

# **Guerra, fiscalidad y cuestión agraria en el Uruguay del siglo XX: el caso de la Primera Guerra Mundial**

**María Inés Moraes (\*)**

## **1. Presentación**

La Primera Guerra Mundial fue un choque externo que sacudió la economía y las políticas macroeconómicas de un pequeño país agroexportador como el Uruguay.

Para comenzar, la guerra mundial se acompañó de una recesión económica local que duró algo menos que la totalidad del conflicto pero que marcó la etapa. Para seguir, se presentó una severa crisis fiscal que el Estado uruguayo debió enfrentar con diferentes medidas de política económica. En tercer lugar, y como resultado de lo anterior, se ensayaron “rupturas y experimentos” mas o menos radicales, en materia de fiscalidad y régimen monetario. Y por último, en completa relación con lo anterior, se discutió acaloradamente la cuestión agraria, en un debate que permite ver algunos aspectos de la relación entre guerra, fiscalidad y cuestión agraria en el Uruguay del siglo XX. El episodio muestra con claridad algunas de las vulnerabilidades más flagrantes del desarrollo basado en las exportaciones ganaderas, pero muestra también las dificultades internas para construir consensos en torno a políticas económicas que hicieran viable una estrategia de desarrollo de largo plazo.

## **2. El impacto macroeconómico de la Primera Guerra Mundial y su postguerra**

La historiografía económica reciente ha mejorado mucho nuestro conocimiento del impacto de la Primera Guerra sobre la economía uruguaya (Barrán y Nahum 1985) (Rilla 1992) (Nahum 1997) (Bértola 2000) (Bertino y Bertoni 2003 a). No sin debates, se pasó de una visión donde las guerras mundiales del siglo XX habían sido instancias favorables al desempeño económico local y momentos de gran prosperidad, a una visión mucho más pesimista, donde los conflictos mundiales tuvieron impactos bastante ambiguos y esencialmente adversos en la historia del crecimiento económico del Uruguay. Actualmente se acepta que igual que en el resto de América Latina, ocurrió en Uruguay que la Gran Guerra europea señaló el principio del fin de un largo ciclo de crecimiento basado en la demanda externa, y el inicio de una sucesión adversa de choques externos (Bulmer Thomas 1995) (Thorp 1999). Hasta 1945 el desempeño económico del país estaría jalonado por numerosos desequilibrios externos e internos, así como por variados tipos de “rupturas y experimentos” en materia institucional. Algunos de los principales desequilibrios macroeconómicos que causó la Primera Guerra en la economía uruguaya y que importan con relación al tema de este artículo, se resumen en el Cuadro 1.

---

\* Investigadora en el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

**Cuadro 1. Producto per cápita, producto ganadero, exportaciones ganaderas y déficit fiscal durante la Primera Guerra mundial y su postguerra.**

	1	2	3	4	5	6	7
	PBI per cápita (tasa de crec.)	Producto ganadero (tasa de crec.)	Valor de las exportaciones de carne (tasa de crec.)	Valor de las exportaciones de lana (tasa de crec.)	Precio de las exportaciones de carne (tasa de crec.)	Precio de las exportaciones de lana (tasa de crec.)	Nivel de déficit fiscal, en puntos porcentuales del PBI (promedio del período)
<b>1913-1919</b>	-0,4	1,3	2,0	-4,4	6,2	22,3	-0,6
<b>1919-1929</b>	2,0	1,2	-6,2	8,3	3,3	-11,0	-0,5

**Fuentes:** Columnas 1 y 2: Moraes (2001); pág.98-99; Columnas 3 y 4: Moraes 2001; pág. 106-108; Columnas 5 y 6: Moraes (2001); pág.109-111; Columna 7: Bertino y Bertoni (2003-a); pág. 21.

La columna 1 del cuadro muestra que los años de guerra fueron años negativos para el crecimiento económico.

La economía uruguaya había empezado a frenar su crecimiento en la segunda mitad de 1913, a consecuencia de una retracción del crédito externo que desencadenó un ataque especulativo contra el principal banco emisor de plaza (el Banco de la República Oriental del Uruguay, BROU) y disparó los mecanismos habituales de transmisión de una crisis financiera a la economía real en un régimen de patrón oro en una pequeña economía abierta como la uruguaya (Barrán y Nahum 1985). Al caer las reservas del BROU la base monetaria se contrajo; el dinero se encareció; las inversiones, así como el consumo privado y público se retrajeron y el nivel de actividad mermó, entrando la economía en una fase recesiva. Entrado el año 1914, el comienzo de las hostilidades en Europa se encadenó con la recesión de 1913, agudizando y prolongando la crisis hasta 1916. A partir de 1917 comenzó la recuperación pero los niveles de PBI de pre-crisis se lograron recién en 1919.

El principal desequilibrio externo que causaba la guerra era la caída en las importaciones, sustento básico de los ingresos fiscales en un sistema tributario recostado casi enteramente sobre los impuestos al consumo, y en particular sobre las rentas de aduana (Bertino y Bertoni 2003 –a). Como la mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos de la época, esta estructura tributaria basada en los impuestos indirectos tenía efectos pro-cíclicos severos. En el caso uruguayo el modelo agroexportador tenía un ingrediente específico que vino a agudizar el potencial pro-cíclico del sistema: el importante papel del Estado en la economía. El Estado uruguayo de 1913 no sólo estaba cumpliendo un activo papel institucional definiendo y garantizando reglas del juego, y por lo tanto, creando un aparato administrativo robusto que invertía y gastaba considerablemente, si no que ya entonces estaba participando como empresario en sectores económicos estratégicos como la energía eléctrica, el transporte urbano, el mercado de dinero y los seguros (Barrán y Nahum 1985) (Nahum 1993). En ese contexto, la inversión y el gasto públicos eran componentes fundamentales de la demanda agregada. Así, se formaba un círculo vicioso entre la caída

del consumo privado, la caída de los ingresos fiscales, y la caída del gasto y la inversión públicas que, dado el peso del Estado en la demanda agregada, agravaba aún más la recesión. La columna 7 del cuadro da una idea de la magnitud del déficit fiscal, que en promedio, se situó en el medio punto porcentual del PBI en los años de guerra. Aunque este déficit parece menor (sobre todo mirado desde los estándares actuales de las economías latinoamericanas), el contexto inicial de dificultades generalizadas para el acceso al crédito externo y una serie de factores de contexto que se verán más adelante colocaron la cuestión fiscal en primer plano durante todos los años de la guerra y aún durante la inmediata postguerra. En este sentido, la recesión causada por la guerra mundial puso al descubierto una *relación peligrosa* entre el nivel de actividad de la economía, el nivel de importaciones, y el gasto público, relación que aparecía mediada por una estructura tributaria y una forma estatal específicas. Entretanto, un volumen considerable de importaciones sólo se puede sostener con un sector exportador dinámico y competitivo, cuestión que introduce al sector ganadero – sostén principal de las exportaciones del país- en el análisis.

Las columnas 2, 3, 4, 5 y 6 muestran el desempeño del sector ganadero en su conjunto, y de sus principales rubros exportados (carne y lana). El cuadro no incluye una medición de la productividad de la ganadería uruguaya porque no se tienen datos confiables para los años de guerra, pero los estudios de la dinámica tecnológica del sector desde 1870 en adelante han mostrado que la trayectoria tecnológica moderna, basada en la optimización de la pradera natural y la producción conjunta de ovinos y bovinos, hacia 1914 había alcanzado su madurez y empezaba un largo proceso de estancamiento tecnológico (Moraes 2001) (Moraes 2003). Gravemente afectadas por una serie de desastres climáticos entre 1914 y 1916, las exportaciones de carnes aumentaron a una tasa discreta durante el conflicto, y las de lanas cayeron. En cambio los precios de las exportaciones tuvieron un comportamiento alcista notorio, y exagerado en el caso de las lanas, como consecuencia del shock de demanda causado por la guerra. En resumen: la oferta ganadera estaba en la frontera de posibilidades de producción dado un cierto patrón tecnológico, y la sobre- demanda por alimentos y materias primas durante la guerra elevó los precios a niveles anormales. Como se verá después, sea por el flanco fiscal o por el flanco comercial, la ganadería tenía una cita obligada con la política macroeconómica de los años de la Primera Guerra.

La década de 1920 mostró la recuperación del nivel de actividad. La columna 1 muestra que el producto creció a buen ritmo entre 1919 y 1929, en el marco de una recuperación económica que se notó sobre todo en la segunda mitad de la década. Aunque el déficit fiscal se mantuvo en promedio en un nivel apenas inferior al de los años de guerra, entre 1924 y 1929 hubo una serie de superávits que coronaron sucesivos esfuerzos de política económica para enfrentar la crisis fiscal, pero que en buena medida eran también el resultado de la recuperación económica (Bertino y Bertoni 2003-a: 10). El desempeño del producto ganadero fue similar al de los años de guerra, pero las exportaciones mostraron cambios. Una fuerte caída en las exportaciones de carnes se vio contrapesada por un incremento muy intenso de las exportaciones de lanas (columnas 3 y 4), mientras que los precios de estas exportaciones registraron la corrección drástica de sus niveles de guerra, sobre todo el rubro lanas (columnas 5 y 6). En resumen: la recesión de la guerra quedó atrás pero el sector ganadero debió procesar un ajuste a nuevas condiciones de demanda en las mismas condiciones tecnológicas. Como se verá oportunamente, también a nuevas condiciones de relacionamiento con el Estado.

### 3. Las respuestas de política económica al problema fiscal

Se ha señalado que el primer gobierno de José Batlle y Ordóñez (1903-1907), así como el de su sucesor del mismo partido (1907-1911) tuvieron una situación fiscal saludable gracias al fin de las guerras civiles y al éxito del modelo agroexportador. Las importaciones habían crecido a una tasa anual cercana al 6% entre 1900 y 1912, duplicando el ritmo de las exportaciones y fortaleciendo la posición fiscal del naciente Estado batllista (Bertino y Bertoni 2003 –a: 10). En un escenario de crecimiento económico sostenido y acceso fluido a mercados mundiales de capital, el reformismo batllista había nacido y se había desarrollado expandiendo el gasto público sin enfrentar problemas de financiación, hasta que la guerra cambió el escenario. La distorsión de los circuitos comerciales mundiales, la restricción de bodegas y la retracción de la oferta e los países beligerantes hizo caer las rentas de aduana en un 40% durante los años de la guerra (Bertino y Bertoni 2003-a: 13).

El déficit fiscal, durante tanto tiempo del siglo XIX una situación regular, se volvió ahora novedoso y en medio de las turbulencias económicas causadas por la Primera Guerra, se produjo una *radicalización*<sup>1</sup> del reformismo batllista aceptada por todos los autores aún cuando discrepen en el carácter más pragmático o más ideológico de la misma (Barrán y Nahum 1985) (Rilla 1992) (Bértola 2000) (Bertino y Bertoni 2003-a). En términos estrictamente macroeconómicos, sin embargo, el manejo de la crisis fue mas bien pragmático, y tirando a ortodoxo.

La primera respuesta del gobierno batllista al impacto de la guerra fue el abandono del patrón oro. La suspensión del crédito externo en junio de 1914 desató una corrida en el BROU en julio, que obligó al gobierno a decretar un feriado bancario y a instrumentar una “salida ordenada” de la convertibilidad. La disposición que la instrumentó se promulgó el 8 de agosto de 1914, y estableció la inconvertibilidad por 6 meses, ratificó un encaje legal del 40% en oro para la emisión; limitó la emisión de su tope legal anterior de 36 millones de pesos a 26 millones, y prohibió al gobierno recurrir al BROU para resolver su déficit (Barrán y Nahum 1985: 147). Además, el BROU aceptó redescuentos de bancos privados nacionales y extranjeros, colocándose así, en el lugar de un prestamista de última instancia y asegurando al conjunto del sistema financiero. Fue toda una revolución institucional en un solo decreto, tomada más para defender al sistema financiero local de un colapso general que para tramitar el pasaje definitivo a una nueva norma monetaria. En la segunda mitad de ese mismo año, durante la zafra lanera, hubo fuertes presiones emisionistas desde un poderoso frente económico, social y político que reunió a poderosos ganaderos, intermediarios del comercio exterior y figuras políticas del partido opositor, pero el gobierno soportó sin ceder (Barrán y Nahum 1985: 121-141) Durante los siguientes quince años el BROU siguió una conducta emisora ortodoxa y todo el mercado de dinero se atuvo

---

<sup>1</sup> Con esta palabra los historiadores se han referido a una profundización del contenido social y de género del discurso y la práctica política modernizadora de los gobiernos reformistas del periodo 1903-1916, que configuran el ciclo del denominado comúnmente del *reformismo batllista*. Éste comprende los gobiernos de José Batlle y Ordóñez (1903-1907), José Claudio Williman (1907-1910) y José Batlle y Ordóñez (1911-1915).

a la vieja norma orista, a pesar de que no volvió a restablecerse la convertibilidad (Bucheli 1984) (Díaz 1984). Pero el abandono generalizado de la convertibilidad en el mundo abrió paso a un sistema de tipos de cambio flexibles y este factor resultó clave para la evolución del déficit fiscal, porque durante los años de la guerra el peso uruguayo se apreció fuertemente respecto de la libra esterlina y como se verá mas adelante, esto alivianó el peso de la deuda externa.

La segunda respuesta de política macroeconómica fue la reducción del gasto público. Entre 1914 y 1918 el gasto público cayó en términos reales casi un 25%, al caer de 35 a 27 millones de pesos de 1913. En 1919 se recuperó levemente pero al año siguiente volvió a caer y siguió cayendo hasta 1921, cuando empezó a recuperarse lentamente. En total, entre 1914 y 1920 el gasto real había caído un 40%. Siempre en términos reales, volvió a alcanzar su nivel de 1914 recién en 1927. (Bertino y Bertoni 2003-a: 20).

Este enorme ajuste fiscal tuvo dos fuentes principales: un recorte de gastos efectuado por el Ministro de Hacienda Pedro Cosío un mes después del abandono de la convertibilidad (o sea en septiembre de 1914) y la suspensión de los servicios de la deuda pública, medida tomada en noviembre del mismo año. El recorte de Cosío afectó a diversas partidas de la administración central: se redujeron los sueldos más altos y se afectaron ciertos “proyectos de desarrollo” de reciente aplicación, como se verá más adelante (Barrán y Nahum, 1985: 157-159). Pero el aporte principal lo hizo la suspensión del pago de la deuda pública, que se hizo en acuerdo con los tenedores extranjeros y cuyo impacto, aumentado por la apreciación del peso uruguayo respecto de las monedas europeas durante toda la guerra, representó más de la mitad de la reducción del gasto registrada hasta 1920 (Bertino y Bertoni 2003 – a: 13). La amortización de la deuda externa se reanudó en 1921 y la de la deuda interna en 1925, cuando la fase recesiva del ciclo de la guerra había terminado hacía ya tiempo (Bertino y Bertoni 2003-b: 5).

La tercera respuesta fue a la vez una avanzada fiscalista y un intento de reforma fiscal. Los años de la guerra fueron testigos de un intento por elevar el nivel de la masa impositiva y modificar la estructura tributaria, que tuvo desiguales resultados. La “batalla fiscal” del segundo batllismo transcurrió entre 1914 y 1916 en torno a dos ejes problemáticos: el aumento de la presión fiscal (mediante la suba de numerosas tasas en tributos tanto indirectos como directos) y el intento de aumentar el peso relativo de los impuestos directos. Así, en esos años se vieron incrementados numerosos impuestos a las importaciones (1914 y 1916), se aumentó el valor de aforo sobre el cual tributaban todas las exportaciones ganaderas menos las carnes (1915), se incrementó la tasa del impuesto a la herencia (1914 y 1916), e incluso se creó un impuesto al ganado con destino a frigorífico (1914) cuya alícuota se incrementó muy poco después (1916) (Barrán y Nahum 1985: 160-173). Pero el episodio más altisonante de la batalla fiscal fue el intento del gobierno de modificar las características del impuesto que gravaba la tierra (la “contribución inmobiliaria”), que tuvo lugar en el bienio 1914-1915 y que se cerró en enero de 1916 con una nueva ley. Aunque es unánimemente aceptado que los propósitos reformistas del gobierno chocaron con una resistencia muy dura y acabaron por moderarse (Finch 1980) (Barrán y Nahum 1985) (Frega et al. s/f) (Rilla 1992) (Bertino y Bertoni 2003-a), y aún cuando la investigación disponible no ha logrado establecer de manera definitiva cuál fue a contribución de los impuestos directos y de los indirectos a la financiación de la crisis fiscal de los años de la guerra (Barrán y Nahum 1985: 172-173), la batalla por modificar la

legislación relativa a la Contribución Inmobiliaria puso la cuestión agraria sobre la mesa del debate político y desplegó todo su potencial conflictivo, al punto de dar lugar a una completa realineación de las fuerzas políticas y sociales del Uruguay del 900. El episodio ha merecido la atención de numerosos historiadores y se conoce bien en casi todos sus detalles<sup>2</sup>.

Finalmente, la respuesta final, y la que enjugó efectivamente el déficit, fue el endeudamiento. Ante la penuria reinante, el parlamento autorizó una primera emisión de títulos de deuda en 1914, destinada a colocarse en el mercado local, y prosiguieron las autorizaciones en los años 1915, 1916, 1918, 1921, 1922 y 1923 por un monto que, acumulado, alcanzó la enorme suma de 50 millones de pesos de 1913 (Bertino y Bertoni 2003-a: 15-16). El mercado local de capitales compensó la flaqueza del mercado internacional en la coyuntura, y habilitó una peculiar forma de cooperación silenciosa entre los capitalistas – sobre todo aquellos que se estaban enriqueciendo a pasos agigantados con los altos precios de la guerra – y el Estado reformista que tanto los enfrentaba: el 75% de la deuda pública emitida entre 1914 y 1919 fue colocado en el país (Bertino y Bertoni 2003-b:16).

#### **4. El contexto histórico de la ganadería uruguaya hacia 1913 y la mirada reformista sobre la cuestión agraria**

Como muestra el Cuadro 2, durante el período 1870 – 1913 el producto ganadero del Uruguay creció a una tasa acumulativa anual cercana al 3%, acompañado por un crecimiento de la productividad factorial total (PFT) de la ganadería del orden del 2% en un período similar. Esta situación configuró un desempeño altamente satisfactorio. Como elemento de comparación puede decirse que el desempeño tecnológico de un conjunto de países similares al Uruguay en dotación factorial e inserción internacional (Argentina, Canadá, Australia y Estados Unidos) fue bastante menos destacado, debido a la expansión de la frontera agrícola que todos ellos registraron. Así, la PFT del sector agrario argentino fue negativa entre 1870-1910, la de Estados Unidos apenas creció un 0,5%, y la de Canadá sólo un 1,1% en los mismos años (Federico, 2001).

Aunque en el Uruguay no se experimentó un fenómeno de ampliación de la frontera agrícola a la manera de los países mencionados, se sabe que entre 1872-1908 hubo un importante crecimiento de los factores productivos, derivado de la masiva incorporación de

---

<sup>2</sup> Una cuestión que merece posterior investigación es el singular papel de algunos intelectuales (economistas) del período en el debate. Martín C. Martínez, Eduardo Acevedo y Pedro Cosío fueron actores políticos de nota en estos debates, y razonaron el problema no sólo desde el ángulo político y social que tenía, si no también desde sus referentes académicos, que por cierto eran comunes. Puede decirse, de una manera extremadamente esquemática, cada uno de ellos tomó una posición representativa del espectro de opiniones posibles: M. C Martínez se opuso a los cambios con argumentos racionales, casi siempre expuestos en tono de mesura (aunque en 1905 él mismo había apoyado una reforma similar); Pedro Cosío los impulsó, y en ocasiones, tuvo que defender el proyecto reformista con vigor aunque sin demasiado brillo; Eduardo Acevedo se opuso pero propuso una reforma tributaria basada en el impuesto a la renta personal. Sin embargo, las posiciones de los tres lucen mancomunadas por una apreciación técnica del problema ya entonces muy diferente de la de los “políticos profesionales” y en ese sentido, dotadas de una interesante especificidad.

ganado ovino a la pradera uruguaya y de la definitiva apropiación productiva de la tierra en el marco de los nuevos derechos de propiedad sobre ésta y los ganados. Aún así, la productividad creció a una tasa del 2% anual, lo que revela una cierta sinergia entre una mayor dotación factorial, nuevas formas de producción, y nuevas formas institucionales en relación con el acceso y control de los factores productivos, así como el acceso a nuevos mercados, que parecen haber pautado esta primera etapa en la historia de la ganadería capitalista uruguaya.

**Cuadro 2. Producto y PFT ganaderos, 1870-1930**

	<b>Producto</b>	<b>PFT</b>
<b>1870-1913</b> (1872-1908)	2,8	2,1
<b>1908-1930</b>	0,2	0,3

**Fuentes y comentarios:** Moraes (2003-a); pág. 20.

Este incremento productivo era el resultado una trayectoria tecnológica que hundía sus raíces en la década de 1860 y que discurrió sobre las cuatro siguientes. El cambio tecnológico se articuló sobre tres ejes: la incorporación del ovino al establecimiento, el alambramiento de los campos y la mestización del rodeo vacuno (Moraes 2003-a). La combinación de estos fenómenos redundó en el nacimiento de una nueva función de producción para la ganadería vacuna uruguaya, que encontró su expresión en un nuevo tipo de unidad productiva, donde el potencial productivo de la pradera natural fue llevado a su límite mediante la obtención de nuevos productos. Estas transformaciones hicieron posible la definitiva consolidación de una ganadería capitalista, base productiva de las exportaciones del país y motor del crecimiento agroexportador del período.

Las mejoras en la productividad se ven claramente en el Cuadro 3. Entre 1860 y 1870 se registró un aumento brusco de la carga animal total, resultado de la incorporación generalizada del ovino. En el caso uruguayo la ovinización no desplazó a la producción de cueros y carnes, si no que la oveja se incorporó como un rubro adicional a la estancia vacuna. Así, en un establecimiento de tipo mixto y donde los animales son alimentados exclusivamente con pasturas naturales, pasaron a convivir dos especies (bovinos y ovinos) que compiten por un único recurso forrajero. Esta combinación de ovinos y vacunos en un mismo predio no sólo dio lugar a una diversificación de la producción y por lo tanto de las oportunidades de ganancia del productor ganadero, si no que además constituyó una estrategia esencial de diversificación del riesgo y formación de carteras que dieron forma a una nueva racionalidad económica basada en la producción y en la especulación con inventarios (Moraes 2003-a).

**Cuadro 3. Tasas de crecimiento de los indicadores de carga animal y rendimientos físicos, 1872-1930.**

	1	2	3	4
	Carga Animal	Lana/cabeza	Carne/cabeza	Carne Equiv / Há.
1862-1872	2,9			
1872-1908	0,1	1,3	3,5	2,0
1908-1930	-0,8	1,2	-0,5	1,0

Fuentes: Moraes (2003-a); pág. 21.

La mejora en la productividad que resultó de estos cambios técnicos adecuaron los rodeos para el nacimiento y expansión de la industria frigorífica, que comenzó su actividad de faena en 1904 y sus exportaciones de carnes congeladas en 1905. En 1913 las carnes congeladas desplazaron al tasajo como principal producto ganadero de exportación y quedó definida una canasta básica de exportables uruguayos en torno a las carnes, la lana y los cueros que dominaría hasta el último cuarto del siglo XX mediante una alternancia que hizo de la “lotería de productos” uruguaya un juego con muy pocos jugadores (Moraes 2001-a).

Cuando en 1913 las exportaciones de carne de frigorífico superaron, por primera vez en la historia del comercio exterior del Uruguay, a las de tasajo, la trayectoria tecnológica ganadera “moderna” iniciada hacia 1860 había alcanzado su madurez. El Cuadro 2 muestra un estancamiento del producto ganadero y de la productividad factorial total de la ganadería con posterioridad a 1908, y el Cuadro 3 muestra el rezago experimentado por todos los indicadores de rendimientos físicos después de 1908, en relación con el período 1870-1908. El freno de las mejoras en productividad total se debió a que el aprovechamiento de la pastura natural había alcanzado su máximo, y un incremento de la productividad por cabeza y por hectárea sólo podía tener lugar si se modificaba la base alimenticia del rodeo. Ni el aumento de la carga animal ni el incremento de los rendimientos físicos por cabeza podían sostenerse sin ingresar en una nueva fase de innovaciones de tipo agronómico y químico que condujera al desarrollo de un nuevo sistema de cría y engorde, donde el pastoreo a campo natural fuera complementado con el uso de forrajes.

Las transformaciones institucionales que alcanzaron su madurez hacia 1913 habían tenido lugar en paralelo con el proceso de formación de mercados modernos de bienes y de factores agrarios. Igual que en el resto de América Latina, la formación de mercados modernos de tierras y trabajo en el Uruguay rural fueron procesos simultáneos e imbricados, a la vez que fuertemente unidos al proceso de cambio tecnológico que acabó por insertar al sector primario en la “economía global” de fines del siglo XIX. El carácter



predominantemente ganadero de la economía rural y la estructura latifundiaria previa le dieron al proceso uruguayo su nota distintiva.

Se sabe que el primer impulso innovador (la ovinización del rodeo) aumentó la demanda de trabajo, pero la consolidación de los derechos de propiedad sobre tierras y ganados que tuvo lugar entre 1880 y 1900 (proceso que incluyó la destrucción de un segmento de población campesina articulada a la estancia ganadera bajo formas diversas de aparcería), así como los cambios en la organización del trabajo derivados del cercamiento de los campos y de la expansión ferrocarrilera, redujeron los requerimientos de mano de obra (Moraes 2003-a). El resultado fue un fenómeno de desocupación rural crónica que ambientó las guerras civiles de fines de siglo XIX y comienzos del XX; la formación de una masa paupérrima que dio origen a los denominados “pueblos de ratas” y el comienzo de un proceso secular de emigración campo – ciudad. Así, quedó tempranamente conformado un mercado de trabajo rural caracterizado por la baja dinámica de la demanda y el exceso de oferta.

La conformación de un mercado moderno de tierras venía gestándose desde largo tiempo atrás, pero tuvo un impulso final con la definición y efectivización completa de los derechos individuales de propiedad sobre el suelo que tuvo lugar desde la década de 1870 con la creación del Código Rural, y en la de 1870 con el cercamiento obligatorio de los campos. La nota central del proceso fue la consolidación de la gran propiedad territorial y la apropiación de amplias porciones de tierra fiscal. En este sentido, corresponde señalar que la trayectoria tecnológica de la ganadería del último cuarto del siglo XIX no desafió la estructura territorial preexistente, mientras que puso en marcha un proceso de especificación y consolidación de los derechos de propiedad que consagró la estructura de alta concentración territorial que venía del pasado. El cambio técnico del período de la denominada “modernización rural” no se hizo *a pesar* del latifundio, sino *con y desde el mismo*. La producción de carne y lana en base a pasturas naturales no cuestionó la concentración de una gran cantidad del recurso productivo pradera en un latifundio, si no que como los muestran los indicadores de rendimiento físico del período 1870-1908, aumentó la eficiencia de la pradera y consecuentemente, valorizó la tierra. La nueva función de producción de la ganadería capitalista, aunque menos intensiva en trabajo, era tan intensiva en el uso del factor tierra como lo había sido la ganadería asociada a la producción del cuero y el tasajo. En el marco de una dinámica institucional fuertemente a tono con esta dinámica tecnológica, la consolidación de los derechos de propiedad vino a solidificar la estructura territorial pre-existente así como el poder económico y político de los hacendados.

En el proceso de consolidación de los derechos de propiedad jugó un papel fundamental el nuevo Estado moderno. Tras un primer tramo autoritario y militarista (1875-1886), la formación del estado moderno avanzó no sin traspiés derivados, en parte de algunos shocks externos (la crisis de 1890) y en parte de las dificultades para encausar un proceso de institucionalización de un sistema político también moderno. Este proceso vino a cumplirse recién tras la derrota militar de la última revolución caudillista en 1904 y tuvo como primer resultado la experiencia reformista que se conoce como primer Batllismo (1903-1916).

Se ha sostenido que a diferencia de los gobiernos militaristas, que impulsaron la formación de un Estado moderno en alianza con las clases altas rurales, el batllismo impulsó un modelo de desarrollo agrario alternativo al imperante en el Uruguay del 900, que tenía en

su núcleo central el antilatifundismo y un cuestionamiento de la orientación productiva ganadera (Barrán y Nahum 1981: 70-88) (Frega et al. s/f :45-48). Para los políticos de este movimiento el latifundio ganadero era responsable de la despoblación del campo, del pobrerío rural y de las guerras civiles, pero también de bloquear el desarrollo agrícola, que asociaban a mayor población, mejor calidad de vida rural, mayor productividad, y solidez institucional. Así, la primera y segunda década del siglo vieron erigirse una de las antinomias conceptuales más famosas de la cuestión agraria en el Uruguay del siglo XX: la oposición ganadería – agricultura. En el imaginario batllista sobre cuestiones agrarias el desarrollo ganadero bloqueaba el desarrollo agrícola vía el acaparamiento de la tierra realizados por los latifundistas. Además de socialmente injusto, el fenómeno tenía una consecuencia aún más grave que la desigualdad en la distribución de la riqueza: la inmadurez civil y la inestabilidad institucional. Por lo demás, el batllismo percibió a la ganadería como la culpable del latifundio, y en ese sentido, la responsabilizó de los males que aquél generaba y la contrapuso a una imagen idílica de la orientación productiva agrícola.

Por debajo de este gran punto de vista en común, Barrán y Nahum identifican dos “alas” en el batllismo en materia de cuestiones agrarias: un ala “moderada”, representada por el Poder Ejecutivo en las dos primeras presidencias batllistas, y un ala “radical” que ya estaba presente, aunque en minoría, en 1905 pero que recrudeció y desbordó a la moderada después de 1914, alcanzando incluso al Ejecutivo (Barrán y Nahum 1981: 89-136).

Los “moderados” trataron de transformar el agro uruguayo proponiendo planes de colonización agrícola, incentivando la modernización tecnológica de la producción agraria mediante diversos incentivos y desincentivos<sup>3</sup>, intentando fortalecer los cinturones agrícolas de los pueblos y ciudades del interior, otorgando en casos puntuales créditos blandos para la colonización agrícola de iniciativa privada, impulsando una política moderna de desarrollo de los transportes y las comunicaciones y poniendo las bases de lo que hoy llamaríamos un sistema nacional de innovación para la agropecuaria (Barrán y Naum 1981: 116-136). La figura y la obra más representativas de la vertiente “moderada” sobre la cuestión agraria fue Eduardo Acevedo, destacado economista, universitario y hombre público del período a quien correspondió poner las bases institucionales del sistema nacional de investigación agropecuaria. Este proceso comenzó durante su rectorado de la Universidad (1904-1907), en el cual se fundó la Facultad de Agronomía y Veterinaria (1907) y siguió con su titularidad de la cartera de Industria, Trabajo y Comunicaciones, entre marzo de 1911 y marzo de 1913. Así, además de un conjunto de iniciativas que recurrían al estímulo fiscal para impulsar el desarrollo de la agricultura forrajera, de la lechería y de la forestación en los establecimientos ganaderos, Eduardo Acevedo logró en 1911 la creación legal de (seis) Estaciones Agronómicas que tendrán el cometido de actuar como centros de investigación y extensión en cuestiones de ganadería y agricultura, incluyendo lo que hoy llamaríamos la formación de capital humano para las empresas agropecuarias<sup>4</sup>(Barrán y Nahum 1983: 101-106) (Finch 1992:43-52). En 1913 se abrieron

---

<sup>3</sup> Incluyendo el proyecto de ley del Presidente Williman (1909) que obligaba a destinar al menos el 5% de cada predio al cultivo, preferentemente de forrajes.

<sup>4</sup> El propio Eduardo Acevedo las definió así: “(...) *Las estaciones agronómicas debían funcionar en todos los departamentos bajo un triple programa que pude sintetizarse así: escuelas de capataces, llamados a proveer*

tres de las seis estaciones, respectivamente en Paysandú, Salto y Cerro Largo. También en 1911 creó bajo la órbita de su ministerio el Instituto Fitotécnico Nacional, y en 1912 procedió a una reorganización de los servicios técnicos agropecuarios de la cartera de Industria, creando tres servicios de inspección que respondían a una concepción integral de la problemática agraria del 900: la Inspección de Ganadería y Agricultura, un equipo de agrónomos que debería desarrollar una labor permanente de extensión entre los productores rurales; la Inspección Sanitaria Animal, un cuerpo volante de veterinarios que harían trabajos de sanidad animal in situ, para prevenir enfermedades y evitar la propagación de epizootias, y las inspecciones de defensa agrícola, equipos similares a los anteriores pero orientados a la sanidad vegetal (Acevedo 1915: 188-191). Barrán y Nahum han interpretado las medidas de Acevedo en torno a la cuestión tecnológica en clave ideológico-política, como una versión moderada, en verdad tibia del batllismo, cuyas medidas “buscaban convencer al empresariado rural por medio de la difusión de la enseñanza agronómica o la distribución de premios en dinero u honoríficos, de la necesidad de proceder a un cambio de sistemas de explotación y abandonar la ganadería extensiva por la agropecuaria” (Barrán y Nahum 1983:114).

La vertiente “radical”, en cambio, se inspiró en las ideas que el norteamericano Henry George (1839-1897) había expuesto en su libro “Progreso y Miseria” de 1879 (Barrán y Naum 1981: 89-115).

La idea central del libro de George era que el progreso económico no había aliviado la miseria, porque en paralelo con el crecimiento económico aumentaba la renta de la tierra en detrimento de salarios y beneficios (George 1966: 291-304), noción que ha sido denominada “*all devouring rent thesis*” (Blaug 2000: 276).

Según Blaug, George no logró demostrar su tesis de la persistencia de la pobreza por un incremento sostenido de la proporción de la renta de la tierra en detrimento de salarios y beneficios, pero el libro contenía dos ideas subsidiarias de mucha fuerza, que contribuyeron a darle difusión: un cuestionamiento a la propiedad privada de la tierra y una propuesta impositiva para resolver los problemas fiscales que los Estados modernos de la segunda mitad del siglo comenzaban a enfrentar.

Barrán y Nahum han señalado que “*‘Progreso y Miseria’ pareció escrito para un Uruguay rural donde se codeaban latifundistas y habitantes de los ‘pueblos de ratas’; en el cual la tierra se había convertido en los últimos 25 años del siglo XIX en la gran fuente de riqueza, poder y prestigio; en el que mientras los particulares eran ricos, el Estado era pobre, herejía que el reformismo no estaba dispuesto a admitir. Para completar el ambiente propicio, la tradición antipastoril era colorada, no blanca*” (Barrán y Nahum 1981: 97). Desde el punto de vista de la historia del pensamiento económico, la influencia del libro de George en el medio local no es una rareza: aunque escrito por un amateur, “Progreso y Miseria” fue *el libro de Economía más leído del siglo XIX*, pese a que entran en la estadística las obras de gigantes como Ricardo, Malthus, Mill y Marx, por citar sólo los “clásicos” (Blaug 2000: 270).

---

*al país de hombres prácticos habilitados para organizar una estancia moderna; laboratorios de investigación y campos experimentales destinados al estudio de los mejores procedimientos, de los mejores reproductores ganaderos y de las mejores semillas agrícolas; establecimientos modelos de ganadería, agricultura e industrias derivadas, que servirían de base de aprendizaje a los alumnos y a la vez de ejemplo y estímulo a los estancieros del departamento* (negritas de la autora)”. Véase: Acevedo (1915); pág. 190.

El cuestionamiento de Henry George a la propiedad privada de la tierra tenía raíces en el pensamiento de Locke, que fundaba los derechos individuales de propiedad sobre los activos únicamente como resultado del trabajo o el capital que alguna vez el individuo pudiera haberles “dedicado”. Ni la tradición benhamita (que justificaba la propiedad privada sobre la tierra por una cuestión de utilidad social) ni la tradición de Burke (que justificaba la propiedad privada de la tierra como resultado de la tradición) eran aceptables para George, que consideraba todo título de posesión privada sobre la tierra contrario al derecho natural, y lo comparaba a la posesión de seres humanos (Blaug 2000: 277-278).

En cuanto a la propuesta fiscal de George, se trata de una radicalización de las tesis clásicas sobre la aptitud fiscal de la tierra. El pensamiento económico clásico consideraba a la tierra diferente del capital, en tanto producía a los terratenientes un rendimiento económico “no generado”, la renta del suelo, que era un “puro regalo de la Naturaleza”, y que por lo tanto podía ser objeto de imposición o incluso confiscación por parte del Estado, sin que tal medida afectase los costos de producción y por lo tanto los precios agrícolas. En realidad, hacia 1850 el sentido común de la ciencia económica en materia de imposición fiscal sobre la tierra admitía dos proposiciones: una más radical, inspirada en Ricardo, que sostenía que la renta de la tierra podía gravarse en porcentajes muy altos sin distorsionar el sistema de precios relativos ni la inversión; otra más moderada, basada en Mill, que sostenía que podían gravarse los incrementos *futuros* de la renta de la tierra, como una concesión al derecho de propiedad privada sobre el suelo. En una u otra versión el saber establecido de la ciencia económica consideraba que “el valor” de la tierra (es decir, descontada toda mejora) era pasible de una imposición fiscal mayor que los salarios o el capital (Blaug 2000: 271-273).

La novedad de George fue sostener que siendo la propiedad de la tierra en realidad una usurpación, no era necesaria la confiscación de la tierra si no que bastaba con la confiscación de la renta de la tierra por medio de un impuesto único a la propiedad inmobiliaria (excluidas las mejoras), *que además permitiría solventar todo el gasto público* sin incurrir en las pérdidas de eficiencia que ocasiona cualquier otro tipo de impuesto. Así nació la idea del impuesto único, que según algunos autores, George apenas esbozó pero que acabó por ser la propuesta emblemática del georgismo, para diferenciarlo de otras del período que también cuestionaban la propiedad privada de la tierra, pero que proponían su nacionalización o la subdivisión territorial (Blaug 2000: 278). Al comenzar el siglo XX las ideas del americano eran muy conocidas y pese a los reiterados ataques que el concepto de renta de la tierra empezaba a sufrir por la Economía marginalista en avance, el propio Alfred Marshall todavía consideraba apropiado un impuesto confiscatorio sobre lo que llamó el “valor público de la tierra”, si bien a cambio de una indemnización a los terratenientes por su pérdida de “valor privado”. En 1909 Lloyd George propuso por primera vez en Gran Bretaña la imposición sobre el valor de la tierra, y medidas similares fueron tomadas en Canadá, Australia, Nueva Zelanda y muchas ciudades norteamericanas en aquellos años<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La experiencia de la Primera Guerra Mundial demostró que los gastos crecientes de los Estados modernos no podrían ser financiados con un impuesto único, aún cuando pudiera imponerse un impuesto confiscatorio. Según Blaug, hacia 1930 la noción de un impuesto *único* a la tierra había pasado a ser “risible” (sic), pero la idea de que el impuesto al valor de la tierra es el único neutral y sin efectos “hacia delante” persiste entre los economistas más encumbrados de la segunda mitad del siglo XX (Blaug 2000: 283-285)

La vertiente radical, así, basó en una doctrina de amplio recibo en su época, que enlazaba dos cuestiones de sumo interés para el elenco de gobierno: fiscalidad y propiedad territorial. Su accionar tuvo dos ejes centrales: los sucesivos intentos por modificar la Contribución Inmobiliaria desde 1905 hasta 1915 y la tierra fiscal, que trató infructuosamente de rescatar de manos privadas entre 1909 y 1915 (Barrán y Nahum 1981: 89-115). De ambos cursos de acción, importa para el argumento de este trabajo la batalla en torno a la Contribución Inmobiliaria, que se estudia en el siguiente apartado.

## 5. La batalla por la Contribución Inmobiliaria: fiscalidad y cuestión agraria

La Tabla 1 del Anexo sistematiza para el lector no familiarizado con el tema las instancias principales de la reforma fiscal en torno a la Contribución Inmobiliaria entre 1914-1916, con base en la abundante bibliografía disponible (Finch 1980) (Frega et. al) (Barrán y Nahum 1985) (Rilla 1992) . En base a ese material es posible sostener que el debate sobre la reforma de la CI articuló una secuencia de pares antagónicos de conceptos sobre tres niveles de problemas: el nivel fiscal, que establecía postulados sobre cómo debía financiarse el gasto público y sobre el papel de los impuestos en un sistema económico; el nivel de la propiedad territorial, que establecía postulados sobre las consecuencias sociales de propiedad privada de la tierra; y el nivel del modelo de desarrollo rural. El segundo y el tercer niveles colocaron la cuestión agraria en el lugar central del debate. El Cuadro 4 sistematiza el análisis de los pares conceptuales antagónicos.

En el plano de la fiscalidad, quedaron esbozadas dos posturas enfrentadas respecto de qué tipos de impuestos eran los más adecuados. El núcleo más radical del gobierno, pero también algunos sectores políticos no gubernistas cuestionaron la estructura tributaria de la época, fuertemente basada en impuestos indirectos, por socialmente injusta.

**Cuadro 4. Pares conceptuales antagónicos del debate sobre la Contribución Inmobiliaria años 1911-1916.**

<b>Fiscalidad</b>	
Impuestos directos	Impuestos indirectos
Confianza en el sistema tributario como sistema de incentivos para orientar la inversión	Desconfianza en el sistema tributario como sistema de incentivos para orientar la inversión
<b>Doctrina sobre propiedad territorial</b>	
La propiedad privada de la tierra como usurpación	Tesis del “latrocinio fiscal”
<b>Modelo de desarrollo agrario</b>	
La agricultura como expresión de madurez económica y política	La ganadería, base de la riqueza del país e “industria madre”
Unidad productiva ideal es la mediana propiedad de orientación agrícola – ganadera intensiva	Defensa de la estancia, de la vida rural y de la tradición

**Fuente:** Tabla 1 del Anexo.

La cuestión quedó colocada ya en 1905, cuando el Ministro de Hacienda José Serrato y el Presidente Batlle enviaron al Parlamento un proyecto que pretendía adecuar la Contribución Inmobiliaria de los departamentos del litoral e interior que al aumento de la tierra de los años recientes. El propio Ministro había planteado el tema de una oposición dilemática entre “el pueblo consumidor” y “la riqueza consolidada” (sic), y el mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento declaraba que *“un sistema impositivo basado principalmente en los impuestos indirectos es opresivo para las clases laboriosas y debe ser modificado tendiendo a obtener de la renta en sus variadas modalidades un mayor concurso para satisfacer los servicios públicos a cargo del estado”* (Rilla 1993: 78 y 80). Esta formulación genérica se hizo algo más específica, sobre todo desde el punto de vista político, cuando el proyecto de Contribución Inmobiliaria del año 1911 (ver Tabla 1 del Anexo) sostuvo que si se incrementaba ese impuesto en los términos allí propuestos, se lograría eliminar las contribuciones que hasta entonces se obtenían de sueldos y pasividades del Estado. La idea era muy clara: había que trasladar el peso fiscal de unos sectores sociales a otros, por razones de justicia. La Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes afirmó: *“demasiado tiempo han soportado los más humildes servidores de la administración pública un cercenamiento de las más apremiantes necesidades”* (Rilla 1992: 84). El concepto de consumidor, menos certero en términos políticos (porque consumidores eran también los dueños de la tierra) se empezó a focalizar en la noción de “empleados públicos” y “clases activas”, que empezaron a contraponerse a las nociones de “clases pasivas” o “clases ociosas”, o bien “ociosas y privilegiadas” como les llamó reiteradamente el oficialismo en el debate parlamentario (Rilla 1992: 84) (Barrán y Nahum 1985: 185-186). El nivel fiscal del problema, lejos de formularse en presuntamente asépticos términos técnicos, se cargaba así de significados sociales e ideológicos contrapuestos, con un polo pro – impuestos directos de tono redistributivo y un polo contrario definido en réplica del primero, donde más que una defensa de los impuestos indirectos, lo que se construye es una posición defensiva de la avanzada tributaria sobre la propiedad territorial. Esta dialéctica de posiciones se repite y va amplificándose en los siguientes niveles problemáticos.

También se puso en cuestión la eficacia de los impuestos como sistema de incentivos para la inversión. El tema quedó planteado con el proyecto Batlle – Cosío de 1914, que proponía desgravar las mejoras y todo otro tipo de inversión de la propiedad inmobiliaria en el departamento de Montevideo y descargar todo el peso de la carga tributaria sobre la tierra, exigiendo a ésta un mayor aporte. El proyecto aclaraba: *“la mayor tributación se exigirá a los terrenos improductivos o escasamente utilizados. Obligará a su aprovechamiento y con esto se ofrecerá trabajo y se propenderá al desarrollo de la producción, al aumento de la riqueza pública y al bienestar general del pueblo”* (Rilla 1992: 113). El gobierno esperaba que el impuesto obrara de estímulo a la construcción de fincas y el posterior abaratamiento de los alquileres, con la consecuente mejora en el nivel de vida de los asalariados (Rilla 1992: 112). La Comisión de Hacienda que informó el proyecto sostuvo que *“(…) allí donde se ha implantado la reforma esos resultados han excedido siempre a las más optimistas previsiones, traduciéndose (...) en crecimiento de la población, aumento de la riqueza, en desarrollo sorprendente de la edificación y los cultivos y en un bienestar, en fin, que ha alcanzado a todas las clases de la sociedad, sin excluir a la misma clase de los rentistas”* (Rilla 1992: 120). Hubo dos tipos de argumentos contrarios al del gobierno. Uno de ellos ironizó las expectativas optimistas del proyecto, hizo énfasis en el potencial

desincentivador de la inversión de cualquier carga tributaria adicional y destacó la falta de oportunidad de la expectativa oficialista por el contexto recesivo: “*Se pueden iniciar estas revoluciones económicas cuando el medio, la sociedad...está en condiciones normales (...) Pero este no es el estado actual del país. El país está en crisis (...) Pienso que los proyectos de orden jacobino con que se nos obsequia han contribuido a hacer huir los capitales*” – sostuvo el líder blanco Luis Alberto de Herrera (Rilla 1992: 119). El otro argumento cuestionó específicamente la eficacia del incentivo fiscal para obtener tales mejoras en el bienestar en un contexto donde no se modificaba el conjunto de incentivos para la inversión y el consumo. Así por ejemplo se sostuvo que si no se rebajaban los impuestos al consumo – algo que el Ministro Cosío se negaba a aceptar por la penuria fiscal que se vivía - el peso relativo de la alimentación en la canasta de consumo de la familia obrera contrapesaría cualquier efecto beneficioso de una reducción en los alquileres (Rilla 1993: 122.123). También se adujo que para aumentar la inversión en fincas urbanas no alcanzaba con la desgravación impositiva propuesta, si no que sería necesario crear desincentivos a otras inversiones que eran más rentables, como la colocación del capital en hipotecas o títulos de deuda (Rilla 1992: 124-126). El argumento no era menor, en un momento en que el Estado estaba interesado en colocar deuda.

La discusión sobre la propiedad privada de la tierra tenía antecedentes fuera del debate sobre fiscalidad<sup>6</sup>, pero entró al mismo con el Proyecto Batlle – Cosío de 1914. En una línea argumental que apuntalaba el cambio propuesto para el departamento de Montevideo<sup>7</sup>, por el cual todo el peso del gravamen de la propiedad territorial quedaba íntegramente sobre el valor del suelo, el informe favorable al proyecto de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, señaló: “*En su origen la propiedad privada de la tierra no fue evidentemente más que una usurpación, que ni siquiera tuvo en su favor la teoría del primer ocupante ni la atenuación del trabajo que es la justificación de todo capital*” (Rilla 1992: 128). Luego se hacía un racconto teórico que recogía desde Rousseau hasta el liberal francés Paul Leroy-Beaulieu para demostrar que el impuesto a la tierra era un acto de justicia, que devolvía a la sociedad parte una riqueza injustamente habida. El mensaje del Ejecutivo que acompañaba al proyecto sostenía que sobre la tierra “*tiene la sociedad un derecho eminente, siendo tan marcada la excepcionalidad de su situación, que hasta los pensadores menos avanzados...consideran que el gravamen a la tierra es más bien un alquiler social por el uso, más bien una derecho de enfiteusis, que un impuesto propiamente dicho*” (Barrán y Nahum 1985: 186-188). Aunque en Cámaras el Ministro Cosío fijó con rigor su aproximación no – georgista al problema del impuesto territorial,

---

<sup>6</sup> En 1913 se publicó un libro del intelectual Manuel Herrera y Obes denominado “El impuesto territorial y la reforma tributaria en Inglaterra” que contenía un alegato georgista sobre el tema del título así como severas críticas al encare de la cuestión agraria de los ministros José Serrato (titular de Hacienda en la primera presidencia de Batlle y Ordóñez) y Eduardo Acevedo (titular de Industrias en la misma época), que se consideraron tímidas. A comienzos de 1914 se dictó un ciclo de conferencias desde una cátedra creada por el gobierno (“Cátedra de Maestro de Conferencias”) sobre los fundamentos filosóficos de la propiedad de la tierra. El filósofo Carlos Vaz Ferreira y el escritor, ensayista y político socialista Emilio Frugoni disertaron cuestionando con argumentos de distinto orden la “naturalidad” de la propiedad territorial. También la prensa de la época seguía con atención los acontecimientos de México revolucionario, y en ocasiones hubo análisis del proceso revolucionario mexicano que ponía en lugar central la cuestión de la tierra. (Vaz Ferreira 1957) (Barrán y Nahum 1985: 178-183).

<sup>7</sup> En el resto de los departamentos las mejoras y construcciones estaban desgravadas desde 1887 (Barrán y Nahum 1985: 185).

(Barrán y Nahum 1985: 189), la oposición se escandalizó dentro y fuera de Cámaras. *“Nunca hubiéramos imaginado que fuera necesario ventilar desde la prensa la cuestión de la propiedad privada de la tierra”*, comentó el principal diario conservador (Rilla 1992: 127). Los opositores del proyecto defendieron una concepción doctrinaria basada en el derecho natural, y ocasionalmente contribuyeron a la vieja tesis de tono épico según la cual un conjunto de familias pioneras se hizo con la tierra como premio por su riesgo y su esfuerzo colonizador inicial, avalando con el caso uruguayo la tesis de Burke<sup>8</sup>. Así, el proyecto en debate fue denunciado como un paso previo a la imposición de un impuesto único sobre la tierra, que fue calificado de “latrocinio fiscal” (Rilla 1992: 131-141). El debate teórico y político sobre la naturaleza de la propiedad de la tierra desbordó, naturalmente, el debate fiscal y se prolongó mas allá del giro político de 1916 que contuvo al reformismo radical. Pero mantuvo un vínculo reiterado con la cuestión fiscal, más allá del cambio de coyuntura económica. En la Convención del Partido Colorado que definió el programa del partido en 1925, Batlle y Ordóñez pronunció un discurso incendiario sobre el tema (*“la propiedad, en realidad, no debe ser de nadie, o más bien dicho, debe ser de todos”* – dijo entre otras cosas el viejo líder) donde fijó postura sobre el impuesto progresivo a la propiedad territorial eximidas las mejoras, a la vez que se pronunció a favor de mantener los impuestos aduaneros para proteger la industria nacional (Frega et al. s/f: 51-52). Pero sea porque no soplaban vientos electorales favorables al batllismo ni dentro ni fuera de su partido, sea porque dentro mismo de aquella fuerza política había un amplio degradé de posiciones, las formulaciones programáticas de 1925 tomaron un tono declarativo y conciliador (Frega et al. s/f: 50-52).

Finalmente, la cuestión del modelo de desarrollo agrario había estado presente en un debate de contenido fiscal ocurrido en 1905, cuando un proyecto del Poder Ejecutivo había propuesto una rebaja del 15% en la Contribución Inmobiliaria para los predios que destinaran más de 100 Hás a la agricultura, y otro tanto para aquellos que justificaran tener 300 vacas lecheras. En aquella oportunidad se habían hecho oír voces contrarias a la vocación diversificadora de la producción agraria del gobierno: *“No vamos a obligar al país a que de golpe se convierta de ganadero en agricultor, porque a los poseedores de pequeñas fracciones de campo les demos algunas ventajas impositivas sobre los terrenos dedicados a la cría del ganado (...) Está bien que se impulse a la agricultura, pero que nazca de las necesidades de los mismos que poseen tierras. Quien sabe si con el porvenir no nos convencemos de que nuestro país es ganadero por excelencia. No vayamos más lejos de o que debemos ir, no queremos, con decretos, cambiar la manera de ser económica de un país (...) Dejemos que el tiempo, que la práctica, convenza a la gente de cuál es la clase de cultivo o explotación que conviene y responde al mejor empleo de las cosas”*, había afirmado el estanciero Carlos Roxlo (Rilla 1992: 88-89).

Pero el pensamiento batllista sobre la cuestión de latifundio ganadero, vertido en numerosos artículos de prensa y discusiones parlamentarias, estaba fundando un antilatifundismo moderno, de alguna manera la versión contemporánea del antilatifundismo atemporal que late en toda sociedad donde la distribución de la tierra tiene un alto grado de concentración, como era la sociedad uruguaya posterior a la “modernización rural”,

---

<sup>8</sup> Se ha hecho notar con acierto que quienes proclamaron esta operación de defensa y conservación de un cierto estado de las cosas se auto-denominaron, orgullosamente, “conservadores”. Rilla (1992); pág. 134.



dándole vuelo político y sociológico a la cuestión. El desarrollo agrícola era considerado una medida del grado de civilización de las sociedades: *“La naturaleza pastoril o agraria de los países está en conexión directa con el progreso de las instituciones políticas. A la era pastoril nómada e inquieta corresponde, en la sucesión de los siglos, el ciclo de las revoluciones y la inestabilidad política; a la era agraria, permanente y duradera corresponde el mismo ciclo, la estabilidad de las instituciones nacionales”*, afirmaba un diputado en 1915 (Frega et al. s/f: 47). Barrán y Nahum han señalado que en el diagnóstico batllista sobre la sociedad de su tiempo, el gran “mal” identificado era el latifundio, y contra él debían desplegarse una serie de “remedios” (Barrán y Nahum 1981:77-84). Aún cuando la polémica fiscal ya había concluido, los batllistas consideraban que *“el latifundio es el mayor enemigo del progreso social”* (Frega et al. s/F: 58)

En ocasión del debate sobre el proyecto de 1914 afloró una veta crítica mucho más completa y radical al modelo de desarrollo agrario basado en el latifundio ganadero, que como se dijo, condujo a un cuestionamiento a la propiedad de la tierra. Los defensores del proyecto atacaron el latifundio y defendieron el impuesto a la tierra como un incentivo a la mayor inversión productiva y a la generación de un nuevo modelo de desarrollo agrario, basado en la mediana propiedad, la producción agrícola y la orientación a los mercados internos además de los externos (Rilla 1992: 129-141). De este modo el reformismo enlazó en un solo argumento la nueva fiscalidad que impulsaba con una nueva economía agraria, que superaría a la anterior en resultados económicos y sociales, además de fiscales. Los opositores a las reformas defendieron a la ganadería como la “industria madre” del país, la elevaron a la condición de base de la riqueza social y médula espinal de la producción (Frega et al. s/f: 89-101), una idea – fuerza que tendría larga vida posterior. También defendieron “la estancia” (no “el latifundio”, naturalmente) como una célula social del campo, creadora de trabajo y modos de convivencia social de raigambre tradicional, despojados del potencial conflictivo que adquirirían las relaciones sociales urbanas (Frega et al; s/f: 91). La antigua dicotomía campo-ciudad, tan vieja en la historia uruguaya, se recicló en una versión también moderna, de signo conservador, que atribuyó al campo virtudes de sociabilidad y esfuerzo productivo, y depositó en la ciudad vicios de conflicto social y consumo superfluo. La obra más significativa de este esquema simplista, pero también la mejor escrita y fundamentada, constituyó una interpretación de los problemas del desarrollo del país editado en 1930 (Martínez Lamas 1946). Un subproducto de este entramado conceptual fue una completamente nueva tradición intelectual conservadora sobre la pobreza rural, que tuvo su cuna en los años de 1920 cuando al recién nacido pensamiento de inspiración “ruralista” le hizo falta una explicación de la situación de pobreza crítica que reinaba en los “rancheríos”: los “vicios morales”, el juego, el alcohol y la incultura fueron los culpables de la pobreza rural, mas no el latifundio. Recién durante la Segunda Guerra Mundial, cuando nuevamente estas cuestiones volvieron a debate, ese paradigma interpretativo de la pobreza rural empezó a ser cuestionado (Moraes 2003-c).

Cuando en 1915 el gobierno volvió a proponer una modificación de la CI que introducía el aforo individual de los predios, la clase alta rural lo consideró el colmo de la voracidad fiscal, se ahorró argumentos sobre el modelo de desarrollo agrario que consideraba deseable o posible, y cerró filas con la oposición política para defenderse de lo que consideró un ataque casi personal a “los ricos” y a “la riqueza” del país mediante la formación de un poderoso aparato político y social que frenó la aplicación de los aforos individuales, moderó los radicalismos del gobierno y acabó por derrotar al batllismo en las

elecciones de una Asamblea Constituyente en julio de 1916. Los defensores del proyecto denunciaron que los ganaderos estaban ganando verdaderas fortunas con los altos precios de la guerra, los acusaron de mezquinos y egoístas, y agregaron una nueva cuenta (¿la más brillante?) a su rosario de desconfianza por la ganadería y el latifundio (Barrán y Nahum 1985: 180-183) (Barrán y Nahum 1986: 112-121) (Rilla 1993: 143-162). Más que debate, esta vez lo que hubo fueron insultos<sup>9</sup> y una rigurosa reorganización de las fuerzas conservadoras tanto fuera del Partido de gobierno como en su seno.

## 6. Las contradicciones del reformismo batllista en su aproximación a la cuestión agraria

La historiografía ha destacado en reiteradas oportunidades que el radicalismo batllista perdió la batalla fiscal por la Contribución Inmobiliaria y aún por transformar el paisaje agrario uruguayo, pero posiblemente no ha hecho notar lo suficiente que ganó la batalla ideológica sobre la cuestión agraria, legando a la posteridad una estructura de pares conceptuales antagónicos que informó el asunto en el Uruguay del siglo XX durante mucho tiempo.

En efecto, la estructura de pares conceptuales antagónicos del Cuadro 4 define una manera de ver la cuestión agraria uruguaya como una contraposición entre agricultura y ganadería, entre estancia ganadera y pequeña propiedad agrícola, entre latifundistas perezosos y ricos y minifundistas pobres, que sobrevivió al bloqueo del radicalismo del año 1916 y se recicló en la historia de las ideas y las políticas uruguayas una y otra vez durante el resto del siglo XX. La mirada *batllista-radical* sobre la cuestión agraria, sin embargo, no estaba exenta de oportunismo fiscal, de desconocimiento del sector agrario real, y de cortoplacismo en materia de políticas para el desarrollo.

En primer lugar debe señalarse el profundo contenido fiscalista que inspiraba al radicalismo en su discurso antilatifundista y pro-agrícola. Más que un programa articulado de acciones transformadoras del sector agrario, parece notorio que las acciones del Estado batllista que definen la *vertiente radical* del mismo buscaban desesperadamente enfrentar una crisis fiscal que les resultaba, tal vez, más grave de lo que realmente era por cuanto comprometía sus propias bases electorales y su política de defensa, tan necesaria cuando la oposición política todavía apelaba a las armas. Resulta sumamente significativo que la acción más dramática del radicalismo en materia agraria se identifica con el proyecto Batlle – Cosío de 1914, que diera lugar a un debate tan rico y audaz, pero que terminó abruptamente por la urgencia recaudadora de su autor el Ministro de Hacienda, desesperado por tener liquidez en un contexto de severa penuria fiscal<sup>10</sup>. La urgencia fiscal del radicalismo batllista encontró en la ganadería y en los ganaderos un blanco natural. La ganadería, como se vio,

---

<sup>9</sup> Es emblemática la anécdota de la disputa entre representantes del gobierno y estancieros de gran protagonismo político en la asamblea fundacional de la Federación Rural (diciembre de 1915), que se saldó con la expulsión de los batllistas de sala, quienes furiosos se despidieron al grito de “Adiós, latifundistas!” siendo respondidos con un sonoro “Adiós imbéciles!” (Barrán y Nahum 1986: 117-118).

<sup>10</sup> En medio del debate, el gobierno retiró el proyecto súbitamente cuando el Ministro de Hacienda (autor del proyecto en disputa), ante la urgencia derivada de la cesación del crédito Ethelburga el 26 de junio de 1914, propuso que todo siguiera como estaba en materia de Contribución Inmobiliaria y se pasara a cobrar en los mismos términos que el año anterior.

había experimentado una verdadera transformación durante los cuarenta años anteriores que la hacía un sector económico dinámico, rentable, y en el contexto de la guerra, en un ámbito de obtención de ganancias que a los ojos del resto de la sociedad resultaron fáciles y sobre todo, exageradas. Los aumentos de los precios de los productos ganaderos exportados, como se vio en el Cuadro 1, lo eran, y en un contexto de penuria fiscal y carestía de la vida, como señalaran en su momento Barrán y Nahum (1985), el enriquecimiento de los estancieros despertó la codicia fiscal y la crítica social. El elenco gobernante entendió que debía encontrar alguna forma de socializar esas ganancias extraordinarias, y tomó el rumbo de un georgismo parcial, con cierto tono oportunista. Recientemente se ha constatado que aunque la reforma de 1912 logró aumentar el aporte de la Contribución Inmobiliaria a los ingresos del Estado fuertemente y la llevó a su máximo (del período 1905-1930) en el trienio 1915-1918, ésta nunca pasó del 16% del total de los ingresos del Estado, y el grueso de los aportes restantes provino de diversos impuestos al consumo (Bertoni 2003). El fracaso de la reforma radical de la Contribución Inmobiliaria suele explicarse por el indiscutible “freno” que le impuso la reacción conservadora, pero revela también la consecuencia del batllismo radical con el apego a las rentas de Aduana: ninguno de los ministros de Hacienda del batllismo redujo los impuestos al consumo, y en el contexto de la guerra, como ya se dijo, éstos fueron elevados pese al reclamo persistente de unos opositores tan disímiles como los socialistas y el líder conservador Luis A. de Herrera.

En segunda lugar, el entusiasmo pro-agrícola del batllismo *radical*, dadas las condiciones tecnológicas de la producción cerealera en el mundo en el 900, y teniendo en cuenta el conocimiento actual sobre las poderosas restricciones edafo-climáticas que encuentra el desarrollo de los cultivos en un país cuya superficie arable apenas supera un tercio del total (Alonso y Pérez Arrarte 1981: 293-300), así como los reiterados fracasos que los intentos de colonización agrícola desde los orígenes de la República venían experimentando (Morón 1946) (Pivel Devoto 1972) (Mouras 1981) (Barrán y Nahum 1968), resulta difícil de tomar como propuesta realista de desarrollo económico. Para explicar el énfasis que el discurso radical ponía en la defensa de la agricultura, se ha sostenido con razón el peso del desarrollo agrícola pampeano como un modelo a imitar, así como el notorio carácter urbano del movimiento reformista (es decir, su desconocimiento directo de algunos rasgos básicos del desarrollo agrario de país), y sobre todo, el deseo algo voluntarista de “resolver” la cuestión de la pobreza rural mediante la incorporación del *pobrerío* a un paisaje de pequeñas propiedades basadas en el trabajo familiar que colocan su producción en los mercados urbanos (Barrán y Nahum 1981). En los hechos, allí donde las condiciones medioambientales lo permitían ese paisaje ya existía, y estaba experimentando una importante expansión en las dos primeras décadas del siglo al calor del crecimiento de los mercados urbanos, pero aún así no fue suficiente para resolver la cuestión de los “pueblos de ratas” (Alonso 1984) (Piñeyro 1985: 45-65). Es posible que el núcleo central del afán “agriculturalista” y anti – ganadero del radicalismo partiera de una percepción correcta de la naturaleza de los cambios consumados en el sector agrario a comienzos del siglo XX, pero proponía una solución imposible. Tras cuarenta años de transformaciones técnicas e institucionales sin pausa, el sector agrario uruguayo había comenzado el siglo XX con una estructura agraria profundamente diferente de la anterior, caracterizada por una disociación radical entre la agricultura cerealera y la ganadería de carne y lana. Así, la postura pro-agrícola de la vertiente radical más que ofrecer una visión nueva sobre el papel de la

agricultura en el desarrollo económico, resulta coincidente con la postura de las clases altas rurales de 1880, cuando afirmaban que “*los que viven en condición de agregados... deben perder toda esperanza de ser ganaderos ni de ser útiles en la ganadería industrial y deben necesariamente doblar la cabeza sobre arado, que es su vida, su porvenir*”<sup>11</sup>. Pero el sueño de las clases altas rurales del fin de siglo, ahora retomado en la visión de los “radicales”, era imposible bajo las condiciones institucionales de la modernidad, condiciones que incluían entre otras cosas, formas de acceso a la tierra basadas en el derecho moderno, y la existencia de un Estado moderno que el batllismo estaba contribuyendo a re-fundar y por eso mismo, se hacía necesario financiar.

En tercer lugar, resulta interesante señalar el destino trágico de los proyectos de la vertiente moderada, que partiendo de una lectura ideológicamente menos seductora, fundada en una visión de largo plazo sobre el papel de la ganadería en el desarrollo, y oportuna en vez de oportunista, sobre la cuestión agraria, acabó fracasando por la propia crisis fiscal que a la vez radicalizaba al resto del movimiento batllista.

Como se dijo en el apartado 4, hacia 1914 el progreso tecnológico en la ganadería requería nuevas bases. La gran cuestión a resolver era la “cuestión forrajera”, siendo necesario modificar adecuadamente la base alimenticia del ganado, ya que la pradera natural había llegado a su límite máximo. Aunque durante mucho tiempo se sostuvo que recién hacia 1930 la cuestión forrajera fue vista como un problema (Astori 1979: 49-51), existe amplia evidencia de que tanto ganaderos como especialistas de la academia se planteaban el problema desde la década de 1910<sup>12</sup>. Para todos ellos también el modelo pampeano de desarrollo agrario era un ejemplo a seguir, porque allí se combinaba ganadería con agricultura forrajera y cerealera de una manera técnica y económicamente exitosa, pero la gran cuestión agraria que enfrentaba el sector hacia 1914 era que ni la frontera tecnológica más cercana (el modelo pampeano) ni ninguna otra solución tecnológica resultaba fácil de copiar o adaptar, por las especificidades medioambientales del país. Hoy se sabe que las condiciones edafo – climáticas que predominan en el país son excepcionales para el desarrollo de la ganadería a campo natural mientras que plantean dificultades importantes para el desarrollo de la agricultura (incluyendo la agricultura forrajera), que tiene condiciones propicias sólo en algunos “nichos” del paisaje natural (Alonso y Pérez Arrarte 1981) (Paolino 1990)<sup>13</sup>, pero a comienzos del siglo XX sólo los que tenían una inserción directa en la actividad agropecuaria (la mayoría, no por casualidad, ganaderos) y quienes sin estar en la actividad tenían un muy buen conocimiento de ella, sabían esto con firmeza. Para colmo, no tenían más que su propio testimonio para demostrarlo: el país no tenía un mapa de suelos ni existía un acervo de conocimiento agronómico local que diera cuenta

---

<sup>11</sup> Citado en Barrán y Nahum (1967) pág. 178.

<sup>12</sup> El primer director del Instituto Fitotécnico Nacional se pronunció sobre la necesidad de introducir praderas artificiales en 1908; en la Facultad de Agronomía se estaba desarrollando el primer programa de investigación nacional sobre la cuestión del mejoramiento de las praderas naturales bajo la dirección del Prof. Van de Venne (Rosengurt et al. 1938: 1-13.); los Congresos Rurales de 1909 y 1910 dieron amplia acogida a estos trabajos (Millot y Bertino 1996: 120-125); la Estación Agronómica de Cerro Largo encaró las primeras investigaciones sobre plantas forrajeras de adaptación a los suelos uruguayos en 1913 y durante los años de la guerra ya estaba entablada una discusión sobre si eran mejores los avenales o la alfalfa (Boerger 1928: 187; 226-227).

<sup>13</sup> ¡El latifundista Carlos Roxlo tenía razón!

cabal de las aptitudes agrícolas del medio bajo las condiciones técnicas vigentes en la época. Para modificar el paisaje agrario era imperioso que el Estado desarrollase un sistema básico de instituciones generadoras de innovación para la agropecuaria, que empezara a construir el conocimiento tecnológico necesario para ingresar en una nueva senda de crecimiento sectorial. Todas las medidas del “moderado” Eduardo Acevedo fueron en la dirección de comprometer al Estado en la construcción de un aparato institucional para la innovación agraria, ya que la trayectoria tecnológica de la producción ganadera estaba encallada en una problemática que no podía resolverse por la simple iniciativa privada. Al cabo de su gestión, hacia 1914, este aparato se perfilaba con tres componentes centrales:

- a) un núcleo destinado a la formación de científicos de las disciplinas básicas para el sector (la Facultad de Agronomía y Veterinaria, pronto dividida en dos Escuelas, una para cada especialidad);
- b) un núcleo de I+D en torno a la estaciones agronómicas del ministerio,
- c) un núcleo de extensión en torno a las “Inspecciones” de éste último.

Un complemento fundamental del sistema era el Instituto de Química Industrial, creado en 1912 también por iniciativa de Eduardo Acevedo dentro del Ministerio de Industrias, con cometidos de investigación y extensión industrial y que muy pronto se abocararía, entre otras cosas, a la investigación y desarrollo de abonos químicos (Barrán y Nahum 1986: 41-42) (Finch 1992).

Este conjunto de medidas, más todas las otras que buscaban crear incentivos para la mejora tecnológica en la producción agraria en general y que se aludieron arriba, partían de una lectura sobre la cuestión agraria, que más que mirar la cuestión desde el ángulo fiscal, jerarquizaba el papel del sector en la dinámica del desarrollo, y más que resolver la coyuntura, echaba las bases para un desarrollo de largo plazo. El estudio del crecimiento ganadero uruguayo en el largo plazo señaló el impacto hacia adelante de la coyuntura tecnológica de 1914 (Moraes 2001) y los estudios recientes sobre el desarrollo comparado del sector agrario en Uruguay y Nueva Zelanda en el largo plazo han revalorizado el papel de las instituciones en general, y de los sistemas de innovación agraria en particular, para entender el desigual desempeño disímil de una y otra economía ganadera (Álvarez y Bortagaray 2003). Intentar crear las condiciones para una ganadería más eficiente y por lo tanto de mejor potencial competitivo en 1914 era tratar de fortalecer si no el único, sin dudas el principal motor del crecimiento económico que el país venía experimentando desde la superación de la crisis de 1890. La agricultura forrajera era un imperativo para la sustentabilidad del modelo de desarrollo imperante, y en torno a una trayectoria tecnológica nueva se jugaban la posibilidad real de ingresar en una senda de crecimiento ganadero y modificar el paisaje agrario “moderno” -ganadería y agricultura divorciadas- en un solo movimiento. La de los “moderados” era también una política oportuna. Porque se proponía atender un problema candente cuando la producción ganadera enfrentaba todavía condiciones de demanda externa favorables para la innovación, situación que se prolongaría durante los años de 1920 a pesar de las turbulencias de la posguerra, pero que vendría a modificarse para siempre después de Ottawa, en 1932.

Resultado irónico que el aparato institucional creado por Acevedo empezara a morir a consecuencia de la reducción del gasto público que empezó en 1914 y duró hasta 1920. Del

recorte de gastos de setiembre de 1914, el 66% del total del ajuste eran partidas afectadas a diversos proyectos de “desarrollo económico” entre los que se contaban las estaciones agronómicas y el Instituto de Química Industrial (Barrán y Nahum, 1985: 157-159). Eduardo Acevedo, alejado del gobierno desde marzo de ese año, protestó desde las páginas de la prensa: *“Ya está convertido en ley el plan de economías que cierra la Granja Modelo de Sayago, con la despedida de alumnos y peones; que revoluciona el Instituto de Agronomía, con una reducción de sueldos que obligará a los sobresalientes profesores extranjeros que allí trabajan a salir del país en busca de medios de vida; que detiene el impulso de las Estaciones Agronómicas, retaceando su exiguo cuerpo de profesores y suprimiendo la oficina central que les daba orientación y controlaba su marcha”* (Acevedo 1915: 10). También denunció las dificultades del Instituto de Química ante el recorte presupuestal: *“De acuerdo con el programa inicial debía verificarse en su personal superior una rotación de técnicos extranjeros (...) encargados de impulsar nuestras fábricas y de formar una vasta escuela de técnicos nacionales que llevarían al Uruguay a seguir el rápido desenvolvimiento del progreso industrial (...) Desgraciadamente (...) no ha podido ejecutarse tan fecundo programa (...) Lo peor es la forzosa inactividad a la que los condena la Ley de Presupuesto* (Acevedo 1915: 44-45). El circunspecto economista ortodoxo y reformista “moderado” que era Eduardo Acevedo propuso en cambio, para enfrentar el déficit fiscal, la ampliación de los monopolios estatales, la emisión de unos “vales de tesorería” para pagar sueldos de la Administración, y la creación del impuesto a la renta personal (Acevedo 1915: 36-40).

## **7. La posguerra: un muestrario de debilidades**

Como muestra el Cuadro 1, la posguerra dio lugar a la recuperación del producto bruto, y a una tasa menor, la del producto ganadero. Las exportaciones de carnes se derrumbaron pero las de lana soportaron el vuelco de coyuntura, aunque ahora con unos precios corregidos drásticamente a la baja por la regularización de la demanda. El déficit fiscal en promedio se mantuvo prácticamente igual que en los años de la guerra, aunque a fines de la década reaparecieron los años de superávit. Tras la aparente normalización del escenario, sin embargo, el período estuvo plagado de novedades y turbulencias.

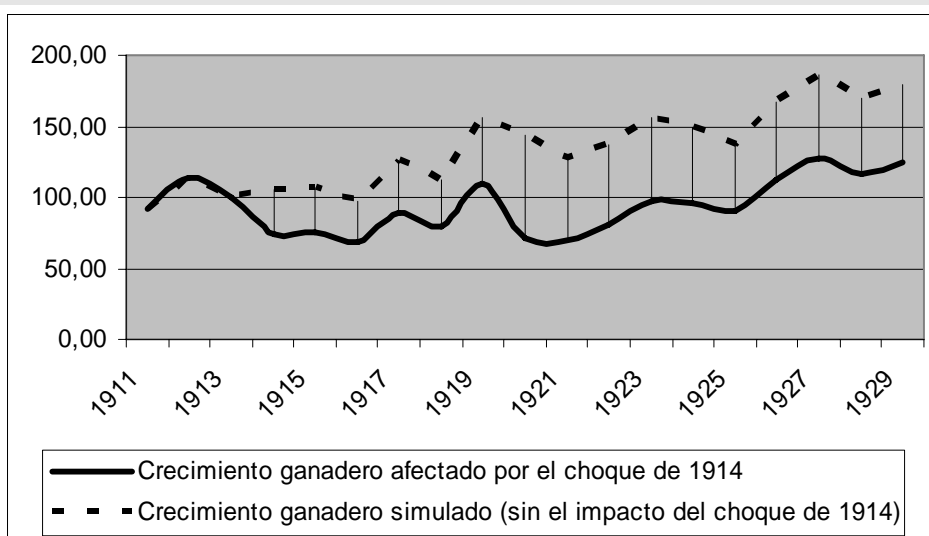
El desempeño del producto ganadero durante los años de la guerra y su posguerra deben mirarse en conjunto para entender su verdadera significación. En un estudio anterior se ha mostrado que el producto ganadero experimentó en los años de la guerra una caída más pronunciada que el PBI y que el producto industrial, pero además, que en 1914 se produjo un escalón descendente en la serie del producto ganadero (la media del crecimiento del período secular cayó en un 35% ese año) que lo sacó de su sendero de crecimiento anterior y lo colocó en otro, de nivel más bajo y dinámica tecnológica insuficiente (Morales 2001: 28-33). El mismo estudio permitió estimar el producto de la ganadería en el período posterior a 1914 corrigiendo el efecto de la caída de ese año, y el resultado puede verse en el Gráfico 1.

La superficie rayada muestra la amplitud de la brecha entre lo que fue y lo que hubiera podido ser el crecimiento ganadero en el largo plazo, a consecuencia del año 1914.

¿Cómo explicar este claro cambio de senda en la historia del crecimiento ganadero del siglo XX? Hay una secuencia de eventos que debe recapitularse para entender el *turning point* de 1914.

Primero, una serie de contratiempos climáticos<sup>14</sup> y sanitarios en 1914, 1915 y 1916 (los mismos años de la ofensiva fiscal batllista) diezmaron el stock ovino y perjudicaron el vacuno.

**Gráfico 1. Serie del producto ganadero con y sin el impacto de la caída de 1914; 1913=100**



**Fuentes y comentarios:** Moraes (2001); pág.

A continuación, con el stock en proceso de recuperación y los altos precios de la guerra, sobrevino la prosperidad, de 1917 a 1919. La guerra no sólo aumentó la demanda de carnes si no que cambió su composición, aumentando súbitamente la participación de la carne en conserva. El alza de los precios tenía, en este sentido, un fuerte sesgo anti-tecnológico al eliminar diferencias significativas de precios entre ganados de distinta calidad. En la Revista de la recién fundada Federación Rural se repetían los reportes del mercado de Tablada señalando la reducción del diferencial de precios entre el novillo gordo especial y “un novillo de mediana clase de apenas 440 a 450 kg”, y agregaban que “tal anomalía la ha creado las necesidades de la guerra” (Moraes 2001). Algo similar pasaba en la zafra lanera, donde se vendía tanto barriga como los recortes de cola al precio de vellón (Moraes 2003-b).

En un contexto de euforia, los ganaderos ingresaron hacia 1917 en un ciclo de inversión que arrastró al precio de las categorías de reposición y de la tierra, surgiendo muy pronto estrategias especulativas que ofrecieron oportunidades para las ganancias en el muy corto plazo y que llevó la cría y el engorde de ganado incluso sobre las tierras agrícolas del Sur. El ciclo comenzaba a mostrarse peligroso: en la fase de *boom*, el alza de los precios de los productos finales y la escasez de oferta abrieron oportunidades tanto para las estrategias de

<sup>14</sup> El total de caídas pluviométricas del verano 1914-1915 fue de 1737 mm. (Boerger 1928: 23) y en 1916 las precipitaciones apenas alcanzaron los 510 mm. (Yahn 1933: 5).

inversión (retención de vientres) como para las especulativas (compra de categorías intermedias para someterlas a engorde rápido en tierras de alta calidad pastoril; especulación con tierras). Cuando empezó la posguerra y los precios internacionales se normalizaron, los ganaderos se encontraron con grandes stocks, endeudados, pagando altos arrendamientos y en medio de un mercado fuertemente oligopsónico, como era el controlado por los frigoríficos locales. Toda la década de 1920 fue escenario de un proceso de ajuste errático y dramático. Entonces se desnudaron todos los problemas de la ganadería uruguaya “moderna”, y también se mostró todo un estilo –también uruguayo y “moderno”- de enfrentarlos (Moraes 2001: 83-85).

La primera debilidad de la ganadería capitalista uruguaya era su naturaleza tomadora de precios, que la exponía a fluctuaciones de diferente amplitud y duración, notoriamente más graves en los mercados de lanas que de carnes pero igualmente riesgosos en ambos casos, para la inversión productiva. La guerra y la posguerra constituyeron la primera experiencia de ello.

La segunda debilidad era su base tecnológica. Tras el derrumbe de los precios internacionales, y sometida como estaba la producción ganadera a la restricción de la pradera natural, se hacía necesario deshacerse de un rodeo que no se podía alimentar bajo las nuevas condiciones, reforzándose así la tendencia a la baja de los precios en el mercado de faena.

La tercera debilidad era una estructura del mercado de ganado para faena fuertemente oligopsónica. El problema, notorio desde Convenio de Fletes de 1911 entre los frigoríficos americanos e ingleses que controlaban el mercado local, desplegó su rigor durante y después de la guerra. Durante la misma los frigoríficos habían dado una muestra de su poder al cesar las compras de ganado en plena zafra para presionar al gobierno uruguayo a que concediera un crédito solicitado al gobierno por los países de la Entente. A comienzos de la década de 1920, la lucha entre los capitales ingleses y norteamericanos por controlar el mercado originó una batalla comercial entre estas firmas que favoreció a los productores de ganado, pero una vez que la pelea tuvo un ganador (el capital norteamericano, como correspondía a una potencia hegemónica en ciernes), la demanda volvió a comportarse como si la operase un solo agente. Cuando después de 1927 los frigoríficos descargaron todo el peso de sus acuerdos colusivos en el mercado local, dio comienzo un episodio de liquidación de stocks que llevó la tasa de extracción del año 1930 al 25% del rodeo, cuando normalmente ésta era de no más del 15% (Moraes 2001: 83).

La cuarta debilidad era la propia racionalidad de los estancieros capitalistas, que en las fases de alza de precios podían obtener beneficios tanto con estrategias de inversión como especulando con tierras e inventarios, acentuando las fases del ciclo tanto en la subida como en la bajada, generando ganancias ingentes en el muy corto plazo, expectativas ruinosas en el mediano, y estancamiento tecnológico en el largo plazo (Moraes 2001: 93-94).

De todas estas cuestiones, los años de la posguerra sólo dieron respuesta al problema de la estructura oligopsónica del mercado de ganado para faena. En 1929 comenzó a funcionar el Frigorífico Nacional, una planta de capitales públicos y privados (éstos en realidad nunca se integraron) fundado con el cometido legal de romper el oligopsonio de los frigoríficos extranjeros. Dotado de un estatuto jurídico ambigüo, nació con algunos privilegios de



organismo público (exención total de impuestos, por ejemplo) pero con propiedad mixta del capital. La ley estableció como órgano rector del Frigorífico Nacional un Directorio, originalmente de cinco miembros, donde estarían representados: el Poder Ejecutivo (un miembro), los Concejos Departamentales (2 miembros) y las gremiales ganaderas (un miembro cada una). La norma dispuso que una vez que las acciones estuvieran integradas, la representación de las gremiales rurales fuera suprimida, y se integraran al Directorio representantes de los ganaderos accionistas, pero como el capital privado nunca se integró la representación de las gremiales rurales permaneció como tal. La historia de esta iniciativa (que había sido un sueño incumplido del Ministro Acevedo en 1911) (Martínez Lamas 1946), su largo debate y transformación hasta tener la forma y los cometidos legales que adoptó en la ley fundacional de 1928 están fuera del alcance de este trabajo, pero corresponde señalar que para hacer efectivo este proyecto el Estado uruguayo, fiel a su reciente tradición de innovaciones institucionales, movilizó recursos financieros cuantiosos emitiendo deuda pública, creó un nuevo monopolio público (el del abasto montevideo) y arrancó como pudo una exigua cuota de las exportaciones a los poderosos frigoríficos extranjeros.

El desempeño histórico del Frigorífico Nacional ha sido objeto de dos tipos de juicios: uno adverso, que relaciona su ineficiencia con su carácter estatal, cierto gigantismo y burocratismo, y otro reivindicativo, que identifica los intereses del frigorífico con los del país en su lucha contra el capital extranjero. Los trabajos de esta última línea han sido contundentes en demostrar el cúmulo de adversidades financieras, administrativas y políticas que sucesivos Directorios del frigorífico debieron enfrentaren su lucha contra los intereses del trust. Ha sido poco destacado, sin embargo, el hecho de que el frigorífico nació con un contradicción intrínseca que habría de marcar toda su trayectoria posterior: se pretendía que el Frigorífico Nacional defendiera a los ganaderos (tal era su carácter de “ente testigo” en el mercado de ganados para faena), defendiera a los consumidores (tal era su carácter de único abastecedor de Montevideo) y compitiera eficazmente con los frigoríficos privados (de ahí su carácter de “nacional”). Mientras que el primer objetivo implicaba subir el precio de su principal insumo, el segundo y el tercero hubieran debido implicar bajar los costos; es decir, los cometidos del Frigorífico Nacional -en conjunto- eran un imposible económico. En otro lugar hemos mostrado que el desempeño del Frigorífico estatal entre 1930-1960 lo mostró impotente para frenar la suba de la carne al consumo a partir de 1950, extremadamente débil en relación a los competidores extranjeros a pesar de sus prerrogativas legales sobre aquéllos<sup>15</sup>, y eficaz en el cumplimiento sostenido la defensa de los precios del ganado para faena (Morales 1996). Mas que resolver los problemas de la ganadería capitalista uruguaya desplegados en la posguerra, la creación del Frigorífico Nacional los aplazó mediante el recurso de una intervención estatal activa en la creación de mecanismos de resguardo de una estructura de mercado imperfecta.

La escena de un Estado uruguayo creativo, pródigo en la implementación de dispositivos institucionales que intentan resolver problemas de distribución, pero desvalido e impotente -cuando no negligente - para encarar problemas que hacen a la producción, se repetirá

---

<sup>15</sup> Cuando se creó el frigorífico no se buscó un nuevo patrón tecnológico ni para el agro ni para la nueva empresa: el Frigorífico Nacional arrendó una planta antigua y sobredimensionada como las de sus competidoras, tuvo una cuota de exportación mucho menor y asumió desde su origen el compromiso de mantener elevados los precios del ganado sin forzar ningún cambio en las condiciones de la oferta.

muchas veces después de 1930, y marcará una pauta que se repetirá sin pausas hasta la década de 1970.

## 8. Conclusión

En este trabajo se revisa un episodio de la historia de las políticas agrarias en el Uruguay, relacionado con la necesidad de enfrentar un shock externo severo como fue la Primera Guerra Mundial. El mismo permite analizar tres aspectos de interés: la forma en que la coyuntura definió una agenda de problemas de política económica, las posiciones de los agentes, y los resultados de la interacción de lo primero con lo segundo.

La coyuntura de la guerra colocó al país en una recesión, por dos vías fundamentales: una severa restricción del crédito externo que se propagó a la economía real por los mecanismos del patrón oro, vigentes hasta agosto de 1914, y la caída del gasto público, que ya entonces era un componente importante de la demanda agregada. La resolución del déficit fiscal fue un componente central de la agenda de política económica del reformismo batllista. El estado actual de la investigación no permite pronunciarse sobre el peso de los argumentos técnicos y el de los argumentos políticos (por la naturaleza política y social del batllismo en formación, así como por la coyuntura política especial que sobrevino después de la guerra civil de 1904) que contribuyeron a colocar la cuestión fiscal en primer plano por parte de los equipos económicos del período. Pero permite saber que el batllismo introdujo importantes modificaciones institucionales como el abandono del patrón oro y la cesación de pagos de la deuda externa en 1914, así como que ejecutó una severa reducción del gasto público hasta 1921. Su intento de reforma fiscal, la estrategia subsiguiente a las anteriores, tuvo resultados ambiguos: logró compensar la merma de los ingresos de Aduana mediante diversos recursos, pero la estructura tributaria acabó reposando mayoritariamente en impuestos indirectos, aún cuando no está claro si la proporción entre uno y otro tipo de gravámenes era la misma al principio que al final del período.

La reforma fiscal colocó la cuestión agraria sobre la mesa. Numerosos aspectos de la realidad circundante –especialmente los altos precios de la guerra- ambientaron la unión de ambos temas. Un economista autodidacta y best-seller del período le proporcionó al reformismo el argumento teórico que unía fiscalidad y terratenientes. Puesto que el gobierno desplegó su vertiente radical justamente en torno al esfuerzo por modificar la Contribución Inmobiliaria, muy pronto se introdujo un debate sobre la naturaleza de la propiedad territorial y sobre el modelo de desarrollo agrario vigente y el deseable en el Uruguay de la Primera Guerra Mundial.

El análisis de la cuestión agraria que se hizo entonces quedó informado en todos sus componentes por el abordaje fiscalista del problema. Tanto los contenidos del debate, como las posiciones sustentadas fueron formulados teniendo en cuenta las implicancias fiscales en juego, y en el marco de una dialéctica de acción - reacción.

Hubo tres posiciones claramente identificables: la del batllismo “radical”, que se mostró crítico de la orientación productiva ganadera y la estructura latifundista de la propiedad territorial pero que propuso un modelo alternativo sin tener del todo clara su viabilidad tecnológica; la del batllismo “moderado”, que vio las potencialidades y las limitaciones de la ganadería como sector estratégico para el desarrollo y trató de enfrentar ambas cosas con

lucidez, y la de los propios ganaderos, quienes fugaron hacia un conservadurismo político y social que los mantuvo convertidos en un grupo más de presión durante el resto del siglo . La primera posición fracasó parcialmente en sus objetivos fiscales (en tanto que no logró ir tan lejos como quería, aunque como se vio, aumentó el peso de la Contribución Inmobiliaria durante los años de la guerra) y en su vocación pro-agrícola: Pero dejó en herencia una sensibilidad anti-latifundista y anti-ganadera de mucho arraigo en amplios sectores políticos e intelectuales del país, fundada en una visión simplificada y esquemática de la cuestión agraria uruguaya y fraguada para defender la política fiscal de la coyuntura de la guerra.

La segunda posición fracasó por la propia urgencia fiscalista del gobierno y por el cortoplacismo del entorno: ni los “radicales” del gobierno ni los ganaderos tuvieron interés en defender una política que era esencialmente de largo plazo, que por lo tanto no daría resultados inmediatos y que no servía para zanjar la cuestión impositiva. La tercera posición protagonizó una victoria pírrica: los ganaderos lograron frenar el avance radical y pactaron luego con el batllismo “apaciguado” de la década de 1920, pero se legitimaron frente a sí mismos fraguando una lectura conservadora, idealizada y engañosa del mundo rural que los apartó de la tradición de “estanciero progresista” (entre otras cosas, a principios del siglo XX eso quería decir *innovador*) de la generación anterior de líderes rurales. Con el instrumental sociopolítico e ideológico adquirido en 1915, los estancieros uruguayos se convirtieron en un grupo de presión muy eficaz, pero también en unos actores sociales incapaces de formular al Estado una demanda que trascendiera aspectos distributivos durante casi todo del resto del siglo XX<sup>16</sup>.

También la historia intelectual del país tuvo su cosecha en el marco del debate sobre la cuestión agraria. Durante casi todo el resto del siglo XX la cuestión agraria habría de volver una y otra vez al ruedo, pero el esquema conceptual bi-polar de la controversia sobre la Contribución Inmobiliaria de los años 1914-1915 tuvo larga vida posterior, inspiró no pocos reformismos diferentes del batllista, y conoció numerosas versiones, en varios idiomas teóricos.

## 9. Bibliografía

- Acevedo, E. (1915); *La propaganda de “El Siglo” en 1915*; Imprenta El Siglo Ilustrado, Montevideo.
- Alonso, J. M (1984); *El agro uruguayo: pasado y futuro*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Alonso, J. M. y Pérez Arrarte, C. (1981); “Adopción de tecnología en la ganadería vacuna uruguaya”; en: CINVE – CIESU; *El problema tecnológico en el Uruguay actual*; Montevideo.
- Alvarez, J. y Bortagaray, I. (2003); “El marco institucional de la innovación agropecuaria en Nueva Zelanda y Uruguay 1870 – 2000 “; avance de investigación presentado en las

---

<sup>16</sup> Tal vez la culminación más reciente de este fenómeno sea el movimiento ruralista uruguayo que enarbó la consigna “Rentabilidad o Muerte” en los primeros años del siglo XXI. Véase: Piñeiro (2005). Puede verse un estudio sobre la actitud de los ganaderos en relación con las políticas sectoriales del Estado uruguayo en diversos momentos del siglo XX en Filgueira (1980); Astori (1979); Astori (1980); Barbato de Silva (1981).

- I Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.
- Astori, D. (1979); *La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977*; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Astori, D. (1980); *La actitud de los ganaderos ante la problemática tecnológica de la producción bovina*; CINVE, Serie III, N° 7, Montevideo.
- Barbato de Silva, C. (1981); “El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna uruguaya. Síntesis interpretativa”; en: CINVE-CIESU; *El problema tecnológico en el Uruguay actual*; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1967); *Historia Rural del Uruguay Moderno; Tomo I*; EBO, Montevideo.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1968); *Historia Rural del Uruguay Moderno; Tomo II, 1886-1894*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1981) *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico; Tomo 2. Un diálogo difícil, 1903-1910*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1983) *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico; Tomo 4. Las primeras reformas, 1911- 1913*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1985) *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico; Tomo 6. Crisis y radicalización*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1986) *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico; Tomo 7. Lucha política y enfrentamiento social*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Bertino, M. y Bertoni, R (2003 – a); *El Estado uruguayo 1906-1930: el balance fiscal, economía y política*. Serie Documento de Trabajo 09/03; Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración – Universidad de la República, Montevideo.
- Bertino, M. y Bertoni, R (2003-b); *Uruguay, deuda pública y capital local. Una compleja relación (1905-1939)*. Ponencia en las III Jornadas de Historia Económica, Montevideo.
- Bértola, L (2000); “Primer batllismo: reflexiones sobre el crecimiento, la crisis y la guerra”; en: Bértola, L: *Ensayos de historia económica, Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*; Ediciones Trilce, Montevideo.
- Bertoni, R. (2003); *Política fiscal y reformismo (1903-1930). La Contribución Inmobiliaria y la “bomba de succión”*; ponencia en las III Jornadas de Historia Económica, Montevideo.
- Blaug, M (2000); “Henry George: rebel with a cause”; *The European Journal of the History of Economic Thought*; 7: 2; 270-288; Taylor & Francis Ltd.
- Boerger, A (1928); *Observaciones sobre agricultura*; Montevideo.
- Bucheli, M; (1984); “La evolución de la economía uruguaya” en: Academia Nacional de Economía; *Contribución a la historia económica del Uruguay*; Montevideo.
- Bulmer Thomas, V. (1995); *The economic history of Latin America since the Independence*; Blackwell.
- Díaz, R. (1984); “La época de la transición (1914-1931)” en: Academia Nacional de Economía; *Contribución a la historia económica del Uruguay*; Montevideo.
- Federico, G. (2001); “How did they feed us? The growth of world agricultural output, 1800-1938”; en: <http://aghistory.ucdavis.edu>

- Filgueira, C. (1980); *Estado y proceso tecnológico en la ganadería vacuna uruguaya*; CINVE, Serie III; N° 10, Montevideo.
- Finch, H. (1992) “La política tecnológica del Estado”; en Finch, H; *Economía y sociedad en el Uruguay del siglo XX*; Universidad de la República, FHCE, Montevideo.
- Finch; H.(1980); *Historia económica del Uruguay contemporáneo*; Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1980.
- Frega, A; Maronna, M. y Trochon, Y; (s/f); *La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933)*. Tomos I y II. Serie Investigaciones, Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- George, H. (1966); *Progreso y Miseria. Indagaciones acerca de las causas de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio*. Robert Schalkenbach Foundation; Nueva Cork [9° edición en español].
- Millot, J. y Bertino, M. (1996); *Historia económica del Uruguay, Tomo II*; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Martínez Lamas, J. (1946); *Riqueza y pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional*; Tipografía Atlántida, Montevideo [segunda edición; la primera es de 1930].
- Moraes, M. I. (1996); *Las políticas económicas para el complejo productor de carne vacuna en Argentina y Uruguay, 1930-1960*; Documento de Trabajo N° 31; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Moraes, M. I. (2001); “Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870-1970”; Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Moraes, M. I (2003-a); “El capitalismo pastor. Dinámica tecnológica e institucional de la ganadería uruguaya entre 1870-1930”; *Historia Agraria N° 29*; 13-46; Murcia.
- Moraes, M. I. (2003-b); “La producción de lanas en el Uruguay contemporáneo: una visión de largo plazo”; en Piñeiro, D; *Trabajadores de la Esquila. Pasado y presente de un oficio rural*; SUL-CSIC; Montevideo.
- Moraes, M. I; (2003- c) “El trabajo de la esquila y los esquiladores: Algunos aspectos de su historia social, 1(860-1970)”; en Piñeiro, D; *Trabajadores de la Esquila. Pasado y presente de un oficio rural*; SUL-CSIC; Montevideo.
- Morón, I (1946); *Problemas de la colonización en el Uruguay*; Talleres Gráficos de Institutos Penales; Montevideo.
- Mouras, O; (1983) *Colonización Agraria en el Uruguay*; Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo.
- Nahum, B (1993); *Empresas Públicas Uruguayas. Origen y gestión*. Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo.
- Nahum, B. (1997); *Cuando fuimos ricos...El crédito uruguayo a Inglaterra y Francia en 1918*; Ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- Paolino, C. (1990); *Estagnação e dinamismo na pecuária uruguaya: uma abordagem heterodoxa*; Tesis de Doctorado; Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP); Brasil.
- Piñeiro, D (1985); *Formas de resistencia de la agricultura familiar*. CIESU-Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.
- Piñeiro, D. (2005); *En busca de la identidad. La Acción Colectiva en los Conflictos Agrarios de Latinoamérica*; CLACSO; Buenos Aires.
- Pivel Devoto, J. (1972); “Prólogo”, en Bauzá, F; *Estudios sociales y económicos; Tomos I y*

- II*; Colección Clásicos Uruguayos; Vol. 140; pág. VII-CLXI; Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo.
- Rilla, J (1992); *La mala cara del reformismo*; Arca, Montevideo.
- Rosengurtt; B; Gallinal, J. P, Bergalli, L; Aragone, L. y Campal, E (1938); *Estudios sobre praderas naturales del Uruguay (Primera Contribución)*; Imprenta Germano Uruguaya, Montevideo.
- Thorp, R. (1998); *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*; BID, Washington.
- Vaz Ferreira, C.(1957); *Sobre la propiedad de la tierra*; Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.
- Yahn, J. R; “Contribución al estudio del mejoramiento de las pasturas naturales en el Uruguay”, en: *Revista de la Facultad de Agronomía*; N° 8; Montevideo, 1933.

## 10. Anexo

### Instancias legislativas de la acción “radical” sobre la Contribución Inmobiliaria, 1905-1915.

Año	Proyecto	Contenido propositivo	Fundamentación	Puntos en debate	Resolución
1905	Batlle - Serrato	(a) Aumento del número de zonas en que se divide el territorio para el aforo de la propiedad inmueble. (b) Corrección de la tasa de la CI de acuerdo al precio medio de la tierra de los últimos diez años en cada zona, menos un 10%. (c) Rebaja del 15% en la CI de quienes destinen más de 100 Hás a la agricultura o tengan 300 vacas de orientación lechera.	(a) Voluntad del gobierno de ir hacia un sistema tributario con más peso en los impuestos directos. (b) Pasaje inminente a un sistema de evaluación individual de la propiedad territorial (fin del sistema de zonas de aforo). (c) El informe (favorable) de la Comisión de Hacienda enfatizó las ventajas de tomar a la propiedad rural como materia imponible en términos georgistas y defendió un sistema tributario que alivie a las clases pobres y asalariadas (incluyendo funcionarios públicos) de la mayor carga fiscal.	(a) impuestos directos vs. impuestos indirectos, efectos distributivos y colaterales. (b) Viabilidad o pertinencia de utilizar la vía impositiva para promover un modelo de desarrollo rural, (c) El modelo de desarrollo rural: agricultura vs. ganadería.	Se aprueba
1911	Batlle - Serrato	(a) Nuevo aumento del número de zonas para el	Aumento del precio de la tierra y la injusticia	(a) Facultad del Estado a expropiar según el	Ley de 1912 aumentó el número de zonas a

		<p>aforo.  (b) Corrección de los aforos de acuerdo al precio promedio de la tierra en los últimos cinco años;  (c) Se reduce la tasa contributiva (del 7,5 por mil al 6,5 por mil);  (d) se faculta al Estado a que en caso de expropiación, indemnice a los propietarios según el valor de aforo (esto para incentivar la declaración de aforos realistas).  (e) Se establece que del incremento recaudado, una cuarta parte se destinará a las Juntas Econ. Administrativa del interior para vialidad y defensa agrícola, y las otras tres irán al tesoro nacional.</p>	<p>distributiva intrínseca  Se anuncia la voluntad de hacer una reforma fiscal que gravará más la tierra, los beneficios y las herencias.</p>	<p>valor de aforo;  (b) justicia distributiva en el reparto de la carga fiscal  (c) la expropiación como castigo ejemplar a los evasores</p>	<p>267; revaluó la hectárea de tierra para cada una de las zonas y dispuso el empadronamiento de la propiedad individual.</p>
1914	Battle - Cosio	<p>(a) desgravación de las mejoras en la CI de las propiedades urbanas  (b) aumentar la alícuota de un 6,5 por mil a un 10 por mil.</p>	<p>Necesidad de desmontar el potencial desincentivador de la inversión que tenía el enunciado legal anterior del impuesto a las propiedades urbanas.</p>	<p>(a) oportunidad de la reforma, dado el contexto recesivo  (b) la confianza en el sistema tributario como un sistema de incentivos y desincentivos para orientar la inversión</p>	<p>El 26 de junio de 1914 el propio Ministro Cosioretiró el proyecto y solicitó una prórroga de la ley del año anterior para poder cobrar el ejercicio. Se aprobó esto último.</p>



				(c) Naturaleza de la propiedad privada de la tierra. (f) El latifundio ganadero	
1915	Viera-Cosio	(a) introducción del aforo individual; (b) corrección de la tasa a la baja (del 6,5 por mil a 5 por mil). (c) El 60% de lo recaudado iría a rentas generales; el 20% a las Juntas de campaña y otro 20% a un fondo permanente de vialidad.		(a) Oportunidad del cambio; (b)“Voracidad” fiscal (c) Inquina oficialista contra clase alta rural. (d) Egoísmo y mezquindad de la clase alta rural	Ley de 1916 implementó aforo individual pero redujo las tasas contributivas para distintas franjas de aforos, así como la contribución de los predios que destinaran el 60% a la agricultura o bosques.

Fuentes: Rilla (1992); Frega et al. (s/f); Barrán y Nahum (1981) Barrán y Nahum (1985)