

# ACERCA DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN URUGUAY

Raúl Jacob <sup>1</sup>

Palabras claves: Uruguay, Historia, Estado, empresa pública

## Resumen

*Es común afirmar que la empresa pública uruguaya se originó en los años 1911 y 1912 (segunda Presidencia de José Batlle y Ordóñez). Esta creencia no es gratuita: fue en ese período en que las funciones del Estado fueron redefinidas y en que nacieron algunas de las compañías que actualmente subsisten.*

*El objetivo de este artículo es esbozar el proceso de construcción de la empresa pública a lo largo del siglo XIX y primera década del XX. Lo que la experiencia muestra es que lejos de producirse una abrupta irrupción del estatismo, distintos gobiernos fueron incursionando lentamente en la producción de bienes y servicios, muchas veces sin buscarlo, obligados por las circunstancias.*

*Entre los organismos oficiales se destacaron particularmente el CORREO y el BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, de los que se valió el Estado para los más diversos fines. Uno de ellos fue cubrir con sus prestaciones los principales centros*

---

<sup>1</sup> El autor integra el Sistema Nacional de Investigadores de la ANII. Artículo publicado en la revista *Transformación, Estado, Democracia*, N°48, Montevideo, ONSC, 2011; páginas 65 a 78.

*poblados del territorio, intentando en una época de dificultades en las comunicaciones afianzar la integración nacional.*

*En las páginas que siguen se utiliza un concepto amplio de empresa pública, procurando aventar la percepción de que todas ellas son autónomas y contemplando al mismo tiempo la dimensión local, el ámbito municipal.*

## **Introducción**

En julio de 1911, a pocas semanas de cumplirse el centenario de la batalla de Las Piedras, el Estado pasó a ser el único propietario del BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. En los siguientes meses se nacionalizarían o crearían el BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO, el BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY, las USINAS ELÉCTRICAS DEL ESTADO y otros organismos o institutos. Los años 1911 y 1912 pasaron a la historia como los del alumbramiento del sector de empresas públicas, los del nacimiento de lo que el lenguaje de la época denominó *dominio industrial del Estado*, y como tal reconocido por el artículo 100 de la Constitución de 1918.<sup>2</sup>

Un siglo después, cuando muchos de ellas festejan su aniversario, o se aprestan a hacerlo, se percibe un panorama más rico y complejo que aquel que involucraba a los llamados entes autónomos. De ahí que sea más preciso hablar de empresas públicas, concepto que abarca a la totalidad, a un conjunto que no era uniforme y que tenía distintos grados de independencia de los poderes del Estado, tanto a nivel nacional como local.

---

<sup>2</sup> Los contemporáneos distinguieron dos clases de entes autónomos: los *administrativos* (en los que incluyeron la enseñanza y la salud) y los *industriales* (entre los que se encontraban los distintos bancos estatales, electricidad, transporte, etc). Véase Nin y Silva, Celedonio (1930). La República del Uruguay en su primer centenario (1830 – 1930). Montevideo, Jerónimo Sureda, 2ª. Edición, p. 151.

Llama la atención la orfandad de ópticas globales sobre el origen y evolución de este sector empresarial en Uruguay, a pesar de algunas excepciones, de intentos introductorios y parciales para quebrar esta soledad.<sup>3</sup>

En las páginas que siguen nos proponemos mostrar algunos antecedentes, y también hitos que incidieron o que fueron pautando la acción del Estado en distintas actividades con anterioridad al período 1911- 1912. Pues, como suele suceder, no todo comenzó en ese bienio. No está de más aclarar que nos limitaremos a algunos ejemplos, los necesarios para procurar esbozar y dejar planteado el tema.

### **La impronta colonial**

La España que descubrió, conquistó y colonizó América buscó recrear en el nuevo continente sus instituciones, trasplantar su cultura, difundir su lengua. En suelo peninsular, y de acuerdo a la ideología mercantilista vigente, el Estado llegó a intervenir o participar en la producción de bienes y servicios. Muestra de ello fueron las REALES FÁBRICAS creadas en el siglo XVIII por los primeros Borbones, los monopolios fiscales llamados *estancos*, o las minas de mercurio de Almadén.

El peso de lo local fue permanente, y se tradujo en la existencia de tierras y montes públicos, fábricas municipales, y algunos servicios prestados por los ayuntamientos, (alumbrado, agua, obras y transporte, pompas fúnebres).

Francisco Comín y Pablo Martín Aceña utilizan para España un concepto de empresa pública muy amplio: *“cualquier organismo administrativo o empresa que fuese propiedad total o parcial de los poderes públicos o que estuviese controlada o*

---

<sup>3</sup> Solari, Aldo; Franco, Rolando (1983). Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. 130 p.; Frega, Ana, Trochón, Ivette (1991). Los fundamentos del Estado empresario (1903 – 1933). Cuadernos del CLAEH (58– 59): 115 – 137; Nahum, Benjamín (1993). Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental. 118 p.

*regulada por ellos, y dedicada a vender y suministrar bienes o servicios*".<sup>4</sup> Esta acepción comprende a las empresas propiedad del Estado y de los municipios; a los organismos autónomos; a los dependientes del Presupuesto; y también a compañías privadas controladas y reguladas.

La REAL COMPAÑÍA MARÍTIMA asentada en las costas de Maldonado es un claro ejemplo de la presencia empresarial de la Corona en esta parte del mundo.

Fue creada por iniciativa del rey Carlos IV y sus estatutos fueron sancionados por las Cortes en 1789 con el privilegio exclusivo de explotar la caza y la pesca en todos los mares de sus dominios, disfrutando de la exención de impuestos. Con el objetivo, además, de proceder a la apertura de puertos; de reclutar peninsulares para la formación de colonias en la costa americana; y con la autorización para emplear trabajadores especializados de todas las procedencias. El capital fue aportado por accionistas de varias partes de España.

Al año siguiente se habilitó el puerto de Maldonado con todas las franquicias y prerrogativas para favorecer el comercio con la Metrópolis. Poco después se fundó un establecimiento en Punta Ballena para faenar lobos, y otro fortificado en la isla Gorriti. Ambas instalaciones constituyeron un complejo industrial con depósitos, hornos para derretir grasas, implementos para fabricar toneles, espacios para salar la carne. Maldonado ofició además de punto de enlace con otro emprendimiento de la COMPAÑÍA, situado en la Patagonia.

Con varios buques a su servicio la COMPAÑÍA llegó a exportar a España pescado salado, pieles de lobos, cueros de león marino, aceite y grasa de lobo y de ballena, barbas de ballena, etc.

---

<sup>4</sup> Comín, Francisco; Martín Aceña, Pablo (1991). Historia de la empresa pública en España. Madrid, Espasa Calpe. Página 17.

Las actividades se vieron afectadas por problemas religiosos, al querer imponerles a los operarios anglosajones la religión católica y el vasallaje a España. Por 1807 las invasiones inglesas habían arrasado con los bienes de la COMPAÑÍA. Su ciclo había durado poco más de diez años.

Después de su desaparición la faena de lobos fue realizada por particulares en régimen de concesión hasta que finalmente a comienzos del siglo XX la abordó el Estado.<sup>5</sup>

Mientras que en Montevideo el abastecimiento de agua potable estuvo a cargo de trabajadores independientes, llamados aguateros, en cambio el alumbrado público fue asumido a partir de 1810 por el Ayuntamiento, que cobró un impuesto a los propietarios, contratando la provisión y compostura de los faroles y el suministro de velas.<sup>6</sup>

### **Tiempos de rebelión**

A partir de la invasión de Napoleón Bonaparte a España, y de la prisión del rey Fernando VII, comenzó el paulatino desmantelamiento del régimen imperial. Entre 1808 y 1825 se produjeron una serie de acontecimientos que fueron marcando la transición entre la lealtad a la autoridad depuesta, el rechazo y luego la adhesión a los postulados de la Revolución de Mayo, el reconocimiento del liderazgo de José Artigas, su intento por crear una Liga Federal, la invasión portuguesa, la derrota de Artigas, el desembarco de un contingente de voluntarios para liberar el territorio y la posterior organización de un gobierno provincial.

Cumplida la incorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Unión aprobada el 25 de agosto de

---

<sup>5</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Montevideo, Agencia Capurro. pp. 229 a 231; Díaz de Guerra, María (2003). Montevideo, Ediciones El Galeón. pp. 17 a 19, 21 a 35, 101 a 106, 120 y 121, 147 a 154.

<sup>6</sup> De María, Isidoro (1938). Montevideo, Ediciones de la Sociedad Amigos del Libro Rioplatense. Tomo I, pp. 66 – 67.

1825 por la Sala de Representantes reunida en la Florida, Brasil procedió a declararle la guerra, regionalizando el conflicto que mantenía con los alzados en armas en la Cisplatina. Estos fueron prestamente integrados al ejército nacional de las Provincias Unidas.

Al año siguiente comenzó sus actividades el BANCO DE LAS PROVINCIAS UNIDAS DEL RÍO DE LA PLATA, también conocido como BANCO NACIONAL. Sucedió al BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, fundado en 1822. Había sido reorganizado como empresa mixta, con escasa participación del capital privado. El Gobierno solicitó al Directorio que con premura estableciese una Caja Subalterna en la Provincia Oriental, que había sido invadida por el ejército de Buenos Aires con la finalidad de colaborar con las acciones que llevaban a cabo las tropas de Rivera y Lavalleja. El principal cometido de esta sucursal era abonar los sueldos de la tropa y servir de apoyo financiero a las operaciones militares. Otro de sus objetivos fue imponer en las transacciones el papel moneda, que emitía bajo el régimen de curso forzoso y, por lo tanto, no era convertible en metálico.<sup>7</sup>

Es así que en 1826 la Caja Subalterna de la Provincia Oriental comenzó a actuar en distintos lugares, de acuerdo al curso de la guerra. En mayo llegó a Paysandú y de ahí partió el primer giro contra la Casa Central. Más tarde se estableció en San José, y por fin recaló en Canelones, permaneciendo allí hasta su liquidación. Cerró en octubre de 1828, cuando la Convención de Paz suscrita por los beligerantes con la anuencia británica reconoció la independencia del Estado Oriental.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De tal siembra resultó una funesta cosecha: los billetes se depreciaron, provocando la aversión al papel moneda inconvertible, rechazo que a partir de esta experiencia se mantuvo hasta que la crisis de 1914 obligó a suspender la libre conversión a oro.

<sup>8</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Op. cit. pp. 393 y 394. De Paula, Alberto; Girbal - Blacha, Noemí y colaboradores (1997), Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires 1822 – 1997. Buenos Aires, Banco de la Provincia de Buenos Aires. Tomo I, pp. 76 a 90.

En 1827, poco antes de que la diplomacia pusiese fin al conflicto, el Gobierno estableció normas para regular el servicio de chasques a cargo de los despachos oficiales. Fue desempeñado por voluntarios, o integrantes de la milicia pasiva. Los chasques eran remunerados y la estructuración de este sistema de comunicaciones quedó bajo el control de los Jueces de Paz. La organización territorial respetó la división en departamentos, aunque Montevideo quedó fuera del mismo al seguir ocupada por los brasileños. A mediados del año siguiente, en 1828, se aprobó el primer contrato de postas de caballos. Su itinerario se centralizaba en Durazno, sede entonces del Gobierno de la República. El sistema fue regido por un reglamento provisorio que, entre otros aspectos, establecía las relaciones contractuales entre los privados que ofrecían el servicio y el Estado, representado por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE CORREOS.

Esta trama, por precaria que fuese, suponía la existencia de numerosas casas de postas con su personal, caballos y hombres para el relevo; y una administración que respondía ante el Estado en el cumplimiento y la ejecución del servicio contratado.<sup>9</sup>

### **El estreno de la Independencia**

A partir de 1830 el nuevo Estado contó con una Constitución que sirvió de base para intentar organizar un territorio todavía con límites indefinidos.

En estos primeros años se pretendió aprovechar las ventajas de Montevideo, con una bahía natural que ofrecía un resguardo seguro a la navegación hacia el interior del continente y también a aquella que buscaba el Pacífico por la ruta del estrecho de Magallanes. En 1833 el gobierno de la época contrató los servicios del ingeniero Carlos Pellegrini para la realización de los estudios necesarios para proyectar un

---

<sup>9</sup> Baracchini, Hugo (s.f.). Historia de las comunicaciones en el Uruguay. Montevideo, Universidad de la República, Instituto de Historia de la Arquitectura. pp. 39 y 40.

puerto artificial.<sup>10</sup> Los sucesos políticos no permitieron desarrollar este plan. En la décadas de 1880 y 1890, cuando Buenos Aires ya se le había adelantado, el Estado proporcionó un nuevo impulso, ahora decisivo, para dotar a Montevideo de modernas instalaciones portuarias.

Entre 1839 y 1851 las desavenencias y los conflictos políticos en Uruguay y en Argentina terminaron en una guerra regional, a la que se sumó Brasil, y en la que intervinieron Francia e Inglaterra. Entre 1843 y 1851 Montevideo fue sitiada, coexistiendo en el país dos gobiernos: el del Cerrito y el de la Defensa.

Fue éste último, cercado por tierra y protegido por mar por las fuerzas anglo-francesas, que recluido en el pequeño espacio geográfico de la ciudad sitiada debió tomar medidas desesperadas para sobrevivir.

La escasez de circulante obligó a acuñar monedas de cobre y de plata, aunque la Casa de la Moneda que se creó en 1844 con esa finalidad tuvo corta vida pues cerró al año siguiente. El país todavía no contaba con instituciones bancarias.

El instrumento del monopolio fiscal intentó ser utilizado en varias oportunidades para dotar al Estado de fondos. Es así que en 1844 se aprobó el estanco del pan, que prohibió la venta y elaboración de pan y galleta a los particulares. Las tareas quedaban a cargo de una comisión nombrada por el Poder Ejecutivo. La Comisión de Hacienda que informó el proyecto al Legislativo entendió que la medida era “*una dolorosa necesidad*” impuesta por las difíciles circunstancias que se vivían. Al año siguiente cesó el estanco del pan.

También en esa fecha se acordaron los estancos de la sal y del carbón mineral. En estos casos se autorizaba al Poder Ejecutivo a negociar con particulares la introducción de los citados productos por un plazo de cinco a diez años. El Ministro

---

<sup>10</sup> Acevedo, Eduardo (1933). Anales históricos del Uruguay. Montevideo, Ed. Barreiro y Ramos. Tomo I, pp. 419 y 420.



de Hacienda aclaró que no seguía “*el principio de privilegios*”, pero los aprobaba, pues no se trataba “*de existir bien, sino de existir del modo que sea posible*”. De acuerdo a Eduardo Acevedo ambos estancos, a los que se debe agregar el del tabaco, no se realizaron por falta de interesados. El Poder Ejecutivo también proyectó en 1844 un estanco para la minería.<sup>11</sup>

La figura del estanco sería retomada en la década de 1910 y 1920 por José Batlle y Ordóñez para proyectar el control estatal de la industria del alcohol.

### **Después de la Guerra Grande**

En octubre de 1851, con la fórmula “*ni vencidos ni vencedores*”, se llegó a un acuerdo para cesar las hostilidades en suelo uruguayo. El gobierno de Montevideo asumía el control del territorio con la misión, difícil por cierto, de intentar reconstruir la economía y restaurar las instituciones. La postración en la que se encontraba el país, y la necesidad de organizarlo, requirió de la intervención del Estado.

Una iniciativa que se frustró fue el intento de promover la fundación de un BANCO NACIONAL de depósitos y descuentos, que a su vez se hiciese cargo de la emisión de dinero. Recién en la década de 1880, cuando ya existían varios bancos privados, esta idea se concretaría.

Se comenzó a otorgar a particulares la construcción de puentes y caminos, con el derecho de cobrar peaje, una parte del cual se vertería en las arcas del gobierno local en el que se hacían las obras. Al final del período de vigencia de la concesión, las mismas quedaban en poder del Estado. Un ejemplo típico de este modelo de participación público - privado lo constituye en 1854 la autorización a Jaime Castells, como representante de la SOCIEDAD PROGRESO, para construir una carretera entre Carmelo y Nueva Palmira y para erigir un puente sobre el “Río de las Víboras”.

---

<sup>11</sup> Acevedo, Eduardo (1933). Anales históricos del Uruguay. Montevideo, Ed. Barreiro y Ramos. Tomo II. pp. 223 a 225. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (1906). Montevideo, El Siglo Ilustrado. Tomo IV, pp. 494 a 497, 503 y 504, 572 y 573.

Podía recaudar el derecho de “portazgo” durante treinta años a partir de la apertura de las construcciones. Luego estas se incorporarían al patrimonio público.<sup>12</sup>

La asunción de esta clase de obras por el Estado pasó por distintas etapas, pautadas por las dificultades propias de sus crónicos problemas financieros: desde la venta de tierras fiscales a impuestos específicos, cuando no se recurrió a préstamos con esa finalidad.

A partir de 1856 se aplicaron al sostenimiento del Hospital de Caridad, creado en la época hispana, las ganancias producidas por la lotería pública que pasó a ser de su propiedad exclusiva. La atención gratuita a la salud de la población recién se racionalizó en 1910, cuando todos los establecimientos nacionales y municipales con esa finalidad quedaron bajo la dirección y administración de la ASISTENCIA PÚBLICA NACIONAL. En la década de 1930 se le otorgaría al MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA los derechos del juego de la quiniela.<sup>13</sup>

El decenio de 1850 también trajo novedades para el servicio del correo. Poco después de que su administración fue recuperada por el Estado –su renta había sido enajenada en 1846- se establecieron los primeros servicios de diligencia, vehículo que significó un avance sustantivo en las comunicaciones terrestres. Antes de concluir estos dos lustros se implantó la estampilla en el franqueo de la correspondencia.<sup>14</sup>

El Estado intervino en el fomento a la navegación fluvial, facilitando las comunicaciones del interior con la capital. La política empleada fue subsidiar a las empresas por determinado plazo, o por un número fijo de viajes. Por algunos meses subvencionó al vapor “Progreso” que a fines de 1852 inauguró el servicio entre

---

<sup>12</sup> Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C; Arcos Ferrand, L.; Goldaracena, C. (1930). *Compilación de Leyes y Decretos 1825 – 1930*. Montevideo, 1930. Tomo III, pp. 377 y 378.

<sup>13</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo IV, pp. 214 y 215 y tomo XXX, pp. 271 a 276.

<sup>14</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Op. cit. pp. 748 a 752.

Montevideo y Salto; *“hasta cuando lo crea conveniente”* fue autorizado el Poder Ejecutivo en 1863 a favorecer al buque a vapor destinado a navegar entre la capital y Carmelo; con una suma mensual benefició a la empresa LA SALTEÑA; por viaje redondo y durante cuatro años premió a los empresarios que en los primeros años del siglo XX unieron el puerto de Montevideo con los de Maldonado y La Paloma.<sup>15</sup>

Con igual finalidad, la de colaborar en la implantación de un nuevo medio de transporte, en la década de 1930 subsidiaría a la primera compañía uruguaya de aviación.

### **Los inicios de la modernización**

Si bien la inestabilidad política se prolongó hasta entrado el siglo XX, y los levantamientos e insurrecciones en ocasiones desembocaron en guerras civiles, el progreso del país transitó por otro andarivel. Aunque estos sucesos con su secuela de muertos, heridos y emigrados lo afectaron, y algunas iniciativas se frustraron, la creciente vinculación al comercio internacional impulsó su modernización, haciendo conocer muchos de los frutos de la revolución industrial.

El agro cambió a influjos de la introducción del ovino, la refinación del ganado, el alambramiento de los campos y la liberación de mano de obra. La navegación a vela debió competir con las naves a vapor; las diligencias y carretas con el ferrocarril.

El telégrafo y el teléfono revolucionarían las comunicaciones.

Montevideo adoquinó muchas de sus calles y mejoró sus servicios, como el abastecimiento de agua potable, la red de alcantarillado, el alumbrado a gas y luego a electricidad. Talleres y pequeñas industrias se abrieron paso, o crecieron y se afianzaron.

El Estado no siempre se resignó a ser un espectador pasivo.

---

<sup>15</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Op. cit., pp. 307 a 316. Armand Ugon et al. op. cit. Tomo VI, página 20; Tomo XXIX, pp. 109 y 110.

En 1866 decidió apoyar el establecimiento de la primera línea férrea destinada a unir a Montevideo con Durazno. La empresa del FERRO CARRIL CENTRAL DEL URUGUAY estaba exonerada del pago de impuestos de importación, se le cedía algunas tierras fiscales y sus trabajadores quedaban exceptuados del servicio militar. El Estado asumió el compromiso –que reiteró en otras concesiones- de garantizar por un tiempo una ganancia mínima: en este caso siete por ciento al año sobre cada milla construida, calculando el costo de la misma en diez mil libras esterlinas. Consideró que como la compañía se había formado en el país, con fondos del mismo, debía auxiliarla suscribiendo dos mil acciones, por una suma equivalente al siete por ciento del total del capital inicial.

En 1869 se inauguró el primer tramo que llegó hasta Las Piedras. La empresa tuvo enormes dificultades económicas para concluir el trazado proyectado. En 1877 el gobierno de Latorre aprobó su transformación en compañía británica, con el nombre de CENTRAL URUGUAY RAILWAY COMPANY. Las modificaciones a la primitiva concesión incluían el fin de la empresa mixta, debiendo el Estado ceder sus acciones a los nuevos propietarios.<sup>16</sup> En la década de 1910 el Estado decidiría participar directamente del negocio ferroviario, mientras cumplía con sus obligaciones pagando miles de pesos por concepto de garantías a empresas establecidas.

En 1868 se decidió invertir una cantidad en acciones de la sociedad formada para explotar las minas de oro de Cuñapirú. Finalmente inversores franceses, luego británicos, se dedicaron a desarrollar la minería en el norte del país. En la década de 1930 la UTE se hizo cargo de las instalaciones.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Administración de Ferrocarriles del Estado (1969). Síntesis histórica de los ferrocarriles en el Uruguay 1869 – 1º de enero -1969; pp. 14 y 15. Armand Ugon et al., op. cit.; tomo VI, pp. 508 a 519; tomo X, pp. 298 a 301.

<sup>17</sup> Jacob, Raúl (2011). Aquellos otros inversores. Montevideo, Editorial Arpoador, página 196. Armand Ugon et al., op. cit., Tomo VII, página 500.

En 1867 el gobierno de la época otorgó a Enrique Fynn la concesión para abastecer a Montevideo de agua potable y le permitió instalar la cañería en tierras fiscales. Además le concedió un subsidio mensual por veinte años.<sup>18</sup> En 1871 Fynn y sus socios, Ambrosio Lezica y Lanús Hermanos, pudieron inaugurar los servicios. Pocos años después, en 1879, su empresa fue adquirida por THE MONTEVIDEO WATERWORKS COMPANY, con sede en Londres. En el siglo XX el Estado asumiría la provisión de agua en todo el país.

La debilidad del sistema bancario, que en los hechos fue más metropolitano que nacional, y la ausencia de una institución al servicio del Estado, fue una de las grandes carencias que sintieron todos los sectores: comerciantes, empresarios rurales, reparticiones públicas y una parte importante de la población.

El correo – que fue reorganizado en la década de 1870 – comenzó a cumplir una función para-bancaria. En 1877 se decidió que en todas las capitales departamentales y demás centros poblados se establecerían sucursales o agencias. Esta red física se prestaría para el recién creado servicio de giros postales y cobro de cantidades por cuenta de terceros y que cubría únicamente pequeñas sumas. El Estado percibió la importancia de estas innovaciones, y al año siguiente decretó que todas las dependencias recaudadoras de fondos fiscales hiciesen sus remesas, sin límites de cantidad, utilizando el servicio de giros postales de la DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DE CORREOS, uno de cuyos principales clientes pasó a ser la propia administración pública.<sup>19</sup> (El correo ampliaría su incursión en el negocio bancario en 1919, con la creación de la CAJA NACIONAL DE AHORRO POSTAL).

Recién en 1887 la situación cambiaría, al aceptarse la propuesta del financista Emilio Reus y un grupo de capitalistas argentinos para crear un BANCO NACIONAL DE

---

<sup>18</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo VII, pp. 52 a 58.

<sup>19</sup> Armand Ugon et. al., op. cit. Tomo X, pp. 233 a 254 y Tomo XI, pp. 464 y 465.

LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Se le concedió el privilegio de emitir moneda, debiendo coexistir con otros bancos emisores. Debía servir las múltiples necesidades del Estado; facilitar el crédito a los pequeños y medianos productores rurales y a los industriales; abrir sucursales en las capitales departamentales. La institución fue dividida en dos secciones: una Comercial y de Habilitación y otra Hipotecaria. El Poder Ejecutivo se reservó el derecho de designar al Presidente y a tres de los restantes diez directores. El Estado buscó un instrumento que sirviese a sus propios fines, pero que además combatiese la usura y difundiese las prácticas bancarias en todo el país.

El principal inspirador de esta institución, el español Emilio Reus, participó de los movimientos especulativos bursátiles que caracterizaron al segundo lustro de la década de 1880. El Nacional no se mantuvo ajeno a ellos y, pese al auxilio que le prestó el Estado, no pudo superar los efectos de la crisis económica que se produjo en 1890, debiendo cerrar sus puertas y clausurar sus actividades al poco tiempo.<sup>20</sup>

La posibilidad de tender cables submarinos constituyó un gran avance en la tecnología de las comunicaciones. Permitió unir zonas distantes, muy alejadas unas de otras. Los cables eran amarrados en tierra firme y se depositaban en el lecho marino, haciendo posibles las transmisiones intercontinentales. Esta red de cables puso en contacto en la segunda mitad del siglo XIX a puntos del planeta situados en diferentes continentes. La comunicación telegráfica facilitó la globalización del mundo decimonónico, conectando entre sí a los sistemas telegráficos nacionales.

El telégrafo se difundió en Uruguay de la mano del ferrocarril, siguiendo su expansión territorial. Era parte del equipamiento ferroviario para asegurar una pronta conexión entre las estaciones distribuidas a lo largo del trayecto. El Estado, además,

---

<sup>20</sup> Jacob, Raúl (2005). Banco República. El Banco Continente. EN SU: Mosaico. Montevideo, Ed. Arpoador. pp. 121 y 122.

otorgó concesiones a particulares interesados en explotar el servicio zonal, el nacional, o el internacional con Argentina y Brasil. Es así que en 1870 se aprobó una ley eximiendo por diez años del pago de la contribución directa a todas las empresas de ferrocarriles y líneas telegráficas, existentes o que se estableciesen en el futuro.<sup>21</sup> En 1887 el Estado intervino en la organización de los servicios telegráficos al apoyar la creación de la compañía del TELÉGRAFO NACIONAL. El autor del proyecto fue Francisco Ana Lanza, gerente de una empresa de telegrafía británica. En un principio se pensó en unir a Montevideo con tres capitales departamentales fronterizas. Se firmó un contrato con Lanza para construir una cantidad determinada de redes. La actividad sería subsidiada por el Estado, pero administrada, dirigida e inspeccionada por Lanza.<sup>22</sup> Para cualquier gobierno era vital contar con una red propia de comunicaciones, tanto para mantener el orden interno, para movilizar tropas en caso de una insurrección, como para afrontar la posibilidad de una amenaza externa.

### **Secuelas de una crisis**

La crisis de 1890 no fue la primera que afectó al país, pero sí una de las que más lo impactarían. Sus efectos estaban llamados a durar pues, entre otras cosas, los propios sucesos llevarían en el futuro a replantear el rol del Estado y los alcances del liberalismo vigente.

En las obras públicas primó el concepto de que una parte importante de ellas debía ser asumida por el Estado. Un paso de gran trascendencia en ese plano lo constituyó en 1892 la creación del DEPARTAMENTO NACIONAL DE INGENIEROS, que pasó a depender del reciente MINISTERIO DE FOMENTO. Fue dividido en varias secciones para atender distintas especializaciones: 1) ferrocarriles y obras

---

<sup>21</sup> Baracchini, Hugo (s.f.). Op. cit., pp. 106 – 109.

<sup>22</sup> Piotti, Diosma (1997). Historia de las Telecomunicaciones en el Uruguay. Montevideo, Ediciones de la Guía Financiera. Fascículo 1, pp. 24 – 25.

hidráulicas, 2) puentes, caminos y topografía, 3) arquitectura y dibujo, 4) industria y minería.<sup>23</sup> De este modo se proporcionó un mercado de trabajo a los egresados de la novel Facultad de Matemáticas.<sup>24</sup>

En 1892, al caducar el contrato de Francisco Lanza con el Estado, se encomendó la administración del TELÉGRAFO NACIONAL a la DIRECCIÓN GENERAL DE CORREOS. Por ese entonces la red del estado mostraba algunos trayectos incompletos. La fundamentación que acompañó esta resolución hacía notar que existía un déficit económico y que el mismo se originaba en el trazado de las líneas, que arrancaban a centenares de kilómetros de Montevideo, no brindando el servicio a la parte más poblada del país. *“Que por esta razón – se decía – los sacrificios pecuniarios del Estado, sólo han propendido a beneficiar empresas particulares, que a las subvenciones obtenidas, agregan la ventaja de empalmar sus líneas con la de la Nación en los trayectos desiertos, mientras en los poblados las excluyen (...).”*<sup>25</sup> En los siguientes años el Estado encaró la unión de Montevideo con otras poblaciones y con varias capitales departamentales (Colonia, Durazno, Mercedes, Fray Bentos).

El otro novedoso medio de comunicación de la época, el teléfono, fue concesionado por empresarios privados que comenzaron a imponerlo a partir de los primeros años de la década de 1880. En 1894 el Estado dispuso de fondos para construir una línea destinada al servicio policial. La decisión fue tomada después de comprobar una experiencia exitosa llevada a cabo en el departamento de Rocha. El planeamiento de la red se encomendó a la DIRECCIÓN GENERAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS.

---

<sup>23</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XIX, p.p. 271 – 280.

<sup>24</sup> La Facultad de Matemáticas y Ramas Anexas fue creada por la ley orgánica de 1885 con la finalidad de preparar *“los cuadros técnicos que el país necesitaba para su transformación material”*. El plan de estudios aprobado en 1887, contemplaba diversas carreras: Agrimensor, Ingeniero geógrafo; Ingeniero de caminos, puentes y canales; y Arquitecto. Oddone, J.; París, B. (1971). La universidad uruguaya del militarismo a la crisis 1885 – 1958. Montevideo, Universidad de la República. Tomo II, pp.511- 513.

<sup>25</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XIX, pp. 359 – 362.



Dos años después, en 1896, se hicieron conocer las instrucciones generales aprobadas a tales efectos. Ellas mostraron un avance significativo del papel del Estado: 1) las líneas telegráficas y redes telefónicas pasaban a ser proyectadas y construidas por el DEPARTAMENTO NACIONAL DE INGENIEROS; 2) no se permitía que las líneas telefónicas del Estado se ligasen con líneas pertenecientes a empresas particulares. Expresaba el dictamen del ministro de Fomento, Ing. Juan José Castro: “(...) *la mente del Gobierno de V. E. (Juan Idiarte Borda) es monopolizar las comunicaciones telegráficas y telefónicas, por ser el único medio de ofrecerlas al país en condiciones económicas que permitan servirse de esos medios de comunicación ya que ellos constituyen en la vida moderna una necesidad ineludible (...)*”.<sup>26</sup> En 1915 se creó la ADMINISTRACIÓN DE CORREOS, TELÉGRAFOS Y TELÉFONOS. Nació con la aspiración de que en el futuro estos servicios fuesen explotados exclusivamente por el Estado, sin perjuicio de los derechos concedidos a empresas particulares por leyes especiales.<sup>27</sup>

En la década de 1880 y después de múltiples vicisitudes se proporcionó un decidido impulso a la idea de construir un puerto artificial en la bahía de Montevideo. Varios eran los problemas que debían afrontarse. Por un lado la constante inestabilidad política conspiraba en la continuidad de una obra de ingeniería que era de largo aliento. Por otra parte la tarea era compleja pues requería de una serie de estudios previos.<sup>28</sup> Además había que financiar el emprendimiento, tarea que podía ser encarada por empresas particulares en régimen de concesión –como lo fueron Puerto Sauce, hoy Juan Lacaze (1888 y 1896), o el puerto de Piriápolis (1907)- o asumida por el Estado. Finalmente se optó por esta última fórmula. En 1894 se

---

<sup>26</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XX, p. 355; XXI, pp. 355 – 365.

<sup>27</sup> Registro N. de Leyes y Decretos. Año 1915 (1916). Montevideo, Diario Oficial. Pp. 874 – 886.

<sup>28</sup> Sobre el particular véase Aparicio, Fernando (2010). La construcción del puerto de Montevideo. El definitivo ingreso a la modernización. Montevideo, Editorial Planeta. 290 p.

autorizó al Poder Ejecutivo para proceder al estudio definitivo de su construcción. Tiempo después se facultó a contratar un empréstito para erigirlo y se instrumentaron impuestos a la importación y a la exportación para financiarlo.

En 1909 –año de la inauguración de una parte importante de las obras - se decidió que el puerto comercial de Montevideo fuese administrado y explotado exclusivamente por el Estado.<sup>29</sup> En 1916 se creó la ADMINISTRACIÓN DEL PUERTO DE MONTEVIDEO, -embrión de la futura ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS- y los servicios fueron declarados nacionales. Para su cumplimiento se le había provisto de un sistema de transporte ferroviario interno, y se adquirió un varadero y una flota de embarcaciones para realizar salvamentos marítimos, lanchajes y remolques.<sup>30</sup>

Las obras del puerto obligaron a rediseñar la evacuación de aguas en la bahía. Entre 1905 y 1911 el Estado financió la construcción de un colector con el fin de evitar el vertido del saneamiento en el nuevo puerto. Los trabajos se debieron hacer en el área a cargo de la empresa privada de Juan José de Arteaga, a la que en 1856 se había autorizado a efectuar la red de saneamiento de la capital. Sin embargo *“el colector no fue realizado ni mantenido por ésta”*. Finalmente el sistema de saneamiento metropolitano fue municipalizado en 1913. Cuatro años después el gobierno de Montevideo se hizo cargo de su gestión.<sup>31</sup>

La difusión de la electricidad y de sus usos ha sido uno de los grandes aportes del siglo XIX al desarrollo humano. En Uruguay se dio con cierto atraso, por resistencias culturales a la innovación tecnológica, y por la debilidad de los esfuerzos. Estos quedaron inicialmente en manos de un puñado de empresarios, que encontraron grandes escollos: *“lo predominante fue la anémica participación del capital local y la*

---

<sup>29</sup> Armand Ugon, et. al., op. cit. Tomo XXIX, p. 9.

<sup>30</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Op. cit. pp.286 – 295.

<sup>31</sup> Intendencia Municipal de Montevideo (2011). La ciudad invisible. (Tríptico de la exposición de igual nombre).

*tardía y parcial intervención en el mercado uruguayo de las empresas transnacionales*”, escribe Reto Bertoni.<sup>32</sup>

Los faroles a velas que iluminaban las calles y plazas de Montevideo habían sido oportunamente reemplazados por artefactos a gas. En agosto de 1886 una usina privada inauguró el suministro de electricidad a los primeros focos del alumbrado público de la capital. Por esa fecha algunas pocas industrias contaban con generadores propios.

Al año siguiente, el Gobierno terminó contratando con la SOCIEDAD ANÓNIMA DE ALUMBRADO A LUZ ELÉCTRICA LA URUGUAYA la iluminación pública de Montevideo, que fue, hasta principios del siglo XX, la principal fuente de recursos de la Usina.<sup>33</sup> Los consumidores privados iban adhiriendo con suma cautela a esta novedad.

Poco después, LA URUGUAYA se embarcó en la construcción de una planta de mayor potencia en Arroyo Seco y terminó por ser vendida. La empresa compradora amplió su capital y, como otras sociedades anónimas surgidas en este período, pasó a girar en la órbita de la COMPAÑÍA NACIONAL DE CRÉDITO Y OBRAS PÚBLICAS, fundada por el financista Emilio Reus. El torbellino de la crisis de 1890 arrastró en su debacle al emprendimiento de Reus, que se vio obligado a ceder las acciones que tenía de la empresa de electricidad a instituciones bancarias.

Fue en esas circunstancias, cuando en 1896 se liquidan los bienes del BANCO NACIONAL, que el municipio de Montevideo, acreedor de la institución, recibe en pago la mayoría de las acciones de la COMPAÑÍA NACIONAL DE LUZ ELÉCTRICA.

La Junta Económico - Administrativa de Montevideo, con el propósito de privatizar su gestión, licitó su arrendamiento. Pero el llamado se declaró desierto y el Estado poco

---

<sup>32</sup> Bertoni, Reto (2003). Innovación y (sub)desarrollo. El caso de la energía eléctrica en Uruguay. Boletín de Historia Económica; I (2): 12 – 22.

<sup>33</sup> Medina Vidal, Marcos (1952). Reseña histórica de la UTE. Montevideo, Organización Medina. Segunda edición, pp. 37 – 112.

después, en 1897, decidió adquirir las acciones que quedaban en poder de los particulares, designando el Poder Ejecutivo un Consejo de Administración.<sup>34</sup> La empresa quedó en una situación administrativa confusa, en rigor era de propiedad municipal, con participación del Poder Ejecutivo en su manejo.

En 1906, resueltas algunas dificultades para dejar fuera del dominio municipal la compañía, esta pasó a depender directamente del Poder Ejecutivo, con la denominación de USINA ELÉCTRICA DE MONTEVIDEO. Se le concedieron fondos extraordinarios para ampliar los sistemas existentes, a los efectos de la provisión del alumbrado público y particular, de la energía motriz y demás aplicaciones, y se autorizó a la Usina a contratar el suministro a los particulares por un plazo no mayor a quince años.<sup>35</sup> En 1912 se sustituyó a la USINA ELÉCTRICA DE MONTEVIDEO por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LAS USINAS ELÉCTRICAS DEL ESTADO, a la que se le concedió el monopolio de la provisión de energía eléctrica en toda la República.

El BANCO NACIONAL desapareció mientras el Estado intentaba conseguir fondos para reflotarlo. En 1892 se procedió a liquidarlo. La Sección Hipotecaria sobrevivió, pero con autonomía y bajo la forma de un nuevo Banco por acciones. En 1912 fue estatizado (BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY).<sup>36</sup>

En esa oportunidad se volvió a plantear la idea de establecer un banco privilegiado, aunque la misma fracasó.

A mediados de la década se aceptó concluir el proceso de liquidación del NACIONAL y se autorizó al gobierno de la época a concertar un empréstito en Europa para fundar otra institución. La carta orgánica y el estatuto del mismo se aprobarían

---

<sup>34</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Op. cit. pp. 728 – 729.

<sup>35</sup> Armand Ugon et al. op. cit. Tomo XXVI, pp. 207 – 208.

<sup>36</sup> Sobre el particular véase Barrán, José P.; Nahum, B. Historia rural del Uruguay moderno (1968, 1973). Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental. Tomo II, pp. 439 – 528; Tomo III, pp. 345 – 432; Jacob, R. (2005). El Banco Continente, op. cit.; Montero Bustamante, Raúl (1946). El Banco de la República en su cincuentenario. Memoria histórica 1896 – 1946. Montevideo, Banco de la República Oriental del Uruguay. 392 p.

posteriormente, después de obtenerse el capital. Las gestiones fueron exitosas, y finalmente el Parlamento aprobó los aspectos formales del proyecto.

Es así que en 1896 surgió el BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Las bases para organizar el BROU fueron las mismas en las que habían reposado el BANCO NACIONAL (1887) y el frustrado BANCO DE EMISIÓN Y DESCUENTO (1892).

Si bien el Estado había conseguido el dinero que permitió su creación, y en consecuencia ocupó mayor espacio en el control y en el gobierno de la institución, el REPÚBLICA no nació con vocación de banco estatal: jurídicamente era una institución mixta de la que participaría el capital privado, tanto en la financiación como en la dirección. Esta mayor injerencia del Estado se reflejó en otros aspectos: una vez que perdieran vigencia las autorizaciones concedidas a algunos bancos para emitir billetes sus permisos no serían renovados pues el BROU asumiría el monopolio en la emisión.

Particular importancia se le asignó al establecimiento de la red física que lo transformaría en un banco nacional: en un plazo perentorio debía abrir sucursales en todas las capitales departamentales.

Además de las funciones de banco comercial, y en el futuro de banco central, se le asignaron otras nuevas, propias de una concepción asistencial: debía establecer un MONTE DE PIEDAD, y a partir del momento en que el capital privado ocupase su espacio, debía auspiciar la creación de Cajas Rurales para auxiliar a los pequeños agricultores.

En un par de años el Banco completó la instalación de sucursales y se transformó en una institución de alcance nacional

De 1899 son las primeras operaciones del MONTE DE PIEDAD NACIONAL, luego CAJA NACIONAL DE AHORROS Y DESCUENTOS, sección a la que se dotó de un capital específico.

Los comienzos del BROU fueron exitosos, y el peso del Estado fue mayor al establecido originalmente pues el capital privado nunca se integró. De acuerdo a Joaquín Márquez, en un memorándum que elevó en su carácter de Presidente de la institución: “*Nunca abrió el Poder Ejecutivo la suscripción pública a la segunda serie de acciones (...)*”.<sup>37</sup> En 1907 y 1908 se habilitó al BANCO a adquirir con sus ganancias acciones de esta segunda serie. La institución comenzaba a encaminarse hacia su total estatización.

En la primera década del siglo XX, al caducar en 1907 la última de las autorizaciones para emitir papel moneda, asumió sin contratiempos su monopolio y el de acuñación de monedas.<sup>38</sup> Era el sendero por el que transitaban los principales países de Europa.

En 1911 se cambió la ley fundacional, reconociéndosele al Estado la propiedad del capital y el derecho a designar la totalidad de los miembros del directorio. Se legitimaba así una situación de hecho, que se había prolongado a lo largo de tres lustros.

### **El nuevo siglo**

El nuevo siglo encontró un Estado más atento a sus intereses, dispuesto a intervenir si las circunstancias así lo exigían, y, lo más importante, que había adquirido cierta experiencia en la gestión empresarial. Ello no significaba que no quedase un gran trecho por recorrer en este último punto, el de la administración de los asuntos

---

<sup>37</sup> Montero Bustamante (1946). Op. cit., p. 120.

<sup>38</sup> Guerra, Daniela; Larralde, Luis. E.; Moreira, Andreina (2008). El Banco de la República Oriental del Uruguay y su monopolio de la emisión de moneda nacional en 1907. Montevideo, Banco de la República Oriental del Uruguay. 141 p.

económicos. El tiempo mostraría alguna de las singularidades, falencias y debilidades de las compañías públicas. Una de ellas fue que algunos pensaron que ellas debían conformarse con cumplir una función social, dejando en un segundo plano su rentabilidad. Otros entendieron que sus ganancias pertenecían al Estado, y por lo tanto debían ser utilizadas en su financiación. Muchos no entendieron que ellas eran empresas, y que por consiguiente tenían una lógica propia.

En las páginas precedentes he narrado los cambios que se fueron dando en la primera década en la Asistencia Pública, en el puerto, en la usina de Montevideo, en el BROU.

Después de la guerra civil concluida en 1904, pacificado el país, el Estado se apresuró a rescatar algunas actividades que había delegado a privados y a encarar otras nuevas. Se perfilaba el advenimiento de un período de grandes transformaciones en la vida nacional.

Se continuó subsidiando empresas de navegación, como la que cubría el transporte de pasajeros y carga entre Maldonado y Montevideo. Pero en 1906 el Estado tomó participación activa en el fomento de la navegación fluvial al crear la OFICINA DE NAVEGACIÓN DE LOS RÍOS DEL INTERIOR, que pasó a depender del Ministerio de Fomento, y poco después directamente de la Oficina Hidrográfica, a la espera de que se organizase el Ministerio de Obras Públicas.<sup>39</sup> El apostadero central se situó en Paso de los Toros, que era en ese momento un importante centro ferroviario. Se adquirieron embarcaciones de tamaño y calado aptos para las características de los cursos de agua por los que debían navegar. Durante años se transportó carga y pasajeros. En 1923 la flota estaba integrada por ocho barcos, con cuatrocientos cuarenta toneladas de registro, que remontaban el río Negro en el centro del país; y

---

<sup>39</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XXVI, pp. 407 – 408; Tomo XVII, pp. 345 - 346.

en el Este, el Yaguarón, el Cebollatí y la laguna Merín. Un sistema de estaciones telegráficas y telefónicas comunicaban a los muelles y desembarcaderos situados en el trayecto.<sup>40</sup>

En 1907, al vencer la concesión de algunos faros que habían sido explotados por particulares, estos pasaron a poder del Estado, encargándose su recepción en ese momento a la Oficina Hidrográfica.<sup>41</sup>

Ese mismo año, 1907, se autorizó a la Junta Económico - Administrativa de Montevideo a contratar con una empresa privada la construcción de un hotel con cien habitaciones, restaurante y salas de reunión y esparcimiento en el Parque Urbano, actual Parque Rodó. Finalizada la concesión, que duraba treinta y cinco años, las instalaciones pasarían a poder de las autoridades de la capital. Fue el punto inicial de la futura incursión del municipio de Montevideo en la actividad hotelera y en la explotación de casinos.<sup>42</sup> Poco antes, en 1904, se había autorizado a la Junta Económico – Administrativa de Río Negro a contratar un empréstito para dotar de luz eléctrica y de agua potable a Fray Bentos.<sup>43</sup>

En 1909 se decidió reorganizar el DIARIO OFICIAL, que ya iba en su segunda época (la primera se inició en la década de 1880; la segunda en la de 1900).<sup>44</sup> Sus talleres, al igual que los de la Escuela de Artes y Oficios, fueron en cierta forma el origen de la futura IMPRENTA NACIONAL.

A partir de 1910 recobró la faena de lobos y su explotación pasó a depender de la OFICINA DE AVALÚOS Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO. Al año siguiente se

---

<sup>40</sup> El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Op. cit. pp. 315 – 316, 770.

<sup>41</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XXVII, pp. 386 – 388.

<sup>42</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XXVII, pp. 33 – 35. Sobre el particular véase da Cunha, Nelly (2010), Montevideo ciudad balnearia (1900 – 1950). Montevideo, Universidad de la República. 204 p.

<sup>43</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XXVI, pp. 334 – 336.

<sup>44</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XIX, pp. 120 -124.



creó el INSTITUTO DE PESCA, que serviría de antecedente al futuro SERVICIO OCEANOGRÁFICO Y DE PESCA (SOYP).

### **Conclusiones**

La descripción precedente, aunque somera, permite algunas breves conclusiones:

1- El Estado no irrumpió abruptamente en la actividad económica. Por el contrario, su incursión fue un lento y complejo proceso que no siempre se tradujo en la creación de empresas públicas.

2- En tal sentido el artículo 100 de la carta de 1918 provocó cierta confusión conceptual. De ahí en más se asoció la empresa pública a los entes autónomos, soslayando que muchas de ellas giraron en la órbita de reparticiones ministeriales.

3- La segunda precisión, por cierto necesaria, es que también se debe considerar a los gobiernos locales, a los municipios. Ellos muchas veces asumieron la explotación de servicios y, en circunstancias, la producción de algunos bienes.

4- En ocasiones se facultó al Estado a adquirir acciones en sociedades que se orientaban a actividades que había interés en desarrollar (transportes, minería, etc.). Su participación, aunque fuese de carácter simbólico o minoritario, transformaba a estas compañías en empresas mixtas.

5- El Estado no siempre ganó espacio porque las circunstancias así lo exigieron. Otras veces fue su propio designio. Es verdad que a menudo algunos legisladores y ministros se vieron obligados a apoyar soluciones que en su momento consideraron extremas; pero otros lo hicieron conscientemente. Las palabras del ministro de Fomento, Juan José Castro, en 1892, al referirse a la explotación de las comunicaciones, que así *“lo han comprendido las naciones europeas tratando de monopolizar esos servicios, extendiendo sus redes y desalojando por la*

*expropiación y por la competencia a las empresas privadas*<sup>45</sup>, en esencia no diferían demasiado de aquellas con las que veinte años después, en 1912, el presidente Batlle y Ordóñez fundamentaría su propuesta de otorgar al Estado el monopolio en la generación de energía eléctrica en todo el país: *“Es un fenómeno económico y social de orden general el de la explotación colectiva de los servicios públicos. Todos los países la practican; su extensión es un hecho universal; los partidos, aún los conservadores, lo aceptan y ejercen en el gobierno; ha podido, pues, decirse de él, que forma parte de la evolución contemporánea para la concentración industrial”*.

46

6- La necesidad de integrar el territorio nacional estimuló la intervención estatal y fue un acicate para su incursión en algunas esferas hasta entonces reservadas al capital privado, como sucedió en este período con el telégrafo, la banca y la navegación fluvial.

7- La ADMINISTRACIÓN GENERAL DE CORREOS y el BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY fueron dos de las empresas paradigmáticas en esta etapa: permitieron la presencia del Estado en todas las poblaciones de cierta importancia y sirvieron a múltiples finalidades: desde la explotación de nuevas tecnologías, como el telégrafo y el teléfono el primero; a imponer el papel moneda, difundir el crédito y combatir la usura el segundo.

También sirvieron para que el Estado hiciese su aprendizaje en la gestión empresarial. Y, por último, fueron factores de cohesión y de modernización del país.

8- Existe consenso en alegar que el estatismo de Batlle y Ordóñez se inspiró en la escuela idealista, en filósofos como Karl Krause y Heinrich Ahrens, de gran influencia en el mundo hispanohablante.

---

<sup>45</sup> Armand Ugon et al., op. cit. Tomo XXI, pp. 355 – 365.

<sup>46</sup> Nahum, B. (1993). Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión. Op. cit., pp. 40 – 41.

Habría que añadir a esta afirmación que también incidió el mercantilismo borbónico. En efecto, para artículos de gran consumo popular, como el alcohol y el tabaco, Batlle y Ordóñez y sus partidarios propusieron que el Estado recurriese a la vieja fórmula del estanco español.

9- Hubo cierta dificultad en hacer primar un criterio empresarial. Por un lado existió una concepción basada en el beneficio social, no en el económico. La rentabilidad no era un fin en sí mismo. Cuando en 1906 se autorizó al Poder Ejecutivo a invertir en el servicio de abastecimiento de agua de la localidad de Nico Pérez, se hizo hincapié en la respectiva resolución que *“establecerá la tarifa de venta del agua, con el objeto de que su producido alcance a cubrir los gastos de explotación y mantenimiento de las instalaciones, sin procurar otro beneficio”*.<sup>47</sup>

Por otro lado se creyó que el Estado tenía otras facilidades que los particulares para acudir a las fuentes de financiación y, por lo tanto, debía aportar el capital y correr los riesgos.

Con el tiempo los partidarios de las empresas públicas advirtieron que si ellas producían ganancias, podían asistir a rentas generales, evitando la creación de nuevos impuestos. Ampliar la esfera económica del Estado fue una de las soluciones previstas por parte de la dirigencia política para enfrentar los efectos de las crisis económicas al inicio de las décadas de 1920 y de 1930.

10- En los primeros decenios del siglo XX se reformuló el rol de la empresa estatal: de asumir servicios de interés general, o de continuar actividades en las que había fracasado o incumplido el capital privado, se pasó a reclamar para ellas un espacio en otros ámbitos. El Estado prescindente, o aquel que muy a su pesar se sintió

---

<sup>47</sup> Armand Ugon et al. op. cit. Tomo XXVI, pp. 162 – 163.

invasivo, se arrogó nuevas funciones. Diversas fueron las premisas en que se fundamentó esta concepción: el bien común; el nacionalismo; la exigencia de apoyar a otras empresas públicas; el deseo de regular, intervenir o ejercer el contralor de sectores de la economía estableciendo entes testigos. El correlato económico, en cambio, terminó siendo más escueto: controlar las tarifas e intentar abaratar el costo de servicios y productos; buscar el equilibrio en la balanza de pagos evitando las transferencias de capital al exterior; contribuir a las finanzas del Estado aliviando la presión impositiva.

### **Bibliografía**

Acevedo, Eduardo (1933). Anales históricos del Uruguay. Montevideo, Ed. Barreiro y Ramos. Tomo I, 558 p.; Tomo II, 780 p.

Administración de Ferrocarriles del Estado (1969). Síntesis histórica de los ferrocarriles en el Uruguay. Montevideo, Talleres Gráficos "33" S.A. 20 p.

Aparicio, Fernando (2010). La construcción del puerto de Montevideo. El definitivo ingreso a la modernización. Montevideo, Editorial Planeta. 290 p.

Armand Ugon, E; Cerdeiras Alonso, J.C.; Arcos Ferrand, L.; Goldaracena, C. (1930). República Oriental del Uruguay. Compilación de Leyes y Decretos 1825 -1930, Montevideo, 1930. Tomos I al XXXIII.

Baracchini, Hugo (S.f.). Historia de las comunicaciones en el Uruguay. Montevideo, Universidad de la República, Instituto de Historia de la Arquitectura. 236 p.

Barrán, José P.; Nahum, Benjamín (1968, 1973). Historia rural del Uruguay moderno. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental. Tomo II, 680 p.; tomo III, 515 p.

Bertoni, Reto (2003). Innovación y (sub)desarrollo. El caso de la energía eléctrica en Uruguay. Boletín de Historia Económica; I (2): 12 – 22.

Comín, Francisco; Martín Aceña, Pablo (1991). Historia de la empresa pública en España. Madrid, Espasa Calpe. 418 p.

Da Cunha, Nelly (2010). Montevideo ciudad balnearia (1900 – 1950). El municipio y el fomento del turismo. Montevideo, Universidad de la República. 204 p.

De María, Isidoro (1938). Montevideo, Ediciones de la Sociedad Amigos del Libro Rioplatense. Tomo I, 178 p.

De Paula, Alberto; Girbal - Blacha y colaboradores (1997). Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires 1822 – 1997. Buenos Aires, Banco de la Provincia de Buenos Aires. Tomo I, 277 p.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores.

Díaz de Guerra, María (2003). La Real Compañía Marítima. Montevideo, Ediciones El Galeón. 190 p.

El Libro del Centenario del Uruguay (1925). Montevideo, Agencia Capurro. 1096 p.

Frega, Ana; Trochón, Ivette (1991). Los fundamentos del Estado empresario (1903 – 1933). Cuadernos del CLAEH (58 – 59): 115 – 137.

Guerra, Daniela; Larralde, Luis E.; Moreira, Andreina (2008). El Banco de la República Oriental del Uruguay y su monopolio de la emisión de moneda nacional en 1907. Montevideo, Banco de la República Oriental del Uruguay. 141 p.

Intendencia Municipal de Montevideo (2011). La ciudad invisible. (Tríptico de la exposición de igual nombre).

Jacob, Raúl (2005). Mosaico. Montevideo, Editorial Arpoador. 239 p.

Jacob, Raúl (2011). Aquellos otros inversores. Montevideo, Editorial Arpoador. 312 p.

Medina Vidal, Marcos (1952). Reseña histórica de la UTE. Montevideo, Organización Medina. 212 p.

Montero Bustamante, Raúl (1946). El Banco de la República en su cincuentenario. Memoria histórica 1896 – 1946. Montevideo, Banco de la República Oriental del Uruguay. 392 p.

Nahum, Benjamín (1993). Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental. 118 p.

Nin y Silva, Celedonio (1930). La República del Uruguay en su primer centenario (1830 – 1930). Montevideo, Jerónimo Sureda. Segunda edición, 232 p.

Oddone, Juan; París, Blanca (1971). La universidad uruguaya del militarismo a la crisis 1885 – 1958. Montevideo, Universidad de la República. Tomo II, 688 p.

Piotti, Diosma (1997). Historia de las Telecomunicaciones en el Uruguay. Montevideo, Ediciones de la Guía Financiera. Fascículo N° 1, 40 p.

Registro Nacional de Leyes y Decretos. Año 1915 (1916). Montevideo, Diario Oficial. 1087 p.

Solari, Aldo; Franco, Rolando (1983). Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. 130 p.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.