century. Therefore, the only alternative open to women was to study in private schools founded by Catholic congregations.

Figure 8. Range of sex ratio in secondary education by departments and National Territories, 1904-1958



Source: own elaboration. Note: the enrollment figures are divided into thousands of children 5 to 14 years old.

Figure 9. Female/male enrollment in secondary academic education, 1910-1958

Source: own elaboration

Helg (2001) explains that the Sisters of the Presentation led the post-elementary instruction movement not only because of the number of campuses they founded but because of their wide geographical coverage. Like the Sisters of the Presentation, many were women's congregations that dedicated themselves to providing secondary training to women in private schools, becoming, in most cases, the only alternative for them. Between 1880 and 1899, the Presentation Sisters founded 33 women's colleges across the country, followed by a similar number between 1900 and 1930.

In Chocó, for example, in the 1910s, the local government could not make the investment required to build secondary schools due to the existing demand, which is why the support of the Catholic communities was required to found them. Such is the case with the secondary school for women, which was made possible thanks to the congregation of the Mission of Sisters of Charity, as explained in the Yearbook of the Ministry of Education for 1916. A similar situation occurred in Cauca, which was made possible by several secondary schools in the late 1920s thanks to the support of the Sisters of Charity, as explained by the Yearbook of the Ministry of Education for 1928.

Moreover, as mentioned earlier, female secondary-school certificates only qualified them to work as schoolteachers, seamstresses or homemakers, and in no cases were they thereby qualified to continue their studies. In fact, the educational programmes for female secondary education differed significantly from those for male secondary education.

Overall, the first changes in secondary education that increased the participation of women occurred in vocational education, not academic education. In 1927, the National Pedagogical Institute for Young Ladies was created, one of the first institutions to offer quality education to women and allow them to professionalize pedagogical education (Helg 2001). In any case, the supply of vocational education was much smaller than academic education. However, in general terms, the secondary education supply for women was still less than for men.

5. Conclusions

Because there is not much information about the origins of inequality in Latin America, and given that education is crucial to understand the long-term evolution of inequality (Goldin 2001), this study has aimed to contribute to uncovering the origins of this inequality by focusing on education in Colombia during the first half of the 20th century.

Because Colombia is a very heterogeneous country with marked long-term regional inequalities, this work has focused on offering new evidence on educational outcomes from a sub-national perspective. As previous regional studies of education have focused on the central regions (Ramírez and Salazar 2007) or do not analyse patterns by taking into account the various categories (Fuentes-Vásquez 2019), this research provides new evidence in incorporating, on the one hand, both the centre and the periphery of the country, and on the other hand, disaggregated data by public and private education, rural and urban schooling, and gender.

The constructed series show significant regional differences in primary and secondary education enrollment rates during the first half of the 20th century. In general, there were considerable differences in educational results between the country's centre and periphery, which can be explained by the capacity for self-management, among other aspects.

Since the end of the 19th century, the country has been organized into departments and National Territories. The departments had high budgetary autonomy, while the National Territories depended on the central government. This territorial division was extended to the educational system. This fact created a marked difference in educational coverage in the long term in both primary and secondary education.

Moreover, in referring to the departments, we are not referring to a group of homogeneous regions. Conversely, many of them did not share the same institutional characteristics, nor the same economic resources. These substantial differences, in turn, resulted in different patterns in educational outcomes.

As for primary education, overall, this was mainly rural and public. Also, the series show slow growth from 1900 to 1950 and faster growth in most territories. Looking at the observed patterns, we see that the GERs were mainly higher in the departments than in the National Territories, except for Chocó and San Andrés.

Results also confirm that, during this period, the educational provision in the country was very uneven between the different regions in both coverage and quality. Concerning the departments, Antioquia, Caldas and Valle del Cauca have the highest enrollment rates in the country. These departments have a long tradition of growing coffee. They were the first to be industrialized, so there may be a direct connection with investment capacity, as Ramírez and Téllez (2007) suggested. Other departments, such as Cundinamarca, Cauca, Huila Norte de Santander, Nariño and Tolima, show a gradual increase in GERs until the late 1940s, becoming much more significant from the 1950s. Finally, the Caribbean coast departments (Bolívar, Magdalena and Atlántico) had low rates than other departments.

Concerning secondary education, the first thing to note is that the rates were much lower than those for primary education. From this general fact, four patterns were identified. The first pattern affects the departments that had the highest rates, such as Antioquia, Atlántico, Cundinamarca and Valle del Cauca. As with primary education, this can be explained by a higher budgetary capacity. In a second pattern of good performance, we have the Caldas, Norte de Santander and Santander departments, which, although they did not reach the same standards as the first pattern, show relatively good educational outcomes. A third identified pattern is that of the departments with a low level of coverage in secondary education, such as Bolívar, Boyacá, Cauca, Huila, Magdalena, Nariño, Tolima and finally, Chocó. In these departments, the main economic activity was agriculture, so primary training was already sufficient to exercise effectiveness in this field. Finally, most of the National Territories had a practically non-existent pattern in secondary education until the 1930s. However, as was observed in the case of primary education, Chocó and San Andrés have different performances than the rest, possibly related to the particularities of these previously exposed territories.

Furthermore, when we focus on secondary education disaggregated by type of training, the results show that before the 1930s, academic training was predominant throughout practically the entire period and in most of the territories, again except for San Andrés and Chocó, where the GER in teacher training was the highest since the 1930s. In both cases, these territories sought to train their own teachers, either to maintain their own religion and language, as in San Andrés, or because they could not offer salaries similar to those shown in other regions, as happened in Chocó.

Regarding the analyses of the series by gender, the results for primary education show several patterns. In general, more boys than girls were enrolled in primary education in practically all departments during the first three decades of the 20th century. In contrast, the territories located on the Caribbean coast show the opposite trend: more girls than boys were enrolled. This pattern has been observed from the beginning of the 20th century, while in others, it has been seen since the 1930s. The central hypothesis seems to be related to the family structure. On the Caribbean coast, most families are the result of free unions. In most cases, however, the men are absent, and the women become the head of the household. This institution may explain women's interest in educating their daughters since many of them will be the only family income providers.

Lastly, in the analysis of gender for secondary education, a single pattern is observed. The series show more female enrollment in the first decades of the 20th century, which was later reversed. The fact that more women than men enrolled in secondary education in the early decades of the 20th century is striking

because women were banned from access to tertiary education. If we analyse the schools where girls were being educated in greater depth, we see that most girls were enrolled in private schools. At that time, Catholic private education became the only option for women to access post-primary education. Starting access to higher education for women was approved, and at the same time, schools were forced to equalize educational programmes between men and women. Despite this, the state promoted vocational training instead of academic training, which provided access to tertiary education.

As a general conclusion, the results obtained in this work allow us to state that a large part of the Colombian population was totally or partially excluded from mass education during the first half of the 20th century.

References

- Bértola, Luis, and Jeffrey Williamson. 2017. *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking Over the Long Run*. Springer.
- Caicedo, Carlos Arturo. 1997. *En Torno Al Desarrollo Del Chocó*. Medellín: Lealon.
- Carrillo, Bladimir. 2019. "Present Bias and Underinvestment in Education? Long-Run Effects of Childhood Exposure to Booms in Colombia." *Long-Run Effects of Childhood Exposure to Booms in Colombia (March 16, 2019)*.
- Dobado-Gonzalez, Rafael, and Héctor García-Montero. 2014. "Neither so Low nor so Short: Wages and Heights in Bourbon Spanish America from an International Comparative Perspective." *Journal of Latin American Studies* 46(2): 291–321.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 2012. *Economic Development in the Americas since 1500: Endowments and Institutions*. Cambridge University Press.
- España-Eljaiek, Irina. 2019. "Development for the Center and Civilization for the Periphery: The First Globalization, Racial Exclusion and Regional School Development in Colombia." In *Globalisation and the Rise of Mass Education*, Springer, 129–59.
- España-Eljaiek, Irina, María José Fuentes-Vásquez, and Nohemí Samara Gaviria-Meléndez. 2022. "El Valor Económico de La Mujer: Ratios de Género, Migración y Feminización de Ocupaciones Urbanas En Colombia Durante El Siglo XX." *Tiempo y economía* 9(2).
- Frankema, Ewout. 2009. "The Expansion of Mass Education in Twentieth Century Latin America: A Global Comparative Perspective." *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)* 27(03): 359–96.
- Fuentes-Vásquez, María José. 2019. "Educational Disparities in Colombia 1904-58: New Evidence from a Regional Level Approach." *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*: 1–36.
- Fuentes-Vásquez, M. J., & España-Eljaiek, I. (2022). Coffee tastes bitter: education and the coffee economy in Colombia in the late nineteenth and early twentieth centuries. *European Review of Economic History*.
- Galvis, Luis Armando, and Adolfo Meisel Roca. 2013. "Regional Inequalities and Regional Policies in Colombia: The Experience of the Last Two Decades." In *Regional Problems and Policies in Latin America: Advances in Spatial Science (The Regional Science Series)*, eds. J. Cuadrado-Roura and P. Aroca. Berlin, Heidelberg: Springer, 197–223.
- Gamarra, José. 2007. "La Economía Del Departamento Del Cauca: Concentración de Tierras y Pobreza." *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* (95).
- Ghotme, Rafat. 2013. "La Identidad Nacional, El Sistema Educativo y La Historia En Colombia, 1910-1962." *Revista Científica General José María Córdova* 11(11): 273–89.
- Goldin, Claudia. 2001. "The Human-Capital Century and American Leadership: Virtues of the Past." *The Journal of Economic History* 61(2): 263–92.
- Gómez Marín, Omar, Sergio Gómez Restrepo, and Idilio Urrego Giraldo. 1982. "La Educación En Colombia En El Siglo XX 1900-1980." Universidad de Antioquia.
- González Escobar, Luis Fernando. 2003. *Quibdó: Contexto Histórico, Desarrollo Urbano y Patrimonio Arquitectónico*. Facultad de Arquitectura.
- Helg, Aline. 2001. *La Educación En Colombia: Una Historia Social, Económica, y Política, 1918-*

1957. Segunda Ed. Bogotá: Plaza & Janés.
- Herrera, Martha Cecilia. 1993. "Historia de La Educación En Colombia: La República Liberal y La Modernización de La Educación: 1930-1946." *Revista colombiana de educación* 26: 97–124.
- Luna, Lola G. 2001. "Contextos Históricos Discursivos de Género y Movimientos de Mujeres En América Latina." *Anuario de hojas de Warmi* (12): 35–47.
- Luna, Lola G, and M Villarreal. 1994. *Historia Género y Política Movimientos de Mujeres y Participación Política En Colombia 1930-1991*. Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad, Universidad de Barcelona.
- Meisel Roca, Adolfo. 1987. "¿Por Qué Se Disipó El Dinamismo Industrial de Barranquilla?" *Lecturas de economía* (23): 57–84.
- . 2011. "'El Sueño de Los Radicales y Las Desigualdades Regionales En Colombia: La Educación de Calidad Para Todos Como Política de Desarrollo Territorial.'" In *Educación y Desarrollo Regional En Colombia*, eds. Andrés Sánchez Jabba and Andrea Otero Cortés. , 261–78.
- Melo, Jorge Orlando. 1992. *Predecir El Pasado: Ensayos de Historia de Colombia*. Fundación Simón y Lola Guberek.
- Nugent, Jeffrey B, and James A Robinson. 2010. "Are Factor Endowments Fate?" *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28(1): 45–82.
- Ocampo, José Antonio. 1999. *Historia Económica de Colombia*. Cuarta Edi. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019. *Panorama General Informe Sobre Desarrollo Humano 2019*. Nueva York. https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf.
- Ramírez-Giraldo, María Teresa, and Juana Patricia Téllez-Corredor. 2007. "La Educación Primaria y Secundaria En Colombia En El Siglo XX." in *J. Robinson, and M. Urrutia (eds.), Economía Colombiana del Siglo XX: Un análisis cuantitativo*.
- Ramírez, María Teresa, and Irene Salazar. 2007. "'Surgimiento de La Educación En La República de Colombia, ¿En Que Fallamos?'" *Borradores de economía (Banco de la República)* 454.
- Saavedra, Anny Carolina, Albert Esteve Palós, and Antonio López Gay. 2013. "La Unión Libre En Colombia: 1973-2005." *Revista Latinoamericana de Población* 7(13): 107–28.
- Santos Delgado, Adriana. 2012. "Civilización e Instrucción Pública En Los Territorios Nacionales: Consensos Entre Liberales Radicales e Iglesia Católica Del Magdalena." *Historia Caribe* 7(21): 27–53.
- Sepúlveda, Leidy Milena Peña. 2011. "1920: Colombia En Plena Crisis." *AD-minister* (19): 97–102.
- Urrutia, Miguel. 1976. *La Educación y La Economía Colombiana*. Banco de la República de Colombia.
- Williamson, Jeffrey G. 2015. "Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling?" *Journal of Human Development and Capabilities* 16(3): 324–41.
- World Bank 2021. "Hacia La Construcción de Una Sociedad Equitativa En Colombia." *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento & Banco Mundial*.

Sources and official publications

- Colombia, Constitución Política de Colombia, 1886.
- Contraloría General de la República de Colombia, Anuario General de Estadística, 1905, 1915, 1923, 1924, 1927, 1929, 1930, 1931, 1932, 1934, 1935, 1938, 1941, 1945, 1947, 1949, 1951, 1954, 1955, 1957, 1958 y 1960; y el Boletín Mensual de Estadística DANE No. 249, para los años 1956 -1958.
- Castro, J. J. (1938). *Educación Nacional: Informa al Congreso – 1938*. Editorial A B C. Bogotá, Colombia. Archivo Generral de la Nación.
- Decreto N° 491. Diario Oficial del Estado, Bogotá, Colombia, 14 de julio de 1904.
- Decreto N° 1487. Diario Oficial del Estado, Bogotá, Colombia, 13 de septiembre de 1932.
- Decreto N° 1972. Diario Oficial del Estado, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 1933.
- División Político-Administrativa de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Ley N° 39. Diario Oficial del Estado, Bogotá, Colombia, 26 de octubre de 1903.

Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública, Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de Colombia, 1924-1927.

Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública. 1924. Monografía de la Educación Pública en Colombia y Estadística de los Institutos Docentes en el año de 1923. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Educación Nacional, Memorias del Ministro al Congreso de Colombia, 1928-1958.

MOxLAD (December 18, 2020). Oxford Latin America Database. Retrieved from <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy/>

Appendix 1: Discussions of sources

Sources used to collect data on students in primary and secondary education

Table A1.1. Sources used to collect data for primary schools, 1904-1958

Year	Source
1904	Yearbook of the Ministry of Education (YME) for 1909
1905	Statistical Yearbook (SY) for 1905
1906- 1908	YME for 1909
1909-1910	YME for 1910
1911-1913	YME for 1911
1914	YME for 1916-1917
1915	SY for 1915
1916-1917	YME for 1916-1917
1918-1919	YME for 1920
1920	YME for 1921
1921-1922	YME for 1922
1923	
1924-1925	YME for 1923
1926	YME for 1926
1927	YME for 1928
1928	YME for 1928
1929	Not available
1930-1931	YME for 1931
1932-1933	SY for 1933
1934-1937	SY for 1934-1937
1938	Not available
1939-1950	SY for 939-1950
1951-1952	SY for 1951-1952
1953-1958	SY for 1953-1958

Table A1.2. Sources used to collect data for secondary schools, 1904-1958

Year	Source
1904	YME for 1909, only for Cundinamarca
1905	SY for 1905, only for Cundinamarca
1906	YME for 1909, only for Cundinamarca
1907-1908	YME for 1909
1909-1910	YME for 1910
1911	Not available
1912	YME for 1912
1913	Not available
1914	YME for 1916
1915	SY for 1915
1916-1917	YME for 1916-1917
1918	YME for 1919 for Atlántico and Caquetá, YME for 1921 for Cauca, YME for 1920 for the other territories.

1919-1920	Not available
1921	YME for 1922, only for Antioquia, Boyacá, Caldas, and Huila
1922	YME for 1922, only for Bolivar, Boyacá, and Cundinamarca
1923-1927	Not available
1928	YME for 1928, only for Antioquia, Caldas, and Cauca
1929	Not available
1930	YME for 1931, only for Antioquia
1931	YME for 1931
1932-1933	Not available
1934	SY for 1934
1935	Not available
1936-1937	SY of 1936-1937
1938	Not available
1939-1950	SY for 1939-1950
1951	SY for 1951-1952, only for Cauca
1952	SY for 1951-1952
1953-1958	SY for 1953-1958

Territorial changes

Due to changes on the borders, the following territorial reorganizations were made to build long-term series:

Table A1.3. Territorial groupings of data from 1909 and 1910 according to the territorial organization of 1942

Department	Territories included
Antioquia	Antioquia, Sonsón, Medellín, and Jericó
Atlántico	Atlántico and Barranquilla
Bolívar	Bolívar, Cartagena, Sincelejo, and Mompós
Boyacá	Boyacá, Casanare, Tundama, Tunja, and Santa Rosa
Caldas	Caldas and Manizales
Cauca	Cauca and Popayán
Cundinamarca	Cundinamarca, Bogotá, Facatitivá, and Zipaquirá
Chocó	Chocó and Quibdó
Huila	Huila and Neiva
Magdalena	Magdalena and Santa Marta
Nariño	Nariño and Pasto
Norte de Santander	Norte de Santander and Cúcuta
Santander	Santander, Galán, Bucaramanga, and San Gil
Tolima	Tolima and Ibagué
Valle del Cauca	Valle del Cauca, Buga and Cali
Arauca	Arauca
Guajira	Guajira
San Andrés	San Andrés
Amazon	Amazonas, Caquetá, Meta, Putumayo, Vaupés, Vichada, Tierradentro

Table A1.4. Territorial groupings of data from 1954 to 1958. A 1. Territorial groupings of data from 1954 to 1958

Department	Territories included
Cundinamarca	Cundinamarca and Bogotá

Table A1.5. Territorial groupings of data from 1951 to 1958.

Department	Territories included
Bolívar	Bolívar and Córdoba

Appendix 2

Table A2.1. Primary education gross enrollment rate disaggregated by departments and National territories, 1905-1958

Year	Antioquia	Atlántico	Bolívar	Boyacá	Caldas	Cauca	Cundina- marca	*Chocó	Huila	Magdalena
1904	24.5	4.99	5.76	8.58	16.69	42.44	22.69	6.57	13.71	5.26
1905	24.5	4.99	5.76	8.58	16.69	42.44	22.69	6.57	13.71	5.26
1906	23.34	13.5	12.83	9.72	21.74	43.69	22.32		14.51	5.52
1907	25.23	14.8	11.19	11.9	23.85	52.24	26.37		17.03	7.06
1908	19.78	13.37	7.46	11.06	25.25	52.55	27.16		18.39	7.62
1909	38.11	17.28	7.18	10.12	22.01	24.67	15.82	6.31	16.45	2.75
1910	37.05	14.16	9.55	10.73	22.52	17.52	13.78	5.46	15.47	5.49
1911	27.98	18.02	9.23	11.04	22.65	16.14	12.78	7.48	18.22	12.72
1912	27.78	17.06	10.12	11.19	26.74	16.35	16.44		20.35	13.47
1913	30.95	13.79	9.73	13.3	28.23	19.3	15.53		14.61	8.69
1914	34.98	20.12	11.99	16.44	30.61	24.81	18.88	9.31	16.31	11.71
1915	38.72	18.24	12.07	16.68	36.91	23.72	17.44	9.76	19.55	12.5
1916	36.76	19.45	14.48	18.55	38.99	24.46	19.46	12.89	21.88	12.86
1917	40.84	19.51	17.02	18.88	39.51	26.24	10.31	16.96	21.55	13.36
1918	37.51	17.07	14.59	16.41	36.67	17.17	17.32	12.57	19.09	12.56

1919	35.52	9.30	17.55	35.97	22.68	17.97	19.51	12.13
1920	34.92	15.2	15.25	37.48	23.24	18.85	19.27	11.71
1921	36.11	19.06	13.68	32.55		12.41		12.15
1922	35.82	18.86		31.72	16.08		17.64	13.36
1923	35.63	24.22	13	33.79	25.74	19.22	22.74	15.06
1924					20.27			12.8
1925	36.72	23.51	14.35	34.74	21.45	18.23	22.19	12.06
1926								12.53
1927		13.11			22.33		19.6	12.65
1928	36.44	15.35	15.12	34.35	22.85	22.42	23.53	15.25
1929								
1930	34.48	14.05	16.05	32.76	25.44	23.90	22.18	15.62
1931	37.45	16.77	12.81	35.03	30.46	23.80	24.68	
1932	34.82	16.53	20.11	35.20	26.85	24.96	24.59	14.9
1933	33.37	15.67	20.34	34.28	23.19	25.06	25.41	13.79
1934	36.04	22.37	18.41	36.7	29.48	25.56	26.08	15.34
1935	34.83	18.8	18.35	30.88	28.31	24.06	27.3	16.25
1936	37.61	17.86	19.27	30.24	28.67	27.55	23.36	21.21
1937	35.66	20.29	19.39	29.33	27.38	28.26	21.17	21.40
1938								

1939	36.97	17.66	16.83	20.65	33.62	27.22	26.53	22.06	22	19.02
1940	34.19	15.82	17.61	20.51	32.88	27.2	26.28	27.63	24.3	21.03
1941	37.76	20.12	16.88	22.73	34.79	31.84	28.51	28.45	26.8	25.27
1942	35.13	19.02	15.05	21.93	33.93	29.08	27.81	22.62	30.09	23.06
1943	35.2	21.5	20.78	21.76	34.72	30.43	27.72	26.51	29.37	22.79
1944	36.92	23.84	19.71	18.35	33.02	29.7	28.84	25.1	28.7	22.88
1945	37.36	21.71	19.94	19.57	31.48	30.37	23.76	23.93	27.52	16.09
1946	36.49	20.37	20.41	20.93	30.04	28.51	28.74	25.1	27.84	21.52
1947	36.34	20.56	21.17	22.9	30.18	26.5	27.79	25.81	29.6	23.62
1948	36.61	16.4	22.16	22.83	31.92	28.04	26.59	25.57	30.92	24.28
1949	38.76	20.48	19.7	24.36	30.3	26.8	24.13	20.11	32.31	23.39
1950	38.74	23.69	21.25	29.45	29.14	28.04	26.41	19.93	30.66	22.15
1951	36.31	20.34	23.84	27.26	30.65	25.39	25.43	39.85	28.16	16.55
1952	37.23	26.59	23.57	26.78	34.56	28.58	35.56	27.77	35.84	19.51
1953	41.17	30.14	25.92	28.36	36.97	35.43	38.97	29.39	35.86	29.42
1954	40.95	29.14	26.43	31.47	37.46	34.79	35.69	29.08	36.53	24.83
1955	42.12	32.43	27.92	34.59	38.28	34.37	38.72	30.2	41.65	24.94
1956	42.61	33.27	29.52	34.92	37.26	35.44	41.31	32.37	40.05	25.89
1957	41.01	34.53	28.09	35.48	38.46	37	42.86	30.48	41.22	24.65
1958	41.81	36.3	33.96	34.44	41.01	36.62	45.42	31.21	42.08	25.68

Year	Nariño	Norte de Santander	Santander	Tolima	Valle del Cauca	Arauca	Guajira*	San Andrés*	Amazon*
1904	18.46	4.08	19.11	15	24.98	29.83	1.63	30.69	7.25
1905	18.46	4.08	19.11	15	24.98	29.83	1.63	30.69	7.25
1906	23.02		18.34	11.01			1.63		6.99
1907	20.15		19.55	14.07			1.61		7.95
1908	18.87		17.95	10.86			1.78		9.19
1909	19.35	3.80	19.55	12.3	21.57		3.07		10.76
1910	20.15	4.77	11.31	11.48	25.56	26.36	4.24	28.9	14.89
1911	19.99	18.17	11.62	11.9	30.79			28.55	12.31
1912	21.37	18.3	14.67	12.51	31.19			23.09	
1913	18.47	13.25	20.43	12.9	29.32				
1914	23.72	22.41	20.82	15.23	35.18	23.79	0.45	57.14	15.82
1915	25.11	16.6	19.52	17.38	36.2	26.44	4.48	53.64	10.73
1916	24.66	17.17	22.24	17.51	36.78	6.72	5.47	62.87	15.55
1917	23.76	14.92	18.43	20.86	36.1	18.92	7.47	47.72	47.75
1918	26.16	15.92	17.71	18.55	34.64				29.51
1919	23.02	16.43	17.3	16.92	33.14			44.08	14.05
1920	22.59	15.92	16.78	16.42	31.14	22.83	7.47	49.40	13.37

1941	16.81	22.06	23.77	21.38	36.39	18.11	5.01	55.16	25.02
1942	20.01	22.73	21.31	20.55	37.10	17.79	4.65	49.52	23.83
1943	22.01	22.21	20.51	20.24	37.19	18.60	4.78	43.22	25.55
1944	23.67	23.44	20.26	24.38	37.97	17.18	7.16	41.89	23.94
1945	23.92	18.80	19.13	24.3	34.71	12.64	3.41	65.06	14.89
1946	23.63	24.96	22.37	23.59	34.43	12.32	3.29	36.91	22.27
1947	25.74	24.79	23.85	26.04	37.08	14.75	3.96	53.33	22.07
1948	26.30	23.81	24.02	27.85	35.08	10.54	4.48	47.15	24.72
1949	24.94	26.57	21.59	29.72	31.04		1.58		25.40
1950	28.22	29.97	27.12	25.18	35.08	10.32	1.74	50.13	28.98
1951	42.82	29.72	25.40	23.81	33.04	24.64	7.44	51.80	32.36
1952	28.73	35.68	30.37	21.10	35.38				
1953	33.73	36.06	30.79	28.4	38.16				
1954	36.71	37.95	29.69	32.55	40.55				
1955	37.95	36.75	31.77	35.55	39.66	19.7	5.11	40.25	23.30
1956	37.23	36.94	35.13	33.46	41.10				
1957	35.43	38.56	36.76	32.53	39.94	34.24	43.77	79.86	28.33
1958	35.26	36.48	37.5	35.42		31.48	44.57	86.84	28.93

Source: see text. Note: the enrollment figures are divided into thousands of children 5 to 14 years old.
* = National Territories.

Table A2.2. Secondary education gross enrollment rate disaggregated by departments and National Territories, 1905-1958

Año	Antioquia	Atlántico	Bolívar	Boyacá	Caldas	Cauca	Cundina- marca	*Chocó	Huila	Magdalen
1904							10.77			
1905	6.50	12.39	1.7	2.29	10.24	6.89	11.52	0.37	1.63	
1906	6.53	15.37	1.74	2.37	10.21	11.59	14.51	2.78	2.14	
1907	2.81	9.51	2.55	2.67	7.54	10.85	11.15	7.03	0.45	
1908	7.46	8.20	3.21	2.61	7.96	3.48	12.25	6.20	2.03	
1909	0.11						3.8			
1910	0.25		0.11	0.16		0.21	8.13	0.27	0.18	
1911	8.31	1.20	1.53	4.99	1.44	2.69	2.6	1.15	0.30	
1912	4.67	3.55	3.09	2.73	3.83	1.53	7.62	2.68	1.48	
1913	7.20	9.4	5	2.77	6.29	2.50	6.77	1.20	3.57	
1914	8.09	5.53	4.18	3.04	6.56	1.75	7.76	0.58	2.67	
1915	9.28	7.37	3.72	3.27	5.00	2.24	8.32	0.46	2.78	2.93
1916	10.51	6.98	4.09	3.41	5.88	3.45	13.51	0.61	3.09	1.36
1917	8.36	7.59	4.31	3.24	7.28	4.26	14.09	1.83	4.09	1.48
1918										
1919										
1920										

1921	0.67			2.06	0.21			0.3
1922	7.24	14.94	3.66	1.85	2.87	2.16	6.7	2.48
1923	7.75	14.35	3.34	1.89	2.58	2.21	6.51	3.02
1924								
1925								
1926								
1927								
1928	7.47	1.22			0.24	2.61		
1929								
1930								
1931								
1932								
1933	5.98	6.27	2.07	0.02	3.31	2.04	2.95	1.97
1934	6.21	7.14	3.03	2.94	3.33	2.02	8.86	1.95
1935								
1936	6.39	7.97	2.19	3.08	2.97	1.94	8.55	2.14
1937	6.42	7.73	1.69	2.35	3.8	1.34	9.15	2.94
1938	7.18	8.06	1.97	4.2	4.6	3.28	9.81	3.13
1939	6.62	10.69	3.69	4.29	3.09	2.94	10.15	2.83
1940	6.84	10.72	3.7	4.3	3.76	2.93	8.4	2.77
								2.45

1941	6.85	10.28	2.36	3.67	3.1	3.10	9.70	2.95	2.72	0.32
1942	5.87	11.45	2.87	3.62	5.44	3.18	9.56	3.27	3.20	2.40
1943	7.68	10.41	3.09	4.18	4.51	3.16	9.15	3.28	3.07	3.90
1944	7.39	11.29	3.06	4.16	4.36	3.13	8.89	4.11	3.00	3.83
1945	7.43	11.43	3.81	4.28	4.3	2.45	7.33	3.53	2.62	3.70
1946	9.17	9.97	3.89	5.02	5.75	4.5		6.15	2.67	4.28
1947	9.36	8.12	4.61	4.83	4.97	4.37	5.91	4.41	3.28	5.58
1948	9.92	8.41	4.45	4.32	3.99	3.48	5.79	4.72	3.81	2.44
1949	9.25	13.89	3.78	4.02	3.94	3.44	4.42	5.47	2.97	1.76
1950	9.86	13.06	4.52	4.67	3.85	3.45	7.16	6.09	2.97	1.73
1951										
1952	7.86	13.29	4.73	3.99	7.86	2.14	14.14	5.92	4.74	3.48
1953	7.86	14.83	4.02	4.96	7.81	2.56	11.48	5.46	5.37	4.81
1954	8.48	13.37	4.92	5.25	7.94	2.82	12.42	4.82	5.32	3.95
1955	10.22	14.17	6.29	4.97	7.94	4.12	16.34	3.07	6.24	5.96
1956	16.18	18.56	7.29	6.49	8.47	5.31	21.86	2.71	5.90	6.62
1957	15.77	20.87	7.48	6.78	10.5	6.17	21.37	5.37	7.31	7.79
1958	17.23	21.58	7.81	7.51	11.85	6.06	22.91	7.73	7.34	7.20

Año	Nariño	Norte de Santander	Santander	Tolima	Valle del Cauca	Arauca	Guajira	San Andrés	Amazon
1900									
1901									
1902									
1903									
1904									
1905	2.86		1.90	0.63					
1906	3.18		3.83	3.87					
1907	3.61		2.84	5.86					
1908			2.58	5.65					
1909									
1910	0.16								
1911	4.60	4.86	2.32	2.38	1.57		1.88		
1912	4.10	5.47	2.70	2.29	6.11		1.82		
1913	4.28	7.03	2.67	1.92	2.57				
1914	4.76	5.89	3.35	2.43	5.20				
1915	3.95	5.8	2.87	5.38	6.98		11.35		

1916	4.90	6.24	3.63	3.21	8.31
1917	5.08	7.69	4.86	1.51	15.62
1918					
1919					
1920					
1921					
1922		4.67	1.55	5.29	6.39
1923	2.09	4.86	1.51	2.33	5.24
1924					0.21
1925					
1926					
1927					
1928					
1929					
1930					
1931					
1932					
1933	2.02	4.82	2.2	1.19	3.41
1934	2.00	4.95	3.49	1.39	3.96
1935					
				0	0
				0.53	3.09
				0.51	3.6
				0	0.55
				0	0.51

1936	2.52	4.43	3.19	1.78	3.52	0	0	2.37	0.3
1937	1.5	3.71	4.07	2.19	2.54	0	1.16	3.04	0.3
1938	2.74	5.1	4.68	1.87	4.7	0	0	4.37	0
1939	2.85	4.81	4.73	2.03	6.31	0	0		0.21
1940	3.19	5.72	5.95	2.58	5.17	0	0	12.46	0.33
1941	3.8	5.99	4.64	4.38	5.2	0	0	11.74	0.65
1942	4.35	7.37	4.35	4.03	5.53	0	0	11.82	0.47
1943	4.07	7.19	4.08	4.12	6.19	0	0	13.56	0.38
1944	4.01	7.4	4.03	4.05	6.21	0	0	7.47	0.27
1945	4.46	7.28	4.26	5.78	7.56	0	0	7.27	
1946	5.45	8.57	6.09	6.49	6.15	0	0		
1947	5.16	7.68	5.88	4.71	5.97	0	0	9.11	0.08
1948	4.67	5.1	7.44	4.76	5.76	0	0		0.71
1949	3.41	7.86	7.22	4.28	4.5	0	0		0.61
1950	5.09	8.18	6.89	3.61	6.2	0	0		0.69
1951									
1952	4.71	7.74	6.14	2.3	6.27	0	0	6.46	0.52
1953	5.06	7.96	6.97	4.94	7.04	0	0	6.08	0.65
1954	3.96	7.61	6.78	4.77	7.31	1.67	0.35		1
1955	5.05	8.21	7.53	5.59	6.48				0.14

1956	6.37	10.58	8.34	6.59	8.44	0.13	0.69
1957	6.85	13.17	9.85	6.12	10.22	3.77	1.5
1958	7.65	10.95	10.55	7.17	11.14	3.18	2.6
						2.96	3.26

Source: see text. Note: the enrollment figures are divided into thousands of children 5 to 14 years old.
* = National Territories.

EVIDÊNCIAS SOBRE A PROFISSIONALIZAÇÃO DE UM GRUPO FAMILIAR: “O CASO KLABIN S/A”

ANGELO BRIÃO ZANELA *

GUILHERME GRANDI **

doi.org/10.47003/RUHE/13.23.02

Resumo

Este artigo teve como principal objetivo apresentar evidências a respeito de como o grupo Klabin S/A, hoje com mais de 130 anos de história, conseguiu desenvolver sua gestão profissional. A utilização de fontes primárias, adquiridas junto ao Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, além de dados e informações complementares extraídos de outras fontes importantes, permitiram entender que as intenções da Klabin ao procurar desenvolver uma gestão profissionalizada eram: crescer ainda mais, diversificar produtos e processos, atrair cada vez mais investidores e promover sua inserção no mercado internacional. Nesse contexto, concluiu-se que para alcançar estas metas, a Klabin desenvolveu seu processo de profissionalização estabelecendo uma mudança organizacional que, entre outros aspectos, mostrou-se intencional, originada, conscientemente, por decisão da sua própria gestão. O desenvolvimento deste processo também contou com uma administração de recursos humanos organizada por estratégias voltadas à formação, antecipação e retenção de uma mão de obra treinada e qualificada para ser utilizada em momentos específicos, além da implementação de um controle financeiro que permitiu o acompanhamento da performance empresarial e de um sistema de governança mais estruturado. Um conjunto de estratégias que, sistematicamente estabelecidas, permitiram que o grupo Klabin se consolidasse entre os mais importantes da economia brasileira.

Palavras-chave: Klabin S/A, gestão familiar, gestão profissional, indústria de papel e celulose.

Abstract

The main objective of this article is to present evidence on how the Klabin S/A group, now with more than 130 years of history, managed to develop its professional management. The use of primary sources, acquired from the Klabin Documentation and Memory Collection, Jundiaí-SP/Brazil, in addition to complementary data and information extracted from other important sources, allowed us to understand that Klabin's intentions when seeking to develop professionalized management were: growing, diversifying products and processes, attracting more and more investors and promoting its insertion in the international market. In this context, it was concluded that in order to achieve these goals, Klabin developed its professionalization process, establishing an organizational change that, among other aspects, proved to be intentional, consciously originated by decision of its own management. The development of this process also relied on human resources management organized by strategies aimed at training, anticipating and retaining a trained and qualified workforce to be used at specific times, in addition to the implementation of a financial control that allowed the monitoring of performance business and a more structured governance system. A set of strategies that allowed the Klabin group to consolidate itself among the most important in the Brazilian economy.

Keywords: Klabin S/A, family management, professional management, cellulose and paper industry.

* Pesquisador do Programa de Pós-Doutorado em Economia da Universidade de São Paulo-FEA-USP. ID: <http://orcid.org/0000-0002-5746-1305>. E-mail: abzanela@yahoo.com.br.

** Professor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo-FEA-USP. ID: <http://orcid.org/0000-0002-6040-0650>. E-mail: ggrandi@usp.br.

1. Introdução

O Grupo Klabin iniciou suas atividades no Brasil a partir de 1890, quando Maurício Freeman Klabin criou sua própria empresa, a M. F. Klabin e Irmão¹. Hoje, com mais de 130 anos de história, a Klabin é reconhecida como um dos grupos econômicos mais importantes da economia brasileira, estabelecendo-se entre as primeiras na produção, exportação e reciclagem de papéis do Brasil e destacando-se perante a produção de papéis e embalagens de papelão ondulado e sacos industriais, além de comercializar madeira em toras. Atualmente, o grupo Klabin possui 23 unidades industriais no Brasil e uma na Argentina (Relatório Anual Klabin – Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020).

Os trabalhos de Marcovitch (2005), Barbosa (2008), Da Silva et al. (2010), Cony e Lamarão (2015) e Margalho (2017) estão entre aqueles que enaltecem o empreendedorismo dos principais gestores membros da família Klabin-Lafer, ou os projetos que, ao longo do tempo, levaram a Klabin a ser reconhecida como uma empresa global, e cujo processo de profissionalização passou a ser desenvolvido no início dos anos 80. Vale mencionar, que os trabalhos supracitados apresentaram aspectos importantes a respeito da gestão familiar e profissional vivenciadas pela Klabin ao longo de sua história. Nesta pesquisa, porém, procura-se ir além, apresentando não só as características que definem as formas de gestão familiar e profissional em âmbito empresarial, mas o próprio desenvolvimento do processo de transformação gerencial que a empresa experimentou ao longo do tempo. Nesse sentido, o principal objetivo deste trabalho é o de apresentar evidências a respeito de como o grupo Klabin, fundado por uma única família que comandou a organização até o final da década de 1970, conseguiu desenvolver sua gestão profissional a partir de 1980.

Com base em fontes primárias pesquisadas junto ao Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, bem como a partir de dados e informações complementares extraídos de outras fontes importantes, considera-se aqui algumas das principais estratégias envolvendo elementos e aspectos fundamentais relacionados às formas de gestão familiar e profissional para responder o seguinte problema de pesquisa: como uma empresa brasileira, operando no setor de papel e celulose sob a gestão familiar até o final da década de 70, conseguiu desenvolver sua gestão profissional a partir de 1980, mantendo-se como um dos grupos econômicos mais importantes da economia brasileira? Portanto, a partir de informações relevantes que permitem analisar a história do grupo Klabin S/A sob um novo olhar, espera-se, ao final deste estudo, contribuir com a historiografia empresarial produzida no Brasil.

Além desta introdução, este trabalho conta com mais três seções. Enquanto a seção dois trata da abordagem teórica em torno dos conceitos sobre business groups, características, desafios e estratégias associados à gestão familiar e à gestão profissional, a seção três descreve, em um primeiro momento, como a Klabin foi formada e cresceu empresarialmente sob a gestão da família Klabin-Lafer, para depois tratar sobre como o grupo desenvolveu e consolidou seu processo de profissionalização iniciado nos anos 80. A seção quatro apresenta as considerações finais.

2. Abordagem teórica

2.1. Características relacionadas aos modelos organizacionais do tipo "Business groups"

No escopo deste trabalho considera-se que a Klabin S/A apresenta características associadas aos modelos organizacionais do tipo business groups, reconhecidos na América Latina como “grupos econômicos”². Poczter e Warren (2018) analisaram 11 países e concluíram que estes grupos são

1 Ao computar os mais de 130 anos de história do Grupos Klabin, considerou-se o momento da chegada do fundador Maurício Freeman Klabin ao Brasil em 1889. Segundo registros encontrados no Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil (2020), o jovem empreendedor, imigrante da Lituânia, deixou a família em sua terra natal e aportou em Santos (SP). Estabeleceu-se na capital paulista que já despontava naquela época, como importante centro comercial e financeiro do país. Maurício passou a vender para empórios e albergues, importando papel e o tabaco para sua fabricação. Em seguida, conseguiu trabalho em uma gráfica que depois foi comprada por ele (Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020).

2 No Japão, são denominados de *Zaibatsus* ou *Keiretsus* (Miyajima e Kaiwamoto, 2010). Na Coreia do Sul, Chang (2003) afirmou que as estruturas organizacionais *business groups* coreanas são chamadas de “*Chaebols*”, enquanto que na Índia, segundo Sarkar (2010), são reconhecidas como *India's Business Houses*. Já na Rússia, *business groups* referem-se à “*Russia's Oligarchs*” (PEROTTI e GELFER, 1999).

controlados, em sua maioria, por famílias. Com base nas interpretações de Granovetter (2005), Yiu et al. (2007) e Khanna e Yafeh (2010) é possível compreender business groups no Brasil como estruturas que se adaptam às instabilidades do ambiente onde estão inseridos, abrangem pelo menos uma empresa listada em bolsas de valores e são diversificadas em pelo menos três indústrias, além de serem controladas por uma entidade central que pode ser um proprietário fundador, famílias, empreendedor individual, além de serem organizações que mantêm laços sociais como características que as diferenciam de outras estruturas organizacionais como as empresas multidivisionais. Na opinião de Aldrighi et al. (2010), as estruturas business groups referem-se, portanto, a um conjunto de empresas com identidades e naturezas jurídicas próprias, enquanto as empresas multidivisionais são divisões operacionais.

Ademais, se por um lado, aceita-se a ideia de que o controle familiar é uma das características que definem business groups, por outro, a ideia de que a implementação, o desenvolvimento e a consolidação de um processo de profissionalização poderia descaracterizá-la no contexto desse tipo de estrutura organizacional, deve ser rechaçada. Cabe ressaltar que, qualquer forma de gestão que possa ser empregada, não desobriga as organizações inseridas em determinados ambientes organizacionais a promoverem suas capacidades de adaptação às condições regionais marcadas pelas incertezas conjunturais e pelas condições oferecidas por mercados que funcionam bem e por instituições que não apoiam as economias capitalistas. Ou seja, as adversidades enfrentadas durante o processo de formação e consolidação dos grupos em âmbito regional, são parte de um conjunto de elementos que, na maioria das vezes, criam incentivos para classificar estas estruturas organizacionais como fenômenos sociais e econômicos complexos, os quais devem servir diversos propósitos, independentemente de suas formas de gestão. Para Fernández-Pérez e Lluch (2016), dependendo da região onde estão inseridos, os gestores empresariais adotarão ações inovadoras frente aos efeitos adversos provocados por falhas de mercado, custos burocráticos, legislação precária e ineficiente e falta de infraestrutura adequada. Nesse sentido, a profissionalização da gestão não contribui para descaracterizar a organização dentro do conceito de business groups; pelo contrário, se apresenta como uma alternativa frente aos efeitos adversos comuns em um ambiente onde os grupos econômicos apresentam maior adaptabilidade.

2.2. Características, desafios e estratégias relacionadas a profissionalização de uma empresa familiar

Segundo as interpretações de Bernhoeft (1989) e Fernández e Lluch (2015) uma empresa familiar é definida como tal em virtude dos vínculos socioculturais e do espírito empreendedor de seu fundador que acabam influenciando as formas de gerenciamento em âmbito organizacional. Donneley (1976) e Nogueira (1984) apresentam características associadas à empresa familiar, ressaltando a influência da família na gestão empresarial e os problemas específicos que podem estar associados a esta relação como, por exemplo, as dificuldades encontradas para conciliar o desejo de se promover a sustentabilidade empresarial, tendo em mente as compensações, benefícios e critérios de promoção que a propriedade majoritária procura alcançar no âmbito empresarial.

Gersick et al. (1998)³ desenvolveram o conceito de “desenvolvimento tridimensional”, definindo que a passagem de poder entre as gerações ocorre com base em três estágios principais. No primeiro estágio de desenvolvimento da empresa, o proprietário controlador é responsabilizado pela fundação da empresa e pelo controle de todas as ações administrativas. Em seguida, surge a sociedade entre irmãos, quando gradativamente os filhos ou os genros assumem cargos importantes na gestão empresarial. Adiante, ocorre a passagem para o “consórcio de primos” como uma terceira fase gerencial. Para Gonçalves (1991) e Gorgati (2000), se a totalidade ou a maioria das ações ou quotas da empresa for de propriedade da família, esta entidade terá o controle financeiro e econômico dos negócios e definirá as diretrizes em âmbito empresarial. Para Perez e Lluch (2015) este controle pode levar os membros da família ao conselho de administração das empresas afiliadas, sem que necessariamente assumam a presidência do

³ Gersick et al. (1998) formularam conceito de “desenvolvimento tridimensional” da empresa familiar, envolvendo a empresa, a família e a propriedade. Para Dalla Costa (2005) o conceito de “tridimensionalidade” proposto em Gersick et al. (1998) é capaz de fornecer as ferramentas necessárias à compreensão dos diversos mecanismos de funcionamento de uma família em sua empresa e, por isso, é tomado como referência para as discussões a respeito da passagem do poder em empresas familiares.

grupo.

Sobre o processo de profissionalização da gestão empresarial, Hofer e Charan (1984), Songini (2006), Flamholtz e Randle (2007), Stewart e Hitt (2012) e Dekker et al. (2015) partem do princípio de que a profissionalização em si carece de um significado amplamente aceito, já que alguns autores desenvolvem este conceito considerando a decisão de contratar gerentes externos para cargos antes assumidos por membros familiares, ou ainda, levando em consideração o desenvolvimento de uma estrutura de governança corporativa sólida, e até mesmo as decisões voltadas à implementação de sistemas de controle formais sobre contratação e o treinamento dos recursos humanos, imaginando que estes recursos possam alcançar maiores níveis de conhecimento e produtividade. Por vezes, o controle financeiro também é levado em conta para representar o significado de profissionalização gerencial, já que permitiria à organização, promover efeitos positivos sobre os principais indicadores de desempenho (Dekker et al., 2015). Portanto, a profissionalização de uma empresa familiar exige, segundo Dekker et al. (2015), uma “percepção multifacetada” deste processo.

No tocante à empresa familiar, indicadores elencados a partir da representatividade de alguns vetores específicos podem ajudar a explicar como o processo de profissionalização se desenvolve. Considera-se aqui que entre os mais significativos está o nível de “mudança organizacional” que, em determinado contexto, poderá quebrar paradigmas e estabelecer bases sólidas para o crescimento e sucesso dos negócios. Porras e Robertson (1992), por exemplo, entendem que a mudança organizacional revela um conjunto de estratégias e técnicas cientificamente embasadas, visando uma mudança planejada do ambiente de trabalho com o objetivo de elevar o desenvolvimento individual e o desempenho organizacional. Para Nadler et al. (1994) a mudança organizacional é a resposta da organização às transformações que vigoram no ambiente, com o intuito de manter a congruência entre os componentes organizacionais (trabalho, pessoas, arranjos/estrutura e cultura). Já Ford e Ford (1995) entendem que a mudança organizacional é um acontecimento temporal estritamente relacionado a uma lógica, ou ponto de vista individual, que possibilita às pessoas pensarem e falarem sobre a mudança que percebem. Wood Junior (2000) entende a mudança organizacional como qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização. Já Bressan (2001) considera a mudança organizacional como qualquer modificação, planejada ou não, nos componentes organizacionais formais e informais mais relevantes (pessoas, estruturas, produtos, processos e cultura); modificação esta que deve atingir a maioria dos membros da organização e tem como um dos seus principais objetivos, o melhor desempenho financeiro ou operacional, em resposta às demandas internas e externas.

Considera-se, portanto, que a mudança organizacional revela não só as alterações realizadas na estrutura de uma empresa familiar que busca responder às pressões externas ou internas, mas também as ações efetivas para que uma organização entenda as mudanças por meio de processos desenvolvidos em conformidade com as exigências do mercado. Nesse sentido, Solides (2023) considera a mudança organizacional como a busca por um conjunto de estratégias adotadas em âmbito empresarial a fim de promover vantagens competitivas, sendo que, tal mudança, não acontece apenas em casos extremos, já que é motivada pela expectativa de crescimento do negócio, atuando também como um importante mecanismo para revisar e modificar estruturas, seja de gerenciamento ou processos.

Os sistemas formais de controle financeiro também podem ser considerados como indicadores sobre a implementação e o desenvolvimento da gestão profissional. Para Jorissen et al. (2005), as empresas que estão sob a gestão familiar parecem confiar menos nesse sistema de controle do que aquelas que estão sob a gestão profissional, ainda que toda empresa tenha certo nível de controle contábil. Segundo Trostel e Nichols (1982), o principal objetivo das empresas familiares quando adotam o controle financeiro por meio da análise contábil é o de controlar os impostos e não o de usar as informações financeiras e econômicas para elaborar as melhores estratégias de desempenho. Drucker (1995) alega que as informações disponibilizadas por intermédio do controle financeiro permitirão o controle sobre os custos no âmbito da empresa. Portanto, o controle financeiro adotado pela gestão profissionalizada promove efeitos positivos sobre o desempenho da empresa. Para Chua et al. (2009) as empresas familiares obterão benefícios em termos de desempenho a partir do uso de mecanismos de controle financeiro para minimizar os custos de agência.

Outro indicador que deve contribuir para explicar o desenvolvimento do processo de profissionalização das empresas familiares diz respeito à relação entre gestão familiar e o planejamento para a imagem da empresa e da família perante a sociedade. Para Peçanha e Saulo (2015) e Barboza et al. (2022) as principais fraquezas das empresas familiares estão ligadas a conflitos de interesses família-empresa diante de escolhas do tipo: emprego e promoção de parentes por nepotismo em detrimento da qualificação profissional, a decisão de modernizar ou não da área comercial, métodos mais ou menos efetivos para o controle e planejamento de custos e recursos financeiros e maior ou menor influência dos membros sobre a apropriação de recursos da organização. Entende-se, dessa forma, porque o significado do termo “gestão por competência” parece de fato fazer sentido. Para Barboza et al. (2022) a gestão por competência tem a proposta de planejar, captar, desenvolver, avaliar e organizar as competências entre os membros que compõem a organização frente ao objetivo de alcançar melhores resultados em termos de crescimento e desempenho empresarial. No entanto, no caso das empresas familiares, a gestão por competência nem sempre ocorre, uma vez que nem sempre as equipes e as pessoas envolvidas têm as competências desenvolvidas para a empresa; além de que, na maioria das vezes, não se leva em conta, inclusive, a fator “meritocracia” (Barboza et al., 2022). Assim sendo, entende-se que as empresas familiares precisam saber lidar com a gestão por competências, a fim alcançar resultados positivos por meio da elaboração de diagnósticos e pela seleção e o desenvolvimento de seu capital humano-social.

Outro indicador importante diz respeito à evolução do sistema de governança corporativa adotado pelas empresas, ainda que se saiba que o tema seja muito incipiente no Brasil, impondo, dessa forma, dificuldades à tarefa de correlacionar precisamente o desenvolvimento deste sistema ao próprio desempenho das empresas. Em termos estruturais, o IBGC (2009) explica que o sistema de governança adotado no âmbito da empresa familiar deverá ser apresentado de forma interrelacionada, diante de uma assembleia familiar que tratará das formas de participações de todos os membros da família, a partir de regras previamente acordadas e de uma assembleia de sócios que englobará um comitê, além de um conselho de administração e diretorias executivas que tentarão, conjuntamente, entre outros objetivos, coordenar e conciliar os objetivos da família e da empresa.

Em linhas gerais, profissionalizar a empresa familiar significa implantar uma estrutura organizacional e de gestão onde prevaleçam os valores empresariais, a formação e a capacitação de seus dirigentes frente aos cargos que possam exercer, independentemente destes dirigentes pertencerem ou não à família proprietária. Segundo (BLB-BRASIL, 2023) é preciso que toda sua estrutura e todos os processos no contexto da organização sejam norteados por princípios empresariais apoiados por um planejamento estratégico que preze pela sobrevivência do negócio no longo prazo; fruto da procura pela eficiência e pela redução dos conflitos pessoais que levar às decisões mais racionais.

Sobretudo, acredita-se que o desenvolvimento de um processo de profissionalização engloba todas as práticas e sistemas, desde as áreas financeira, operações e pessoal, até a gestão de riscos, contemplando não só a organização, mas também a família. Assim sendo, a família precisa entender a importância da separação entre propriedade e gestão, onde os herdeiros, inclusive, podem preservar seus direitos como proprietários, mas não, necessariamente, assumirão cargos de gestores no negócio.

3. A Klabin S/A: um grupo econômico sob a gestão familiar

O grupo Klabin iniciou suas atividades no Brasil em 1890, quando a M. F. Klabin e Irmão, fundada por Maurício Freeman Klabin, passou a oferecer serviços de tipografia, vender livros em branco para contabilidade, artigos variados de escritórios, papel para cartas, mata borrões, papel de seda, cartolinas, além de importar e revender máquinas para copiar e escrever.

Em 1899, a M.F. Klabin e Irmão alterou sua razão social ao constituir a Klabin Irmãos & Cia, doravante KIC (Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020). Entre 1900 e 1920, Mauricio Klabin foi a figura mais importante no comando da empresa, incentivando projetos de expansão como o arrendamento da fábrica de papel em Salto do Itu-SP, a constituição da Companhia Fabricadora de Papel (CFP), a implantação de um escritório no Rio Grande do Sul para consolidar os negócios naquela região e a reestruturação do escritório localizado no estado do Rio de Janeiro, considerado um centro importante para operacionalizar os negócios da KIC.

Maurício F. Klabin faleceu em 1923 e a transmissão do comando da empresa à segunda geração

Klabin-Lafer contou com as lideranças de Wolff Klabin e Horácio Lafer para que a Klabin continuasse crescendo, diversificando atividades e abrindo novos mercados, aproveitando assim as oportunidades que surgiam ante à preocupação dos governantes brasileiros em adotar políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do país. Wolff faleceu em 1957, Horácio Lafer em 1965 e Samuel Klabin em 1979. Nesse intervalo de tempo, substituindo um a um os membros da segunda geração, atuando como presidentes, vice-presidentes ou diretores, Israel Klabin, Horácio Klabin, Daniel Klabin, Miguel Lafer e Abraão Jacob Lafer foram formando a terceira geração à frente da empresa, colaborando decisivamente na administração dos negócios que, nesse momento, era tipicamente familiar.

No contexto familiar, a Klabin consolidou-se como uma unidade central de controle, conduzida pelo espírito empreendedor de seu fundador, Maurício F. Klabin, e influenciada por fatores de ordem social e cultural que contribuíram para o crescimento desse grupo empresarial em seu ambiente de inserção. Vale lembrar que a passagem de Maurício pela Inglaterra depois de deixar a Lituânia, sua terra natal, certamente permitiu que o futuro fundador da Klabin melhorasse sua capacidade de comunicação na língua inglesa, cumprisse etapas importantes para o desenvolvimento de suas habilidades comerciais e entendesse, cada vez mais, a relação entre diferentes culturas e formas de comercialização. No Brasil, Maurício teve a oportunidade de aplicar seus conhecimentos de contabilidade na administração da tipografia que trabalhou como funcionário e que depois seria comprada por ele diante de condições financeiras vantajosas, consolidando assim a M.F. Klabin e Irmão. Margalho (2017) entende que a existência de condições socialmente estabelecidas moldava o ambiente de negócios em que a Klabin estava inserida. De fato, à medida que Maurício Klabin tentava diversificar as atividades da empresa e expandir os negócios da família, envolvia-se em uma atividade comercial aquecida e disputada, onde os grupos de empresários interessados, ao mesmo tempo em que disputavam espaços, uniam-se para resistir à falta de proteção às companhias nacionais. Acrescenta-se ainda que, mais adiante, as decisões estratégicas elaboradas por Wolff Klabin à frente da Manufatura Nacional de Porcelanas (MNP) também foram influenciadas por fatores socioculturais à medida que o mercado imobiliário nacional promovia uma demanda orientada pelas tradições herdadas da cultura portuguesa, baseada no uso de azulejos para a construção de edificações. Além disso, também podem ser levadas em consideração as decisões estratégicas integrativas e de valorização de terceiros por meio de vínculos associativos estabelecidos pela cúpula administrativa da Klabin com intuito de promover uma maior aproximação com seus colaboradores. Vínculos estes, que se consolidaram a partir de projetos de cunho social como a criação de gabinetes médicos, dentários, áreas esportivas, um restaurante popular, bem como postos de alimentação populares em virtude das crises de abastecimento desde à entrada do Brasil na Segunda Guerra. Vale ressaltar ainda, as iniciativas de Wolff Klabin em dar apoio às instituições comunitárias judaicas e o respaldo, no Brasil, à criação do Estado de Israel (Lafer, 2015).

No caso da Klabin, a influência da família na gestão da empresa foi representada tanto pelas decisões estratégicas tomadas em comum acordo entre os sócios proprietários, como pela geração de conflitos em disputas internas na empresa. Portanto, ainda que se admita que a propriedade majoritária por parte de uma mesma família possa levar a conflitos de interesses, retardando a adoção das melhores estratégias e gerando efeitos negativos sobre os resultados de crescimento e desempenho empresarial, entre 1917 e 1919, as estratégias adotadas em conjunto pela primeira geração familiar estão relacionadas às tentativas de beneficiar a empresa diante do aumento dos preços internos do papel, alavancados a partir do comportamento dos preços externos que mais do que compensavam a elevação dos custos de produção, além de permitirem à ampliação das margens de lucro das empresas do setor em âmbito nacional.

Se é verdade que a maior influência da família na cúpula administrativa pode levar a interesses conflitantes e inibir a cooperação entre os gestores, submetendo à empresa a resultados operacionais não tão satisfatórios, no caso da Klabin, de certa forma, tais conflitos foram contornados com base no que Bernhoeft (1989) entende por confiança mútua entre os membros familiares e que, no contexto da Klabin, manteve-se desde às práticas colaborativas de Maurício Klabin durante a primeira fase da gestão familiar até as estratégias gerenciais síncronas implementadas por Wolff Klabin e Horácio Lafer ao longo da segunda geração. Lafer (2015), inclusive, menciona que Wolff foi um grande líder, o que não exclui as participações coordenadas de outros membros da família Klabin-Lafer para o crescimento da empresa, entre eles, Horácio Lafer, Samuel Klabin, Horácio Klabin, Jacob Klabin e A. Jacob Lafer. Na visão de Cony e Lamarão (2015), Wolff e Horácio, representantes da segunda geração, organizaram os negócios da família de forma proativa e empreendedora, tentando estabelecer um crescimento que se sustentasse ao longo do tempo.

Quanto à disputa pelo poder, comum em um processo de sucessão familiar, essa não impediu que os primos Wolff e Horácio respeitassem os espaços destinados a ambos dentro do grupo Klabin, diminuindo assim o que Morgan (1996) entende como risco de comprometimento de gestão e de sobrevivência da empresa familiar. Para Lafer (2015) e Margalho (2017), Wolff e Horácio eram talentos complementares e tiveram atuação central na organização da ação político-social da Klabin. Para Horácio, Wolff não era apenas um conselheiro, mas um importante articulador Lafer (2015). Sob a influência de Wolff e Horácio, a Klabin pode ser interpretada a partir das características de empresa familiar atribuídas por Tagiuri e Davis (1996) e Silva, Fischer e Davel (1999), principalmente, no que se refere à constituição de uma organização onde dois ou mais membros da família estendida (*extended family members*) influenciam a direção dos negócios através do exercício de laços de parentesco, papéis de gerenciamento ou direito de propriedade. No caso da Klabin, a segunda geração familiar da empresa se estabeleceu pela sociedade entre irmãos e pelo "consórcio de primos", antecipando, dessa forma, o que seria a terceira fase de gestão familiar descrita por Gersick et al. (1998) e Dalla Costa (2005). Essa antecipação pode ser explicada não só pelo bom desempenho de Wolff frente às atividades comerciais desenvolvidas antes da passagem de poder à segunda geração, mas também pelas boas relações dos primos Wolff e Horácio perante a classe política carioca e o meio empresarial de São Paulo, respectivamente. Também é importante ressaltar que tanto as estratégias gerenciais adotadas por Maurício Klabin durante a primeira geração familiar, quanto as estratégias de Wolff e Horácio durante a segunda geração, não permitiram que a Klabin fizesse parte das estatísticas apresentadas por Bernhoeft (1997) e Gersick et al. (1998), mostrando que muitas empresas familiares não sobrevivem à morte de seu fundador, e onde 40% delas acabam fechando suas portas no primeiro ano de vida, 60% até o final do segundo ano e 90% até o décimo.

Levando-se em consideração os projetos implementados e consolidados entre 1909 e 1973, a tabela (1) permite que se note algumas particularidades sobre a relação entre propriedade e controle na Klabin. Sobretudo é possível observar no corpo da respectiva tabela, informações mais precisas sobre a relação entre a Klabin e as demais empresas do grupo, como por exemplo, as datas em que a Klabin criou ou adquiriu estas unidades.

A tabela (1) permite, portanto, observar que a Klabin manteve o controle dos principais negócios sob a gestão familiar entre 1899 e 1979, endossando, dessa forma, as opiniões de Gonçalves (1991) e Gorgati (2000) sobre o controle financeiro e econômico dos negócios e as diretrizes estabelecidas em âmbito empresarial. Por outro lado, as formas de controle exercidas pela Klabin durante o período considerado podem levar à refutação parcial dos argumentos de Perez e Lluch (2015), já que os principais membros da família Klabin-Lafer chegaram a alcançar a presidência da empresa, não só durante a fase da primeira, como também na segunda geração familiar. Se Maurício Klabin foi o principal gestor da KIC até o início da década de 1920, nas décadas de 30 e 40, Salomão e Hessel Klabin, consolidaram-se como sócios majoritários, exercendo os cargos de presidente e vice-presidente da indústria Klabin do Paraná (IKP). Ainda em relação ao mesmo período, enquanto Wolff Klabin comandou a MNP, Horácio Lafer foi nomeado presidente da Companhia Nitroquímica Brasileira (CNB) formada pela associação entre o grupo Klabin e a Votorantin. Horácio também comandou a CFP no final da década de 20, a empresa líder do setor naquele período (Klabin, 1999).

Tabela 1. Projetos consolidados pela Klabin S/A sob a gestão familiar (1899-1979)

Anos	Projetos
1899	Maurício com seus irmãos, Salomão e Hessel Klabin e o primo Miguel Lafer, fundou a Klabin Irmão & Cia. (KIC)
1909	Constituição da Companhia Fabricadora de Papel (CFP) em 1909. O modelo de expansão estendeu-se até 1930.
1905/1910	A KIC trouxe tecnologia e técnicos europeus para auxiliarem na produção de papel. Maurício viaja à Europa e conhece as formas de produção de papel nos países desenvolvidos. Alcance das patentes para fabricar papel de imprensa.
1910/1915	Em 1910, Wolff Kadischewitz começou na KIC como vendedor e mascate. Em 1915 é enviado para o Rio Grande do Sul. A KIC implanta um escritório da empresa em território gaúcho com o objetivo de expandir os negócios da família.
1931	A Klabin arrendou a MNP em um contrato de 5 anos com opção de compra ao final do período, terminando com as linhas de produtos menos rentáveis e expandindo a linha de azulejos.
1935- 1937	Constituição da CNB. Início da produção da Nitroquímica.
1941	Reestruturação da IKPC, com aumento do capital social e inclusão do grupo Monteiro Aranha como novos acionistas (20%).
1943- 1946	Investimento por parte da CNB em uma nova unidade de produção, importando dos EUA a maquinaria para fabricação do fio sintético (rayon).
1945	Formada a Klabin do Paraná IKPC, a maior fábrica de papel da América Latina.
1958-1963	Até 1960: realização do Projeto I de expansão da IKPC, elevando a capacidade produtiva desta unidade empresarial. Depois de 1960: realização dos Projeto II e III de expansão da IKPC, aumentando sua capacidade produtiva para 200.000 toneladas/ano.
1961-1967	É constituída a PCC (Sociedade entre Klabin e Monteiro Aranha e as estrangeiras Adela Investment Co. e a IFC.). Inaugurada a unidade de Vila Anastácio para produção de papelão ondulado, com isso é desativada a fábrica de Ponte Grande em 1963. Compra da fábrica de Santa Luzia-MG, produtora de azulejos. Compra da CIMAPE de Piracicaba-SP;
1973	Inaugurada a PONSÁ, integrada verticalmente para atender a produção de embalagens de papelão ondulado
1975-1979	Sequência ao projeto IV de expansão da IKPC, aumentando a capacidade produtiva para 432.000 toneladas/ano. Foi criada uma unidade de conversão de embalagens de papelão ondulado em Porto Alegre. Ocorreu a abertura de capital da IKPC.

Fonte: Elaboração própria com base nos registros acessados por meio do Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiá-SP/Brasil, 2020).

A terceira geração Klabin-Lafer começou a escrever sua trajetória administrativa quando Israel Klabin assumiu o lugar de seu falecido pai, Wolff Klabin, em 1957. Israel e seus irmãos Daniel e Armando Klabin permaneceram como sócios, constituindo juntos 33% do capital social da KIC. Horácio Lafer, que veio a falecer em 1965, continuou sendo considerado o principal nome da empresa. Bem mais numerosa que as duas gerações anteriores, a terceira geração Klabin-Lafer passou a incluir os maridos das filhas dos herdeiros, promovendo assim uma pulverização cada vez maior das cotas de participação, estando assim de acordo com mais uma das características de empresa familiar segundo as opiniões de Suehiro e Wailesdsak (2004), já que a propriedade e o controle da empresa encontravam-se nas mãos de um grupo com laços de parentesco, de sangue ou por casamento, formando uma família. Em virtude

do maior número de membros formando a família, esta etapa de desenvolvimento do processo gerencial na Klabin também está de acordo com a opinião de Grzybovski (2007), de que a própria expressão “familiar” deixa implícito o envolvimento de membros da família “extendida” no cotidiano da empresa, seja como proprietário, seja como diretor principal.

O fato é que a gestão familiar da Klabin em sua terceira fase concluiu projetos importantes até o final da década de 70. Entre esses projetos estavam a expansão da Industrias Klabin de Papel e Celulose (IKCP) entre 1961 e 1967, a constituição da Papel e Celulose Catarinense (PCC) entre 1961 e 1969, tendo como sócios o grupo Monteiro Aranha e as estrangeiras Adela Investment Co. e a IFC, esta última considerada a pioneira no país a produzir papel branco a partir do processo de branqueamento por dióxido de cloro, além da inauguração da Papelão Ondulado do Nordeste (PONSA), em 1973, e das conclusões dos projetos I a IV para expansão da IKPC em 1979.

Neste ano, a Klabin encontrava-se às vésperas de uma reforma administrativa, estando, portanto, prestes a entrar em uma fase em que a empresa estava disposta a desenvolver o processo de profissionalização de sua gestão. Antonio Sérgio Alfano, Diretor Financeiro da Klabin em 2009, explicou que a Klabin já pensava em se profissionalizar em 1979 com intuito de promover boas prática de governança, criar um conselho de administração e dar início às novas e amplas negociações (Pericin, 2009). Para Alfano, estas eram propostas consideradas como fundamentais para uma empresa que pretendia crescer, diversificar, atrair cada vez mais investidores e se inserir no mercado internacional (Pericin, 2009). Vale lembrar que em 2009 Klabin comemorou 30 anos da abertura de capital. Como destacou Alfano, segundo Pericin (2009: 3): “abrir o capital significa muito para qualquer empresa, pois, além de levantar capital no mercado, ela se torna muito mais transparente, estando sempre aberta para questões e dúvidas dos investidores e analistas do mercado financeiro”. Cony e Lamarão (2015) chegaram a ressaltar que a Klabin foi primeira empresa brasileira, por exemplo, a se adaptar às regras que exigiam a profissionalização de executivos.

Tabela 2: Klabin - principais resultados descritos no balanço Patrimonial em 31 de dezembro de 1979

Destaques	Consolidado
Vendas Consolidadas (em Milhões - CR\$)	7,472
Celulose e Papel (em 1000 _i)	436.6
Ativo Permanente	12,172
Patrimônio Líquido (em Milhões - CR\$)	8,295
EBIT (em milhões - CR\$)	471
Número de Ações (em unid.)	2.492.105
Patrimônio por Ação (em CR\$)	3,33
Lucro por Ação (em CR\$)	0,18

Fonte: Relatório Anual Klabin (1979) acessado por meio dos registros contábeis disponibilizados pelo Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020).

Levando em consideração a abordagem contabilística, a tabela (2)⁴ após (3) os resultados de alguns indicadores (financeiro, operacional e de valor) com base no exercício social de 31/12/1979. Obviamente, a comparação com indicadores de outras empresas de um mesmo setor, além de uma série histórica mais ampla, é sempre preferida a uma análise de indicadores feita no isoladamente e em determinado período no contexto de uma única empresa. No entanto, os indicadores considerados na

⁴ Ao apresentar os resultados financeiros e elaborar as conclusões estabelecidas a partir das informações contidas na tabela (2) para o ano de 1979, não se pretendeu, conforme as justificativas apresentadas nos parágrafos iniciais desta seção, estabelecer uma análise comparativa perante uma série de tempo mais ampla ou entre empresas do mesmo setor. O principal objetivo frente à abordagem contabilística empregada, foi apresentar os resultados alcançados, principalmente, no exercício social em 31/12/1979. Assim sem negar o caráter absoluto ou independente no contexto deste relatório, chamar a atenção para os resultados às vésperas do processo de profissionalização da Klabin iniciado em 1980. Outras considerações a respeito desta justificativa, poderão ser notadas perante as considerações finais deste trabalho.

tabela (2) podem contribuir para que se observe como o grupo Klabin pensava e organizava o controle financeiro exercido por sua gestão naquele período. Nessa fase, ao que tudo indica, tal controle ia além da simples preocupação com a administração de impostos por parte da Klabin, como é peculiar às empresas familiares segundo as opiniões de Trostel e Nichols (1982).

Em posse do Relatório Anual (1979) que apresenta os registros contábeis disponibilizados pelo (Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020), considera-se que os valores atribuídos às vendas e ao volume de produção em 1000_t no ano de 1979 estão relacionados a um plano estratégico na área mercadológica que permitiu a expansão da capacidade produtiva naquele período. Aliás, o objetivo principal dessa expansão era fazer com que a Klabin vendesse toda a sua capacidade de produtos disponíveis para os mercados da América do Sul, África e Europa, o que de fato aconteceu no ano seguinte com as vendas crescendo em 152,2% (Relatórios Anuais Klabin (1979, 1980)). Os registros contábeis de 1979 acessados por meio do Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil (2020) indicam ainda que o ativo permanente registrou um valor de Cr\$12,172milhões, distribuídos sob a forma de investimentos em subsidiárias além de outros componentes do ativo. Os valores atribuídos ao imobilizado e aos impostos e contribuições foram de \$5,248 milhões e Cr\$792.598mil respectivamente. Já o patrimônio líquido (PL) mostrou que, naquele mesmo ano, o valor contábil devido pela pessoa jurídica aos sócios era de Cr\$ 8,295.683 milhões. O EBIT (Earnings Before Interest, Taxes), entendido como uma aproximação do lucro operacional no período, teve o resultado medido em milhões de cruzeiros de Cr\$471mil.

Dividindo o patrimônio líquido de Cr\$ 8,295.683milhões por 2.492.105 ações, as quais representam o capital social da empresa, foi possível alcançar um valor patrimonial de uma ação (VPA) de Cr\$ 3,33cruzeiros. Nesse caso, em virtude do cálculo que estabelece a divisão entre o preço da ação sobre o valor patrimonial (P/VPA), é possível dizer que se a ação estivesse sendo negociada abaixo ou acima de Cr\$ 3,33 cruzeiros, os sócios estariam realizando investimentos na Klabin com menores ou maiores chances de trazer um retorno real sobre o investimento. De acordo com a notação contábil nº 7 do Relatório Anual Klabin (1979: 20), havia um capital autorizado, emitido e totalmente integralizado de “[...] 2.492.105 mil ações ordinárias com valor nominal de Cr\$1cruzeiro em 31 de dezembro de 1979”. Portanto, um valor P/VPA referente a Cr\$ 0,30centavos evidenciava que a Klabin poderia estar sendo negociada com um desconto patrimonial da ordem de 70%. Teoricamente, se o valor de P/VPA for menor que 1, há indícios de que o mercado não está disposto a pagar pela participação na empresa.

Por outro lado, se forem comparados os Relatórios Anuais (1979,1980), os quais contêm os registros contábeis disponibilizados pelo Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020), possivelmente, irá se perceber que em 1979 havia indícios de que diante de estratégias de expansão que passariam a ser gerenciadas profissionalmente, as cotações das ações da Klabin poderiam emparelhar-se proporcionalmente ao patrimônio da empresa e, portanto, valores menores associados ao P/VPA indicavam um verdadeiro potencial para a ação.

O valor atribuído ao lucro por ação (LPA) de Cr\$ 0.18centavos descritos conforme o registro contido no relatório Klabin (1979) e calculado a partir do lucro líquido dividido pela quantidade de ações em circulação, apresenta-se como um dado interessante para entender se a Klabin em 1979, gerava lucro ou prejuízo, uma vez que esse indicador revela o valor de lucro que uma empresa gera para cada ação que circula no mercado. Com base no relatório do ano anterior, 1978, por exemplo, o valor do LPA associado à Klabin neste ano foi de Cr\$ 0,30centavos. Portanto, comparando os valores dos LPAs de 1978 e 1979, percebe-se que o LPA da Klabin relacionado a 1978, contribui de forma mais relevante para explicar o retorno das ações entre os dois períodos. Por fim, dividindo o preço da ação Cr\$1cruzeiro pelo lucro por ação associado ao VPA de Cr\$ 0.18centavos em 1979, verifica-se que o tempo de espera para o retorno dos investimentos na Klabin em 1979 era de aproximadamente 5 anos, enquanto que em 1978, ano imediatamente anterior, era de aproximadamente 3 anos.

4. O desenvolvimento do processo de profissionalização da Klabin S/A - novos rumos administrativos

Considera-se que em termos de mudança organizacional o desenvolvimento do processo de profissionalização da Klabin esteve relacionado tanto às questões externas quanto internas. No

que diz respeito às condicionantes externas, pode-se dizer que a decisão pela profissionalização da empresa ocorreu no momento em que o país começava a mostrar o que seria a década de 1980 com altos índices de inflação e elevada dívida externa, fatores que aliados à recessão mundial, provocavam queda acentuada de preços no mercado. No que se refere às condicionantes internas, é preciso ressaltar que, historicamente, a empresa sempre buscou promover políticas flexíveis de vendas, voltando suas atenções ora para o mercado externo, ora para o mercado interno. Nesse sentido, a profissionalização deveria promover novos rumos administrativos, capacitando a empresa para alcançar a qualidade de seus produtos e um nível de competitividade que pudesse inserir o grupo Klabin de forma mais aguda no mercado internacional. Com base nas pesquisas realizadas junto ao Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil (2020), observou-se que desde sua origem, apesar das dificuldades estruturais e conjunturais impostas pelo ambiente onde a empresa estava inserida, a Klabin sempre procurou expandir e diversificar sua produção nos setores de papel e celulose. Entende-se, portanto, que a profissionalização da Klabin era naquele momento e na visão de seus gestores, fundamental para a disseminação de novos produtos e a ocupação de novos espaços nos mercados interno e externo de papel e celulose.

Perante as formas atribuídas às mudanças organizacionais por Nadler (1994), Ford e Ford (1995), Mintzberg et al. (1998), Weick e Quinn (1999), Silva (1999) e Pinto e Couto-de Souza (2009) considera-se que a Klabin promoveu sua mudança organizacional de forma contínua, constante, cumulativa e evolutiva, além de também ser intencional, originada, conscientemente, por decisão de sua própria gestão. Pode-se dizer que esta mudança organizacional também foi desenvolvida sob um controle programado, seguindo uma série de eventos organizados pela empresa, os quais estão sendo mencionados ao longo desta seção.

No que diz respeito à natureza da mudança organizacional promovida pela Klabin, admite-se que a empresa a desenvolveu tanto na forma técnica-econômica, afetando as dimensões estruturais, processuais, tecnológicas e econômicas, quanto na forma humana-social, afetando, portanto, as relações humanas da organização como poderá ser notado nos parágrafos logo a seguir.

Como já fora ressaltado, a Klabin iniciou seu processo de profissionalização na década de 1980. Nesse período, ocorreu, inclusive, a formação de uma quarta geração familiar representada por Daniel Miguel Klabin, Armando Klabin, as irmãs Sylvia Lafer e Graziela Lafer, além de Vera Lafer, Lilia Klabin, Celso Lafer e Horácio Lafer Piva que, ao longo do tempo, foram integrando os conselhos de administração e participando das contratações de diretores externos para a administração da empresa (Acervo de documentação e memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil). Ao revisar os Relatórios Anuais disponíveis no Acervo de Documentação e Memória Klabin (2020), notou-se que Daniel Miguel Klabin assumiu a presidência do conselho administrativo, enquanto Miguel Lafer, Pedro Franco Piva, Alfred Landau, Armando Klabin, Celso Lafer, Olavo Egydio Monteiro de Carvalho e José Francisco de Araújo Lima Neto se tornaram membros do conselho administrativo. Já entre os diretores executivos contratados estavam Alfredo Lobl, José Benedicto Aranha, Fernando Álvaro de Souza Camargo, Herbert Lowe Stukart, Timo Eero Hyrylä (Acervo de documentação e memória Klabin, JUNDIAÍ-SP/BRASIL, 2020). Nesse contexto, o quadro (1) apresenta o nome, o cargo, o período de participação e a formação de alguns dos principais membros externos que passaram a compor diretorias do grupo Klabin entre 1981 e 2020.

Quadro 1: Principais nomes nas diretorias do grupo Klabin entre 1981 e 2020

Nome	Direção	Período	Formação
Cristiano Cardoso Teixeira	Dir. Geral	2011-2020	Administração
Miguel Sampol	Dir. Geral (diretorias de operações e RH)	1995-2004	Engenharia Civil
Ronald Seckelmann	Dir. Financeiro e de Relação com Investidores	2001-2003	Administração
Reinoldo Poernbacher	Dir. de Recursos Estratégicos	1999-2007	Engenheira Química
Antônio Sérgio Alfano	Dir. de Planejamento e Controle	1992-2007	Administração
Wilberto Luiz Lima Junior	Dir. de Comunicações e de Responsabilidades Social	2003-2007	Administração
Paulo Roberto Petterle	Dir. Super. De Unidades de Negócios	1993-2007	Engenharia Industrial Mecânica
Donald Ross Silveira da Mota	Dir. Comercial e de Unidades de Negócios	1989-2007	Engenharia Mecânica de Produção
José Taragano	Dir. Geral de Unidade, RH e Comercial	2006-2007	Engenheiro Metalúrgico
Carlos Alberto Ennes Cariello	Dir. de RH e de Negócios	2001-2007	Engenharia Industrial Mecânica
Horácio Cherkassky	Dir. Financeiro e Mercado	1981-1994	Engenharia Civil

Fonte: Elaboração própria com base em documentos disponibilizados pelo Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiaí-SP/Brasil, 2020).

Todavia, associar a eficiência da gerência empresarial à contratação de gerentes externos não pertencentes à família, pode levar à suposição desatualizada de que os membros da família são gerentes inerentemente “não profissionais” e que, portanto, devem ser substituídos para que a empresa possa crescer de forma sustentável (Berenbeim, 1990) e (Bloom e Van Reenen, 2007). Em relação a Klabin, é preciso lembrar que os membros da primeira, segunda e terceira gerações contribuíram, significativamente, para que a empresa crescesse. Ainda que a gestão profissional da empresa tenha sido implementada no início dos anos 80, não se pode negar que Daniel Klabin, Celso Lafer e Horácio Lafer Piva, personagens de destaque no meio empresarial e político nacional, continuaram, em virtude de suas capacidades gerenciais, ajudando a Klabin a se consolidar como um dos grupos econômicos mais importantes da economia brasileira. Para Whisler (1988), Songini (2006) e Lane et al. (2006) durante a gestão profissional o número de integrantes passa a depender do desenvolvimento organizacional a partir de um conjunto de estágios ou fases predeterminadas que deverão ser concretizadas. No início dos anos 80, a Klabin já era reconhecida pela sua grande participação em diferentes negócios, principalmente no que se refere a produtos descartáveis, caixas de papelão ondulado, papéis para embalagens, celulose, papéis de imprensa e impressão, sacos e envelopes.

Considerando o controle dos recursos humanos como um fator importante para evidenciar as práticas de gestão profissional, concorda-se aqui com as opiniões de Kellermanns e Eddleston (2004) ao se admitir que o controle exercido a partir das formas de recrutamento pode ser responsável por neutralizar problemas relacionados ao altruísmo ou nepotismo familiar. As opiniões de Dekker et al. (2015) também devem ser levadas em consideração neste momento, já que os programas de treinamento podem colaborar para aumentar a profissionalização por meio do desenvolvimento de gerentes ou outros cargos

fundamentais no ambiente empresarial. Em termos comparativos, o controle sobre os recursos humanos na Klabin durante a fase de gestão familiar levava em conta os limites estruturais que condicionavam os projetos de expansão. Lembra Barbosa (2008) que durante a gestão familiar a empresa passou a ser constituída por fábricas espalhadas por todo o país, atuando em diversos setores da economia nacional. Nestas condições, é importante ressaltar que as dificuldades enfrentadas com a falta de mão de obra qualificada e as grandes distâncias entre as instalações e os principais centros comerciais do país, exigem estratégias bem definidas para que uma organização mantivesse um crescimento contínuo e sustentável.

Para lidar com as dificuldades em relação à obtenção de mão de obra qualificada durante a gestão familiar, a Klabin procurou importar este recurso produtivo de países mais desenvolvidos, o que contribuiu para a formação dos colaboradores locais a partir da transferência de conhecimento por parte dos profissionais estrangeiros. Levando em consideração a opinião de Penrose (1959) de que a velocidade do crescimento empresarial não deve ultrapassar sua capacidade de formar recursos humanos capacitados à exercerem as atividades gerenciais, pode-se dizer que a Klabin, além de formar seus colaboradores, adotou a estratégia de retê-los, numa tentativa de se antecipar em relação às próprias necessidades operacionais, à medida que os planos de expansão fossem concretizando-se.

Durante a gestão profissional a Klabin manteve os treinamentos para ampliar os conhecimentos entre os seus colaboradores, buscando assim reter a mão de obra qualificada e utilizá-la em momentos oportunos. No entanto, até o final da primeira década dos anos 2000, ao contrário do período que corresponde à gestão familiar, a Klabin definiu estratégias menos intensivas sobre a capacitação voltada para a antecipação de suas necessidades, optando pela busca de recursos humanos gerenciais no mercado. O problema é que, nesse caso, a contratação dos respectivos recursos via mercado, geralmente, exige um maior tempo de treinamento e de formação de experiência interna para responder às necessidades da organização, o que acabou expondo sua integridade organizacional⁵, além de gerar riscos à própria sustentabilidade empresarial ao longo do tempo. Segundo as interpretações de Penrose (1959), Fleck (2006) e Barbosa (2008), este seria um caso típico de ameaça à "autoperpetuidade" da empresa.

Por outro lado, a partir dos anos 2010, a Klabin volta a investir de forma mais incisiva na capacitação voltada para a antecipação, acenando para a possibilidade de oferecer postos de trabalho dentro de suas unidades e dar respostas práticas ao seu objetivo de valorizar a mão de obra local. Comparativamente, o quadro (2) apresenta algumas das principais etapas do controle de recursos humanos durante as fases das gestões familiar e profissional.

⁵ Sobre integridade organizacional entende-se: o alinhamento total do que a empresa pensa, diz e faz. Ela deve ser estimulada no dia a dia, pois está relacionada com a maneira como os indivíduos expressam seus valores em diferentes situações. Portanto, é preciso alinhar código de valores e comportamentos (Gestão de Projetos Organizacionais - AEVO, 2018).

Quadro 2. Klabin: algumas etapas do controle de recursos humanos durante as gestões familiar e profissional

Gestão Familiar	
1905-1910 (Formação e Antecipação)	A KIC trouxe tecnologia e técnicos europeus para auxiliarem na produção de papel.
1931-1933 (Formação)	Foram contratados técnicos especializados da Alemanha para trabalhar na MNP e treinar os funcionários brasileiros.
1931 (Retenção)	Na compra da MNP, foram mantidos 2/3 dos funcionários.
1933 (Formação)	A CNB foi construída com a colaboração de 50 técnicos americanos que vieram junto com as instalações importada dos EUA.
1945 (Formação e Antecipação)	Foram enviados funcionários da IKPC para treinamento no exterior, pois não havia mão de obra local especializada.
1962 (Formação e Antecipação)	A Klabin e o Senai estabeleceram um acordo de cooperação, criando uma escola do Senai em Monte Alegre, visando o treinamento e aprimoramento de mão-de-obra. Os instrutores e técnicos eram disponibilizados pela Klabin.
1979 (Retenção)	Criação de unidades associativas beneficiando os colaboradores
Gestão Profissional	
1986 (Formação)	Realização do “Programa de Desenvolvimento de Habilidades de Gerenciamento” para todos os funcionários com cargos de supervisão.
1989 (Retenção)	Benefícios relacionados à assistência médica, ambulatório e convênios com farmácia e ótica, refeitório, transporte, fardamento e calçado, financiamento de material escolar, empréstimos sociais, cursos de atualização e seguro de vida em grupo aos colaboradores da PONSA.
1993 (Formação)	Programas de treinamento foram realizados nos programas de desenvolvimento, reciclagem de conhecimentos e capacitação técnica dos funcionários da Klabin do Paraná.
1998 (Antecipação e Retenção)	Cláudio Lobl integra o conselho de administração da Klabin, assumindo em seu lugar Josmar Verillo, diretor superintendente da unidade Paraná.
2001 (Retenção)	Implantado um plano único de previdência privada: Plano de Aposentadoria Complementar Klabin (PACK) com contribuição dos funcionários e contrapartida da empresa.
2005 (Formação, Antecipação e Retenção)	O programa de trainee da empresa visando preparar os candidatos para assumirem posições crescentes na companhia. Todos os candidatos aprovados foram aproveitados ao final do programa.
2006 (Formação)	A unidade Jundiáí lançou o programa “Superar”, que reuniu todos os projetos de melhoria em diversas áreas da empresa.
2011 (Formação e Antecipação)	Em 2011, a Klabin destinou a programas de treinamento e desenvolvimento de seus colaboradores R\$ 5,3 milhões, 32,5% superior ao valor aplicado em 2010. As iniciativas envolveram 105.035 participações, com média de 42,13 horas por empregado ao ano.
2016 (Formação)	Treinamento teórico e prático contínuo a estudantes do ensino fundamental sobre preservação da natureza, legislação ambiental, aspectos da fauna e da flora locais, primeiros socorros, civismo, moral e ética, para a formação de multiplicadores em educação ambiental.
2021 (Formação, Antecipação e Retenção)	Curso técnico em mecânica teve, ao todo, 1360 horas. Destas, 280 horas (cerca de 20%) foram de aulas práticas, além do período de estágio que teve duração aproximada de dois meses. Os alunos atuaram em quatro áreas da Manutenção da Unidade Puma, onde puderam conhecer todo o processo da máquina de papel, da oficina mecânica, do pátio de madeiras e linha de fibras, e também da área de recuperação e utilidades.

Fonte: Elaboração própria com base em documentos disponibilizados pelo Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiáí-SP/Brasil, 2020).

Já em relação ao sistema de controle financeiro implementado para desenvolver e consolidar o processo de gestão profissional da Klabin a partir dos anos 80, pode-se dizer que este indicador se tornou um instrumento importante diante da tarefa orientada para que o grupo obtivesse um melhor acompanhamento da performance corporativa baseada na relação entre o gerenciamento dos investimentos e seus custos, sempre levando em conta as expectativas dos stakeholders. Uma das ações imediatas em torno do controle financeiro na Klabin ocorreu logo no início dos anos 80, quando a Klabin Embalagens subscreveu um aumento de capital de Cr\$ 428 milhões que possibilitou a construção de uma nova fábrica de papelão ondulado em Piracicaba-SP (Relatórios Anuais Klabin, 1980-1983). Na década seguinte, precisamente em 1998, quando Josmar Verillo assumiu o lugar de Alfredo Cláudio Lobi na direção geral da IKPC, a nova composição administrativa decidiu não só dar continuidade às estratégias de redução de custos, mas também aumentar a participação de produtos de maior valor agregado no faturamento do grupo. Diante das instabilidades que afetavam o desempenho financeiro dos mercados em escala global naquele período, Barbosa (2008:119) resume bem o desenvolvimento das estratégias que contavam com a redução, em 3 anos a partir de 1998, de 42% para 25% na participação de commodities no seu faturamento:

a) Redução da produção de papel kraftliner e aumento da produção de Klabin Boards, uma linha de papel produzida somente pela Klabin na América Latina, para embalagens, mais rentável, e destinada a alimentos industrializados, bebidas, congelados, laticínio, entre outros; b) alterações na Unidade de Papelão Ondulado para utilizar mais papéis reciclados, reduzindo custos e diminuindo a demanda por papel kraftliner da Unidade Paraná; c) a Bacell passou a priorizar a produção de celuloses especiais high grade para Acetato, Filamento de Alta Tecnologia, Filamento Têxtil, Lyocell e Celofane; d) a Riocell passou a fabricar apenas celulose branqueada de eucalipto; e) a Celucat simplificou a sua linha, se dedicando à fabricação integrada de celulose não branqueada de fibra longa, papel kraft e sacos multifoliados.

Cabe ressaltar que no final dos anos 90, a desvalorização cambial em curso provocava o aumento das despesas financeiras da Klabin atreladas ao dólar, exigindo assim a reestruturação dos seus passivos (Klabin, 1999). Nesse momento, entre as estratégias de controle financeiro utilizadas pela Klabin havia a emissão de debêntures como alternativa à captação de recursos por 5 anos, fundamentais à realização das mudanças estruturais planejadas⁶.

Nos anos 2000, o controle financeiro continuou fazendo parte da agenda profissional da Klabin. Entre as principais estratégias financeiras do período, estava a formação de uma joint venture com a norueguesa a Norske Skog, dando origem à Norske Skog Klabin. Nessa mesma época, a Klabin também assumiu o controle da Riocell, realizando uma permuta de ações entre as duas empresas, como também recebeu a transferência das dívidas da Bacell, elevando sua participação acionária em 82% no capital social da respectiva empresa (Relatório Anual Klabin, 2000). Por meio do sistema de compra on-line, o Enterprise Buyer Procurement (EPB), a Klabin procurou, estrategicamente, obter um maior controle de todo o fluxo operacional de compras e eliminar custos desnecessários. E, observando o comportamento do mercado de capitais, resolveu promover a oferta de ações preferências nominais (PN) conseguindo arrecadar R\$278 milhões, onde o BNDESPAR acabou sendo o maior comprador (Relatório Anual Klabin, 2000).

Entre 2002 e 2004 ocorreu a transferência de controle da Riocell para a Aracruz Celulose, a venda da Bacell à RGM International e o término das joint-ventures com a Kimberly Clark e a Norske Skog. Nesse período a Klabin também definiu uma estratégia financeira que deveria basear-se em 3 pontos: dívida líquida/EBITDA inferior a 1,5 e dívida líquida/capitalização total de 35%, além de um retorno dos investimentos acima do custo médio ponderado de capital da empresa (WACC), conforme os documentos disponibilizados por intermédio do Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiáí-SP/Brasil (2020). Na opinião de Vieira (2003), o controle financeiro exercido no início dos anos 2000

⁶ Entre essas mudanças estavam: a compra da empresa baiana Barcraft por meio da Klabin Kimberly, a aquisição da Lalekla, a qual permitiu uma maior participação do grupo no mercado de papéis descartáveis de higiene e de limpeza, a redução da produção de papel de imprensa com intuito de otimizar a distribuição de recursos produtivos e direcioná-los à oferta de caixas de papel ondulado e a criação da Klabin Madeira para melhor administrar o uso desse recurso natural utilizado na produção de celulose e demais produtos derivados (Acervo de Documentação e Memória Klabin, Jundiáí-SP/Brasil, 2020).

permitiu uma queda do nível de endividamento líquido da empresa entre 2002 e 2003, fazendo com que as ações do grupo fossem valorizadas em até 265%, enquanto a BM&FBOVESPA⁷ valorizava 97% no mesmo período.

Entre o final da década de 2000 e início da década de 2010, a economia mundial é abalada pela crise dos créditos hipotecários americanos. Nesse contexto, ficou claro que a Klabin não poderia abandonar suas estratégias de controle financeiro se quisesse continuar crescendo continuamente. A Klabin então organizou-se financeiramente para conseguir resultados financeiros e operacionais importantes nos anos posteriores. Em 2012, por exemplo, a empresa promoveu investimentos na ordem de R\$ 220 milhões em uma nova máquina de Sackraft, na Unidade Correia Pinto-SC, com capacidade de 80 mil toneladas/ano. Em 2014, suas ações puderam ser negociadas no "Nível 2" de Governança Corporativa da BM&FBOVESPA e, em 2016, a empresa inauguraria a Unidade Puma no estado do Paraná, com capacidade de produção de 1,5 milhão de toneladas de celulose.

O desenvolvimento contínuo de uma estrutura de governança também revela evidências a respeito da gestão profissional da Klabin S/A. Entre 2002 e 2014, a empresa ingressou nos níveis 1 e 2 de governança corporativa⁸ da BM&FBovespa. Para alcançar estes níveis de governança, a Klabin se prontificou em manter o controle financeiro alinhado às condições do mercado e aos compromissos que comumente estão associados às companhias abertas, podendo assim atrair os olhares dos investidores.

Em suma, com base nos indicadores supracitados, os quais ajudam entender o desenvolvimento do processo de profissionalização em uma empresa familiar, foi possível apresentar até este ponto, um conjunto de evidências de que a gestão profissional foi implementada e se desenvolveu consideravelmente na Klabin S/A a partir dos anos 80. E, embora a gestão profissionalizada consolidada na Klabin não tivesse desde o início do seu processo de desenvolvimento decidido a favor do afastamento da família Klabin-Lafer do controle do grupo, ela passou a ser diretamente responsável pela realização de vários projetos, os quais contribuíram para o desenvolvimento de um dos setores mais importantes da economia brasileira.

5. Considerações finais

O principal objetivo deste trabalho foi o de apresentar evidências a respeito de como o grupo Klabin S/A conseguiu desenvolver sua gestão profissional a partir do início dos anos 80. A ideia de profissionalizar sua gestão, revela o quanto a Klabin mostrava-se preocupada em crescer, diversificar produtos e processos, atrair cada vez mais investidores e promover sua inserção no mercado internacional, a partir do acesso a instrumentos capazes de criar ações e soluções com foco no futuro, que atendesse as necessidades de seus clientes com menor custo possível.

Entre as estratégias empresariais envolvendo elementos e aspectos considerados fundamentais para desenvolvimento da gestão profissional esteve a administração de recursos humanos, organizada a partir das estratégias de formação, antecipação e retenção da mão de obra treinada e qualificada para ser utilizada em momentos específicos. Contudo, percebeu-se que o processo de antecipação das necessidades de recursos humanos oscilou entre momentos de maior e menor intensidade, mostrando-se menos intensivo em comparação a fase da gestão familiar, o que acabaria por trazer riscos à integridade organizacional. Constatado o risco iminente, a Klabin retoma a partir de 2010 o processo de antecipação para treinar e qualificar a mão de obra utilizada.

Além da administração dos recursos humanos, a Klabin estabeleceu um sistema de controle financeiro que permitiu o melhor acompanhamento da performance empresarial. Na prática, a emissão de debêntures, a arrecadação de capital com a oferta de ações (PN) e as estratégias de controle baseadas na administração de passivos, no custo de capital próprio e de terceiros, na geração do lucro líquido e

⁷ É preciso ressaltar que a BM&FBovespa foi o resultado da fusão entre a Bovespa e a BM&F, a Bolsa de Mercadorias e Futuros, que aconteceu em 2008. Em 2017, a BM&FBovespa fez uma nova fusão com a Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip). A reunião das atividades da Bovespa, BM&F e Cetip deu origem à B3; atualmente, uma das principais companhias de infraestrutura de mercado financeiro do mundo.

⁸ Enquanto o "Nível I" exige, por exemplo, que 25% das ações estejam circulando no mercado (*Free Float*) e que um maior número de informações seja divulgado para os acionistas, o "Nível II" apresenta uma semelhança maior com nível "Novo Mercado", com exceção à regra de poder manter ações preferenciais (PN)

na capacidade de remuneração dos acionistas, estiveram entre as principais medidas de controle durante o desenvolvimento do processo de profissionalização. Todavia, se por um lado, há evidências de que a gestão profissional na Klabin pode ser explicada com base no controle financeiro adaptado à mudança organizacional planejada, por outro, não se pode afirmar que a gestão familiar atuante até o final dos anos 70 tenha adotado o controle financeiro apenas com o objetivo de controlar impostos, sem levar em consideração a possibilidade de ter acesso às informações financeiras e econômicas que permitiriam elaborar as melhores estratégias de desempenho. Até mesmo porque este não parecia ser o tipo de objetivo perseguido pelos administradores cujos perfis gerenciais estavam associados aos membros da primeira, segunda e terceira gerações Klabin-Lafer.

O desenvolvimento da gestão profissional da Klabin também pode ser evidenciada pela forma com que a Klabin estruturou seu sistema de governança, o qual permitiu levar a Klabin a alcançar os níveis 1 e 2 de governança da BM&FBOVESPA em 2002 e 2014, ainda que se deva levar em conta o fato de que as boas práticas de governança corporativa adotadas pela empresa com o objetivo de garantir confiabilidade, tenham evoluído lentamente no sentido de promover uma cultura corporativa predisposta a minimizar as incertezas que afetam as decisões dos investidores.

Gostaríamos de ressaltar que novas abordagens estão sendo preparadas para a construção de futuros trabalhos, cujos temas envolvem discussões sobre os resultados financeiros, econômicos e patrimoniais, antes e depois das transformações gerenciais ocorridas no âmbito do grupo empresarial que destacamos nesta pesquisa, além de outras questões que poderão trazer à tona uma análise comparativa em termos de resultados, levando em conta as formas gerenciais promovidas pela empresa estudada e as demais empresas do mesmo setor na América Latina ou de qualquer região do globo. Estes são, portanto, objetivos pré-estabelecidos, os quais deverão contribuir significativamente para a construção de futuros trabalhos na área de história de empresas.

Bibliografia

- Aldrichi, D., Postalí, F., Slaibe, F. (2010). "Business groups in Brazil". En A. Colpan, T. Hikino y J. Lincoln (eds.), *The Oxford handbook of business groups*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbosa, R. M. (2008). "Como uma empresa brasileira centenária com características de first mover respondeu aos desafios do crescimento?" [Dissertação de Mestrado inédita]. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Barboza, R. N., De Campos, S. C., Bonini, L. M. M. (2022). "Gestão por competência em empresas familiares: uma revisão de literatura". *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v.8, n. 09.
- Berenbeim, R. (1990). "How Business Families Manage the Transition from Owner to Professional Management". *Family Business Review*, 3(1), 69-110. DOI: 10.1111/j.1741-6248.1990.00069.x
- Bernhoeft, R. (1989). *Empresa familiar. Sucessão profissionalizada ou sobrevivência comprometida*. (2nd ed.). Nobel.
- Bernhoeft, R. (1997). *Como se tornar empreendedor em qualquer idade*. Nobel.
- BLB - Brasil Auditoria e Consultoria. (2023). "Família empresária ou empresa familiar?". Disponível em: <https://www.blbbrasil.com.br/blog/profissionalizacao-empresa->. Acesso em 20/03/2023.
- Bloom, N., Reenen, J. V. (2007). "Measuring and explaining management practices across firms and countries". *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1351-1408. DOI: 10.1162/qjec.2007.122.4.1351.
- Bressan, C. L. "Uma contribuição à compreensão do fenômeno da mudança organizacional a partir da percepção gerencial". (2001). Dissertação (Mestrado) — Instituto de Psicologia/UnB, Brasília.
- Chandler, A. D. (1990). *The enduring logic of industrial success*. Harvard Business School Publication Corp.
- Chang, S. (2003). "Ownership structure, expropriation, and performance of groupaffiliated companies in Korea". *Academy of Management Journal*, 46(2), 238-253.
- Chua, J., Chrisman, J., Bergiel, E. (2009). "An agency theoretic analysis of the professionalized family firm. *Entrepreneurship: Theory and Practice*" (ETP) 33, 355-372. DOI: 10.1111/j.1540-6520.2009.00294.x.
- Conny, C. H. e Lamarão S. T. N. (2015). *Wolff Klabin*. Ibis Libris.

- Dalla Costa, J. A. (2005). Sucessão e sucesso nas empresas familiares. Juruá.
- Da Silva, A. A., Sant'Anna, T., Davi, M.C.A. e Minadeo, R. (2010). "Reestruturação industrial e o caso Klabin". XIII SemeAD – Seminários em Administração, FEA-USP, São Paulo.
- Dekker, J., Lybaert, N., Steijvers, T. e Depaire, B. (2015). "The Effect of Family Business Professionalization as a Multidimensional Construct on Firm Performance". *Journal of Small Business Management*, 3(2), 516-538. DOI: 10.1111/jsbm.12082.
- Donneley, R. (1976). A empresa familiar. Abril.
- Drucker, P. F. (1995). "The information executives truly need". *Harvard Business Review*, 73 (1), 54-62. DOI: 0.1016/0024-6301(95)91037-9.
- Fernández-Pérez, P. e Lluch, A. (2015). "Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo". Fundación BBVA.
- Fernández-Pérez, P. e Lluch, A. (2016). *Evolution of family business: Continuity and change in Latin America and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Flamholtz, E., Randle, Y. (2007). *Growing Pains: Transitioning from an Entrepreneurship to a Professionally Managed Firm*. (4 ed.). Jossey-Bass.
- Fleck, D. L. (2006). *Archetypes of organizational success and failure*. Rio de Janeiro: UFRJ-COPPEAD.
- Ford, J. D., Ford, L. W. (1995). "The role of conversations in producing change in organizations". *Academy of Management Review*, 20 (3), 41-570.
- Gersick, K., Hampton, D. e Lansberg, I. (1998). *De geração para geração. Ciclos de vida das empresas familiares*. São Paulo: Negócio Editor
- Gestão de Projetos Organizacionais - Aevo. (2018). <https://blog.aevo.com.br/integridade-organizacional-o-que-e-e-como-desenvolver/integridade-organizacional/>.
- Gonçalves, R. (1991). "Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica". *Revista Brasileira de Economia*, 45(4), 491-518. Disponível em : <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/534/7662> . Acesso em: 30/03/2022.
- Gorgati, V. (2000). "Os determinantes da estrutura de capital de empresas familiares brasileiras durante os processos sucessórios. Contribuições à teoria da firma". [Dissertação de Mestrado inédita]. Universidade de São Paulo – FEA-USP.
- Granovetter, M. (2005). "Business Groups and Social Organization". En N. Smelser y R. Swedberg (eds.), *The handbook of economic sociology*. Princeton-New York: Princeton University Press/ Russell Sage Foundation.
- Grzybovski, D. (2007). "Plataforma de conhecimentos e aprendizagem transgeracional em empresas familiares". [Tese Doutorado inédita]. Universidade Federal de Lavras.
- Hofer, C., Charan, R. (1984). "The transition to professional management: mission impossible?" *American Journal of Small Business*, 9(1), 1-11. DOI: 10.1177/104225878400900101.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2009). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. (4.ed.). Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. IBGC, 73 p.
- Jorissen, A., Laveren, E., Martens, R. e Reheul, A. M. (2005). "Real versus sample-based differences in comparative family business research". *Family Business Review*, 18(3), 229-246. DOI: 10.1111/j.1741-6248.2005.00044.x.
- Khanna, T., Yafeh, Y. (2010). "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?" *The Oxford handbook of business groups*. 575–601.
- Kellermanns, F., Eddleston, K. (2004). "Feuding families: when conflict does a family firm good. *Entrepreneurship: Theory & Practice*", 28(3), 209-228. DOI: 10.1111/j.1540-6520.2004.00040.x.
- Lafer, C. (2015). In: Conny, C. H. e Lamarão, S. T. N. (2015). *Wolff Klabin*. Ibis Libris, 9-27.
- Lane, S., Astrachan, J., Keyt, A., Mcmillan, K. (2006). "Guidelines for family business boards of directors". *Family Business Review*, 19(2), 147–167. DOI: 10.1111/j.1741-6248.2006.00052.x.
- Marcovitch, J. (2005). *Pioneiros e empreendedores: a saga do desenvolvimento no Brasil*. Editora da Universidade de São Paulo.
- Margalho, M. G. (2017). "Os Klabin e os Lafer: famílias do grande capital industrial brasileiro". In: Campos, P. H. P. e Brandão, R. V. M. (Ed.). *Os Donos do Capital. A trajetória das principais famílias empresariais do capitalismo brasileiro*. Editora Autografia Edição e Comunicação Ltda, 104-139.

- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998). *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.
- Miyajima, H.; Kawamoto, S. (2010). "Business Groups in prewar Japan: historical formation and legacy". In: Colpan, A., Hikino, T., Lincoln, J. (Org.). *The Oxford Handbook of Business Groups*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 97-126.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. Atlas.
- Nadler, D. A., Shaw, R. B., Walton, A. E. (1994). *Discontinuous change: leading organizational transformation*. São Francisco: The Jossey-Bass.
- Nogueira, R. M. (1984). *Empresas familiares: analisis organizacional y social*. Ediciones Macchi.
- Peçanha, A.R.O., Saulo, B.O. (2015). "Empresa familiar, sim! Mas qual o problema, se a gestão é profissional?" *Senac-SC: Revista de Gestão e Tecnologia*, 5(3), 126-135.
- Pericin, L. (2009). *Klabin: 110 anos de empreendedorismo no setor*. O Papel. São Paulo, out. 2009, p.8.
- Penrose, E. (1959). *The theory of the growth of the firm*. Sharpe, Inc.
- Perotti, E., Gelfer, S. (1999). "Red barons or robber barons?. Governance and financing in russian firms". Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper n. 2204.
- Pinto, M. S., Couto-de-Souza, C. L. (2009). *Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira*. Rio de Janeiro: RAP, 43(3), 609-34.
- Poczter, S., Hall, W. (2018). *Business groups in emerging markets: a survey and analysis*. *Journal. Emerging Markets Finance and Trade* v. 54, n. 5, 1-38. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2403509. Acesso em: 20/03/2023.
- Porras, J. J., Robertson, J. (1992). "Organizational development: theory, practice and research". In: Dunnette, M. D., Hough, L. M. (Eds.). *Handbook of industrial and organizational psychology*. Palo Alto, California: Consulting Psychologists Press.
- Sarkar, J. (2010). "Business Groups in India". In: Colpan, A., Hikino, T., Lincoln, J. (Org.). *The Oxford Handbook of Business Groups*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 294-321.
- Silva, J. S. (1999). "El cambio de época, el modo emergente de producción de conocimiento y los papeles cambiantes de la investigación y extension en la academia del siglo". XXI. In: *Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior y Rural*. (1999). Anales... Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura (IICA).
- Silva, J. C. S., Fischer, T., Davel, E. (1999). "Organizações familiares e tipologias de análise: o caso da organização Odebrecht". *EnANPAD*, Foz do Iguaçu-PR. <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-42.pdf>. Acesso em: 20/03/2022.
- Solides. (2023). "Mudança Organizacional: entenda o conceito, gatilhos e 4 exemplos". Disponível em: <https://blog.solides.com.br/mudanca-organizacional/> Acesso em: 5/04/2023.
- Songini, L. (2006). "The Professionalization of Family Firms: Theory and Practice". In: Poutziouris P. Z., K. X. Smyrnios, K. X. e Klein, S. B. (Ed.). *Handbook of Research on Family Business*, 269-297. Edward Elgar.
- Stewart, A., Hitt, M. (2012). "Why Can't a Family Business Be More Like a Nonfamily Business? Modes of Professionalization in Family Firms". *Family Business Review*, 25(1), 58-86. DOI: 10.1177/0894486511421665.
- Suehiro, A., Wailersak, N. (2004). "Family Business in Thailand: Management, Governance and Future Challenges". *ASEAN Economic Bulletin*, 21(1), 81-93. <http://www.jstor.org/stable/25773803>.
- Tagiuri, R., Davis, J. (1996). "Bivalent Attributes of the family firms". *Family Business Review*, 9(2), 199-208. DOI: 10.1111/j.1741-6248.1996.00199.x
- Trostel, A., Nichols, M. L. (1982). "Privately-Held and Publicly-Held Companies: A Comparison of Strategic Choices and Management Processes". *Academy of Management Journal*, 25(1), 47-62. DOI: 10.5465/256023.
- Vieira, F. (2004). "Líderes em 2003, ações começam a balançar". *Folha de São Paulo on-line*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0305200403.htm>. Acesso em: 22/03/2022.
- Weick, K. E., Quinn, R. E. (1999). "Organizational change and development". *Annual Review of Psychology*, (50), 361-387.
- Whisler, T. L. (1988). "The role of the board in the threshold firm". *Family Business Review*, 1(3), 309-321.

Wood Jr., T. (2000). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas.

Yiu, D., Yuan, L., Bruton, G., Hoskisson, R. (2007). "Business Groups: An Integrated Model to Focus Future Research". *Journal of Management Studies*, 44(8), 1551-1579.

Fontes primárias

Acervo Centro de Documentação e Memória de Klabin. Jundiaí – SP (2020). Documentos Arquivados.

Acervo Centro de Documentação e Memória da Klabin, Jundiaí-SP (2020). Klabin, 100 Anos (1999).

Acervo Centro de Documentação e Memória da Klabin, Jundiaí-SP (2020). Klabin: Relatórios Anuais (vários anos).

LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DE FERROCARRILES DEL ESTADO DE URUGUAY ENTRE FINES DE LOS SESENTA Y PRINCIPIOS DE LOS SETENTA

SABRINA ÁLVAREZ*

doi.org/10.47003/RUHE/13.23.03

Resumen

Entre fines de los sesenta y principios de los setenta la “Administración de Ferrocarriles del Estado” (AFE) de Uruguay afrontó una crítica situación en materia financiera y de gestión. Los problemas no eran nuevos, pero se agudizaron en aquel entonces por la combinación de múltiples factores. En ese contexto, los alrededor de 12.000 ferroviarios vieron deteriorarse sus condiciones de trabajo y de vida. En la primera parte del artículo realizo una caracterización exploratoria de la situación económica y política de AFE. Luego presento una descripción de los trabajadores del servicio. Por último, ejemplifico cómo se deterioraron sus condiciones de trabajo y de vida en el período. El objetivo es dar cuenta cómo la crítica situación de la empresa y algunas decisiones políticas tomadas por las autoridades nacionales y del organismo impactaban en su desarrollo y, como corolario, en los trabajadores. Los datos presentados en este artículo fueron producidos en el marco de una investigación centrada en la acción colectiva de trabajadores ferroviarios entre fines de los sesenta y principios de los setenta. Se basa, fundamentalmente, en documentos sindicales y de la mencionada empresa pública.

Palabras clave: Administración de ferrocarriles del Estado, ferroviarios, Uruguay, sesentas.

Abstract

Between the end of the sixties and the beginning of the seventies, the “Administración de Ferrocarriles del Estado” (AFE) –unique railroad company in Uruguay- was going through a financial and management crisis. The problems affronted were of long duration, but they were deepened in the period because of the combination of multiple factors. In this context, almost 12.000 railway workers fought against the deterioration of their working and living conditions. In the first part of the article I provide an exploratory characterization of the economic and political situation of AFE. Then, I present a description of the railway workers. Finally, I show some examples of how their working and live conditions got worsen. The objective of the article is to analyze how the critical situation of the company and some political decisions taken by the national authorities and the company impacted on its development and, as a consequence, on the workers. The data presented in this article were produced during my investigation about the collective action of railway workers between the late sixties and early seventies. It is based, fundamentally, on union and the aforementioned public company documentation.

Keywords: State railways administration, railways workers, Uruguay, sixties.

* Departamento de Historia Americana, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). sabrialvareztorres@gmail.com

1. Introducción

El estudio de la historia de los trabajadores incluye múltiples dimensiones (sociales, económicas, geográficas, políticas, filosóficas)¹. El abordaje desde una perspectiva relacional (que parte del supuesto que el agente social “trabajadores” se configura en relación con otros agentes sociales) obliga a aproximarse a la historia económica. Este artículo presenta algunos datos producidos en una investigación centrada en el estudio de una serie de acciones colectivas de trabajadores ferroviarios entre fines de los sesenta y principios de los setenta. Estas acciones colectivas (desde la negociación con autoridades, la búsqueda de articulación con los usuarios, hasta los paros y huelgas) estuvieron orientadas, fundamentalmente, a la reivindicación de mejoras laborales y salariales y en las condiciones de vida de las familias ferroviarias. Sin embargo, también delinearón propuestas de solución a la crisis de la empresa que excedía sus reivindicaciones y los colocaba como defensores de una parte del “patrimonio nacional”. En ese breve, pero intenso período histórico, los ferroviarios enfrentaron las consecuencias de crisis del país y de la empresa que los empleaba (Administración de Ferrocarriles del Estado –en adelante: AFE). También resistieron a la implementación de una serie de medidas que ponían en cuestión la preservación de su fuente de empleo y empeoraban sus condiciones de trabajo y de vida (Alvarez, 2022).

La compleja situación que enfrentaba AFE en el período estudiado, debe ser considerada dentro de un proceso de larga duración. Hay un consenso entre los estudiosos del sistema ferroviario uruguayo que puntualiza que entró en una larga crisis hacia la década de 1930, como consecuencia de la crisis general y la permanente falta de inversiones de las empresas británicas encargadas de suministrar este servicio público. Si bien luego de la nacionalización (1948-1952) se intentó revertir este proceso, las medidas fueron contradictorias e insuficientes. A su vez, desde mediados de los años cincuenta, Uruguay atravesó una sucesión de crisis económicas consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. A lo largo de los sesenta se ensayaron distintas respuestas que no lograron superar, salvo breves períodos, los graves problemas que se atravesaban. Estas crisis significaron para los trabajadores aumento del costo de vida, deterioro del salario real, aumento del desempleo y subempleo, emigración económica. Estos problemas derivaron en una profundización del conflicto social (Finch, 2005, pp. 246-250). Todo esto impactó, también, en los trabajadores ferroviarios.

Los abordajes historiográficos sobre el período de referencia se han centrado en el análisis del proceso de deterioro institucional y la conflictividad social y política que habría conducido a la dictadura civil-militar instalada en junio de 1973. El objetivo de este artículo es mostrar, desde un encuadre principalmente descriptivo, cómo la crítica situación de una empresa y algunas decisiones políticas tomadas por las autoridades nacionales y el organismo impactaban en su desarrollo y, como corolario, en los trabajadores. Cabe decir que el período trabajado fue de importante movilización y acción reivindicativa de los trabajadores que, de acuerdo a lo que expresaban, respondía a la situación de crisis del servicio y las propuestas de “recuperación” que ponían en cuestión sus condiciones de trabajo y de vida. En segundo lugar, en el período se elaboraron una serie de propuestas de reestructuración del servicio que, si bien no se lograron implementar en su totalidad (en parte, por la capacidad de resistencia de los trabajadores organizados) evidencian la preocupación por atender la situación caracterizada como crítica.

La variable económica ha tenido peso en la interpretación de las causas de este proceso, pero no se ha incorporado de manera sostenida el estudio de las consecuencias en las condiciones de trabajo y de vida de la población como se procura hacer aquí. En este texto presento un conjunto de datos cualitativos y cuantitativos que demuestran cómo la situación financiera de una empresa pública y las decisiones políticas tomadas para intentar transformarla impactaban en el trabajo y la vida de sus empleados. El abordaje de este caso, además de contribuir en la preservación de la memoria y el conocimiento histórico de este sector laboral, permite observar cómo la implementación de políticas económicas liberales (acompañadas del avance del autoritarismo) impactó en la vida de la población². El caso ferroviario

¹ Uso el género masculino gramatical para agilizar la lectura. Aunque en él incluyo siempre a mujeres y otras orientaciones sexo-genéricas.

² El historiador económico británico Henry Finch plantea que el paquete de medidas “estabilizadoras” que se implementaron durante el primer gobierno colegiado de la alianza herrero-ruralista (1958-1962) y durante el gobierno conducido por Jorge Pacheco Areco (1967-1972) se inspiraban en la ideología del “liberalismo (o neoliberalismo) económico.” Estos tenían como cometido central afianzar el “mercado libre y la libre competencia,

resulta relevante porque se trataba de un servicio monopólico estatal con presencia, en aquel momento, en una parte importante del territorio nacional. Además, el trabajo ferroviario puede ser considerado un sector laboral “estratégico” en la política sindical³. Asimismo en algunos momentos del período protagonizaron conflictos laborales que fueron objeto de respuesta de diversos actores sociales, políticos y económicos. Cabe señalar que la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) en su I Congreso ordinario (1969) definió que, entre otras federaciones como la de funcionarios de OSE y trabajadores frigoríficos, la Federación Ferroviaria tenía un lugar reservado para integrar el Secretariado Ejecutivo de la Convención una vez que definiera integrarse a esta. Esto hace pensar que la participación de los ferroviarios en la estrategia sindical de la CNT era relevante en tanto tenían la capacidad de trastocar el funcionamiento de parte de la economía afectando el transporte de cargas y pasajeros. Hasta el momento de la afiliación en 1972 participó en calidad de organización “fraternal” de la CNT.

Es difícil ponderar la importancia de los ferroviarios en el mundo del trabajo de la época ya que no existen trabajos que analicen la generalidad de ese universo. De todos modos, algunos datos permiten hacerse una idea de su importancia en términos cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, según el Censo nacional de funcionarios públicos de 1969 para ese entonces había 213.001 personas empleadas por el Estado lo que representaba aproximadamente un 20% de la población económicamente activa. Estas personas cumplían diversas funciones administrativas y garantizaban el funcionamiento de servicios públicos básicos como el abastecimiento de agua y combustible, salud, educación y transporte. Algunas de esas tareas incluían trabajo de tipo industrial como el desarrollado en los talleres de AFE. Del total de cargos ocupados el 34% correspondía a la Administración Central, Poder Judicial, Poder Legislativo y “organismos varios” y el 26% a las empresas públicas; el resto se distribuía entre entes de enseñanza (19%), gobiernos municipales (14,2%), bancos del Estado (4,1%) y organismos de la seguridad social (2,7%). Los empleados por empresas públicas eran 55406. Dentro de éstos, el 27% trabajaban para la Administración general de las usinas y teléfonos del Estado; el 21,2% en la Administración Nacional de Combustibles y Portland y el 18,3% en AFE (ONSC, 1970, cuadros I y VII).

La bibliografía sobre la historia de los trabajadores ferroviarios en Uruguay es casi inexistente. Los principales aportes provienen de las memorias de un ex ferroviario (Olivera, 2010-2012) quien da cuenta, desde la mirada sindical, de la desafiante situación que atravesaban en el período. Los trabajos de la historiadora económica Magdalena Bertino y sus equipos muestran que entre fines de los sesenta y principios de los setenta en AFE hubo un marcado descenso en los rubros gastos e inversiones acompañado de un marcado deterioro en los ingresos. Señalan Bertino et al. (2019) que desde 1957 “cesó el crecimiento del PBI, y el deterioro de los sectores de la economía con mayor significación en el transporte se manifestó en el estancamiento de la demanda de transporte terrestre de carga. Pero mientras el transporte automotor de carga creció débilmente, el ferroviario sufrió una significativa caída.” Con esto se ponía fin a la etapa de “apogeo y crisis del estatismo” en AFE (Bertino et al., 2019, pp. 138-139). A su vez, Araya et al. (2013) afirman que entre 1957 y 1972 hubo “una retracción de la actividad de AFE, motivada por el inicio del estancamiento económico, la competencia de automotor (ómnibus y camiones), el mal estado de las instalaciones, la deficiencia e insuficiencia del material rodante y especialmente de la fuerza de tracción, junto con su continuo deterioro.” Entre 1967 y 1972 “el tráfico ferroviario se contrajo hasta llegar a una situación crítica” (Araya et al., 2013, p. 10).

Esta información relativa a la situación de AFE denota la importancia del período analizado como momento de profundización de la crisis en la que se encontraba el servicio ferroviario bajo monopolio estatal y el inicio de una serie de transformaciones. Éstas, se implementarían, finalmente, durante la dictadura cívico militar (1973-1985) y el primer gobierno de Julio María Sanguinetti que viabilizaron la creciente privatización del servicio y la eliminación del transporte de pasajeros. Este complejo período como reacción contra el dirigismo estatal y el intervencionismo del Estado en la economía, a los que se consideraba causantes de la distorsión de los precios y del sistema productivo”. (Finch, 2005, pp. 255-256 y 263).

³ El historiador estadounidense John Womack Jr. sostiene que “las ‘posiciones estratégicas’ son las que dan poder técnico, ‘poder de interrupción’ o ‘poder disruptivo’ y la posibilidad de interrumpir la producción en toda la planta.” Esta idea se puede trasladar para pensar las estrategias sindicales en un específico contexto económico e identificar a sectores laborales con capacidad de presionar y garantizar el cumplimiento de medidas gremiales. (Womack, 2007, pp. 20-26).

económico y político de la empresa coincide con un momento en el que los trabajadores llevaron adelante diversas medidas de lucha para afrontar la crítica situación que impactaba en sus condiciones de trabajo y de vida.

Para aproximarme al tema y al período trabajé a partir del relevamiento y análisis de documentación preservada por el ex ferroviario Raúl Olivera que fuera producida por la Federación Ferroviaria y las Uniones ferroviarias del ex ferrocarril central y el ex Midland, así como de distintas agrupaciones de trabajadores ferroviarios⁴. A esto se sumaron datos provenientes de Memorias, Balances y Presupuestos de AFE de los años 1968 a 1973 y estudios sobre el problema ferroviario encontrados en 2017 en la Biblioteca de AFE localizada en el barrio Peñarol de Montevideo. La documentación de la empresa permite seriar datos relativos a su situación financiera, el tráfico de cargas y pasajeros, inversiones, gastos y administración del personal. De este conjunto informativo seleccioné las consideraciones cualitativas vertidas por las autoridades intermedias (como gerentes de distintos sectores de AFE) sobre la situación de la empresa y los datos relativos a la cantidad de trabajadores y sus salarios sin analizar en detalle el devenir financiero ya que excedía el objetivo de la investigación centrada en la acción colectiva de los trabajadores.

En la primera parte del artículo realizo una caracterización exploratoria de la situación económica y política de la AFE. Luego se presenta una descripción de los trabajadores del servicio. Por último, analizo distintos factores que hacen a las condiciones de trabajo y de vida en el período.

2. AFE a fines de los sesenta y principios de los setenta

Según analizaron Bertino, Díaz y Moreira el sistema de transporte ferroviario llegó a su “pico” de desarrollo en la década de 1930. Al momento de su nacionalización (entre 1948 y 1952) el estado de la infraestructura ferroviaria era malo. En 1963, AFE llevó adelante un plan de modernización que consistió en la compra de locomotoras diésel que sustituyeron a aquellas que funcionaban a vapor (Bertino et al., 2019, p. 138). Sin embargo, la modernización de parte del parque tractivo no fue acompañada con la adaptación de los talleres existentes y la capacitación del personal. Además, tampoco se implementaron las medidas sugeridas por la misión francesa Sofrerail en 1959, reiteradas por la Comisión de inversiones y desarrollo económico, CIDE (1966, p. 116)⁵.

Como consecuencia, a principios de la década de 1970 algunas locomotoras diésel se dejaron de utilizar y se volvieron a poner en marcha locomotoras a vapor. A su vez, según identificó la CIDE, desde mediados de los cuarenta

“la vía se ha visto afectada especialmente por la falta de renovación de rieles, durmientes y accesorios en general. En general puede decirse que solo el 23% de la red ferroviaria se encuentra en buenas condiciones de circulación y admite velocidades de hasta 80 kms por hora. Del resto, el 34% se encuentra en condiciones regulares y el otro 43% agrupa líneas cuya vida

⁴ Raúl Olivera militó en la lista 1 de la Unión Ferroviaria hasta 1973. Además, estuvo vinculado con la Resistencia obrero-estudiantil y el Partido por la Victoria del Pueblo. Desde hace años milita en la defensa de los Derechos humanos a través del Observatorio Luz Ibarburu. Para saber más sobre su colección documental ver: Alvarez (2020). La Federación Ferroviaria obtuvo su personería jurídica en 1946. Estaba integrada por tres organizaciones sindicales: la Unión Ferroviaria del Ferrocarril Central, la Unión Ferroviaria del Midland y la Sociedad de Conductores de Coches Motores. La Unión Ferroviaria del Ferrocarril Central nació en 1941 y representaba al personal de la empresa de capital británico “Central Uruguay Railway Limited”. En 1960 una reforma de su Estatuto dispuso que la organización representaría a todo el personal de AFE. A pesar de esto la “Unión Ferroviaria del Midland” (que aglutinaba a los trabajadores de las secciones de AFE correspondientes a lo que fuera la empresa de capitales británicos “Midland Uruguay Railway” que alcanzaba el noroeste y norte del país) y la “Sociedad de Conductores de Coches Motores” siguieron existiendo, por lo menos, hasta 1973. Todos los documentos producidos por organizaciones y nucleamientos de trabajadores ferroviarios empleados en este trabajo se encontraban en el archivo personal de Raúl Olivera en el año 2017 cuando fueron consultados.

⁵ En 1959 AFE solicitó a la empresa francesa Sofrerail la realización de un estudio para el mejoramiento del sistema ferroviario uruguayo. Las principales recomendaciones fueron las siguientes: supresión de 624 kms. de vía (21% del total), el cierre de 10 estaciones, transformación de 16 estaciones en paradas y el cierre de 32 paradas (CIDE, 1966, p. 116).

útil se encuentra sobrepasada o, por su mantenimiento deficitario, admite sólo velocidades comprendidas entre 40 y 60 kms por hora” (CIDE, 1966, pp. 106-107).

Esta situación, como veremos más adelante, se mantuvo prácticamente incambiada.

Aseveran Bertino, Díaz y Moreira que desde los primeros años de funcionamiento de AFE “el déficit financiero fue cada vez mayor, y llegó a su punto máximo en 1965. Luego fue disminuyendo, aunque los resultados operativos nunca llegaron a ser positivos.” (Bertino et al., 2019, p. 142). A su vez, entre 1967 y 1972 “los volúmenes transportados de pasajeros y de cargas se redujeron en alrededor del 50%, mientras el nivel tarifario del primero cayó un 12% con respecto al índice de precios al consumo; y el segundo en un 19%. El resultado fue una reducción de los ingresos reales de la empresa en un 68%. Asimismo, hubo tendencia creciente en gastos hasta 1966 debido a las inversiones de las primeras décadas” (Bertino et al., 2019, pp. 144-145).

Bertino, Díaz y Moreira ensayan una explicación del descenso “casi continuo” de los ingresos de AFE. Entre las causas identifican “las crisis económicas que enfrentó el país, las limitaciones en la oferta de AFE por las carencias de sus instalaciones y materiales y el mantenimiento de tarifas bajas” (Bertino et al, 2019, p. 144). El “Plan Nacional de Desarrollo económico y social” de la CIDE diagnosticaba que la demanda de transporte terrestre estaba saturada por la oferta de servicios automotores y ferroviarios y la falta de una política estatal de complementación. A su vez, señalaban que “el transporte automotor, tecnológicamente está mejor capacitado que el ferrocarril en distancias medias y cortas para el transporte de pequeños volúmenes” y que el servicio de pasajeros ofrecido por los autobuses era mejor que el ferroviario (CIDE, 1966, p. 105)⁶.

En las Memorias anuales de AFE de 1969 y 1971, las autoridades registraron un descenso en el transporte de Hacienda (48% y 50%) seguido por el de pasajeros (22% en 1969, sin datos para 1971) y cargas generales (10% y 11%). También reconocían el “déficit de funcionamiento del material tractivo y rodante” por falta de repuestos y “vetustez del parque” lo que llevó a la “supresión de varios servicios” (AFE, 1970b, s.n.p). A ello se agregaban una serie de problemas como la disminución intermitente de la demanda de transportes de Hacienda (empeorado por las reiteradas vedas de la época), las deudas de clientes privados y públicos y la ya mencionada creciente competencia del transporte automotor (AFE, 1969 y 1970b).

Es importante subrayar que con la Reforma Constitucional de 1967, la gestión de los Entes autónomos y servicios descentralizados sufrió algunas modificaciones. La Constitución de 1967 aumentó la capacidad de control del Ejecutivo sobre la dirección de los Entes autónomos y servicios descentralizados eliminando el sistema de “tres y dos” establecido en la Constitución de 1952 que consistía en que la mayoría designaba tres y la minoría mayor dos, pretendiendo, así, generar un mecanismo de co-participación política. Además, establecía que para los casos de AFE y OSE la designación de los Directores sería potestad del Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros “previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas” con dos tercios de votos de los miembros de las cámaras (Nahum et al., 1998, pp. 50-51).

⁶ La lectura de la CIDE incorpora la dimensión política del problema del sistema de transportes especialmente, el ferroviario. Si bien no es objetivo de este trabajo profundizar en este asunto que merecería un estudio de mayor alcance, hay algunas pistas que invitan a considerar el papel de las políticas de gobierno nacional en el deterioro/ crisis del sistema ferroviario. En este sentido, algunas conclusiones a las que arriba el historiador económico brasileño Ivanil Nunes pueden servir para pensar el caso uruguayo. En un trabajo sobre la transformación del modelo de negocios ferroviario en Argentina y Brasil entre 1940 y 1970 señala que luego de la segunda guerra mundial “los déficit operacionales del ferrocarril se volvieron crónicos”. Pero, valga la extensa e ilustrativa cita, “en el período comprendido entre 1950 y 1990, la opción clara hecha por dichos Estados (argentino y brasileño) por el sistema de carreteras ha implicado el desmantelamiento de una parte de la red ferroviaria (...) al mismo tiempo que se comenzó a destinar la red ferroviaria para cuidar a un selecto grupo de usuarios de transporte de carga. Con la retirada de las líneas no rentables, que tuvo lugar en ambos países, junto con reducir la oferta de algunos servicios, como el transporte de equipaje, animales, y en particular el transporte de pasajeros (...) se hizo posible la reducción del personal, con lo cual se aumentó la productividad de la mano de obra. Estos factores, entre otros, motivaron el retorno de la iniciativa privada al sector en la década de 1990, principalmente por el hecho de que estas compañías ferroviarias se diferenciaban, y mucho, de aquellas empresas deficientes que habían sido estatizadas cerca de cuatro décadas atrás.” (Nunes, 2018, pp. 309-310).

A pesar de este incremento en la capacidad de designar las autoridades de AFE, el 28 de junio de 1968 el Presidente Jorge Pacheco Areco decretó su intervención (habilitado en el marco de la implementación de Medidas prontas de seguridad) arguyendo que los directores políticos no estaban contribuyendo en superar la crítica situación.⁷ Designó al Ing. E. Mario Peyrot como Presidente del Directorio, al Dr. Iberio J. Balay como Vice-presidente y al Ing. Julio M. Methol como Director. Tanto Peyrot como Methol, según el diario comunista *El Popular* eran “funcionarios del organismo con destacada actuación en el terreno profesional” (*El Popular*, 1968b). Peyrot, a su vez, fue director de obras del municipio de Montevideo durante la Intendencia del Ing. Germán Barbato (1947-1954). Balay integraba AFE desde hacía 20 años como abogado asesor. Era diputado por la lista 15 y asesor del Ministro de Economía (interino) Francisco Forteza. Methol era el jefe de Departamento de estudios de AFE y se había desempeñado en el sector “Transporte” de la OPP (*El Popular*, 1968b). En 1971 y 1972 el Presidente del Directorio fue Jorge Baliñas Barbagelata, quien se había desempeñado como Secretario de Gerencia General en 1958, 1962, 1965, 1967, 1968 y 1969. De esta forma, el Directorio de AFE quedó directamente supeditado al Poder Ejecutivo. Si bien en varios momentos el Directorio reclamó mejoras a los Ministerios de Economía y Transportes, Turismo y Comunicaciones, se signó a lo que estos organismos definieran.

En el marco de la política general de los gobiernos de Pacheco Areco y Bordaberry, orientados por ideas liberales en materia económica, AFE tenía como principal cometido controlar su déficit. Para ello las autoridades buscaron disminuir la cantidad de funcionarios, priorizar los servicios rentables y mejorar la recaudación, lo que llevó al aumento de tarifas. Estas medidas fueron resistidas por los trabajadores organizados que entendían que AFE debía priorizar su rol social por sobre el económico (además de que buscaban defender su fuente de empleo). Para ello debía garantizar el acceso y contribuir en la formación de precios de los servicios de transporte, públicos y privados. Las medidas implementadas por los trabajadores fueron respondidas por el Directorio y el gobierno a través de diversas formas de represión y disciplinamiento a los trabajadores que participaran de las medidas gremiales. Por ejemplo, en julio de 1968 fue allanado el local sindical de la Unión ferroviaria; durante el período abordado fueron varios los militantes sindicales que fueron encarcelados. Asimismo, el Directorio dispuso sanciones y descuentos a los trabajadores que ejercían su derecho de huelga, amparándose en las medidas de excepción dispuestas por el Poder Ejecutivo desde junio de 1968. También, hubo desalojos de espacios laborales donde se desarrollaban medidas gremiales. Todas estas medidas servían para ejercer el control y la disciplina sobre la fuerza de trabajo que, presuntamente, estaba cuestionando a la autoridad y haciendo peligrar el funcionamiento de la empresa. Esto generó una tensa relación entre los representantes gremiales a las instancias de negociación con el Directorio y, en algunas circunstancias de integrantes del Directorio con otros actores del gobierno que daban mensajes contradictorios a los trabajadores y la opinión pública prometiendo mejoras que no concretaban.

De todos modos, a pesar de las intenciones de las autoridades se puede observar que el número de trabajadores aumentó levemente. Asimismo, los ferroviarios organizados (con el apoyo de usuarios del servicio) lograron que se vertieran fondos por fuera de las designaciones presupuestales o que se aumentaran los montos que pretendían votarse en las Rendiciones de cuenta. También lograron que se aumentaran distintas compensaciones extra-salariales que significaban un importante porcentaje del salario total.⁸ Al mismo tiempo, desaceleraron el ritmo de aumento de las tarifas de transporte de pasajeros que afectaban, principalmente, a otros trabajadores y sus familias en tiempos de carestía generalizada.

En este contexto se produjo un movimiento organizativo en torno a las demandas que trascendió a los ferroviarios y logró que se acoplaran distintos actores sociales y políticos a los reclamos.⁹ De este

⁷ El decreto de aplicación de “Medidas prontas de seguridad” del 13 de junio de 1968 preveía, en su artículo 4º, la posibilidad de “intervenir, de considerarse necesario, los organismos del dominio industrial y comercial del Estado que por sus propios medios no lograran asegurar la regularidad de sus servicios perturbados, así como adoptar los medios, procedimientos y disposiciones conducentes a mantener la continuidad de los servicios públicos esenciales.” (Consejo de Ministros, 1968) Amparados en esta disposición, el 28 de junio el Consejo de ministros resolvió intervenir AFE y UTE. (*El Popular*, 1968a).

⁸ En el Anexo 2 se exponen datos relativos a la composición de la masa salarial en AFE, en la que se incluye el monto total de lo que se puede denominar como salario indirecto. Se entiende por salario indirecto las compensaciones que percibían por distintos acuerdos con la empresa y el pago de haberes por derechos adquiridos en materia de seguridad social.

⁹ Por ejemplo, en noviembre de 1967 se realizó el Primer encuentro ferroviario pro-recuperación de AFE en

modo, lo que se fue constituyendo como “el problema ferroviario” logró repercusión pública y obligó a que el gobierno explicitara su postura en momentos que daba señales confusas. Esto lo hizo de forma contradictoria realizando periódicamente promesas de mejoramiento que luego incumplía y que eran denunciadas por la gremial de trabajadores. Hay que señalar también que el elenco de gobierno no actuó de modo homogéneo (complejizando aún más la situación). Intermitentemente, el Directorio de AFE decía una cosa, la que contradecían desde los ministerios y viceversa. Esto podría ser interpretado como una estrategia que facilitaba la dilatación de las decisiones definitivas. A esto respondieron trabajadores organizados con distintas medidas que pretendían aclarar posiciones.¹⁰ Se podría pensar que, en este sentido, contribuyeron a la explicitación de la política de la empresa pública y su modificación parcial.

3. Los trabajadores de AFE

De acuerdo a las Memorias anuales de AFE, el número total de funcionarios sufrió pequeñas modificaciones al alza a lo largo del período.¹¹ De acuerdo a lo que se puede observar en las Tablas 1 y 2, en comparación con Argentina y Brasil el número de trabajadores empleados en servicios ferroviarios en Uruguay era mayor en relación al número de kms. de vía. A su vez, era menor que en Argentina respecto del número de pasajeros.

Tabla 1 Cantidad de empleados por kms. de vías férreas en Argentina, Uruguay (1970) y Brasil (1971)

	Empleados	Kms de vías férreas	Cantidad de empleados por kms de vías férreas
Argentina	145460	39905	3,64
Uruguay	13559	2975	4,55
RRFSA (1971)	120515	32102	3,75

Fuente: Elaboración propia en base a datos de tablas 1, 13 y 14 en Nunes (2018, p. 278, 306 y 308) para Argentina y Brasil y AFE (1971).

Paysandú y en diciembre la actividad “Pro-mejoramiento de AFE” en la ciudad de Mercedes. En enero de 1968 la Federación ferroviaria expresó su apoyo al movimiento conformado en contra de la clausura de parte de la línea Durazno-Trinidad. En noviembre de 1969 la Mesa “zona norte” de la CNT promovió la creación de un “movimiento en defensa de los ferrocarriles” en Facultad de Agronomía. Al mes siguiente se realizó una reunión con presencia de población y comerciantes de Maldonado y Punta del Este en la que resolvieron organizar un “gran movimiento zonal en defensa de los ferrocarriles”. En julio de 1970 se realizó el segundo congreso regional “Pro-recuperación” de AFE en la ciudad de Salto (Unión ferroviaria, 1967a, 1967b, 1967c, 1968b y 1969b; Federación Ferroviaria, 1969b y 1970). Un indicio del alcance del apoyo logrado por los ferroviarios es que ante importantes conflictos gremiales desplegados en 1972 la prensa no fue tan crítica como lo fue con otros sectores laborales en el período. En ese mismo contexto se llevaron adelante actividades en las que se expresaba el apoyo de distintos sectores de la población en diversos puntos del país.

¹⁰ Un ejemplo evidente fue la puesta en funcionamiento de los trenes “bajo control obrero” en marzo de 1972, al inicio de la temporada turística de semana santa. A lo largo del período fueron reiteradas las solicitudes de aumento de las inversiones para el mantenimiento de la infraestructura, que recibieron como respuesta la negativa por parte del Poder Ejecutivo. Luego de la medida gremial mencionada, el Ministerio de Turismo transporte y comunicaciones se comprometió a destinar una importante suma de dinero para mejorar la infraestructura ferroviaria reconociendo la urgente necesidad de atender el problema.

¹¹ Para los años 1972 y 1973 los datos refieren a los trabajadores proyectados y no los efectivamente empleados.

Tabla 2. Relación entre el número de empleados y el transporte de pasajeros en Argentina y Uruguay en 1970

	Empleados	Pasajeros (millones)	Empleados millón de pasajeros
Argentina	145460	26,7	5449,98
Uruguay	13559	7,796	1739, 22

Fuente.: Elaboración propia en base a datos de tabla 13 en Nunes (2018, p. 306) para Argentina y AFE (1971).

El registro del número de funcionarios de AFE se realizaba de acuerdo a distintos criterios. El registro de los empleados por los distintos “programas” (gerencias) difiere del registro que los discrimina por “escalafones” ya que el primero no incorpora a los contratados mensualmente. Esto da una diferencia de un quinto aproximadamente. El total de personas empleadas en AFE (sin incluir los contratados) osciló entre 10269 en 1967 y 10719 (proyectados) en 1972.¹²

En la Tabla 3 se puede observar la evolución del número de trabajadores en cada “programa”. No se cuenta con datos específicos respecto de la cantidad de mujeres y varones que trabajaban en AFE en el período abordado pero de acuerdo a distintas fuentes se presume que ellas no habrían superado la quinta parte. En términos generales se observa una distribución de tareas por género: las mujeres empleadas en AFE trabajaban en tareas de oficina y servicios como limpieza (ONSC, 1971; Alcides Airaudó, Raúl Olivera, María Lemos y Lucas Peña, comunicación personal).¹³

En el período estudiado AFE contaba con cinco gerencias que organizaban la producción del servicio ofrecido y, por ende, al personal que la llevaba adelante. Dentro de estas se catalogaba al personal por escalafón obrero, técnico y semi-técnico. A continuación enumero y caracterizo brevemente a las cinco Gerencias y sus trabajadores:

1- de Explotación. Programaba y coordinaba todo lo referido a la corrida de trenes y el tráfico de pasajeros, mercadería y bultos. A su vez se encargaba del relevamiento de datos y fiscalización general. Como el resto de las gerencias se encargaba de gestionar a los empleados de su dependencia. De esta Gerencia dependían las estaciones que se encargaban de la recepción y distribución de cargas, facturación, pedidos de vagones, contabilidad de distintos movimientos, atención de la marcha de trenes, coordinación con el sector señalización y ejecución de maniobras en desvíos de las estaciones. Pasó de 3521 trabajadores en 1967 a 4659 en 1971.

2- de Material y tracción. Además de gestionar el personal de su dependencia y planificar especialmente aspectos técnicos, tenía la responsabilidad de la operativa del material tractivo en toda la red, su mantenimiento, así como de los vehículos auxiliares (grúas, zorras, camionetas.). Dependía de esta gerencia el Departamento de Talleres. En 1967 había 3249 funcionarios bajo la órbita de esta gerencia, en 1969, 2387 y en 1971, 3419.

3- de Vía y obras. Se encargaba de la conservación de edificios, viviendas, galpones, alcantarillas de toda la empresa, así como la maquinaria con la que se trabajaba. Asimismo, producía el balasto para la conservación de la vía para lo que contaba con una cantera en la localidad de Joaquín Suárez, Departamento de Canelones. Tenía también Oficinas centrales (en Montevideo) y Oficinas regionales (en Sayago, 25 de Agosto, Paso de los Toros, Toledo, Paysandú y Nico Pérez). Los trabajadores de “vía y obras” representaban aproximadamente un sexto del total de los funcionarios.

4- Repartición de señalización y comunicaciones. Como el resto de las gerencias, administraba el personal propio y sus gastos. Le correspondía la señalización eléctrica y mecánica en toda la red vial, mantenimiento de la red de comunicación propia del organismo (telefónica y telegráfica) y las

¹² En la documentación no se explicita a qué refieren con el término “proyectados” pero se infiere que remitía al número de trabajadores que planeaban emplear en un año.

¹³ Sería interesante hacer un estudio específico sobre las labores cumplidas, presumiblemente invisibilizadas, por las mujeres (esposas, suegras, hermanas) y los menores de las familias ferroviarias en Uruguay. La historiadora argentina Florencia Duva (2021), analizando el trabajo ferroviario desde una perspectiva de género, encontró que a principios del siglo XX tanto mujeres como menores cumplían tareas no remuneradas en estaciones y casillas de guardabarreras a lo largo de la vía. Si bien no fue un asunto en el que profundicé en mi investigación, hay indicios de que esta realidad también se daba en el Uruguay de las décadas de 1960 y 1970.

instalaciones eléctricas de los distintos edificios. Contaba con un Taller electromecánico en el que se trabajaba en el alumbrado de coches. Los trabajadores de este programa eran 295 en 1967 y 315 en 1972.

5- Gerencia General y Gerencia de Hacienda. Tenían como función principal la dirección y administración general, diseñando la política del organismo, su coordinación y ejecución. Incluía el servicio médico y proveería que satisfacían derechos básicos de las familias ferroviarias como la salud y la alimentación.

Tabla 3. Evolución del número de funcionarios de AFE distribuidos por “programas” (Gerencias).

	1967	1968		1969	1971	1972	1973
		Vigente	Proyectado			Proyectado	Proyectado
Explotación (prog. 1)	3521	3128	4845	4565	4659	4659	3635
Material y tracción (prog. 2)	3249	3187	2600	2387	3419	3419	3346
Vía y Obras (prog 3)	2223	1853	2098	2239	2456	2456	2286
Señalización y com. (prog 4)	295	308	319	325	315	315	334
Hacienda (prog. 5)	981	974	1119	1212	1109	1109	1136
Total	10269	9450	10981	10728	10719	10719	10737

Fuente: Elaboración propia en base a AFE (1967b, 1969, 1971 y 1973b).

Como ya se mencionó, los trabajadores eran catalogados de acuerdo a un sistema de escalafones y dentro de estos por “grados” (de 22 a 1) lo que configuraba un estricto ordenamiento jerárquico, similar al modelo impuesto por la patronal británica en la Central Uruguay Railway Company, la empresa de transporte ferroviario más grande al momento de la nacionalización del ferrocarril y la creación de AFE (Camors y Moyano, 2005, p. 286).

En el Proyecto de Presupuesto de AFE de 1969 se adjuntó el detalle de las funciones dentro de cada escalafón. El escalafón técnico incluía 42 funciones entre las que se contaban ingenieros, médicos, arquitectos, abogados, contadores, escribanos. En el escalafón semi-técnico se mencionaban 52 funciones entre las que había ayudantes de ingenieros y arquitectos, enfermeros, capataces. Dentro del escalafón administrativo había 84 funciones, desde los gerentes hasta los estacioneros y telegrafistas y representaban un 20% del total de los funcionarios. El escalafón obrero era el más numeroso en volumen de trabajadores (50% sobre el total) y en cantidad de funciones (sumaban 300), desde capataces y jefes hasta oficios variados. El 30% restante correspondía al escalafón técnico, semi-técnico y de servicios.¹⁴ En la tabla 4 se puede observar el número de trabajadores por escalafón.

Tabla 4. Evolución del número de funcionarios de AFE distribuidos por escalafón (1967-1973)

	1967	1968	1969	1971	1972	1973
Escalafón técnico	99	98	93	85	85	81
Escalafón semi-técnico	118	117	119	113	113	131
Escalafón administrativo	2374	2369	2677	2590	2590	2518
Escalafón obrero	7437	7378	7804	7884	7884	7649
Escalafón de Servicio	236	227	244	240	240	242
Contratados por mes	-	2786	2533	2647	2647	605
Total	10264	12975	13470	13559	13559	11831

Nota: Los datos de 1972 y 1973 eran los proyectados. Los otros años corresponde a los “vigentes”.

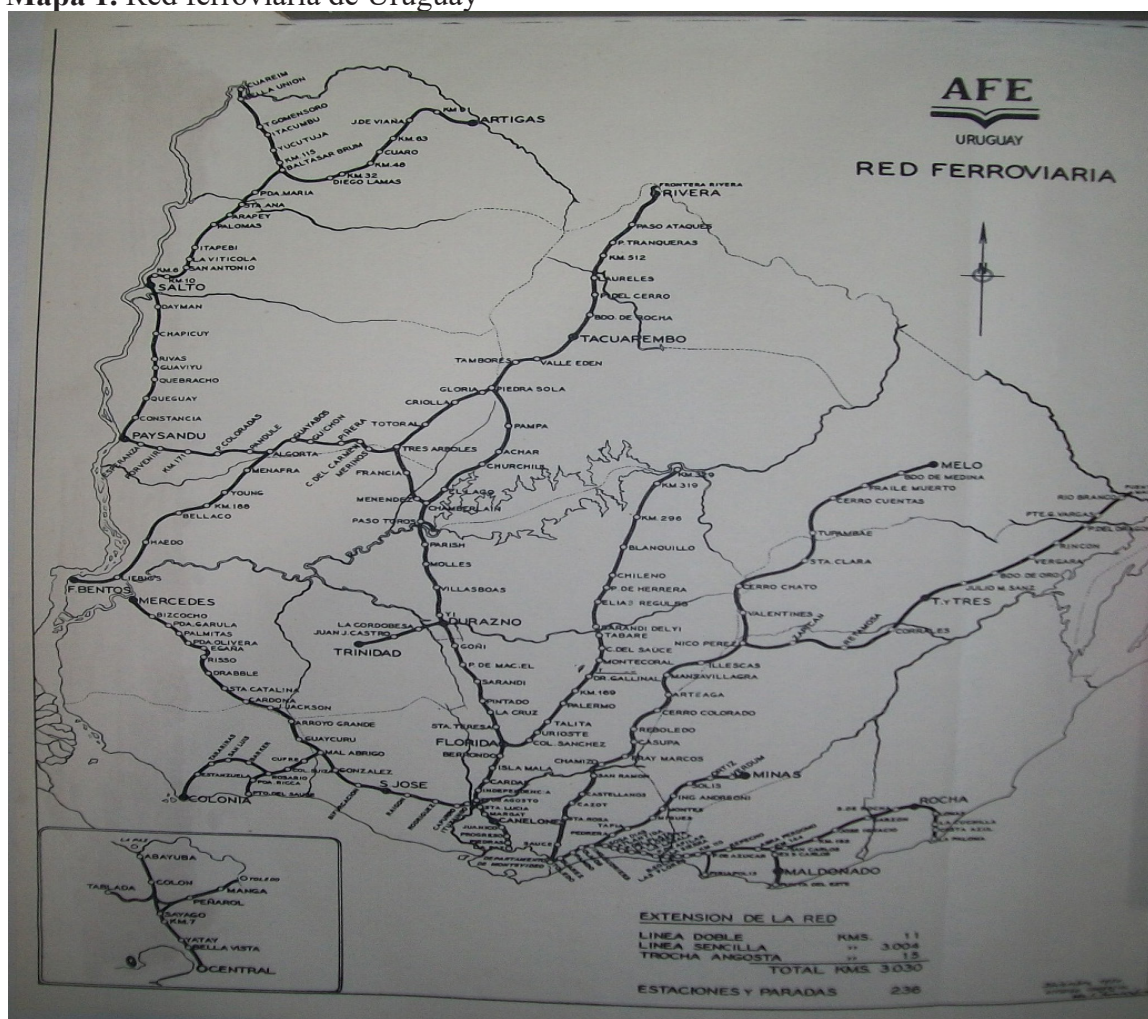
Fuente: Elaboración propia en base a AFE (1967b, 1969, 1971 y 1973b).

¹⁴ De acuerdo al Censo de funcionarios públicos mientras en la sumatoria de todo el personal de las empresas públicas el escalafón “obrero” representaba cerca del 50% de los funcionarios, en AFE eran el 70%. (ONSC, 1970, s.n.p)

De acuerdo a la información que aportan las Memorias de los años 1968 y 1969 respecto del personal de “tráfico” dependiente de la Gerencia de Explotación, se puede realizar una aproximación a la distribución espacial de este sector, que, al ser el más numeroso en el período, da una muestra del total. La mayor concentración estaba en el radio de Montevideo correspondiente a la “Superintendencia Estación Central” y las estaciones de “Sección Central”. Este conjunto representaba más del 40% del total del personal de tráfico. En segundo lugar las Estaciones de “Sección Paysandú” y de “Sección Sudriers”¹⁵ aglutinaban algo más de 11% cada una. En tercer lugar las Estaciones de “Sección Florida” y “Sección Paso de los Toros” reunían un 10% cada una. Por último, las estaciones de “Sección San José” y “Sección Nico Pérez” tenían un 6% y casi 9% respectivamente. Cada una de estas secciones organizaba, a su vez, las labores de estaciones ubicadas en zonas aledañas¹⁶.

Como se puede observar en el mapa 1 la mayor concentración de vías y, por ende, de trabajadores estaba en la zona centro-sur del país (70% del personal de tráfico), reflejo directo de la organización “radial” que tuvo el ferrocarril desde su expansión a fines del siglo XIX.

Mapa 1. Red ferroviaria de Uruguay



Reproducción fotográfica de: AFE (1967c). Imagen tomada por la autora.

Asimismo, hay que tener en cuenta la importante concentración de trabajadores en los talleres y remesas. En las remesas culminaban los recorridos de las líneas de ferrocarril y se hacía mantenimiento de las locomotoras y vagones. En el período abordado había talleres y remesas en funcionamiento en Estación Central, Bella Vista, Peñarol, Sayago, Florida, Sudriers, Nico Pérez, Paso de los Toros y

¹⁵ No cuento con un documento que explicita el alcance exacto de cada una de las secciones, pero en este caso se trata de la que tiene como centro a la actual localidad de Empalme Olmos, Depto. de Canelones.

¹⁶ En AFE (1967a) hay un anexo que detalla todas las estaciones del país.

Paysandú. Estos espacios laborales constituían centros de concentración de trabajadores y presencia de la empresa en el territorio cumpliendo un papel relevante en la producción del servicio ferroviario, su organización y gestión. Asimismo algunos de estos fueron de los principales centros de actividad colectiva reivindicativa de trabajadores. Entre ellos destacan los Talleres de Peñarol en Montevideo.

4. Condiciones de trabajo en AFE a fines de los sesenta y principios de los setenta

El deterioro de la infraestructura de toda la empresa (especialmente la tractiva y de los talleres) y algunas decisiones tomadas por las autoridades en cuanto al mantenimiento de la misma, determinaron que los trabajadores no pudieran desarrollar correctamente las tareas asignadas. En boletines de las agrupaciones y de las organizaciones sindicales de ferroviarios aparecen denuncias de distinto tipo que dan cuenta de un desgaste de condiciones básicas de trabajo. Por ejemplo, en agosto de 1969 el Directorio prohibió el uso del ascensor en Administración central excepto a los tres directores y algún jerarca. Esto afectaba a funcionarios con problemas de salud que trabajaban en esas instalaciones. Por otro lado, en abril de 1970 el Directorio suprimió el servicio de tren n° 135 de las 19.10 hrs. utilizado por funcionarios de AFE y de otras dependencias del Estado. Con esto los obligaban a trasladarse en ómnibus, con esperas de hasta 30 minutos (Seccional ferroviario del PCU, 1970).

Ese mismo año, la Resolución de Directorio de AFE n° 1997 estableció que los jefes de estación y los funcionarios de vía y obras debían hacerse cargo en adelante de los gastos de luz, agua e impuestos de las casas que la empresa les brindaba para poder cumplir su función. En distintos momentos la Federación Ferroviaria reclamó por la ropa de lluvia para los trabajadores de maniobras en estaciones que trabajaban expuestos a inclemencias climáticas. A su vez, el personal de limpieza de Gerencia General debió reclamar condiciones mínimas para cambiarse y bañarse llegando a costear un calentador de agua (Seccional ferroviario del PCU, 1969a, 1969b y 1970; Unión Ferroviaria, 1968a, 1968b, 1969a, 1969b, 1970a, 1970b, 1970c, 1971a, 1971b).

Otro problema detectado tanto por las organizaciones gremiales como por autoridades de AFE fue el del estado del material tractivo y las vías. Como mencioné páginas atrás, a principios de la década de 1960 se había modernizado parte del parque motor a través de su “dieselización”, pero, por falta de repuestos y de fondos para comprarlos, no se sostuvo el mantenimiento que demandaba. En abril de 1969 denunciaron que los Talleres de Peñarol podían llegar a cerrar ante la falta de repuestos y, por ende, de trabajo que realizar. Argumentaban desde la Unión Ferroviaria que, como “pantalla”, el Directorio decidió que se recuperaran trenes a vapor, mientras se estropeaban las nuevas locomotoras adquiridas años atrás. Aseveraban los sindicalistas que Peñarol ya no era el “Taller moderno que conocimos” ya que sus tareas se habían reducido a revisar que el material no generara riesgo de vida (Unión Ferroviaria, 1969c). Trabajadores de varios sectores de los Talleres denunciaban que estaban cumpliendo funciones que no les correspondían, en condiciones indecorosas y sin garantía de recibir el pago correspondiente (Unión ferroviaria, 1971b).

En agosto de 1972, la Asamblea de Capataces de Talleres Peñarol y Remesa Coches motores central envió una nota al Presidente del Directorio de AFE, Prof. Jorge Baliñas Barbagelata, en la que le hacían saber de la preocupación que les generaba el constante deterioro de las condiciones laborales (que impedían el correcto cumplimiento de sus tareas), el deterioro de la mano de obra y de los salarios. Según señalaban, los más capacitados se iban de AFE por falta de perspectivas, perdiendo las condiciones para capacitar a otros en el futuro. Todo ello, a pesar de las esperanzas que habían depositado en los planes de “recuperación” prometidos (Capataces Talleres Peñarol y Remesa Coches Motores Central, 1972). De hecho, en la Memoria anual de 1968 se advertía sobre “la imperiosa necesidad de una renovación masiva de vía en un porcentaje importante del sistema a efectos de ir paliando las situaciones más exigidas, pues a corto plazo ya no podría asegurarse el mínimo de estado compatible con la normal circulación de trenes” (AFE, 1968a).

En AFE (1970a) se señala que había desánimo y disminución de rendimiento en el personal por estar haciendo tareas que no les correspondía o estaban por debajo de su calificación. Entendían que la causa principal de esta situación eran las pésimas condiciones en las que se encontraba el material. Como indicador informaban que para julio de 1970 se contaba con 33 máquinas en funcionamiento diario que representaba el 44% del parque de locomotoras diésel eléctricas (AFE, 1970a, pp. 40-42).

Otro indicio del alcance del problema lo ofrece un informe presentado en enero de 1972 por la

Gerencia de material y tracción, en el que informaban de la crítica situación en la que se encontraban los talleres generales, mecánico y carpintería como consecuencia de la falta de personal y la dificultad para adquirir materiales necesarios de uso cotidiano. Esto llevaba al enlentecimiento del ritmo de trabajo y a la resolución de problemas por vías poco aconsejables desde el punto de vista técnico y económico, como, por ejemplo, intentando renovar material obsoleto. Señalaban que contaban con el 50% del personal que debía haber, el que, además, era de edad próxima a la jubilación, tratándose, justamente, de los trabajadores más capacitados que, de acuerdo al sistema de formación en oficios en el que se sostenía la capacitación de personal en AFE, se encargaban de enseñar a sus futuros relevos.¹⁷ Por este motivo observaban una disminución de la capacidad productiva de los talleres, un mal aprovechamiento de las capacidades de los trabajadores y malas perspectivas a futuro (AFE, 1972).

El sub-gerente de explotación, Ing. Jorge Camaño Podestá, informaba en abril de 1973 que era frecuente que “numerosos pasajeros” viajaran en los pasillos de los vagones “por falta absoluta de capacidad en los salones, pescantes y estribos” ante lo que eran “impotentes los esfuerzos del personal del tren y de las Estaciones para evitar estos hechos”. Esta sobrecarga del material tractivo se sumaba a “los efectos producidos por el estado precario en que se encuentra la estructura de la mayoría de nuestros salones de pasajeros”. Además, se estaban haciendo “esfuerzos fuera de los valores normales provocados por el estado en que se encuentran las instalaciones fijas de parte de la red” que generaban incertidumbre respecto de “las condiciones de seguridad con que se presta en determinados casos el servicio bajo la responsabilidad del Organismo.” (AFE, 1973a).

En un “Manifiesto al gremio” decía la Federación Ferroviaria en 1969 que todos estos problemas eran “una historia que viene de lejos” pero que en el último año se había “precipitado la hecatombe ferroviaria” (Federación Ferroviaria, 1969a). La agudización de los problemas arrastrados por años impactó en las condiciones para desarrollar la labor ferroviaria. Este problema se sumaba a otros, como el deterioro del salario real y las condiciones de vida.

5. Condiciones de vida de los ferroviarios uruguayos a fines de los sesenta y principios de los setenta

El desfinanciamiento de AFE impactó también en la asistencia médica y el acceso a bienes de consumo cotidianos. Según el artículo 5° del Convenio de compraventa de marzo de 1948 firmado entre las Compañías Británicas de Ferrocarriles y la Compañía del Puente del Cuareim con el Estado uruguayo, el personal de esas Compañías Ferroviarias mantendría los “beneficios de carácter social incluso los servicios habituales de Asistencia Médica, Caja de Auxilios y Proveeduría” (Nahúm, 2005, p. 257). Para el período que aborda este artículo existían varias filiales de la Cooperativa de consumo de AFE y las familias ferroviarias recibían asistencia médica a través del Hospital Británico y las instalaciones del Servicio médico de AFE en todo el país.¹⁸ La gestión de ambos servicios dependía de las Gerencias de Hacienda y General.

Hacia julio de 1969 la Federación ferroviaria y la Unión Ferroviaria informaban que AFE tenía importantes deudas con las farmacias que suministraban medicamentos a sus funcionarios, que decidieron no dar más productos a los trabajadores de AFE. Asimismo, el Hospital Británico amenazaba con no asistir a los enfermos ya que AFE le debía 12 millones de pesos (Comité de acción gremial de la Federación ferroviaria, 1969; Unión Ferroviaria, 1969a). El Directorio de AFE dispuso finalmente que

¹⁷ Según mencionaron los entrevistados y como se observa en fuentes de la empresa, el ingreso a la misma se realizaba, por lo general, en calidad de “meritorio”/“aprendiz” a edades que iban desde los 12 a los 18. Los “aprendices” podían pasar meses o años trabajando/aprendiendo un oficio sin percibir la misma remuneración que los trabajadores contratados o estables. Para ilustrar mínimamente sobre este mecanismo, cito un fragmento del Reglamento de trabajo del personal de Estaciones: “los Jefes de Estaciones, inculcarán a los meritorios desde la iniciación de la práctica, el correcto uso de los aparatos y el rígido cumplimiento de las normas, códigos y disposiciones sobre la materia.” (AFE, 1967a).

¹⁸ Para ese entonces la Cooperativa de Consumo de AFE proveía de productos de la canasta básica a unas 6000 familias y se encontraba en una situación financiera crítica que puso en cuestión su existencia. Tenía sucursales en distintos puntos del país (Peñarol, Paso de los Toros, Paysandú, Salto y Nico Pérez) y contaba con 90 empleados. Cerró finalmente en la década de 1980.

los funcionarios se debían atender en centros asistenciales de Salud Pública, aunque denunciaban desde el semanario “El Riel” que allí tampoco eran asistidos. Además, señalaban que, si bien el Directorio se había comprometido a reintegrarles los gastos que realizaran en farmacias, sólo lo hacían luego de un largo trámite que no siempre se resolvía (Seccional ferroviario del Partido Comunista del Uruguay, 1969a).

“El Riel” registró la primera “víctima” de la falta de asistencia médica en diciembre de 1969: se trataba de un funcionario con 26 años de servicio en AFE que no fue aceptado en el Hospital Británico “porque AFE no paga sus deudas”. El funcionario falleció finalmente en el Hospital Maciel (Seccional ferroviario del Partido Comunista del Uruguay, 1969a).

Luego de varias gestiones se fue resolviendo parcialmente el problema, aunque quedó como uno de los principales puntos a tratar en la agenda sindical. En “El Riel” se interpretaba que este tipo de medidas respondía a la política del gobierno que buscaba reducir lo que entendía como “exagerados” beneficios sociales de los funcionarios públicos. En agosto de 1970, a través de la Resolución de Directorio n° 1105/70 se fijaba el aumento de la cuota de afiliación de servicios médicos. Otro “golpe a una vieja conquista de los trabajadores.”(Seccional ferroviario del Partido Comunista del Uruguay, 1970).

Para hacer frente a estos problemas surgieron varias expresiones colectivas de los trabajadores. Por ejemplo, en 1967 a través de colectas contribuyeron en el mejoramiento del block quirúrgico en el Hospital Británico. Entre diciembre de 1967 y enero de 1968 se generaron una serie de movilizaciones en respuesta a una medida del Directorio que afectaba a enfermos crónicos (Unión ferroviaria, 1967a, 1967c, 1968a y 1968b).

Asimismo, conquistaron el “seguro sanatorial para los familiares de los funcionarios y jubilados ferroviarios” (establecido en la Resolución de Directorio 2825/67 de octubre de 1967). Con esta resolución lograron hacer llegar el servicio a 3500 ferroviarios que afiliaron a 16.154 familiares, luego de que el Directorio avalara que se descontara las cuotas de afiliación en los sueldos. De todos modos, en agosto de 1968, el Directorio Interventor derogó el decreto de creación del seguro, dejando desamparadas a cientos de personas (AFE, 1968b). Incluso, se negó a recibir a los delegados de la Federación ferroviaria para tratar el tema.

Hacia setiembre de 1971, una Hoja semanal informativa de la Unión ferroviaria llamaba a todos los ferroviarios a colaborar con la “Organización ferroviaria de la salud” que reunía a ferroviarios que bregaban por mejorar los servicios asistenciales que brindaba la repartición “servicio médico e higiene de AFE”. A través de los fondos recaudados pondrían en funcionamiento un nuevo local frente a Estación Central (Unión ferroviaria, 1971a y 1971b).

Otro capítulo de la pérdida de derechos adquiridos y el deterioro de las condiciones de vida de los ferroviarios decantó como consecuencia de las deudas que mantenía AFE con los proveedores y los empleados de la Cooperativa de Consumo. A los socios de la cooperativa se les descontaba la cuota de afiliación a través del salario. Estos fondos derivaban en el Ministerio de Economía que, finalmente, no los devolvía a AFE que se tenía que encargar de pagar a proveedores y empleados. Desde 1968 usuarios y empleados de la Cooperativa denunciaron que AFE no pagaba los salarios de los empleados. Además, mantenía importantes deudas con los proveedores, quienes comenzaron a negarse a comercializar con la mencionada Cooperativa, por lo que empezaron a escasear algunos productos (Cooperativa de producción y consumo del personal de AFE, 1968; Federación Ferroviaria, 1969a; Funcionarios de la cooperativa de consumo de AFE, 1969; Seccional ferroviario del Partido Comunista del Uruguay, 1969b; Comité de acción gremial de la Federación Ferroviaria, 1969).

De acuerdo a lo que señala un informe de la Oficina de estadísticas laborales del Departamento de Trabajo del gobierno de Estados Unidos, el deterioro de las cooperativas fue una generalidad en la época. Las “oficinas estatales” demoraban en enviar dinero perteneciente a las cooperativas lo que provocaba que muchas se encontraran en una “crisis financiera crónica” (U. S. Department of Labor, 1970, p. 66)

Además de estos problemas, los ferroviarios afrontaron un marcado deterioro de su salario real, variable básica para considerar las condiciones de vida de las familias de trabajadores. Para describir la evolución del salario real de los trabajadores ferroviarios en el período 1967-1972 recogí y sistematicé información disponible en los Presupuestos anuales de AFE referente a salarios básicos (nominales) por escalafón y grado. A fin de estimar la evolución del salario real, esta información fue contrastada con la

serie “Índice de precios al consumo-nivel general-total país-promedio anual (base diciembre de 2010)” del Instituto Nacional de Estadística (2018).¹⁹

Tabla 5 Evolución del salario real mensual de los funcionarios de AFE, por escalafón (1968-1973)

Salarios reales mensuales, en pesos actuales (base diciembre de 2010)						Variación anual (porcentaje)			
	1968	1969	1971	1972	1973	1968-69	1969-71	1971-72	1968-72
Escalafón especial									
Presidente	30.194	33.302	81.474	46.166	69.737	10 %	145 %	-43 %	53 %
Vice-Presidente	27.175	29.140	67.895	38.472	61.435	7 %	133 %	-43 %	42 %
Vocal	27.175	29.140	67.895	38.472	61.435	7 %	133 %	-43 %	42 %
Gte Gral		47.622	42.158	27.485	40.530		-11 %	-35 %	
Sub-Gte Gral		43.168	38.205	24.902	39.435		-11 %	-35 %	
Asesor técnico	33.636	38.797	34.367	22.400	34.570	15 %	-11 %	-35 %	-33 %
Asesor legal (abogado)	31.986	34.426	30.471	19.866	34.570	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
Sec. Gral	29.489	31.804	28.105	18.329	24.906	8 %	-12 %	-35 %	-38 %
Pro. Sec gral	27.456	29.556	26.143	17.037	23.279	8 %	-12 %	-35 %	-38 %
Asesor escribano	22.072	23.770	21.065	13.734	25.454	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
Srio de Actas	20.472	22.021	19.506	12.721	17.783	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
Srio de Comisiones	20.472	22.021	19.506	12.721	17.783	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
Escalafón técnico por grados									
1	36.072	38.797	34.367	22.400	38.106	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
2	33.636	36.175	32.001	20.863	35.715	8 %	-12 %	-35 %	-38 %
3	31.160	33.510	29.664	19.343	33.357	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
4	28.715	26.933	27.355	17.838	31.000	-6 %	2 %	-35 %	-38 %
5	27.336	29.431	26.057	16.988	28.642	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
6	24.346	26.184	23.171	15.108	25.454	8 %	-12 %	-35 %	-38 %
7	22.062	23.728	21.007	13.702	22.698	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
8	20.693	22.271	19.737	12.868	21.120	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
9	16.818	18.108	16.044	10.464	19.560	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
10	17.130	18.441	16.361	10.677	17.584	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
11	15.188	16.360	14.514	9.467	15.209	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
12	14.181	14.362	12.725	8.306		1 %	-11 %	-35 %	-41 %

¹⁹ Recuperado de: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/ipc-indice-de-precios-del-consumo>. Setiembre de 2018. El dato del salario nominal no incluye el salario indirecto percibido por los trabajadores, compuesto por las compensaciones que percibían por distintos acuerdos con la empresa y el pago de haberes por derechos adquiridos en materia de seguridad social. A diferencia de los datos del salario nominal/directo, discriminado por escalafones y grados, los salarios indirectos aparecen como masa conjunta por lo tanto no es posible incorporarlos en el análisis planteado que busca dar cuenta de la variación entre los distintos escalafones y grados de trabajadores. De todos modos, como posible aporte a otras investigaciones, se lo adjunta como Anexo 1. También adjunto una tabla en la que se encuentran los datos sobre salarios recogidos de los documentos de AFE mencionados, tal como allí aparecen. Agradezco a Carolina Román, Dra. en Historia Económica (Profesora Agregada de FCEA-UdelaR) por su invaluable asesoramiento para realizar una precisa lectura de los datos recogidos.

Salarios reales mensuales, en pesos actuales (base diciembre de 2010)						Variación anual (porcentaje)			
	1968	1969	1971	1972	1973	1968-69	1969-71	1971-72	1968-72
Escala fón semi-técnico, administrativo, obrero y de servicio por grados									
2	25.212	27.141	24.037	15.664	23.528	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
3	23.783	25.601	22.680	14.781	20.423	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
4	22.434	24.144	21.382	13.947	19.344	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
5	21.206	22.812	20.199	13.162	18.347	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
6	19.978	21.505	19.074	12.443	17.434	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
7	18.861	20.314	17.977	11.723	18.015	8 %	-12 %	-35 %	-38 %
8	17.814	19.190	17.025	11.102	15.741	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
9	16.818	18.108	16.044	10.464	14.927	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
10	15.902	17.109	15.178	9.892	14.213	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
11	15.006	16.152	14.312	9.336	13.516	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
12	14.181	15.277	13.533	8.829	12.868	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
13	13.406	14.445	12.812	8.339	12.254	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
14	12.661	13.654	12.090	7.881	11.656	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
15	12.057	12.988	11.542	7.521	11.208	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
16	10.769	11.614	10.301	6.720	10.195	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
17	10.457	11.281	10.013	6.540	9.962	8 %	-11 %	-35 %	-37 %
18	10.216	10.990	9.753	6.360	9.730	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
19	9.974	10.782	9.551	6.230	9.564	8 %	-11 %	-35 %	-38 %
20	9.733	10.573	9.378	6.115	9.414	9 %	-11 %	-35 %	-37 %
21	9.461	10.324	9.147	5.968	9.232	9 %	-11 %	-35 %	-37 %
22	9.209	10.116	8.974	5.853	9.099	10 %	-11 %	-35 %	-36 %
23	8.937	9.907	8.772	5.723	8.916	11 %	-11 %	-35 %	-36 %
Promedio						7 %	-11 %	-35 %	-38 %

Nota: Los datos para 1968, 1969 y 1973 son los proyectados, mientras que los de 1971 y 1972 son los denominados en la documentación como “vigentes”.

Fuente: Elaboración propia en base a Proyectos de Presupuesto de AFE y la serie “Índice de precios al consumo-nivel general-total país-promedio anual (base diciembre de 2010)” del Instituto Nacional de Estadística (2018).

El procesamiento de los datos de todo el período permite concluir que los ferroviarios, excluyendo al llamado “escala fón especial” (directorio, asesores y secretarios), sufrieron un descenso del salario real de 38% entre 1968 y 1972. Sin embargo, hay que tener presente las fluctuaciones inter-anales ya que hubo años de incremento salarial (como 1968) y caída (como 1972).

La Federación Ferroviaria junto con otros sindicatos de trabajadores públicos coordinados a través de la Mesa Sindical Coordinadora de Entes (MSCE), la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE) y el Departamento de trabajadores del Estado (DTE) de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) realizaron diversas propuestas al estado (patrón) para evitar que se siguiera deteriorando su salario. Una de ellas fue el pedido de un préstamo no-reintegrable que fue otorgado en 1971, previo a las elecciones nacionales. Sin embargo, la Unión ferroviaria denunciaba en enero de 1972 que luego del período electoral se notaba el aumento exorbitante de tarifas y de bienes de consumo básico (en algunos casos alcanzaba el 60%, mientras que los salarios solo un 15%); además que no les pagaban algunas compensaciones y no era claro si se les abonarían los préstamos aprobados (Unión ferroviaria, 1972).

Asimismo, hay que considerar que por “mala interpretación de la reglamentación” muchas veces no se pagaban las compensaciones o los beneficios sociales adquiridos o no se aplicaban los acuerdos que establecían sus aumentos (Unión ferroviaria, 1970a, 1970b, 1970c; Federación ferroviaria, 1972). Algunos

trabajadores optaban por realizar más horas extras para incrementar sus ingresos. Frecuentemente, esas horas extras trabajadas no eran abonadas.

Hay que tener en cuenta que los datos recogidos surgen de las proyecciones del Directorio de la empresa y no de lo efectivamente pago, en un período en el que fueron reiterados los atrasos en el pago de salarios directos e indirectos. Un dato significativo en relación a lo dicho es que entre 1967 y 1972 hubo, por lo menos, veintidós conflictos que tuvieron como su principal motivación el cobro de salarios y haberes adeudados. En este sentido, como señala el historiador Eric Hobsbawm, en la estimación de los ingresos de los trabajadores conviene contemplar la cantidad de horas de paro que estos puedan haber realizado (Hobsbawm, 1979, p. 125). Si bien no se cuenta con información precisa para realizar este cálculo, se puede presumir que los descuentos por paros impactaron, también, en el deterioro de los ingresos de las familias ferroviarias. Esto, combinado con el atraso en los pagos de salarios y el constante aumento de la inflación es de suponer que llevó a una caída más pronunciada del salario real que la que los datos permiten reconstruir.

En síntesis, se puede decir que fueron varias las consecuencias de la crisis de AFE y algunas decisiones tomadas por las autoridades en la vida de los ferroviarios: deterioro de las condiciones de trabajo y los salarios reales, empeoramiento en el acceso a servicios sanitarios y a bienes de consumo de la canasta básica. El descontento provocado por esto no hacía más que agudizar los problemas financieros y de gestión que afrontaba la empresa, puesto que predisponía más a los trabajadores a aplicar medidas de trabajo a desgano hasta la paralización parcial o total de actividades.

6. Conclusiones

AFE atravesaba, hacia fines de los sesenta y principios de los setenta, una situación crítica. Esta se evidenciaba, especialmente, en su incapacidad de mejorar los ingresos y ofrecer un servicio de transportes competitivo. Los problemas no eran nuevos, pero en el período analizado se agudizaron producto, también, del contexto de crisis que vivía el país. AFE entró, así, en una especie de espiral del que no podía salir a pesar de los distintos estudios técnicos y los (insuficientes) fondos vertidos para superar la situación. Todo esto redundó en la pérdida de clientes y la disminución de los ingresos que posibilitaran realizar los gastos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de producción del servicio.

Quienes producían el servicio (los trabajadores) se vieron directamente afectados por el complejo panorama. En este artículo, me centré en presentar algunas decisiones tomadas por el directorio de AFE que, de alguna manera, hacían pagar a los trabajadores el costo de la crisis. Y esto fue literalmente así. Como se mencionó, los trabajadores de estaciones tuvieron que comenzar a pagar las lamparitas de luz de las oficinas y las viviendas que les brindaba la empresa para cumplir su trabajo lejos de su residencia. También hice bastante énfasis en presentar información relativa a la situación de la infraestructura ferroviaria y observar cómo esta afectaba ya no sólo a los trabajadores, sino, también, a los usuarios del servicio.

Y, por último, analicé cómo en el período abordado al menos una parte de los ferroviarios enfrentó dificultades para garantizarse condiciones para acceder a dos servicios (derechos) como la alimentación y bienes de consumo básicos (a través de la Cooperativa de consumo de AFE) y a la salud (a través del Hospital británico y el servicio médico de AFE). A estos problemas se agrega el marcado deterioro del salario real que alcanzó al 38% entre 1968 y 1972.

Si bien el artículo se enfocó en aspectos descriptivos, deja planteadas algunas interrogantes en las que se espera seguir profundizando en futuras indagaciones pero que, también, buscan invitar a la reflexión y análisis. Por ejemplo: ¿por qué no se implementaron las propuestas de recuperación de AFE elaboradas por diversos equipos técnicos?, ¿cuál era el real alcance de la crisis?, ¿se podría hablar, como para el caso de Brasil y Argentina analizado por Nunes de políticas de desmantelamiento para la transformación del modelo de negocios ferroviario?, ¿cómo afectaron las medidas gremiales en la crisis?, ¿qué rol cumplieron los trabajadores organizados en el sostenimiento del servicio público ferroviario?

Bibliografía

- Araya, F., Bertino, M., Díaz, G. y Torelli, M. (2013). Evolución histórica de la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AFE) en Uruguay: factores determinantes de su desempeño. Montevideo, Uruguay: IV Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Alvarez, S. (2022). Trabajadores y sindicalismo ante la crisis y re-estructuración (Uruguay, 1967-1972): Apuntes a partir del caso ferroviario. *Contemporánea*, 15(2), 242–260. Recuperado a partir de <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/cont/article/view/1285>
- (2020) Comentario sobre la colección documental de Raúl Olivera y algunos documentos ferroviarios. En: <https://getig.wordpress.com/comentario-sobre-la-coleccion-documental-de-raul-olivera-y-algunos-documentos-ferroviarios/>
- Bertino, M., Díaz, G. y Moreira, C. (2019). Creación y trayectoria de una empresa pública uruguaya: La Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) en Uruguay. En T. Gómez y J.V. Olivares (comps.). *Los ferrocarriles en América Latina. Historia y legado (siglos XIX y XX)* (pp. 119-154). CABA, Argentina: EUDEBA.
- Camors, V. y Moyano, A. (2005). Disciplinamiento y paternalismo: las condiciones de trabajo en los talleres de ferrocarril en Peñarol. En AA.VV. *Psicología y organización del trabajo VI* (pp. 277-298). Montevideo, Uruguay: Psicolibros.
- Duva, F. (2021). Los trabajos de mujeres y menores en los ferrocarriles de la Argentina a comienzos del siglo XX. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, núm. 18, pp. 146-167.
- Finch, H. (2005). La crisis del modelo de sustitución de importaciones. 1955-1970. En H. Finch, *La Economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000*, Capítulo 7. (pp. 243-254). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Hobsbawm, E. (1979). La Aristocracia obrera en la Gran Bretaña del siglo XIX. En E. Hobsbawm. *Trabajadores. Estudios de historia de la clase obrera.* (pp. 269-316) Barcelona, España: Editorial Crítica.
- Nahum, B., Frega, A., Maronna, M. y Trochón, I. (1998). *El fin del Uruguay liberal.* Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (2005). Nacionalización de empresas británicas de servicios públicos 1947-1949. Serie escritos de Historia Económica. VI. Montevideo, Uruguay. Depto. de Publicaciones FCEA-UdelaR.
- Nunes, I. (2018). La transformación de los negocios ferroviarios en Argentina y Brasil entre las décadas de 1940 y 1990. En T. Gómez y J.V. Olivares (comps.). *Los ferrocarriles en América Latina. Historia y legado (siglos XIX y XX)* (pp. 275-312). CABA, Argentina: EUDEBA.
- Olivera, R. (2010-2012) *Unahistoria de los ferroviarios.* Recuperado de: <http://unahistoriadelosferroviarios.blogspot.com.uy/>
- Womack, J. Jr. (2007). *Posición estratégica y fuerza obrera. Hacia una nueva historia de los movimientos obreros.* México D. F., México: FCE. COLMEX.

Fuentes

- Administración de Ferrocarriles del Estado (1967a). Reglamento de trabajo del personal de Estaciones. RD. 367/67 del 9-2-67. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1967b). Proyecto de presupuesto. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1967c). Gerencia de vía y obras. Estudio discriminativo de la red ferroviaria. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1968a). Memoria anual. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1968b) Resolución de Directorio n° 1739/68. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1969). Proyecto de presupuesto. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1970a). “Temas ferroviarios. Situación actual del ente y medidas para recuperarlo”. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1970b). Proyecto de presupuesto de 1969. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1971). Proyecto de presupuesto. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1972). Información sobre talleres y tracción. Gerencia de material y tracción a Gerencia General. Documento interno. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.

- (1973a). Informe conjunto de las Gerencias de explotación y de material y tracción. Documento interno. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- (1973b). Proyecto de presupuesto. Montevideo. En: Biblioteca de AFE.
- Capataces Talleres Peñarol y Remesa Coches Motores Central. Compañeros de Talleres y remesas del interior. 10 de agosto, 1972. Volante. En: Colección de Raúl Olivera.
- Comisión de inversiones y desarrollo económico -CIDE- (1966). Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974 elaborado por la CIDE. Montevideo, Uruguay: CECEA.
- El Popular (1968a). Intervinieron UTE y AFE sustituyéndose a sus directorios. P. 12.
- (1968b). Comenzó el desmantelamiento en el servicio ferroviario. P. 12.
- Consejo de Ministros (1968). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Decreto n°. 383/968. Medidas prontas de seguridad. Montevideo.
- Comité de acción gremial de la Federación Ferroviaria (1969). Boletín n° 7. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- Cooperativa de producción y consumo del personal de AFE (1968). Boletín n° 1. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- Federación Ferroviaria (1969a). Manifiesto al gremio. Volante. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1969b). Boletín informativo. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1970). Agresión a la soberanía e interés nacional. Volante. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1972). Basta de mentiras y promesas. Volante. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- Funcionarios de la cooperativa de consumo de AFE (1969). Volante sin título. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- Instituto Nacional de Estadística-Uruguay (2018). “Índice de precios al consumo-nivel general-total país-promedio anual (base diciembre de 2010)”. Recuperado de: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/ipc-indice-de-precios-del-consumo>. Setiembre de 2018.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. Presidencia de la República. (1970). Datos preliminares. Primer Censo nacional de funcionarios públicos. Montevideo. S.d.e.
- Seccional ferroviario del Partido Comunista del Uruguay (1969a). Semanario El Riel. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1969b). Semanario El Riel. Boletín de emergencia n° 6. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1970). Semanario El Riel. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- Unión ferroviaria (1967a). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1967b). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1967c). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1968a). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1968b). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1969a). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1969b). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1969c). Tu hoja. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1970a). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1970b). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.

- (1970c). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1971a). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1971b). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- (1972). Hoja semanal informativa. Montevideo. En: Colección personal de Raúl Olivera.
- U. S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics. (1971). Labor Law and Practice in Uruguay. BLS Report 392. Geoffrey H. Moore, Commissioner. Washington D. C.

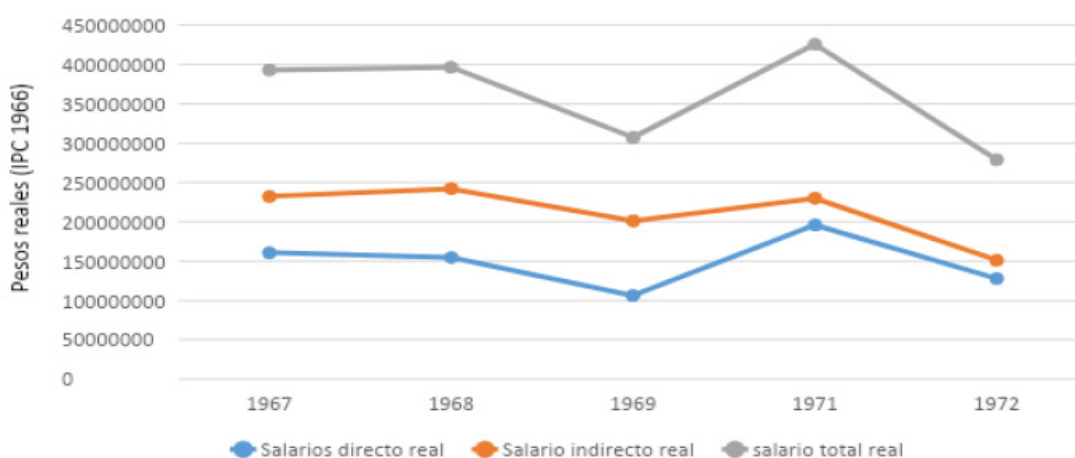
Anexo 1. Salario básico mensual de los funcionarios de AFE, por escalafón y grados de acuerdo a los proyectos de presupuesto de la empresa

	1966	1967	1968	1969	1971	1972	1973
Escalafón especial							
Presidente	-	-	30000	40000	141176	141176	420000
Vice-Presidente	-	-	27000	35000	117647	117647	370000
Vocal	-	-	27000	35000	117647	117647	370000
Gerente General	15 920	28 655	-	57200	73050	84050	244100
Sub-Gerente General	14 320	25 755	-	51850	66200	76150	237500
Asesor técnico	11 790	21 220	33420	46600	59550	68500	208200
Asesor legal (abogado)	11 1150	20 070	31780	41350	52800	60750	208200
Secretario General	10 180	18 325	29300	38200	48700	56050	150000
Pro. Secretario general	9 390	16 900	27280	35500	45300	52100	140200
Asesor escribano	7 300	13 140	21930	28550	36500	42000	153300
Secretario de Actas	6 680	12 025	20340	26450	33800	38900	107100
Secretario de Comisiones	-	-	20340	26450	33800	38900	107100
Escalafón técnico por grados							
1	12 740	22 930	35 840	46600	59550	68500	229500
2	11 790	21 220	33 420	43450	55450	63800	215100
3	10 830	19 495	30960	40250	51400	59150	200900
4	9 900	17 820	28530	32350	47400	54550	186700
5	9 330	16 795	27 160	35350	45150	51950	172500
6	8 190	14 740	24190	31450	40150	46200	153300
7	7 300	13 140	21920	28500	36400	41900	136700
8	6 760	12 170	“8A” 20560	26750	34200	39350	127200
9	6 120	11 015	16710	21750	27800	32000	117800
10	5 410	9 740	“10A” 17020	22150	28350	32650	105900
11	4 700	8 460	“11A” 15090	19650	25150	28950	91600
12	4 020	7 235	14090	17250	22050	25400	-

	1966	1967	1968	1969	1971	1972	1973
Escala fón semi-técnico, administrativo, obrero y de servicio. Por grados							
2	8 520	15 335	25050	32600	41650	47900	141700
3	7 960	14 330	23630	30750	39300	45200	123000
4	7 450	13 410	22 290	29000	37050	42650	116500
5	6 950	12 510	21070	27400	35000	40250	110500
6	6 500	11 700	19850	25830	33050	38050	105000
7	6 080	10 945	18740	24400	31150	35850	108500
8	5 680	10 225	17 700	23050	29500	33950	94800
9	5 310	9 560	16710	21750	27800	32000	89900
10	4 950	8 910	15800	20550	26300	30250	85600
11	4 630	8 335	14910	19400	24800	28550	81400
12	4 330	7 795	14090	18350	23450	27000	77500
13	4 040	7 270	13320	17350	22200	25500	73800
14	3 810	6 860	12580	16400	20950	24100	70200
15	3 605	6 490	11980	15600	20000	23000	67500
16	3 210	5 760	10700	13950	17850	20550	61400
17	3 120	5 615	10390	13550	17350	20000	60000
18	3 030	5 455	10150	13200	16900	19450	58600
19	2 940	5 290	9910	12950	16550	19050	57600
20	2 855	5 140	9670	12700	16250	18700	56700
21	2 775	4 995	9400	12400	15850	18250	55600
22	2 695	4 850	9150	12150	15550	17900	54800
23	2 645	4 760	8880	11900	15200	17500	53700

Fuente: Elaboración propia en base a proyectos de presupuesto de AFE. Los datos de 1967, 1968, 1969 y 1973 eran los proyectados. Los de 1966, 1971 y 1972 eran los que aparecen mencionados en la documentación como “vigentes”. No se ha podido saber a qué refiere la distinción en los grados que tienen la, además, la letra “A”.

Anexo 2. Evolución del fondo de salarios directo e indirecto en términos reales.



Nota: El salario directo real comprende el total pagado por la empresa a funcionarios presupuestados y contratados. El salario indirecto recoge el total de compensaciones y de beneficios sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a proyectos de presupuesto de AFE.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ESTADÍSTICA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PODER ESTATAL EN URUGUAY. UN ESTUDIO SOBRE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL TEMPRANO (1829-1860).

RAQUEL POLLERO*

doi.org/10.47003/RUHE/13.23.04

Rersumen

Desde el campo de estudio de la socio-historia de las estadísticas se ha señalado la importancia de la organización de la estadística como parte del proceso de construcción de poder estatal. Este análisis es particularmente interesante en los países que surgieron de procesos de independencia en el siglo XIX. El desarrollo de la estadística constituyó un instrumento para promover una imagen del Estado y de la nación, al mismo tiempo que una herramienta para intentar consolidar las funciones de gobierno sobre el territorio.

Este artículo pone su acento en la reconstrucción histórica de la formación del sistema estadístico del Uruguay. Se propone investigar sobre las primeras etapas de los esfuerzos institucionales para construir un aparato público de estadística en el Estado oriental en los primeros 30 años de su vida independiente. En este sentido, se pretende demostrar que la debilidad del gobierno central se refleja en las instituciones estadísticas hasta el final del período estudiado. Se analizan los avances y retrocesos en la formación del incipiente sistema estadístico. Se revisa su trayectoria considerando varias similitudes con los procesos de construcción estatal de los nuevos estados latinoamericanos. Se identifica como principal particularidad la formación temprana de una institución estadística nacional.

Abstract

From the field of study of statistics socio-history, the organization of statistics has been deemed of importance as a part of the State building process. This analysis is particularly interesting in the countries that emerged from independence processes within the 19th century. In this sense, the development of statistics constituted an instrument to promote an image of the State and the nation and a tool to consolidate government functions over the territory.

This article focuses on the historical reconstruction of the formation of Uruguay's statistical system. It proposes to investigate the first stages of institutional efforts to build a public statistical apparatus in the *Estado Oriental* in the first 30 years of its independent life. We aim to demonstrate that the weakness of the central government is reflected in the statistical institutions until the end of the period studied. Advances and setbacks in the formation of the incipient statistical system are analyzed. Its trajectory is reviewed considering several similarities with the state construction processes of other new Latin American nation states. The early formation of a national statistical institution is identified as the local main particularity.

* raquel.pollero@cienciassociales.edu.uy Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales - Udelar. Grupo I+D Pueblos y Números del Río de la Plata

1. Introducción

Este artículo se propone estudiar la formación de las instituciones estadísticas como parte del arduo proceso de construcción estatal en el Uruguay, en el período previo a la afirmación del poder central en el conjunto del territorio y la consolidación del estado moderno.

Como señalan Somarriva y Estefane (2022, p. 27), la estadística resulta una disciplina clave en los procesos de formación del Estado en América Latina, ya que era considerada un instrumento generador de insumos para planificar acciones de gobierno por las nuevas repúblicas. No obstante, no se trataba de una idea novedosa. Durante el período colonial, la Corona española había llevado a cabo una actividad estadística importante, aunque desigual según la relevancia geopolítica y la riqueza de los territorios. Para el imperio, el ejercicio de contar a la población estuvo mayormente vinculado a fines tributarios, fiscales y militares. En el siglo XIX aparece un nuevo objetivo, el desarrollo de la estadística constituyó un instrumento para suministrar y promover una imagen del Estado y de la nación, al mismo tiempo que una herramienta para intentar consolidar las funciones de gobierno sobre el territorio. La difusión pública de sus productos fue, a su vez, una novedad republicana, frente al carácter secreto de las cifras del Antiguo Régimen.

Este trabajo se enmarca en uno de los núcleos temáticos abordados por la socio-historia de las estadísticas, campo interdisciplinario que combina elementos de la sociología, la historia, la estadística y otras disciplinas sociales, en el análisis del rol de las estadísticas en la sociedad y su evolución en el tiempo. Desde esta perspectiva se intentan reconstruir las condiciones institucionales, culturales y políticas de la producción del conocimiento estadístico (Prevost y Beaud, 2012; Lanata-Briones et al., 2022). Este campo de investigación ha destacado la estrecha relación entre la consolidación del estado moderno y la producción de estadísticas oficiales tanto en Europa como en América. En este sentido incluso se observa que, como el conocimiento estadístico se iba desarrollando en simultáneo con la configuración de los estados nacionales, la estadística podría ser considerada no solamente una disciplina científica, sino como una rama de gobierno (Daniel et al., 2022a, p. 6).

La bibliografía latinoamericana de las últimas décadas da cuenta de relevantes contribuciones al estudio socio-histórico de la estadística de distintos países de la región.¹ Estos diversos estudios revelan que la heterogeneidad de proyectos políticos y de estrategias en los procesos de construcción del estado y la nación se reflejan en diferencias en la organización institucional del aparato estadístico, sus objetivos y los temas a cuantificar. No obstante, también ha sido posible identificar en las élites gobernantes – y en sus estadísticos- la aspiración común a encontrar en la estadística los insumos necesarios para diagnosticar la realidad (Daniel et al., 2022a, p. 6). Las ciencias sociales uruguayas han mostrado un rezago en abordar el estudio del proceso de construcción estatal desde esta perspectiva, por lo que se espera que este trabajo resulte una contribución en ese sentido.

Asimismo, la discusión sobre el desarrollo estadístico se vincula con el desarrollo de la capacidad de información del estado. Lee y Zhang (2017) relacionan esta capacidad del estado con una organización administrativa que permita hacer *legible* a las autoridades centrales la información recibida a través de otras fuentes locales.² Esta *legibilidad* implicaría, tanto que el estado posea información sobre las prácticas locales, como que aquella se presente en formas estandarizadas comprensibles para los administradores estatales.

Por su parte, Brambor et al. (2020) proponen el análisis de la capacidad de información de los estados a partir de ciertas políticas e instituciones de recolección de información: la generación de censos nacionales, la introducción de registros de población y civiles, el establecimiento de una agencia estatal permanente encargada del procesamiento de información estadística, y la publicación de anuarios estadísticos.

Este artículo pone su acento en la reconstrucción histórica de la formación del sistema estadístico del Uruguay. Se propone investigar sobre las primeras etapas de los esfuerzos institucionales para construir un aparato público de estadística en el Estado oriental en los primeros 30 años de su vida independiente.

¹ Para un exhaustivo análisis del estado del arte sobre los estudios de la historia de las estadísticas latinoamericanas ver: Daniel et al., 2022b.

² Los autores definen el concepto de *legibilidad* (“legibility”) como “(...) la amplitud y profundidad del conocimiento del estado sobre sus ciudadanos y sus actividades” (traducción libre) (Lee y Zhang, 2017, p. 119).

En este sentido, se pretende demostrar que la debilidad del gobierno central se refleja en las instituciones estadísticas hasta el final del período estudiado. Se da cuenta de una etapa de continuidades y rupturas en el proceso de organización nacional, que se manifiestan en avances y retrocesos en la formación del incipiente sistema estadístico. Se identifican, a su vez, sus objetivos y la documentación que generaron como respuesta a las demandas del Estado, haciendo foco principalmente en los datos demográficos.

A su vez, se pretende revisar su trayectoria considerando varias similitudes y alguna particularidad con los procesos de construcción estatal de los nuevos estados latinoamericanos. Entre las primeras se destacan el contexto histórico complejo, de conflictos entre el poder central y los poderes locales; la percepción, por parte de la élite gobernante, de que la creación de las oficinas de estadística resultaba un avance en la organización administrativa del Estado; y la comunión con el pensamiento estadístico de la época, que Somarrivía y Estefane (2022) identifican con dos enfoques: una estadística basada en un principio moral y una visión pragmática.

En tanto, la principal particularidad tiene que ver con la formación temprana de una institución estadística nacional. Fue débil, endeble, discontinua, con una vocación mucho más ambiciosa en sus programas que en sus recursos reales, pero estuvo desde los inicios del país independiente; sin embargo, en ningún momento (durante este período de estudio) se atestigua su participación en la organización de los censos nacionales.

El arco temporal observado comienza algo antes de la independencia, con la primera demanda de datos estadísticos sobre población con una finalidad política electoral, durante la etapa de la Provincia Cisplatina en 1824. La fase termina con la primera publicación oficial realizada por la Mesa de Estadística, el *Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay de 1860*, que incluye datos del censo de 1860, fotografía previa al inicio de los procesos de modernización económica e institucional que llevarán a la consolidación del Estado nacional.³

En este trabajo se presenta, en primer lugar, una descripción del contexto histórico del período. Luego, un apartado de Antecedentes que explora las primeras instancias de demanda, recolección y publicación de datos estadísticos que se dan durante el período de la Provincia Cisplatina y de la incorporación de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Posteriormente, se analizan las marchas y contramarchas de las primeras etapas en la organización estadística, una vez creado el Estado Oriental.

2. Breve panorama del contexto histórico

La crisis de la monarquía española en el Río de la Plata desató dos situaciones opuestas en la *Banda Oriental*. Mientras que la campaña adhirió a la Junta revolucionaria de Buenos Aires, Montevideo, ciudad sede de la gobernación colonial, se mantuvo fiel a la autoridad real hasta su capitulación en 1814. La primera etapa del ciclo revolucionario oriental comienza en 1811 y concluye en 1820 con la derrota de José Artigas, caudillo conductor de dicho proceso. La invasión militar lusitana del territorio de la entonces *Provincia Oriental*, que había comenzado en 1816, se convirtió en una dominación política (portuguesa primero y brasileña después) hasta 1828, cambiando su nombre a *Provincia Cisplatina*.

Una nueva etapa de la lucha por la independencia se reinició en 1825, cuando los antiguos jefes artiguistas Juan Antonio Lavalleja, Manuel Oribe, y (posteriormente) Fructuoso Rivera se enfrentaron militarmente al Imperio de Brasil. Se constituyó, entonces, un Gobierno Provisional que, a consecuencia de la exitosa expedición militar de Lavalleja, convocó a elecciones para una Asamblea. En agosto de 1825 la Sala de Representantes de la Provincia aprobó dos leyes fundamentales: la independencia del Imperio del Brasil y la reincorporación del territorio a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Una vez que el Congreso de las Provincias Unidas aceptó la incorporación, el Imperio del Brasil le declaró la guerra.

Como veremos más adelante, durante el período de enfrentamiento militar entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil, en la Provincia Oriental se fue estructurando un nuevo ordenamiento político-administrativo (Cuadro Cawen, 2009).

³ La clásica imagen del censo como fotografía de la población, utilizada por la demografía al referirse a esta fuente de datos del estado de la población en un momento del tiempo, ha sido cuestionada desde la historia conceptual del pensamiento censal, que analiza el censo como discurso social. Para una profundización del tema véase (Otero, 2006).

Solicitada la mediación de Gran Bretaña, la guerra culmina en una Convención Preliminar de Paz (1828) y la creación del Estado Oriental del Uruguay (sin una delimitación territorial definida en la frontera con Brasil). La Asamblea Legislativa y Constituyente redactó la Constitución que fue jurada en 1830. En ella se establecía formalmente un régimen republicano y centralista. El territorio se dividía en 9 departamentos y en cada capital departamental habría un Jefe Político designado por el Poder Ejecutivo. Quedaban así formados, entonces, gobiernos departamentales bajo la órbita del gobierno central.

Caetano y Rilla describen una imagen muy elocuente del comienzo de la vida independiente del país: “Sin límites territoriales, en un vacío demográfico, sin moneda, con su primera Constitución sometida al control de unos vecinos con efectiva capacidad de intervención militar, entre otras muchas precariedades, el nuevo Estado pujaría sin embargo por ser “nuevo” y por ser “Estado” (Caetano y Rilla, 1999, p. 31).

A partir de entonces comienza el proceso de organización institucional. Se trata de un período de avances y retrocesos en el cual el gobierno central desde Montevideo pretendió, con muchas dificultades, ir imponiendo su autoridad en todo el territorio frente a caudillos locales de la campaña con la capacidad de movilizar hombres armados para desafiar dicha autoridad (Frega, 2016).

Terminado el ciclo independentista comienzan a perfilarse dos tendencias políticas en el país (blancos y colorados), que se enfrentarán a lo largo de todo el siglo. La Guerra Grande (1839-1852), la mayor del período, involucró a ambos bandos, y se convirtió en internacional con la participación de la Confederación Argentina (federales y unitarios), el Imperio del Brasil y las potencias europeas de Francia y Gran Bretaña. Durante este período el estado se fracturó en dos: Montevideo fue la sede del Gobierno de la Defensa (colorado) y en las afueras de Montevideo se instaló el Gobierno del Cerrito (blanco).

Luego de una guerra tan prolongada, ambas partes estaban exhaustas y la economía del país en ruinas. La paz se firmó en el acuerdo de que ningún partido había triunfado bajo la consigna pacificadora de “ni vencidos ni vencedores”.⁴

Desde distintos ámbitos se reclamó la fusión de los partidos, y bajo estas ideas fue electo el primer gobierno de unificación que siguió a la Guerra Grande. Sin embargo, esta también fue una década políticamente inestable, complicada por motines, alzamientos y rebeliones.

En suma, inserto en la complejidad de las fuerzas políticas y sociales del área rioplatense, desde su nacimiento el Estado atravesó décadas de gran inestabilidad. Habrá que esperar al último cuarto del siglo XIX, fuera de nuestro período de estudio, para la afirmación de un orden estable en todo el territorio nacional.

3. Antecedentes

La primera demanda de datos estadísticos de la población con una finalidad política electoral fue realizada durante la etapa en que el territorio que hoy es Uruguay era considerado la Provincia Cisplatina del Imperio del Brasil.

De acuerdo a la Constitución del Brasil, promulgada el 25 de marzo de 1824, en su art. 97 “*uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições e o número dos deputados relativamente à população do Império*” (en Senra, 2009, p. 28). Por decreto del 26 de marzo se convocaron elecciones legislativas y se instruyó cómo proceder a la elección indirecta de diputados.⁵ Para ello se hizo uso de la parroquia *-freguesía-* como división administrativa y de los párrocos como funcionarios de la Corona.⁶ Los diputados serían nombrados por electores de las parroquias y estos, a su vez, serían elegidos directamente por los parroquianos, reunidos en Asambleas Parroquiales, bajo la presidencia del Juez de Paz u ordinario, y con asistencia del párroco (Diez de Medina, 1994). Asimismo, los párrocos debían fijar un edicto en las puertas de sus Iglesias, donde constara el número de *fogos* (hogares, viviendas) de

⁴ Entre los distintos tratados internacionales firmados en esa oportunidad, se encuentra el tratado de límites con Brasil.

⁵ Los antecedentes directos son las Asambleas Constituyentes del Reino del Brasil de 1822 y del Imperio del Brasil de 1823.

⁶ Senra define a la *freguesía* (feligresía) como una especie de división político-eclesiástica (Senra 2009: 26). Dado que no existía una estructura civil separada de la estructura eclesiástica, bajo el patronato regio el párroco era funcionario de la Corona.

su parroquia.⁷ El número de electores serían tantos como “el número de cien *fogos* de su población; no llegando a doscientos, pero pasando de ciento cincuenta, serán dos; pasando de doscientos cincuenta, serán tres, y así progresivamente” (Senra 2009, p. 29).

En el caso de la Provincia Cisplatina, el 10 de setiembre de 1824 los parroquianos habilitados fueron convocados por bando a la elección que se realizaría a los 10 días en la Iglesia Matriz (Diez de Medina, 1994).

Esta primera demanda estadística, entonces, fue conocer el número de hogares/viviendas -lo que es distinto al número de habitantes-, para la conformación de una representación parlamentaria del Imperio del Brasil.

Pocos años después, las instancias de recolección y publicación de datos estadísticos se vinculan con la incorporación de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata, y a la influencia que tuvieron las reformas propiciadas por Bernardino Rivadavia en la conformación del orden político y el manejo de las cuestiones públicas en el inmediato período anterior.

Como parte del proceso revolucionario rioplatense, a principios de la década de 1820 se disolvieron las instituciones de poder central de las Provincias Unidas y las provincias volvieron a asumir su autonomía. En Buenos Aires, durante el gobierno de Martín Rodríguez con figuras como Bernardino Rivadavia (Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores) y Manuel García (Ministro de Hacienda), se intentó consolidar el régimen representativo republicano e implementar un conjunto de reformas (institucionales, administrativas, económicas, eclesiásticas, culturales, etc.) tendientes a modificar las prácticas de la herencia colonial (Di Pasquale, 2013; Cuadro Cawen, 2009). Se pretendía “modernizar” la cultura política en base a las nuevas concepciones ilustradas y liberales de la época. Al pensamiento ilustrado se agregaba la influencia de la *Idéologie* de Destutt de Tracy, el pensamiento liberal de Benjamin Constant y el utilitarismo de Jeremy Bentham (Di Pasquale, 2013).⁸

Una parte de la nueva forma de cultivar la *cosa pública* implicó la organización de la estadística en la provincia de Buenos Aires, lo que se generalizó a todas las Provincias Unidas cuando se reconstituyó esta entidad política y Rivadavia asumió su presidencia. A efectos de esta investigación es muy relevante revisar esta etapa organizativa de la estadística, porque resulta un antecedente directo de las estadísticas uruguayas.

El 11 de diciembre de 1821, desde el Ministerio de Gobierno de Buenos Aires, Rivadavia decretó la realización de “**Razones Estadísticas**”, que consistían en una serie de disposiciones referentes a contar con varios tipos de estadísticas de flujo. A principios de cada mes el Ministerio debía recibir información cuantitativa de distintas instituciones sobre: los llegados a Buenos Aires, estado de los enfermos, sanos y fallecidos en hospitales, administración de la vacuna, admisiones y fallecidos en la casa de expósitos, información de las parroquias sobre bautismos, matrimonios y defunciones, declaración de alumnos de escuelas, colegios y Universidad, personas encarceladas; así como el ganado vacuno, lanar o suino faenado para abasto y saladeros (Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, 182, pp. 150-152). Para recopilar y publicar mensualmente toda esta información cuantitativa se creó el **Registro Estadístico de la Provincia de Buenos Aires** (1822-1827) y se nombró director del Registro a Vicente López y Planes, integrante del *grupo rivadaviano* (Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1821, 17, pp. 164-166).⁹ Es por demás interesante la fundamentación para la creación del Registro, en la que se señala el uso político de los datos estadísticos:

“Los conocimientos estadísticos no han servido por dilatado tiempo más que de rasgos de curiosidad o adornos para la historia. Pero cuando llegaron a copiarse hasta un grado que fijaron

⁷ El decreto no indica de qué manera los párrocos podrían saber a priori el número de *fogos*.

⁸ Cabe destacar que Rivadavia estuvo en Europa entre 1814 y 1820, donde cultivó su amistad con Destutt de Tracy, y a través de este filósofo se familiarizó con las ideas de Benjamin Constant. Durante su estadía en Londres, tuvo contacto con Jeremy Bentham.

⁹ Se publicaron 19 números entre 1822 y 1826, el primero de ellos apareció el 15 de febrero de 1822 (Besio Moreno, 1939: 140). Según González Bollo (1999) Vicente López Planes era un aficionado a la astronomía, la botánica y el dibujo geométrico. Su “espíritu ilustrado (...) establecía un orden de recopilación de datos: topografía, población, medios de producción, artes, comercio, inspección pública y “resultados de las fuerzas antecedentes sobre la población ó usos y costumbres en el aspecto económico.” (González Bollo, 1999, p. 26).

la meditación de algunos talentos originales, apareció la economía política que rápidamente se elevó al rango de una ciencia: esta reformó los principios de todos los gobiernos, a quienes ha dejado sin embargo en la vaga situación en que ella misma se halla; porque habiendo su teoría adquirido la perfección de que es susceptible, no ha sido hasta el presente feliz en los pasos que ha dado hacia la aplicación de ella a la práctica. Más ya la estadística se presenta como el único medio de dar a la economía política la utilidad que la sociedad le demanda, y a los gobiernos el medio más seguro de calcular siempre su marcha, y de sacar de los mismos efectos de ella ideas originales que hagan subir continuamente su administración en saber y beneficencia. Estas consideraciones son sin duda una aplicación general, más se contraen de un modo especial a los países que comienzan su carrera y tienen un vasto campo que correr.” (Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1821, 20, pp. 164-165).

La estadística aparece como la herramienta política que reforzaría el estatus científico de la economía política y su utilidad social (Somarrivía y Estefane, 2022). Los argumentos esgrimidos dejan ver la relevancia que el gobierno le daba a la información estadística como generadora de insumos para planificar su acción. Así, la estadística se situaría en la frontera entre el campo político-administrativo del estado y el campo científico (Daniel, 2009).

Asimismo, estos argumentos pueden considerarse como pertenecientes al enfoque del pensamiento estadístico que Somarrivía y Estefane (2022) definen como “ojo filosófico” o principio moral. Tomando una imagen de la época, los autores vinculan la visión que los intelectuales criollos tenían de la estadística y la economía política con la idea de un principio moral de regeneración política y social.

Cuando a principios de 1826 se conformó el Gobierno Nacional de las Provincias Unidas, y Rivadavia fue nombrado primer Presidente, extendió el sistema a todas las provincias con la creación del **Departamento de Topografía y Estadística**, también a cargo de Vicente López y Planes (Registro Nacional Provincias Unidas del Río de la Plata, 1826). Entre sus funciones se señaló la reunión de datos estadísticos de acuerdo a un plan que se presentaría, y su publicación anualmente en un volumen. También le competía todo lo relativo a límites y distribución de tierras públicas y de particulares, el registro las mensuras y su participación en casos y juicios de la materia.¹⁰ La información estadística y los trabajos de topografía de las provincias se reunirían por medio de “facultativos u oficinas subalternas”.

Esta institución resulta muy relevante para la reconstrucción de las estadísticas uruguayas ya que, para su fecha de creación, la Provincia Oriental constituía parte de las Provincias Unidas, y por consiguiente también habría debido cumplir con lo dispuesto por el Departamento de Topografía y Estadística.¹¹

Sin embargo, los primeros datos estadísticos que hemos encontrado no son oficiales, sino que nos llegan por su difusión pública en la prensa. Esta práctica también ha sido observada en la prensa de otras ciudades latinoamericanas, como Santiago y Buenos Aires (Somarrivía y Estefane, 2022).

Los datos fueron publicados en la *Gaceta de la Provincia Oriental* – periódico de filiación unitaria y oficialista-, el 21 de noviembre de 1826, con el título “Razón estadística de los nacidos en el territorio libre de la Provincia al año 1825” (“Gaceta de la Provincia Oriental”, Nº 2, noviembre 21 de 1826, p. 1). Se trata de un cuadro con el número de *nacidos* (no de bautizados) en cada una de las parroquias existentes en 7 departamentos, desagregados por sexo, más un total por departamento y un total general, excluyéndose información sobre Montevideo y Cerro Largo.

La referencia a la vinculación institucional entre el gobierno de la Provincia Oriental y Departamento de Topografía y Estadística se encuentra, una vez más, en un artículo de la *Gaceta de la Provincia Oriental*, en el cual se hace mención al comienzo de las comunicaciones y la planificación de una oficina topográfica y estadística.¹² En el texto, de autor anónimo, el acento está puesto en las actividades de

¹⁰ También en este caso existió el antecedente de la Comisión Topográfica de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1824, con el objetivo de sentar las bases para la creación de un sistema de información basado en un plano topográfico del territorio provincial (Alfonso Erba, 2005, p. 41).

¹¹ Si bien el reconocimiento y la aprobación de la Constitución de las Provincias Unidas por la Sala de Representantes se llevó a cabo entre marzo y abril de 1827, las reformas político-administrativas que permitirían implementar aquella, comenzaron en los meses previos (Cuadro Cawen, 2009, p. 31).

¹² La *Gaceta de la Provincia Oriental* n. 10, 9 enero 1827, p. 2.: “ESTABLECIMIENTO IMPORTANTE. El

agrimensura y no así demográficas.

Sin embargo, un par de meses después se concretó el primer intento de recolección de información respecto a los eventos demográficos (estadísticas vitales) por una autoridad civil. El decreto, firmado por el Gobernador Provisorio Joaquín Suárez el 26 de marzo de 1827 desde Canelones, señala que los curas de las parroquias de todo el territorio de la Provincia, debían pasar los siguientes “estados” el día 1º de cada mes a la Secretaría de Gobierno: “(...) De los muertos en sus respectivas parroquias, con expresión del sexo, edad, estado soltero, casado o viudo, color, origen, libre o esclavo. De todos los casamientos con expresión de la edad de los contrayentes, profesión, color, origen, libre o esclavo. De todos los bautismos con expresión de sexo y color.” (Alonso Criado, 1876, 1, p. 37). Incluso, se señala al Secretario de Gobierno como la autoridad que quedaba encargada de este cometido.

Haciendo uso del patronato heredado de la colonia, al igual que vimos en el caso revisado durante la Provincia Cisplatina, el decreto utiliza las instituciones eclesiásticas, que cuentan con una infraestructura ya organizada y legitimada socialmente, para recabar la información de los eventos vitales y el registro de los matrimonios.

En todo caso, más allá de este decreto y de las referencias en la prensa a la vinculación con el Departamento Topográfico y Estadístico, hasta el momento no se ha encontrado referencia sobre alguna oficina encargada adscripta a la Secretaría de Gobierno, ni mención a algún funcionario, y tampoco reportes de datos concretos.¹³

Cabe preguntarse sobre cuáles serían las razones por las que los avances en este período fueron demográficos y no se avanzó en el plano topográfico. Probablemente debido a que las implicancias de uno y otro saber eran diferentes. Como señalan Gautreau et al. (2011) la creación de administraciones topográficas en los nuevos Estados que controlarían la tenencia de la tierra y su mensura estaban, en parte, vinculados a objetivos fiscales.

En 1827 la Junta de Representantes debió implementar una reforma del sistema tributario para hacer frente a la coyuntura bélica, así como al aumento del presupuesto de gastos, ocasionado por las reformas de las instituciones político-administrativas (Cuadro Cawen, 2009). Sin embargo, el avance en la actividad catastral de la Provincia Oriental en este período no se comenzó.¹⁴

Es probable que se considerara que no estaban dadas las condiciones por la complejidad del contexto histórico, que oponía, por un lado, la afinidad de la Junta de Representantes hacia la orientación centralista del Gobierno y Constitución de las Provincias Unidas, y por otro, la resistencia de los poderes locales. El proceso continúa con la destitución del gobernador delegado Joaquín Suárez y la disolución de la Sala de Representantes decretada por Lavalleja el 12 de octubre de 1827. La tarea recién comenzaría a llevarse a cabo luego de la independencia del Estado, con la creación de la Comisión de Topografía en 1831.

En suma, las instancias de recolección y publicación de datos estadísticos previas a la formación del Estado uruguayo resultarán un aprendizaje para la nueva república. En el caso de la representación parlamentaria de la Provincia Cisplatina como parte del Imperio del Brasil, su relevancia radica en el nuevo sentido del conteo con una finalidad electoral. La etapa de inserción de la Provincia Oriental deja

gobierno ha entrado ya en comunicación con el departamento general de topografía, y estadística, instituido en Buenos-Aires en Junio del año anterior, el cual, contando entre otras atribuciones, la de extender a las demás provincias de la nación la esfera de sus trabajos, que habían sido ensayados con notorias ventajas en aquella capital, y su campaña, se dirigió al gobierno de la provincia al objeto de combinar los medios de planificar en ella una oficina topográfica, y estadística, que haciendo sus servicios bajo la dirección y plan, que le dé el departamento, proporcione aquí las mismas ventajas prácticas, que en los juicios sobre tierras, en las mensuras, en las rentas territoriales, y demás ramos de su resorte ha experimentado la capital. Al intento el gobierno se ha puesto de acuerdo con los señores encargados de la dirección del expresado departamento defiriendo [sic] a su juicio sobre la elección del individuo, que considere apto para desempeñar el destino de ingeniero de la provincia, y fundar un establecimiento, que será a todas luces de la mayor conveniencia, y utilidad en un territorio, cuya riqueza principal la forman los más extensos y bellos campos.”

13 Tampoco hemos encontrado información parroquial de la Provincia Oriental en la documentación del Departamento Topográfico y Estadístico que se encuentra en el Archivo General de la Nación, de Buenos Aires.

14 Una referencia a cierto contralor la señala Alfonso Erba (2005) con el decreto del gobierno Provisional del 17 de mayo de 1827, firmado en la Villa de Canelones, que ordena el relevamiento de todos los solares ubicados dentro del recinto de cada población a los efectos de estudiar los títulos de propiedad otorgados y determinar los solares ocupados y libres con el fin de distribuirlos entre quienes quieran ocuparlos.

como principal enseñanza la relevancia que tiene la formación de una oficina estadística.

4. Las primeras etapas institucionales en la organización de la estadística nacional

Como se ha señalado anteriormente, a partir de la firma de la Convención Preliminar de Paz (1828) y la declaración la independencia del Estado Oriental del Uruguay, comienza una nueva etapa institucional y de organización político-administrativa para el Uruguay.

4.1 Comisión de Estadística (1829- 1833)

El desarrollo institucional de las estadísticas nacionales se inicia tan temprano como en la segunda mitad de 1829, con la creación del **Registro Estadístico del Estado Oriental** y la **Comisión de Estadística**. Esto revela la importancia que el Gobierno Provisorio le daba a la planificación de la estadística nacional, y a su vez, como se ha señalado, la valoración positiva de la organización en la etapa de las Provincias Unidas.

Asimismo, los reclamos desde la sociedad no se hacían esperar. Antes de la formalización de los decretos de organización de la estadística, un nuevo periódico, *El Universal* (fundado por el Gral. Antonio Díaz) refleja su preocupación por la información socioeconómica y demográfica. Un mes después de su fundación, a partir del 23 de junio de 1829, comienza a publicarse en la portada una sección llamada *Estadística* con datos de flujo sobre el movimiento diario del hospital, el asilo de expósitos, la cárcel, licencias y pasaportes.

Un mes después, el 23 de julio, publica un artículo titulado *Topografía* que denuncia el desconocimiento de la riqueza pública, los recursos del país y el volumen de la población a la hora de tomar medidas o imponer impuestos (quizá una alusión a la contribución directa y otras cargas impositivas aplicadas por el gobierno oriental en el año 1827). A su vez, reclama a la estadística y topografía llenar este vacío de información y obtener insumos que permitan conocer la situación del país, de utilidad para las *operaciones gubernativas*. El artículo finalmente aboga por una ley que tenga como consecuencia la formación de la gran carta del Estado y un archivo topográfico (*El Universal*, n° 31, 23 de julio 1829: 2).

El **Registro Estadístico del Estado Oriental** fue creado por el decreto del Gobierno Provisorio (firmado por F. Rivera y José Rondeau) del 30 de setiembre de 1829 (Armand Ugón et al., 1930). Se define al Registro como “el protocolo ordenado de todas las noticias referentes a su título”. En la fundamentación queda explícitamente señalada la preocupación por la construcción de una hacienda pública, al alegar la necesidad que un Estado tiene de conocer sus recursos para organizar la Hacienda, ya que “(...) las medidas cimentadas de otra manera son expuestas a ilusiones de funesta trascendencia y tardía curación” (Armand Ugón et al., 1930, I, p. 167).

Para promover los trabajos relacionados con el Registro estadístico, en el mismo decreto se crean 9 comisiones estadísticas, una Comisión principal (en la capital) y ocho subalternas (una en cada departamento del interior), cuya integración se describe en un segundo decreto, del 26 de octubre de 1829 (Armand Ugón et al., 1930). Si bien no está expresado directamente, queda claro que tanto el Registro como las Comisiones de Estadística pertenecerían al ámbito del Ministerio de Hacienda, dado que se designa como su Presidente al jerarca de dicho Ministerio.

Se observa aquí una similitud con el pensamiento de las élites gobernantes latinoamericanas, en el sentido de considerar a la creación de las oficinas de estadística como un avance en la organización administrativa del Estado. De acuerdo también con el pensamiento del principio moral, la estadística aparecía como la herramienta capaz de proporcionar una lógica racional para planificar medidas.

La **Comisión Principal de Estadística** estaba formada por miembros de dos clases: natos y colectivos. Inicialmente se designó al Ministro de Hacienda como presidente nato, aunque unos meses después declinó este rol en el Fiscal General del Estado, por causa de sus ocupaciones.¹⁵ Los otros miembros natos eran: el Cura Vicario, el Fiscal del Estado, el Prior del Consulado, y el Jefe

¹⁵ Decreto del 3 de marzo de 1831. AGN. Ministerio de Gobierno. Caja 796, carpeta 14, fojas 373-374 y 377-378. El gobierno libra un decreto en que se nombra Presidente de la Comisión de Estadística al Fiscal general del Estado: Lucas Obes. Éste ya era miembro nato, en razón que el Ministro de Hacienda por sus ocupaciones no puede desempeñar esa función.

de la Colecturía General. Como miembros colectivos se nombraron a: Don Alejandro Chucarro, Don Cristóbal Echevarriarza, Don José María Reyes, Don Agustín Urtubey, Don Román [de] Acha, Don Luis Godefroy, Don Francisco Juanicó, Don Daniel Vidal y Don Tomás Diago.

¿Quiénes eran estos miembros colectivos? Para esa fecha un grupo había tenido alguna actividad política previa en el gobierno patrio y/o eran legisladores y constituyentes; otro grupo provenía del área mercantil y eran o habían sido comerciantes. José María Reyes era militar especializado en geografía y cartografía. Y será quien luego presidiría la Comisión de Topografía. La mayor especialización en el área económica habría sido la de Chucarro y de Hacha. El primero había sido designado por Lavalleja para integrar la Junta de Hacienda de la Provincia Oriental, y posteriormente a su nombramiento en la Comisión de Estadística, ocupó la cartera del Ministerio de Hacienda y también la de Gobierno y Relaciones Exteriores. Román de Acha, por su parte, luego de integrar esta Comisión fue Ministro de Hacienda en la primera presidencia de Rivera y más adelante Contador de la Aduana.

El decreto también instruye que la Comisión Principal nombra y propone a las comisiones subalternas que deben operar en las cabeceras de departamentos, y tendrán un máximo de cinco miembros, entre natos y electivos. Era responsabilidad del presidente de la Comisión dar cumplimiento al decreto, así como "(...) acelerar la formación de un estatuto que conduzca esencialmente a metodizar los trabajos de la estadística, y darles todo el impulso de que fueren susceptibles." (Decreto 3 de marzo de 1831). En el marco del desarrollo de las capacidades de información del estado (Lee y Zhang, 2017), se podría considerar que esta disposición apunta en ese sentido, recoger información en forma estandarizada, comprensible para la organización administrativa estatal.

Las oficinas e instituciones que debían colaborar en el suministro de información eran: el Archivero General, los juzgados de campaña, las comandancias militares y las oficinas de recaudación de todo el Estado.

A su vez, se señalan como competencias y actividades principales de la Comisión las siguientes:

- Formar el censo de la población.
- Explorar los terrenos del Estado y clasificarlos según sus productos y proporciones naturales para los trabajos de la industria.
- Determinar las sumas de los capitales fijos y circulantes.
- Formar un cuadro de las exportaciones, e importaciones, dividido en tres décadas, a saber: de 1800 a 1810, de 1810 a 1820, de 1820 a 1830.
- Reconocer el caudal de los ríos y lagos, tomando las nivelaciones necesarias, para descubrir la facilidad o sus inconvenientes de su comunicación recíproca.

Estas actividades implican objetivos políticos, económicos, topográficos y demográficos, y la incipiente Comisión comienza a actuar para avanzar en estos distintos sentidos.

El interés principal del gobierno estuvo centrado en el diagnóstico de la situación económica y la riqueza del país. Probablemente una de las primeras medidas que toma el Ministro de Hacienda Lucas Obes tenga que ver con uno de los cometidos económicos: *Explorar los terrenos del Estado y clasificarlos según sus productos y proporciones naturales para los trabajos de la industria*. Para cumplir con lo encomendado ("la formación de la estadística") le pide al Ministro de Gobierno que ordene la elaboración de un padrón de cada departamento donde se indiquen las familias o propietarios que se dediquen a la labranza, con información sobre la superficie sembrada en 1829, producto neto y clase de semillas.¹⁶ El Ministerio de Gobierno emite una circular dirigida a los Alcaldes departamentales de los Juzgados Ordinarios para que le den cumplimiento.¹⁷

¹⁶ "Mvd Feb 8 1830. El Sr. Ministro necesita para la formación de la estadística un padrón de cada uno de los departamentos, que exprese las familias o propietarios que se dedican a la labranza, el terreno que han sembrado en el año pasado de 1829, el producto neto, y la clase de semillas, y que espera que el Sr. Ministro Secretario de Gobierno, a quien se dirige, quiera dar las órdenes consiguientes, y le saluda con su mayor consideración. Lucas J. Obes." AGN. Ministerio de Gobierno. Caja 794 Carpeta 18 Asunto Estadística Padrón foja 535.

¹⁷ "Circular Ministerio de Gobierno. Montevideo, febrero 10 de 1830. Habiendo dispuesto el gobierno con esta fecha, que para la formación de la estadística se le remita por las autoridades departamentales, un padrón que exprese el número de familias o propietarios que se dedican a la labranza, el terreno que han sembrado, clase de semillas y su producto en el año próximo pasado, el que suscribe así lo previene a ese Juzgado Ordinario para

En el Archivo General de la Nación se encuentran 11 padrones que -por las fechas y los datos relevados- responden a la orden del Ministerio de Gobierno.¹⁸

Consideramos que el grupo de padrones de 1830 serían los primeros padrones mandados ejecutar por la Comisión de Estadística y su cometido fue recoger información para la estadística económica. No contienen información demográfica.¹⁹

De las competencias señaladas en el decreto de creación del Registro y la Comisión de Estadística, el único objetivo que refiere a la población es el de “formar el censo”. Sin embargo, no hay ninguna referencia en el documento a que esta preocupación por contar los habitantes responda a intereses propios de la economía política sobre el volumen poblacional.²⁰

Dentro de las competencias y las actividades principales señaladas en el decreto de creación del Registro y la Comisión de Estadística, no aparece a texto expreso la recolección de los eventos vitales. No obstante, como se observó anteriormente, ya el decreto de 1827 ordenaba a las parroquias proveer información a la Secretaría de Gobierno sobre los nacimientos, defunciones y matrimonios registrados.

Se desconoce si esta instrucción se cumplió en los años anteriores a la creación de la Comisión, pero hemos encontrado datos para 1830 y 1831 que contienen la información requerida por dicho decreto.²¹ Los envíos de los párrocos al Ministerio de Gobierno son llamados “Razón estadística” y el Ministerio, a su vez, los dirige a la recientemente formada Comisión de Estadística.²²

Paralelamente, como otro paso en la organización económica del Estado, el gobierno crea la *Comisión de Topografía* con el cometido de formar el catastro nacional “(...) único fundamento sobre que estriba la economía política del Estado.”²³ Parecería que esta comisión habría tenido vinculación con la Comisión de Estadística, puesto que el listado de nombres de los jefes de estas secciones surge en una nota a un funcionario de dicha Comisión.²⁴

Sin embargo, al igual que sucedería en otros estados latinoamericanos (Daniel et al. 2022b) las enormes dificultades del erario público (y la desorganización del gobierno) atentaron contra la organización administrativa. Luego de varios documentos señalando el atraso en el pago de sueldos

su cumplimiento a la menor brevedad. A los alcaldes departamentales.” AGN. Ministerio de Gobierno. Caja 794 Carpeta 18 Asunto Estadística Padrón foja 536.

18 Se trata de los padrones de Colorado, partido de Los Cerrillos, distrito de la barra de Casupá, distrito del Pantanoso, Miguelete, partido de Pando, San Isidro de Las Piedras, Toledo, partido del Manga, partido de Canelón Chico y Peñarol. AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 796, carpeta 14, fs. 379; 381; 384; 385-388; 395-398; 444-405; 407; 409; 411; 435; 437-440.

19 También al año siguiente se encuentra documentación ordenando obtener información sobre el número de fanegas de trigo cosechadas en los departamentos. Esta vez son los Jefes Políticos departamentales quienes acusan recibo. AGN. Fondo de Ministerio de Hacienda, caja 1519. Enero 1831. Respuestas de los Jefes Políticos departamentales acusando recibo a una nota del Ministerio de Hacienda dirigida al Ministerio de Gobierno, de 14 de enero de 1831.

20 De acuerdo a Senra (2009) en los inicios del Imperio del Brasil existió la tentativa de elaborar estadísticas a través de Comisiones. De hecho, unos meses después de formada la Comisión de Estadística en el Estado Oriental, el 25 de noviembre de 1829 se crea en Brasil por decreto la Comissão de Estatística Geográfica e Natural, Política e Civil, y una de sus funciones también fue la de formar el censo.

21 Es más, una nota del cura vicario de Maldonado Manuel Herrera enviando las razones estadísticas de marzo de 1830, hace referencia al decreto de 1827 (AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 796, carpeta 14, fojas 419-431).

22 Paralelamente a la formación de la Comisión Estadística, por decreto del 10 de octubre de 1829 se crea la Comisión de Higiene Pública, autoridad sanitaria con atribuciones sobre todo lo relativo a la higiene pública y salud de la población, así como a la topografía y estadística médica (Pollero 2016, p. 332). Si bien no se especifica en qué consiste este tipo de estadística, se entiende que a la información registrada en las parroquias se suma el aporte médico, especialmente para obtener información epidemiológica a partir del registro de las causas de muerte.

23 Catastro. Creación de la Comisión Topográfica. Montevideo, diciembre 2 de 1831 Se hace una ampliación del decreto al día siguiente (Armand Ugón et al., 1930).

24 AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 809, carpeta 9, foja 168. En nota al escribiente auxiliar de la Comisión de Estadística del 9 de enero 1832 se da cuenta de los nombres de los jefes de las secciones: 1ª sección José Trápani, Gabriel González. 2ª sección Joaquín Figueredo, Manuel de la Sierra. 3ª sección Loreto Gomensoro, Juan [ilegible]. 4ª sección: Manuel Vicente Pagola, José de la [ilegible].

a los comisionados y agrimensores encargados del catastro, en 1833 se les cesa en el ejercicio de sus funciones, hasta nueva resolución.²⁵ Evidentemente, se deben de haber subsanado estos inconvenientes con cierta rapidez, puesto que para 1834 la Comisión de Topografía nuevamente estaba trabajando.

En este período habría dejado de funcionar esta primera *Comisión de Estadística*. No queda del todo claro cómo se dio la desaparición, ni si estuvo vinculada al acuerdo del 11 de octubre de 1833 que cesa a los jefes de Catastro “hasta nueva resolución de Gobierno”. Se pierden también los rastros del Registro Estadístico, sobre el cual, en realidad, nunca hubo referencias específicas.

En lo que refiere particularmente a la información demográfica, que es en la que se centra esta investigación, su objetivo principal no fue logrado, puesto que no se llevó a cabo un censo de población. La serie de padrones de 1830 que se realizaron responden a requerimientos sobre información económica. La Comisión no realizó publicaciones sobre la información estadística recabada. Los materiales que hemos hallado se encuentran en el Archivo General de la Nación, sin vinculación con la Comisión de Estadística.

4.2 Avances y retrocesos: Mesa de Estadística (1834-1835) y Junta de Higiene Pública

El siguiente hito importante en la institucionalidad de la estadística nacional fue la creación de la *Mesa de Estadística*.

El hecho es que por decreto del 17 de julio de 1834 se crea la *Mesa de Estadística* en la órbita del Ministerio de Hacienda (Armand Ugón et al., 1930).²⁶ Se alega su necesidad para regularizar la acumulación de información que llegaba a la Comisión de Topografía y al Ministerio de Gobierno, y que la misma fluyera hacia el Ministerio de Hacienda, quien debía hacer uso de ella. Aparentemente, se le estaría dando una mayor categoría que a la Comisión precedente, incluso se designan para la Mesa tres funcionarios, que ya tenían cargos en el Estado, Francisco Acuña de Figueroa, Miguel Furriol y Manuel Ignacio de la Torre. Sin embargo, en los presupuestos nacionales no se ha encontrado un renglón específico para la Mesa o sus integrantes, como sí aparecía la Comisión de Topografía (Armand Ugón et al. 1930). Tampoco hay ninguna referencia a cómo estaba prevista la recolección de información desde los demás departamentos; al menos no se nombraron comisiones subalternas como sucedía con la Comisión de Estadística de 1829.

De los tres funcionarios, Francisco Acuña de Figueroa, el de mayor edad, había pertenecido a la administración colonial y cisplatina. Como han señalado Somarrivía y Estefane (2022), en distintos países latinoamericanos se ha observado en las nuevas oficinas republicanas la participación de burócratas que trabajaron en el período anterior.

Un par de meses después, en nota del Ministro de Gobierno y Ministro interino de Hacienda Lucas J. Obes a los encargados de la Mesa, se fundamenta su creación y se especifican sus cometidos:²⁷

²⁵ Véase, por ejemplo: AGN. Fondo Ministerio de Hacienda, caja 1561. Ministerio de Gobierno, 23 de agosto de 1833. Nota sobre el atraso en el pago de sueldos a Loreto Gomensoro.

²⁶ “Montevideo, julio 17 de 1834. Para regularizar la parte de los trabajos estadísticos que se han acumulado en la Comisión Topográfica y Ministerio de Gobierno por defecto de una comisión especialmente encargada de este trabajo indispensable al acierto de las operaciones fiscales, y para que el Ministerio de Hacienda pueda tener cerca de sí los materiales necesarios al establecimiento de la caja de amortización y emplear en su distribución manos independientes de otra especie de tareas administrativas, el Gobierno Supremo de la República decreta: 1º Todos los trabajos de estadística y los concernientes al pago de la deuda pública, serán conducidos en adelante con entera separación de cualquier otro ramo de Gobierno o Hacienda. 2º En el Ministerio de esta denominación se organizará una mesa a cuyo cargo corran los trabajos expresados en el artículo anterior. 3º Quedan nombrados para este servicio los señores Don Francisco Figueroa, Don Miguel Furriol y Don [Manuel Ignacio de la] Torre. 4º Se declara a los dos primeros la continuación en el goce de sus respectivas dotaciones, y la de 25 pesos al meritorio del Ministerio de Hacienda Don Manuel Ignacio de la Torre. 5º Comuníquese, dese a la prensa, y al Registro Nacional. Anaya Lucas J. Obes”

²⁷ [AGN. Fondo Ministerio de Gobierno, Caja 860 A, carpeta 9, fojas 524-525] Montevideo, Septiembre 24 de 1834 Hallándose instalada la Mesa de Estadística su general objeto debe ser el preparar y arreglar las bases preliminares al completo desarrollo de las operaciones de su instituto, y de los fines de economía política que el gobierno se propuso al formarlo, siendo su objeto el apreciar la fuerza, la riqueza y el poder del Estado por el análisis de los recursos y medios de conservación, prosperidad y grandeza que le ofrecen su territorio, su población, sus producciones, su industria, su comercio en general y sus fuerzas militares, cuyos trabajos llevados a su perfección dan por resultado la ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder de un Estado político. Para continuar

“(...) su general objeto debe ser el preparar y arreglar las bases preliminares al completo desarrollo de las operaciones de su instituto, y de los fines de economía política que el gobierno se propuso al formarlo, siendo su objeto el apreciar la fuerza, la riqueza y el poder del Estado por el análisis de los recursos y medios de conservación, prosperidad y grandeza que le ofrecen su territorio, su población, sus producciones, su industria, su comercio en general y sus fuerzas militares, cuyos trabajos llevados a su perfección dan por resultado la ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder de un Estado político.” (AGN, Fondo Ministerio de Gobierno, Caja 860 A, carpeta 9, fojas 524-525).

Entendemos que también en esta oportunidad el pensamiento estadístico se corresponde con el enfoque del principio moral señalado por Somarrivía y Estefane (2022).

Las actividades previstas eran muy arduas y apuntaban a distintos objetivos. Los principales eran los económicos. Se necesitaban datos concretos que permitieran conocer el panorama de la riqueza del país; una base sobre la cual establecer una política fiscal:

- Formar un cuadro sobre las propiedades públicas y privadas en todo el país a partir de la explotación del catastro principalmente y otros materiales
- Cuadro de fábricas, prensas, barracas, tiendas y talleres de artesanos que tiene la capital y el suburbio con la estimación de sus valores, comparativo con años anteriores.

En lo que respecta a los objetivos demográficos, por primera vez se planteaba hacer uso de las razones estadísticas, se explicitaba el sentido y se indicaba una forma de mejorar y uniformizar la información recibida:

- Levantar tablas de matrimonios, bautismos (por error dice casamientos) y defunciones desde 1829 (año de creación de la Comisión Estadística) “hasta la fecha” a partir de la información de la estadística parroquial.
- “(...) demostrar las proporciones y observaciones comparativas de estos movimientos con la población general y sus progresos”
- Elaborar una planilla modelo para los partes estadísticos de los 25 curatos y parroquias de la república

También se pueden identificar objetivos políticos. Uno tiene que ver con el proyecto de subdivisión del departamento de Paysandú, y la creación del departamento de Salto (que se efectivizó el 17 de junio de 1837). Y otro refiere al conocimiento del número de extranjeros llegados en los años 1833 y 1834,

pues la Mesa desembarazando la senda que deba facilitar la marcha y los frutos de sus tareas comenzadas, se le encarga muy particularmente se contraiga a los trabajos siguientes: 1º Formar el cuadro general de las propiedades públicas, particulares y edificios de la primera denominación en toda la República, según lo que resulte de los catastros, tal cual ellos estén, y demás materiales que se han pasado y deban pasarse en adelante a su archivo. 2º Levantar **las tablas de matrimonios, casamientos [sic] y mortalidades** desde 1829 hasta la fecha, y según lo permitan los partes de la estadística parroquial, y **demostrar las proporciones y observaciones comparativas de estos movimientos con la población general y sus progresos**. 3º Formar un cuadro demostrativo por lo que resulte del catastro, u otros antecedentes, de todas las fábricas, prensas, barracas, tiendas y talleres de artesanos que tiene la capital y el suburbio con la estimación de sus valores, recabando de quien corresponda una noticia de todos los edificios construidos en los cuatro últimos años en esta ciudad y en el contiguo ejido, y formar un cuadro demostrativo de estos progresos, comparando con las épocas anteriores si es posible. 4º Trabajar un estado que demuestre el censo de los habitantes de ambos sexos del pueblo del Salto y sus alrededores, y de los partidos que componen su jurisdicción para proveer a sus solicitudes sobre independencia judicial, y el proyecto de la subdivisión territorial del departamento a que corresponde. 5º Trabajar una planilla normal o estado que sirva de modelo uniforme para los partes estadísticos, que al fin de cada mes deben pasar los **veinticinco curatos y parroquias** de todos los puntos de la República, con el objeto de imprimirlo y hacerlo circular. 6º Formar un cuadro de todos los extranjeros que han llegado del exterior en todo el año pasado, con expresión de la nación a que pertenecen, y otro por lo relativo al corriente hasta la fecha, igualmente una relación nominal de los presos que existen en la cárcel pública, con una indicación del crimen y del resultado del proceso de cada uno, con arreglo a las noticias que al efecto se pedirán al Juez del Crimen por el Ministerio respectivo. 7º Finalmente el gobierno previene a los encargados de la Mesa que deben auxiliar a las oficinas de los Ministerios de Gobierno y Hacienda, y a la Contaduría General, cuando las exigencias del Servicio Nacional lo demandaren, y sus atenciones de igual naturaleza lo permitieren. Lucas J. Obes A los encargados de la Mesa de Estadística.

que como se verá más adelante está relacionado a problemas jurídicos de los extranjeros.

Finalmente, también se indica un objetivo vinculado a la administración de justicia, ya que se pretendía que la Mesa hiciera un listado nominal de los presos, indicando el crimen y el resultado del proceso.

Se trataba de un programa demasiado ambicioso para la naciente oficina, provista de escasos empleados y sin recursos específicos.

No obstante, la Mesa comenzó a avanzar en los arduos cometidos que le encomendaron. El Libro Copiador que abarca el período 1834-1835 da cuenta de sus progresos y varias de sus dificultades. Si bien se continuaba utilizando la información proveniente de instituciones eclesásticas, entre las principales actividades se elaboró y envió a las distintas parroquias un modelo -que no ha llegado a nosotros- para obtener una presentación mensual uniforme de los datos sobre nacimientos, matrimonios y defunciones, y así facilitar las operaciones de la Mesa^{28,29} Al igual que en el caso de la Comisión de Estadística, es posible hacer referencia al desarrollo de la capacidad de información del estado en el afán de recoger información en forma estandarizada (Lee y Zhang, 2017).

Se comenzaron a utilizar los datos de las estadísticas vitales para *calcular el movimiento y el progreso de la población*. Se creó un Registro de Extranjeros llegados y residentes.³⁰ También, a partir de datos recabados por el catastro de la 4ª sección de campaña, da cumplimiento a la solicitud de información sobre la población de Salto y su jurisdicción.³¹

Las mayores dificultades a las que se enfrentó la Mesa refieren fundamentalmente a la recolección de los datos, y la calidad y cobertura de los mismos. El Uruguay es un país de pequeñas dimensiones y un paisaje suavemente ondulado. En la época carecía de buena caminería y puentes, pero las dificultades geográficas de otros países latinoamericanos estaban ausentes. La Mesa en un caso aduce sospechas de irregularidades en la declaración de información sobre cantidad de habitantes y bienes de los vecinos de las afueras de Montevideo.³² Pero se observa fundamentalmente en la información vinculada con la realización del catastro. En algunos casos la Mesa intentó utilizar la información que había sido remitida por los integrantes de la Comisión de Topografía (que como viéramos anteriormente habían cesado en 1833), pero fue descartada por su mala calidad.³³

La última información que se recoge en el Libro Copiador de la Mesa es una relación de documentos que esta pasa al Ministerio de Gobierno en enero de 1835 (listado de padrones, planillas, legajos, oficios, borradores, etc. y un libro copiador).³⁴ Desconocemos si este inventario responde a una desintegración prevista de la oficina. El hecho es que 1º de marzo de 1835 Manuel Oribe es elegido Presidente de la República, y en ese año se pierde su rastro.³⁵

Cabe destacar que no hay ninguna referencia a que participara al menos en la planificación del primer recuento general de población del país que se llevó a cabo en 1836, siendo que los censos poblacionales representan una de las actividades más importantes para las instituciones estadísticas.

28 “Montevideo, Septiembre 30 de 1834. Con el fin de arreglar bajo un método igual y uniforme las noticias estadísticas parroquiales que deben servir para facilitar una de las operaciones de que está encargada la mesa en este ramo, se hace necesario que los señores Párrocos, se arreglen en adelante en los partes que a fin de cada mes han de pasar a esta secretaría al modelo que para este objeto se acompaña. El Gobierno espera del acreditado celo de Usted el cumplimiento de este encargo en los periódicos designados por punto general.” [Firmado ilegible]

29 Fondo Ministerio de Gobierno, caja 861A, carpeta 5, fojas 116-117: Nota del 4 de noviembre de 1834 en la que el cura de Santo Domingo Soriano acusa recibo de la circular de “30 de octubre con el modelo a que deben arreglarse en lo sucesivo las noticias estadísticas que se remiten mensualmente de cada parroquia”.

30 Decreto del 17 de octubre de 1834 (Armand Ugón et al. 1930, T.I). Aquellos que no estuvieren registrados, no tendrían derecho a reclamar los fueros extranjeros, ni los Cónsules a intervenir en su causa.

31 AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística, sin número de foja, 19-8-1834.

32 AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística, 28-11-1834.

33 A modo de ejemplo ver AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística, sin número de foja, 8-8-1834.

34 AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística. Libro 684. Nota 16-1-1835. Relación de los documentos que pasa la Mesa de Estadística al Ministerio de Gobierno. Nota firmada por Miguel Furriol y Manuel Ignacio de la Torre.

35 La misma observación hace Eduardo Acevedo: “La Mesa de Estadística debió interrumpir sus trabajos durante la Administración Oribe. El hecho es que ni en los documentos oficiales, ni en la prensa de la época se encuentran muchos de los datos e informaciones a que ya se había acostumbrado el país bajo el Gobierno de Rivera.” (Acevedo 1933, I, p. 497).

El censo de 1836 responde a una disposición constitucional por la que se debían levantar censos generales de población cada 8 años, a partir de la tercera legislatura, con el objetivo de determinar la base demográfica de la elección de diputados.³⁶ Al igual que vimos en el caso de la Constitución brasileña de 1824, - y salvando la distancia entre una elección indirecta como es el caso de aquella y la elección directa de los representantes en la Carta de 1830-, el primer recuento implicó un objetivo político: contar el volumen de la población para la conformación de la representación parlamentaria. González Bollo y Daniel (2016) señalan que este es un mecanismo de actualización de la representación proporcional común a las constituciones sancionadas en América Latina en el siglo XIX, que por lo general no se llevó a la práctica quedando, entonces, las legislaturas sin renovarse ni ampliarse. En el caso de Uruguay, las ampliaciones posteriores se realizaron en base a la creación de nuevos departamentos.

La realización de este censo se instrumentó desde el Ministerio de Gobierno y no hay ninguna mención a una institución estadística.

También habría perdido su rol respecto a los datos sobre el movimiento de la población. De hecho, en 1837 el gobierno modifica con un nuevo decreto el procedimiento para la recolección de los eventos vitales.³⁷ Los párrocos enviarían la información mensual de bautismos y matrimonios a la Jefatura Política de cada departamento, y lo mismo harían los médicos con las defunciones.³⁸ Los Jefes Políticos reenviarían esta información al Gobierno, la cual sería remitida a una nueva protagonista, la *Junta de Higiene Pública*, creada en 1836.³⁹ El fundamento que da el gobierno para ello radica en la relevancia que a partir de ese momento se le daría a la **estadística médica** del Estado como una rama importante de la administración pública.⁴⁰

Con la información recabada de toda la República, la Junta de Higiene debía realizar:

- Cada cuatrimestre tres tablas: una de nacimientos (indicando sexo) y matrimonios, y dos de mortalidad (una por edad y sexo, y otra por enfermedades y accidentes que causaron la muerte. Estas tablas, incluyendo los nombres de quienes no cumplan con el decreto, serían remitidas al Gobierno y a la prensa para su publicación;
- Tres grandes tablas anuales basadas en las tablas anteriores.

A su vez se señalaba que el Ministerio de Gobierno le proporcionaría a la Junta de Higiene los modelos para la construcción de dichas tablas.

Por su parte, la Junta debía ilustrar las tablas anuales con las consideraciones que juzgara adecuadas al interés general de la salud pública, agregando reflexiones sobre las observaciones meteorológicas, que la Junta tomaría a su cargo, de acuerdo a lo dispuesto por el Gobierno en octubre de 1834. Las disposiciones comenzaban a tener efecto a partir del 1° de setiembre de 1837.

A partir de este decreto, entonces, se da un cambio importante: las estadísticas vitales quedan a cargo de las autoridades sanitarias, transformando también la recolección de estadísticas médicas en una importante función de administración pública (Birn y Pollero, 2023).

Sin embargo, no cesaron los problemas referentes a la calidad e irregularidad de los datos. En todo caso, el Mensaje del Gobierno a la Asamblea General deja en claro la relevancia de generar estadísticas económicas y demográficas y reconocía el fracaso que hasta entonces habían tenido los esfuerzos por elaborarlas:

“No perdiendo, el Ejecutivo, de vista, de que para introducir en el país infinidad de mejoras de

36 Artículos 19 y 21 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1830. Se elegiría un diputado por cada tres mil “almas”, o por una fracción que no baje de dos mil. Si bien se cuenta con los padrones de varios departamentos, el relevamiento quedó incompleto a consecuencia de la primera revolución de Fructuoso Rivera (Pollero 2001; 2016).

37 “Datos que deben pasar los párrocos y médicos a las jefaturas. Montevideo julio 14 de 1837” (Alonso Criado 1876, pp. 336-338).

38 El decreto no hace referencia a que los párrocos pasen a la Junta de Higiene los datos sobre defunciones.

39 El antecedente directo de esta nueva versión de Junta de Higiene Pública son la Comisión de Higiene Pública creada en 1829 y desintegrada en 1834. luego de la renuncia de dos de sus miembros y una segunda Junta reinstalada de inmediato temporalmente (Pollero, 2016, Birn y Pollero, 2023).

40 Si bien se da un mayor peso institucional a la estadística médica, debe señalarse que ya la Comisión de Higiene desde 1829 tenía la formación de la estadística médica entre sus atribuciones. Hemos encontrado en el Archivo General de la Nación ejemplos de formularios impresos que los médicos debían enviar mensualmente a la Comisión.

que carece y aún para hacer un repartimiento equitativo de las contribuciones era indispensable se pensara en formar su estadística general, consideró que uno de los pasos más avanzados que podía dar en ese sentido, era conocer las fluctuaciones de la población debidas, por una parte al incremento que recibe por el número de nacimientos y a las que si se agrega los datos que poseen los archivos públicos sobre el número de individuos que afluyen anualmente desde el exterior y el de los que salen del país en igual período, ellos obtendrán un completo conocimiento del movimiento general de las poblaciones del Estado.

Pero la anarquía que por todas partes deja vestigios de estagnación y destrucción ha venido a paralizar el cumplimiento del decreto que establece estos trabajos y los relativos a la estadística médica tan fecundos en medidas de higiene de una importancia incuestionable.” Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea, 15-2-1838, suscrito por Carlos Anaya y Juan B. Blanco (Schiaffino, 1943, p. 37).

Por otra parte, se desconoce qué oficina se habría continuado ocupando de la recolección de todo el resto de la información que colectaba la Mesa de Estadística. Lo cierto es que no hay referencia específicamente a una nueva Mesa de Estadística hasta terminada la Guerra Grande.

En efecto, una prueba de la preocupación por la falta de información estadística es la iniciativa en 1843 – ya en plena Guerra Grande- del entonces joven Jefe Político y de Policía de Montevideo del Gobierno de la Defensa, Andrés Lamas, de crear una *asociación de hombres de letras* llamada **Instituto Histórico y Geográfico Nacional**. En su proyecto de creación, además de señalar en sus objetivos centrales el estudio de la historia y la geografía del país, argumentaba la necesidad de organizar la estadística para poder establecer un sistema de administración y de rentas sobre bases sólidas. Por ello, se aspiraba a contribuir con el Gobierno para organizar la estadística. Así, el proyecto señalaba en su art. 8: “El Gobierno creará y dotará una mesa de estadística, que se organizará bajo la dirección del Instituto del que será dependiente.” (Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay 1922, I:72) Y el art. 10: “El instituto tendrá la inspección de la comisión topográfica, y será obligación de esta dar, de oficio, al Instituto los informes y datos topográficos, estadísticos o de otra naturaleza que él le pida.” (Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay 1922, I:73).

Si bien el proyecto fue presentado y su decreto aprobado por el Gobierno de la Defensa de Joaquín Suárez, el Instituto no funcionó.⁴¹

En todo caso, en lo que respecta a las estadísticas vitales se siguieron haciendo ajustes en la instrumentación de los procedimientos de recolección de datos, lo que deja entrever que continuaban los problemas en el funcionamiento de registro y flujo de la información.

Así, el 12 de junio de 1850 en conformidad con lo propuesto por la Junta de Higiene Pública, el Gobierno decreta que la información de nacimientos y defunciones sean remitidos por el Teniente Alcalde al Departamento de Policía y por este a la Junta, quincenalmente.

A su vez, una medida que resulta muy relevante para el registro de las estadísticas vitales, se decreta el *permiso de inhumación*: no se autoriza la sepultura de cadáveres sin que se presente el certificado de haber sido asistido por un médico o, en su defecto, informe del Teniente Alcalde (Alonso Criado, 1876).⁴²

41 Esto es señalado por Francisco Ros en el Discurso inaugural del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay en 1916. (IGHU, 1922)

42 “Montevideo junio 12 de 1850. De conformidad con lo propuesto por la Junta de Higiene Pública, el Gobierno acuerda y decreta: Art. 1º. El Departamento de Policía no expedirá papeletas para sepultar cadáveres, sin que el que las solicite presente un certificado de facultativo que los haya asistido. 2º. Si no hubiese asistencia de facultativo, presentará una información del Teniente Alcalde de la manzana a que pertenezca de difunto, en la que expresen las causas de muerte. 3º. Los certificados que expidan los facultativos serán firmados por ellos, y expresarán el nombre, edad, calle o barrio, enfermedad o causa de la muerte y demás observaciones que consideren oportunas. 4º. Los ecónomos de los hospitales remitirán al Departamento de Policía, igual relación de los que fallezcan en sus departamentos, visada por el facultativo principal. 5º. Todos los jefes de familia serán obligados a dar cuenta al Teniente Alcalde de sus respectivas manzanas, de los nacimientos que hubiere en sus casas en el término de tres días, expresando por escrito el sexo y día en que nació. 6º. El administrador de la casa de Expósitos, remitirá a cada quince días al departamento de Policía, igual relación, de las criaturas que hubiere recibido por el turno. 7º. Tanto las notas de muertos, como las de nacimientos, serán remitidas por el Teniente Alcalde al Departamento de Policía, la que pasará cada quince días estos conocimientos a la Junta de Higiene Pública. 8º. La falta de cumplimiento de

Una propuesta del mismo tenor (que también incluía especificaciones sobre datos de nacimientos y matrimonios) había sido sugerida por la Junta de Higiene al Gobierno ya en 1842.⁴³

4.3 Nuevo restablecimiento de la Mesa de Estadística, anexa al Ministerio de Hacienda

En 1852, una vez terminada la Guerra Grande, el Gobierno del Presidente Juan F. Giró dispuso la ejecución de un censo general de población.⁴⁴ La información que se conserva de este segundo censo (habitualmente considerado como el primero nacional) consiste solamente en los cuadros publicados, con información desagregada a nivel de secciones judiciales de los 12 departamentos existentes en aquel momento (Pollero, 2016).⁴⁵

Por segunda vez, el censo de población se realizó al margen de una institución estadística, ya que para la fecha en que se lleva a cabo el recuento, aquella hacía años que estaba desarticulada.

Unos meses después, sin embargo, ya comenzaron a planificarse nuevamente una serie de iniciativas referidas a la organización de la estadística. Por un primer decreto de 25 de noviembre de 1852, el Poder Ejecutivo “para facilitar los trabajos de estadística y aprovechar mejor los conocimientos que se obtengan de ella”, se crea la Mesa de Estadística anexa al Ministerio de Hacienda.⁴⁶ No hay ninguna referencia a su versión anterior, que incluso llevó el mismo nombre.

Dando un paso más en la organización estadística nacional, por un segundo decreto se crean comisiones estadísticas en los departamentos, a efectos “(...) de obtener para la exactitud y acierto de los cálculos y operaciones económicos un conocimiento completo de la riqueza Nacional, de sus especies y del modo como se haya distribuida entre la población de la República” (Caravia, 1859, p. 310). Encontramos aquí una tendencia a la visión más pragmática identificada por Somarrivía y Estefane con la alegoría de “espía industrial”, cuya “(...) vertiente cuantitativa las prefiguraría bases de una comprensión extractiva del territorio y sus recursos” (2022, p. 29, traducción libre).

estas disposiciones será castigada con una multa discrecional. 9º. Comuníquese, etc. Suarez-Manuel Herrera y Obes.” (Alonso Criado 1876, pp. 537-538)

43AGN AH, Fondo Junta de Higiene Pública. Mayo 10 de 1842. Nota de la JHP al Superior Gobierno sometiendo a su aprobación algunas disposiciones para el arreglo de las estadísticas médicas: «1º Luego que fallezca un enfermo visitado por un facultativo, aunque sea por una sola vez, entregará este a los interesados una nota que comprenda el nombre, edad, país, profesión, estado y enfermedad del difunto, expresando además el día en que falleció y paraje o calle donde se verificó el fallecimiento. Si le parece conveniente podrá añadir las observaciones que le ocurran respecto a la enfermedad o asistencia. 2º Si no hubiere habido asistencia de facultativo u ocurriese imposibilidad por el momento de no poderla dar este, la proporcionará el Comisario de Policía de la demarcación o el Teniente Alcalde expresándose entonces si no hubo asistencia de facultativo o nombrando el que visitó al enfermo denominando a la enfermedad con el término vulgar que le indique la información de los interesados. 3º En la oficina de Policía no se dará licencia de enterramiento sin haberse entregado antes en la misma la nota indicada en los artículos anteriores. 4º La Secretaría de la JHP recogerá semanalmente estas notas, como los estados de nacimientos y matrimonios para formar la estadística médica».

44 «Circular. Junio 30 de 1852. El Gobierno desea tener a la mayor brevedad un censo estadístico de todos los departamentos de la República. En consecuencia, se remiten a V. Sa. siete ejemplares en blanco de dicho censo, así como veinticinco de los padrones que deben levantarse previamente, a fin de verter sus resúmenes en el expresado censo». AGN Ministerio de Gobierno. Caja 994.

45 La publicación original se encuentra en el Museo Histórico Nacional (Casa de Lavalleja) en los documentos de Florentino Castellanos, entonces Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores. El cuadro correspondiente al «Censo estadístico de la República Oriental del Uruguay, levantado por orden superior de 30 de junio de 1852» está publicado en las *Memorias* del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. Una segunda versión fue publicada en el *Anuario estadístico de la República Oriental del Uruguay*, correspondiente a los años 1902-1903 (Dirección General de Estadística, 1905: 39-45).

46 “Decreto Creando una Mesa de Estadística. Montevideo, 25 de noviembre de 1852. Para facilitar los trabajos de estadística y aprovechar mejor los conocimientos que se obtengan sobre ella el Gobierno ha acordado y decreta: Art. 1. Se establecerá una Mesa de Estadística, anexa al Ministerio de Hacienda y servida por los oficiales del mismo Ministerio.

Art. 2. En esta mesa se reunirán y ordenarán todos los papeles y datos, relativos a la estadística del país, y se dispondrán y practicarán todos los trabajos concernientes a ella.

Art. 3. El Ministro Secretario de Estado en el departamento de hacienda, queda encargado de la ejecución del presente decreto, que se publicará y dará al Registro competente.” (Rodríguez 1856: 241-242).

Cada comisión se integraría por el Jefe Político y dos vecinos.⁴⁷ Estas comisiones departamentales tendrían la facultad de formar comisiones subalternas en cada distrito, compuestas por el Teniente Alcalde (o Juez de Paz en los pueblos) y dos vecinos. Se señala que a estas subcomisiones correspondía tomar una razón especificada de todas las propiedades.

Un tercer decreto, del 24 de diciembre de 1852, reglamenta el de creación de la Mesa del 25 de noviembre (Rodríguez, 1856). En él se hace una larga lista detallada de los datos a suministrar por los distintos actores, y a quienes se los debían remitir. Incluye estadísticas demográficas, económicas, de justicia, instrucción pública, Comisión de Topografía, puerto, etc.

En lo que refiere a las estadísticas demográficas, se volvería al sistema de recopilación anterior: los curas debían enviar información trimestral de los bautismos, matrimonios y entierros a los Jefes Políticos de los departamentos.⁴⁸ Desaparecería, entonces, la función de recolección de las estadísticas vitales que se le había atribuido a la Junta de Higiene. Los encargados de los hospitales debían enviar las altas y bajas, enfermedades y defunciones ocurridas en sus establecimientos a los Jefes Políticos departamentales o al Ministerio de Gobierno en la Capital. También los Jueces de Paz enviarán a los Jefes Políticos noticias trimestrales de los fallecimientos sucedidos en sus distritos. A su vez, los Jefes Políticos remitirían toda la información al Ministerio de Gobierno.

Sin embargo, según Eduardo Acevedo (1933), el decreto del 24 de diciembre de 1852 quedó en suspenso, debido a los graves sucesos políticos que se desarrollaron a mediados de 1853, que terminaron en la caída del gobierno del Presidente Giró. En todo caso, la Junta de Higiene Pública continuó intentado recopilar información, -por lo menos de las defunciones-, y siguió llevando las estadísticas médicas (como lo hizo desde 1829).⁴⁹ A partir de 1858, con el inicio del proceso de secularización de los cementerios, la administración y el registro de defunciones pasa a las autoridades municipales (Birn y Pollero, 2023).

Terminamos nuestro período de estudio con el nuevo impulso en la reorganización del desarrollo institucional de la estadística que se retomó en la administración de Bernardo Berro. Ese año se estableció, por decreto, la *Mesa de Estadística Mercantil* en la Aduana, con el cometido de formar cuadros trimestrales y anuales con datos de importación, exportación, tránsito y consumo (Acevedo, 1933). Algunos días después se reforzó la adscripción de la *Mesa de Estadística General* al Ministerio de Hacienda y se dio cumplimiento al decreto del 24-12-1852.⁵⁰ Además, por primera vez en el presupuesto general de gastos del estado 1860-1861 aparece, dentro del Ministerio de Hacienda, un renglón con rubros para *un encargado de la estadística general* (Armand Ugon et al., 1930).

47 Los vecinos nombrados en el decreto a tales efectos fueron: Lino Gutierrez y Bartolomé Galloso (Montevideo); Juan Ma. Turreiro y Marcelo Santurio (Canelones); Zaxarías Mayobre y Juan Camens (San José); José Méndez y José Manuel Gutiérrez (Colonia); Francisco Haedo y Juan B. Braga (Soriano); José Gallo y Francisco Arrue (Durazno); Benito Chain y José Vilar (Paysandú); Leandro Velazquez y Gregorio Blanes (Salto); Pedro Chucarro y Juan Benito Palacios (Tacuarembó); Tomás Diago y Francisco Mestre (Cerro Largo); Juan Piriz y Antonio Fernández (Minas) y Antonio Machado y José Antonio Inchústegui (Maldonado). (Caravia 1859, p. 310).

48 “Art. 1. Todos los Curas pasarán cada trimestre al Jefe Político del Departamento a que pertenezcan, una razón de los bautismos, casamientos y entierros correspondientes a sus respectivas parroquias.” (Rodríguez 1856, p. 243).

49 AGN AH, Fondo Junta de Higiene Pública. N° 33. 16 de marzo de 1857. Nota al Jefe Político: «La JHP nota que gran número de papeletas de entierro expedidas por ese Departamento [de Policía] carecen del certificado facultativo que previamente deben presentar los que las soliciten, ruega que le ordene al encargado del ramo que no expida ninguna licencia sin aquel requerimiento. En los casos que no hubiera asistencia facultativa, lo haga el alcalde de barrio como se ha recomendado antes de ahora. Hoy más que nunca necesita esta Junta esos conocimientos que han de figurar como datos indispensables para la estadística médica. Y expresa por consecuencia que VS los vaya remitiendo sucesivamente, así como una relación nominal de los individuos de ambos sexos que se hayan sepultado sin aquel requerimiento».

50 AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 1112. “Ministerio de Gobierno, Montevideo, Junio 28 1860. Con la mira de facilitar las operaciones de la Mesa de Estadística, adscripta al Ministerio de Hacienda, el P.E. ha acordado y decreta, Art. 1. Los datos y conocimientos que las Autoridades del Estado, Oficinas, Corporaciones y Párrocos, deben pasar periódicamente al Ministerio de Gobierno de conformidad al Decreto de 24 de diciembre de 1852, se pasará directamente al Ministerio de Hacienda. 2° Para todo lo relativo a estadística, el dicho Ministerio queda autorizado para entenderse directamente con todas las Autoridades, Tribunales, Corporaciones y Oficinas aunque no sean de su dependencia. 3° Comuníquese, publíquese e insértese en el libro competente. Berro Eduardo Acevedo.”

En ese año de 1860, se llevó a cabo el segundo censo general de población, a ocho años del anterior, tal como disponía el mandato constitucional. Nuevamente desconocemos cual fue el grado de participación (si lo hubo) de la Mesa de Estadística en su planificación y ejecución. Pero en esta oportunidad, la publicación de los resultados sí la debemos a este organismo.

En 1863 la Mesa de Estadística hace la primera publicación oficial de datos demográficos y económicos, el *Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay de 1860*. Incluye también los correspondientes al censo de población de 1860 y cuadros comparativos con el censo de 1852. Además, proporciona información estadística de diversa índole (territorio, población, economía, educación, etc.) e incluso sobre el movimiento de la población para 1859 y 1860 (defunciones y migración). Se cumplía así con la demanda del Poder Ejecutivo sobre la difusión pública de los productos estadísticos, señalado como uno de los cambios radicales de la estadística decimonónica (Otero, 2006). Se trata de un acontecimiento importante para la historia de la estadística del país, puntapié inicial de futuras publicaciones que apuntarán a promover la imagen del Estado y la nación. Pero en este caso, aún da cuenta de la debilidad institucional. Así, el Registro se inicia con una nota del encargado de la Mesa de Estadística Antonio Tomé al Oficial Mayor del Ministerio de Hacienda, en la que señala diversos problemas que condicionan la calidad de la información, y califica a esta publicación como “(...) *un primer ensayo de Estadística llevado a cabo con pobreza de medios y las dificultades anexas a nuestro modo de ser político*” (Mesa de Estadística 1863: s/n).⁵¹

Si bien el corte de nuestro análisis se da en una fase que se vislumbraría como auspiciosa en la evolución del sistema estadístico nacional, mucho camino quedaría por recorrer. En los siguientes 15 años el *modo de ser político*, al que hace referencia Antonio Tomé, continuará dificultando la afirmación de un orden estable y, junto a ello, la consolidación de una organización estadística moderna.

5. Conclusión

Este artículo pretende realizar un aporte al estudio del proceso de construcción estatal uruguayo desde la reconstrucción histórica del aparato burocrático que se conforma para el desarrollo de la estadística.

En este recorrido de la historia institucional, cuyos antecedentes se remontan al período de la integración de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata, se encontraron continuidades y rupturas. De esta manera, se logró demostrar que la debilidad del gobierno central también se reflejó en las instituciones estadísticas a lo largo del período estudiado. En las primeras décadas de la formación del Estado oriental, el desarrollo del incipiente sistema estadístico fue irregular, con avances y retrocesos, no siempre del todo claros, pero también permeados por la coyuntura histórico-política de las primeras décadas de su existencia. Si bien comparte la complejidad del contexto histórico con otros nuevos estados latinoamericanos, es posible rescatar y destacar la singularidad de una cronología muy temprana en la formación de la oficina de estadística pública nacional.

Independientemente de estas marchas y contramarchas, y de las distintas administraciones, el argumento justificativo desde el Estado para la formación de estas instituciones era similar: la creación de las oficinas de estadística resultaba un avance en la organización administrativa del Estado. Si bien se entendía a la estadística como una herramienta que contribuía a la generación de insumos para conocer la realidad del país en diversos aspectos y planificar acciones, fue posible advertir algún cambio semántico que nos permitió distinguir dos enfoques del pensamiento estadístico latinoamericano de la época, el principio moral del “ojo filosófico” y la visión más pragmática del “espía industrial”.

Queda claro que inicialmente el foco de interés estuvo en la generación de información económica, -estimar la riqueza del país con fines tributarios- antes que el demográfico. El interés demográfico, parece secundario. La formación del censo de población ordenada a la Comisión de Estadística no se llevó a cabo. Recién en 1834, con la creación de la Mesa de Estadística, el Gobierno indica el uso de los eventos vitales relacionándolo con *el progreso de la población*. En el primer recuento poblacional (en 1836 para calcular el número de representantes de los departamentos) no participa ninguna oficina de estadística, como tampoco lo hacen en los dos recuentos siguientes.

⁵¹ Un ejemplar del *Registro* se encuentra en la Sala Uruguay de la Biblioteca Nacional.

Nuestra observación termina apenas vislumbrando una incipiente afirmación del sistema de estadísticas públicas en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se le dota de una discreta partida presupuestal específica y se logra realizar la primera publicación de estadística oficial, aunque revelando aún carencias y problemas en el alcance nacional de las respuestas que el aparato estadístico debía dar a las demandas del Estado y la sociedad. Aquellos logros resultan, en realidad, un espejismo, una ilusión, en el turbulento y largo proceso de construcción del Estado uruguayo.

Bibliografía

- Acevedo, E. (1933) *Anales Históricos Del Uruguay, tomo I*. Montevideo, Barreiro y Ramos.
- Alfonso Erba, D. (2005) “Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur”, *CT Catastro*, abril, pp. 41-57.
- Alonso Criado, M. (1876) *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay. Leyes y decretos 1825-1861*. Tomo 1 (1825-1852), Montevideo.
- Armand Ugón, E., Cerdeiras Alonso, J. C., Arcos Ferrand, L. Goldaracena, C. (1930) *Compilación de leyes y decretos 1825-1930*. Tomos I (1825-1834) y V (1859-1862), Montevideo.
- Besio Moreno, N. (1939) *Buenos Aires puerto del Río de la Plata capital de la Argentina. Estudio crítico de su población 1536-1936*. Buenos Aires, Talleres Gráficos Tudurí.
- Birn, A. E. y Pollero, R. (2023) “Public Health in Uruguay, 1830s-1940s.” En: *The Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. Ed., New York: Oxford University Press.
- Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J. y Teorell, J., (2020) “The lay of the land: information capacity and the modern State”, *Comparative Political Studies*, 53, 2, pp. 175–213.
- Caetano, G. y Rilla, J. (1999) *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*. Montevideo, Editorial Fin de Siglo.
- Caravia, A. (1859) *Colección de leyes decretos y disposiciones de carácter permanente de la República Oriental del Uruguay*. Tomo I. Montevideo, Imprenta de la Constitución.
- Cuadro Cawen, I. (2009) “La crisis de los poderes locales. La construcción de una nueva estructura de poder institucional en la Provincia Oriental durante la guerra de independencia contra el Imperio del Brasil (1825-1828)”, en FREGA, Ana (coord.), *Historia regional e independencia del Uruguay. Proceso histórico y revisión crítica de sus relatos*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 65-100.
- Daniel, C. (2009) “El estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968)”, *Illapa*, 5, pp. 151-173.
- Daniel, C., Lanata-Briones, C. y Estefane, A. (2022a) Introduction, En Lanata-Briones, C, Estefane, A y Daniel, C. (eds.), *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan, pp. 1-25.
- (2022b) Socio-political History of Latin American Statistics: A Bibliographical Essay, En LANATA-BRIONES, Cecilia, ESTEFANE, Andrés y DANIEL, Claudia (eds.), *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan, pp. 179-224.
- Diez De Medina, A. (1994) *El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay (1810-1910)*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria – Fundación Banco de Boston.
- Di Pasquale, M. (2013) “Entre la experimentación política y la circulación de saberes: la gestión de Bernardino Rivadavia en Buenos Aires, 1821-1827”, *Secuencia*, 87, pp. 57-65.
- Frega, A. (2016) “Claves del período”, En Caetano, G. (dir.) y Frega, A. (coord.) *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado*, Tomo I, 1808-1880. Colección América Latina en la historia contemporánea. Uruguay, vol. I. MadridUruguay, Fundación MAPFRE-Editorial Santillana, pp. 15-29.
- Gautreau, P., Boulier, J. y Cuenot, J. F. (2011), “Catastro y construcción del Estado en la provincia de Buenos Aires y Uruguay (1820-1870): pistas metodológicas desde la geografía”. En: Garavaglia, J.C. y Gautreau, P. *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*, Rosario, Prohistoria, pp. 97-150.
- González Bollo, H. (1999), “Estado, ciencia y sociedad: los manuales estadísticos y geográficos en los

- orígenes de la Argentina moderna, 1852-1876”, *Anuario IEHS*, 14, pp. 23-42.
- González Bollo, H. y Daniel, C. (2016). “Instituciones y mediciones estadístico-censales al sur del río Bravo (s. XVIII-XX)”, *Estudios Sociales del Estado*, 2, 4, pp. 4-13.
- Instituto histórico y geográfico del Uruguay, (1922), *Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay*, I, Montevideo.
- Lanata-Briones, C., Estefane, A. y Daniel, C. (eds.) (2022) *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan.
- Lee, M. y Zhang, N. (2017), “Legibility and the Informational Foundations of State Capacity”, *The Journal of Politics*, 79, 1, pp. 118-132.
- Otero, H. (2006), *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Pollero, R. (2016), *Historia demográfica de Montevideo y su campaña (1757-1860)*. Premio Carlos Filgueira. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- (2001), *Familia y fecundidad en el Uruguay. La inmigración en la conformación de la familia uruguaya. 1850-1908*. Tesis de la Maestría en Ciencias Humanas, Opción Estudios Migratorios (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR): pueblosynumeros.fcs.edu.uy/images/stories/raquel-pollero-familia-y-fecundidad-en-el-uruguay.pdf
- Rodríguez, A. (1856) *Colección de leyes, decretos del Gobierno, tratados internacionales y acuerdos del Superior Tribunal de Justicia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, Imprenta Liberal.
- Schiaffino, R. (1943) “Evolución de la estadística demográfica en el Uruguay”, *Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay*, XVII, enero-junio, pp. 29-49.
- Senra, N. (2009) *Uma breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Río de Janeiro.
- Somarriva, M. y Estefane, A. (2022), “The ‘Philosophical Eye’ and the ‘Industrial Spy’: Statistical Thinking in South America After Independence”, en LANATA-BRIONES, Cecilia, ESTEFANE, Andrés y DANIEL, Claudia (eds.) Lanata-Briones, C., Estefane, A. y Daniel, C., *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan, pp. 27-48.

Fuentes

- Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Gobierno, Cajas 794, 796, 809, 860, 684, 994, 1112
- Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Hacienda, Caja 1519.
- Archivo General de la Nación-Archivo General Administrativo, Libro 684. Libro copiadador de la Mesa Estadística, sin número de foja.
- Archivo General de la Nación-AH Fondo Junta de Higiene Pública, años 1842, 1857.
- El Universal, 1829.
- Gaceta de la Provincia Oriental, N° 2, 21 de noviembre de 1826.
- Gaceta de la Provincia Oriental, N° 10, 9 de enero 1827.
- Mesa de Estadística. 1863. *Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay de 1860*, Montevideo.
- Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, libro I, número 17, 6 de diciembre de 1821. Buenos Aires, Imprenta de la Independencia.
- Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, libro I, número 20, 19 de diciembre de 1821. Buenos Aires, Imprenta de la Independencia.
- Rejistro Nacional Provincias Unidas del Río de la Plata Año de 1826

ANDREA LLUCH Y NORMA LANCIOTTI (EDITORAS), LAS GRANDES EMPRESAS EN ARGENTINA. DESDE LA EXPANSIÓN AGROPECUARIA HASTA LA ÚLTIMA GLOBALIZACIÓN, ROSARIO, PROHISTORIA EDICIONES, 2022, 216 PP.

AGUSTINA RAYES*

La obra que reseño es el resultado de un proyecto de investigación grupal que, financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) de Argentina,¹ fue liderado por las editoras. Aunque tuvo un propósito distinto, la pesquisa es la continuidad de otra, abierta antes, con otro equipo, y conducida también por Norma Lanciotti y Andrea Lluch. Aquélla analizó y cuantificó la participación de las empresas multinacionales en la economía argentina en el largo plazo, notando no solo los cambios en las estrategias empresariales de acuerdo al origen de las inversiones y su inserción sectorial sino también la perdurabilidad de su influencia durante distintos ciclos de inversión y endeudamiento. Dicho plan de trabajo resultó en un libro² y en una base de datos, disponible on-line,³ que se ha constituido en una herramienta innovadora y fundamental para quienes abordan estos temas.

La nueva publicación amplía el foco sobre un punto clave: la relación entre las grandes empresas y la economía argentina con un enfoque de largo aliento. Al hacerlo, estudia la cúpula empresarial en su conjunto desde la perspectiva de la historia de empresas, materia en la que son referentes los autores y las autoras. En este sentido, los capítulos procuran interrogarse sobre la duración de la configuración inicial de la estructura de firmas y el vínculo entre las élites política y económica al tiempo que indaga acerca de las transformaciones en la cúspide. El tema evidentemente tiene un atractivo más allá del mundo académico. Quizás por lo esquivo que ha sido el crecimiento sostenido en el tiempo, en Argentina, como en América Latina en general, interesa conocer el origen de las empresas (externo o doméstico), su naturaleza privada o pública, así como el tipo de actividades en las que se han especializado y la evolución de las políticas económicas que las potenciaron o desalentaron.

Tributario de tradiciones historiográficas que las editoras reconocen y repasan con maestría en las palabras introductorias, el libro discurre por grandes nudos que, desde diversas corrientes de pensamiento y con diferentes aproximaciones metodológicas, han sido atendidos en la historia económica argentina desde la expansión agropecuaria iniciada en las últimas décadas del siglo XIX hasta la última oleada globalizadora. Entre otros, estos nudos son: el lazo entre la estructura empresarial y las formas de capitalismo, la relación entre el derrotero de las empresas y el desarrollo del país, el lugar de las firmas extranjeras, los alcances y los límites de la diversificación productiva y la alianza entre el estado y los grupos económicos. Incluso, aborda la, para nada lineal, conexión entre el capitalismo industrial y las grandes empresas, eje de profundos debates internacionales dados los matices que presentan las trayectorias particulares de los países.

1 Se trata de proyectos financiados por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

2 Norma Lanciotti y Andrea Lluch, *Las empresas extranjeras en Argentina desde el siglo XIX hasta el siglo XX*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 2018.

3 La Base de Datos de Empresas Extranjeras en Argentina fue construida con distintas fuentes primarias, principalmente guías de sociedades anónimas, combinadas para suplir datos faltantes o inconsistentes. Disponible en inglés y en español en el enlace <http://empexargentina.com/>, contiene información sobre el conjunto de empresas extranjeras (inscriptas como extranjeras o registradas en la Argentina) que operaban en el país, considerando el país de origen, la fecha de creación, la forma organizativa, la actividad principal, el tipo de inversión (greenfield, brownfield y joint-venture), el capital social, las reservas y los resultados, además de otros datos como la composición de los directorios. Los datos están disponibles para algunos años seleccionados, a saber: 1913, 1923, 1930, 1937-8, 1944, 1959-60, 1970-1.

* Instituto de Investigaciones Políticas (Universidad Nacional de San Martín y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Argentina. arayes@unsam.edu.ar

La obra está ordenada de lo general a lo particular. El primer capítulo del libro, escrito por las editoras, se centra en el perfil y las transformaciones de las grandes empresas en Argentina entre 1913 y 1971. Este capítulo es acompañado por un apéndice que explica cuáles fueron las fuentes y los criterios metodológicos utilizados para construir la base de datos, fruto del proyecto y de libre acceso.⁴ Es que la investigación ha provisto un ranking de las principales doscientas empresas según capital social integrado, de las que se descartaron aquellas firmas exclusivamente dedicadas a actividades bancarias y de seguros. Aquel ranking hace dos aportes significativos. Por un lado, revisita los momentos previos a 1970, período sobre el que la literatura especializada en la cúpula empresarial argentina se ha concentrado y, por el otro, focaliza en el sector industrial. Entre las diversas contribuciones, Lluch y Lanciotti analizan, para cada uno de los *benchmarks* considerados, las actividades de cada una de las mayores empresas, así como la distribución sectorial por origen de capital. Además, exploran los ciclos de continuidad y de rotación de las firmas a fin de contribuir a la demografía empresarial. Finalmente, se posicionan en los debates acerca del concepto de “gran empresa” para lo cual tienen en cuenta la inserción o integración de las firmas, que cuadran en aquella categoría, dentro de redes y grupos.

En el segundo capítulo, Gustavo García Zanotti se dedica al estudio de las estrategias de acumulación de las grandes empresas en el país durante la última globalización, concretamente a partir de 1976 y hasta 2019. En este sentido, analiza los cambios en la cúpula empresarial sobre la base de los rankings por ventas publicados en las revistas Mercado y Prensa Económica, los balances de empresas, la información de la Comisión Nacional de Valores y estadística adicional provista por el Instituto de Estadísticas y Censos, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina. García Zanotti liga las políticas económicas y los consecuentes procesos de desindustrialización, reprimarización y simplificación productiva de la economía argentina con los resultados de alto grado de extranjerización, de concentración económica y de crecimiento de determinados servicios en la cúpula de empresas, y de incremento de las asociaciones. Éstas son explicadas por los ciclos de inversión, los cambios en la legislación y la lógica cortoplacista de los accionistas.

Los dos últimos capítulos constituyen estudios de casos que alumbran la trayectoria de determinadas regiones en períodos concretos. Así, el tercero, a cargo de Daniel Moyano, aborda las distintas etapas de una gran empresa ligada a la agroindustria del azúcar. La Compañía Azucarera Tucumana S.A., fundada en 1895, no solo fue una de las firmas de Ernesto Tornquist y Cía. sino que se constituyó en la segunda del grupo hasta la década de 1930. Moyano explica cómo el *holding* ingresó en el sector, se integró en la producción y controló el mercado. A su vez, con memorias y balances, series estadísticas, publicaciones sectoriales y prensa, analiza las estrategias de ingreso y afianzamiento del grupo en la actividad azucarera mediante alianzas. Usando aquella gama de fuentes, también echa luz sobre las tendencias conductuales, la planificación y las maniobras corporativas llevadas adelante hasta 1945.

El último y cuarto capítulo, escrito por Patricia Olguín, aborda las grandes empresas vitivinícolas de Mendoza en la etapa de declive de la vitivinicultura tradicional, es decir, entre 1955 y 1974. La autora, que emplea diversas fuentes, como censos, publicaciones e informes oficiales y técnicos y estadísticas inéditas, estudia la cúpula empresarial conformada por las principales diez firmas en distintos años. Olguín demuestra que, si al inicio del período, ninguna tuvo cuotas tan significativas como para ejercer el poder de mercado, ello se transformó a partir de la década de 1960 con la intervención estatal de las Bodegas Giol, que acrecentó su parte en comparación con otras empresas privadas. El capítulo indaga en las consecuencias de las políticas públicas y de las crisis de sobreproducción sobre la concentración económica del sector, así como en las metamorfosis de las empresas líderes, de acuerdo al tipo societario, el origen del capital y su permanencia y participación en el mercado de vinos.

Para cerrar esta reseña, destacaré tres aspectos que hacen de este libro un material imprescindible para quienes quieran aprender acerca del derrotero argentino desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. En primer lugar, se trata de una obra que, naturalmente inscrita en la Historia (específicamente en la Historia Económica), dialoga con otras disciplinas como la Economía y la Sociología al ilustrar

⁴ La Base de Datos Grandes Empresas en Argentina presenta información sobre las doscientas mayores empresas argentinas y extranjeras registradas en la Argentina. A fin de crear una serie homogénea y prolongada en el tiempo, la variable utilizada para definir el tamaño fue el capital social integrado. Los datos provistos y los años seleccionados son los mismos que en el repositorio comentado en la nota anterior. La versión en inglés y en español se encuentra en el enlace <https://argentinaempresas.com/>

ciertos rasgos del capitalismo del país y al observar la rotación, la estabilidad, los cambios en las lógicas productivas, las estrategias, etc. de la cúpula empresarial. Segundo, sub-periodiza en etapas con criterios explícitos y, al hacerlo, muestra las rupturas y las continuidades en el comportamiento de las grandes firmas. Finalmente, no solo provee interpretaciones acerca de ciertas cuestiones arriba comentadas, sino que pone a disposición del público datos sobre las empresas a fin de reflexionar en torno al proceso de desarrollo de Argentina.



Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica

