



Historia Crítica

ISSN: 0121-1617

ISSN: 1900-6152

Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de los Andes

Marchesi, Aldo

De artículos de primera necesidad a necesidades básicas insatisfechas. Una mirada al  
proyecto de bienestar en el siglo xx uruguayo a través del debate sobre el costo de vida\*

Historia Crítica, núm. 87, 2023, Enero-Marzo, pp. 77-99

Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/histcrit87.2023.04>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81174289004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## De artículos de primera necesidad a necesidades básicas insatisfechas. Una mirada al proyecto de bienestar en el siglo xx uruguayo a través del debate sobre el costo de vida

Aldo Marchesi

Universidad de la República, Uruguay

<https://doi.org/10.7440/histcrit87.2023.04>

Recepción: 15 de abril de 2022 / Aceptación: 9 de agosto de 2022 / Modificación: 23 de septiembre de 2022

**Cómo citar:** Marchesi, Aldo. “De artículos de primera necesidad a necesidades básicas insatisfechas. Una mirada al proyecto de bienestar en el siglo XX uruguayo a través del debate sobre el costo de vida”. *Historia Crítica*, n.º 87 (2023): 77-99, doi: <https://doi.org/10.7440/histcrit87.2023.04>

**Resumen. Objetivo/Contexto:** Este artículo estudia las maneras como el Estado uruguayo conceptualizó la idea de “necesidad” en relación con el proyecto de bienestar a lo largo del siglo xx. Durante la primera mitad de la centuria, el Estado uruguayo desarrolló una política sostenida de control de precios basada en el concepto de *artículos de primera necesidad*. Durante la segunda mitad, el sistema comenzó a desmoronarse bajo la creciente influencia de los enfoques económicos liberales y los procesos autoritarios. En los años ochenta, en el contexto del renacer democrático, estas ideas comenzaron a ser sustituidas por el concepto de *necesidades básicas insatisfechas*, basado en la influencia de organizaciones internacionales. **Metodología:** A través de un enfoque metodológico que se concentra en los debates en el Parlamento y en la esfera pública, el texto estudia los diferentes significados asociados a la idea de necesidad en relación con el bienestar. **Originalidad:** La revisión documental ofrece un recorrido inédito por las transformaciones de la noción de necesidad, con las que se muestra que, mientras en la década de los años veinte los productos se relacionaban con la alimentación, en los cuarenta la canasta se amplió hasta incluir múltiples bienes asociados con el nivel de vida de la clase media. Simultáneamente, el Estado desarrolló actividades de intermediación comercial y promovió mecanismos regulatorios que buscaron controlar los precios y asegurar el abastecimiento de estos bienes. A partir de los setenta, el concepto de *necesidades básicas insatisfechas* contribuyó a restringir el papel social del Estado, al transformar la idea de bienestar vinculada a políticas universalistas para los sectores populares al desarrollo de políticas focalizadas dirigidas a sectores bajo la línea de pobreza. **Conclusiones:** Los debates de estas políticas trascendieron las alineaciones político-ideológicas y se sostuvieron en principios de economía moral relativamente compartidos que fueron variando entre la primera y la segunda mitad del siglo xx.

**Palabras clave:** artículos de primera necesidad, costo de vida, estado de bienestar, necesidades básicas insatisfechas, pobreza, políticas sociales, Uruguay.

## From basic necessities to unsatisfied basic needs: a review of the welfare project in 20th century Uruguay through the debate on the cost of living

**Abstract. Objective/Context:** This article studies how the Uruguayan State conceptualized the idea of “necessity” in relation to the welfare project throughout the twentieth century. Throughout the first half of the century, the Uruguayan State developed a sustained policy of price control based on the concept of basic necessities. During the second half, the system began to crumble under the growing influence of liberal eco-

• Este artículo se realizó en el marco del proyecto de investigación “Historia política e intelectual de la pobreza en el Uruguay contemporáneo (1943-2010)”, que se desarrolló en el cargo de Dedicación Total, csrc-UdelaR, Montevideo, Uruguay.

nomic approaches and authoritarian processes. In the democratic revival context of the 1980s, these ideas began to be replaced by the concept of unsatisfied basic needs based on the influence of international organizations. **Methodology:** Through a methodological approach that focuses on the debates in Parliament and the public sphere, the text studies different meanings associated with the idea of necessity in relation to welfare. **Originality:** The documentary review offers an unprecedented journey through the transformations of the notion of necessity, showing that, while in the 1920s, the products were related to food, in the 1940s, they expanded to include multiple goods associated with the standard of living of the middle class. Simultaneously, the State developed commercial intermediation activities and promoted regulatory mechanisms that sought to control prices and ensure the supply of these goods. From the 1970s onwards, the concept of unsatisfied basic needs contributed to restricting the social role of the State by transforming the idea of welfare linked to universalist policies for the popular sectors to the development of targeted policies aimed at sectors below the poverty line. **Conclusions:** These policy debates transcended political-ideological alignments and were sustained by relatively shared principles of moral economy that varied between the first and second half of the 20th century.

**Keywords:** basic necessities, cost of living, poverty, social policies, unsatisfied basic needs, Uruguay, welfare state.

## De artigos de primeira necessidade a necessidades básicas insatisfeitas: um olhar no projeto de bem-estar uruguaio no século 20 por meio do debate sobre o custo de vida

**Resumo. Objetivo/Contexto:** neste artigo, são estudadas as formas como o Estado uruguaio conceitualizou a ideia de “necessidade” quanto ao projeto de bem-estar ao longo do século 20. Durante a primeira metade do século, o Estado uruguaio desenvolveu uma política sustentável de controle de preços baseada no conceito de “artigos de primeira necessidade”. Na segunda metade, o sistema começou a se desmanchar sob a crescente influência das abordagens econômicas liberais e dos processos autoritários. Nos anos 1980, no contexto do renascer democrático, essas ideias começaram a ser substituídas pelo conceito de “necessidades básicas insatisfeitas”, baseado na influência de organizações internacionais. **Metodologia:** a partir de uma abordagem metodológica que se foca nos debates no Parlamento e na esfera pública, neste texto, são estudados os diferentes significados associados à ideia de necessidade no que se refere ao bem-estar. **Originalidade:** esta revisão documental oferece um percurso inédito pelas transformações da noção de necessidade, com as quais é mostrada que, enquanto os produtos se relacionavam com a alimentação na década de 1920, nos anos 1940, a cesta básica foi ampliada até incluir múltiplos bens associados com o nível de vida da classe média. Paralelamente, o Estado desenvolveu atividades de intermediação comercial e promoveu mecanismos regulamentares que buscaram controlar os preços e garantir o abastecimento desses bens. A partir dos anos 1970, o conceito de “necessidades básicas insatisfeitas” contribuiu para restringir o papel social do Estado, ao transformar a ideia de bem-estar vinculada a políticas universalistas para os setores populares para o desenvolvimento de políticas focadas, direcionadas a setores que estão abaixo da linha da pobreza. **Conclusões:** os debates dessas políticas transcenderam as alienações político-ideológicas e se apoiaram em princípios de economia moral relativamente compartilhados que foram variando entre a primeira e a segunda metade do século 20.

**Palavras-chave:** artigos de primeira necessidade, custo de vida, estado de bem-estar, necessidades básicas insatisfeitas, pobreza, políticas sociais, Uruguai.

## Introducción

En 1956, ante los primeros intentos de desregulación cambiaria, Luis Batlle, el principal líder del Partido Colorado (el partido gobernante) consultó a un economista de su partido bajo qué régimen cambiario quedaría la importación de yerba mate. El economista de inspiración desarrollista,

Luis Faroppa, le contestó que no quedaría bajo el mínimo, por lo que el precio subiría. Batlle respondió: “un incendio, Faroppa, un incendio”<sup>1</sup>.

La anécdota ilustra las preocupaciones de los políticos de mitad de siglo en Uruguay en relación con los productos de consumo popular. El repaso de múltiples debates parlamentarios del periodo muestra cómo asuntos vinculados con la carestía y el costo de vida fueron los temas por medio de los cuales opositores y oficialistas, movimientos sociales y políticos, discutieron la efectiva concreción del estado de bienestar. En su mayoría, los científicos sociales e historiadores que han investigado sobre el reformismo social y el proyecto de bienestar uruguayo enfatizaron el rol del desarrollo de la legislación laboral y de las instituciones de asistencia para entender el proyecto social de los diferentes momentos del batllismo<sup>2</sup>, pero han prestado poca atención a las cuestiones vinculadas al costo de vida y la carestía<sup>3</sup>.

En este artículo, se repasan algunos de los marcos normativos que buscaron dar soluciones a estos problemas por medio de los usos del concepto de *necesidad*. A lo largo del siglo xx, dos conceptos articularon la definición de cuáles eran los bienes necesarios para lograr una vida alejada de la miseria y cuál era la responsabilidad del Estado en proveerlos: *artículos de primera necesidad* y *necesidades básicas insatisfechas*. A través de estos, se construyó un horizonte mínimo de bienes, que se amplió y redujo en determinadas circunstancias históricas, que constituían lo indispensable para definir una vida digna. Ambos conceptos estuvieron vinculados a instituciones y regulaciones estatales a través de las cuales se debía asegurar el aprovisionamiento a los sectores populares.

En este caso, se hace especial énfasis en los debates en torno a estos conceptos, en los que participaron políticos, técnicos (locales y de organismos internacionales) y líderes sociales. En la esfera pública, estos pueden ser asociados a lo que Didier Fassin recientemente ha llamado *economía moral de la vida*: “Es decir, la producción, circulación, apropiación y contestación de valores, así como de afectos, en torno a un objeto, un problema o, más ampliamente, un hecho social —en este caso, la vida—”<sup>4</sup>. Se trata de una categoría que toma distancia de la de Edward Palmer Thompson, asociada a un grupo específico para pensar la economía moral como una noción compartida por el conjunto de la sociedad en un momento dado, pero que está marcada por su variación, inestabilidad y contingencia. Desde esta perspectiva, son rastreados los debates en torno a los conceptos de

- 
- 1 Entrevista de Matías Rodríguez Metral a Enrique Iglesias en: Matías Rodríguez Metral, *En el llano, adaptación política y renovación del programa económico de la Lista Quince del Partido Colorado* (tesis de maestría, Universidad República, 2017), 69.
  - 2 Este movimiento político, que surgió en el Partido Colorado, fue liderado por José Batlle y Ordoñez durante las tres primeras décadas del siglo xx, y lo continuó su sobrino Luis Batlle y Ordoñez en los cuarenta y cincuenta.
  - 3 Para un repaso de esta bibliografía, ver: Henry Finch “Redefinición de la utopía en Uruguay: la política del bienestar social posterior a 1940”, *Cuadernos del CLAEH* 4, n.º 52 (1989); Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam, Jaime Yaffé, *Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica: la economía Uruguay 1900-1955* (Montevideo: Instituto de Economía, 2001); Amparo Menéndez Carrión, *Memorias de ciudadanía: los avatares de una polis golpeada: la experiencia uruguaya*. 3 tomos (Montevideo: Fin de Siglo, 2015); Germán Rama, *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987); Carlos Filgueira y Fernando Filgueira, *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay* (Montevideo: Arca, 1994).
  - 4 Didier Fassin, *Life: A Critical User's Manual* (Cambridge: Polity Press, 2018). Para una reflexión sobre los usos contemporáneos de la noción de economía moral, ver, también, Jeremy Adelman, “Introduction: The Moral Economy, the Career of a Concept”, *Humanity, An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development* 11, n.º 2 (2020): 187-192. doi: 10.1353/hum.2020.0020

artículos de primera necesidad y de necesidades básicas insatisfechas, y se da a conocer cómo las disputas por el significado en torno a estos fueron transformando las nociones de economía moral de la vida en la sociedad uruguaya durante el siglo xx.

En este recorrido, el artículo repasa un periodo largo, básicamente todo el siglo xx. Los debates se iniciaron en 1917, con la Ley de Subsistencias n.º 5618, que instauró el concepto de artículos de primera necesidad, y continuaron hasta la década de los ochenta, donde, como resultado de la reconceptualización de la cuestión social como lucha contra la pobreza, se cambió el paradigma y surgió la idea de necesidades básicas insatisfechas. La opción por este recorte temporal amplio permite ver cambios relevantes en relación con la economía moral de la vida que, en coyunturas más cortas, serían imperceptibles.

El contexto histórico del siglo xx fue el de un Estado con una fuerte impronta social marcada por las políticas de batllismo, movimiento que propuso una agenda de reforma social bastante radical en el contexto latinoamericano. Frente a esta, los sectores conservadores dentro de su propio partido y los seguidores del principal líder del Partido Nacional, principal partido opositor, Luis Alberto de Herrera, tuvieron que adecuarse e incorporar algunos aspectos de legislación social. Asimismo, la izquierda socialista y comunista se posicionaron como actores que buscaron radicalizar el reformismo batllista. La segunda mitad del siglo estuvo signada por una gradual decadencia de dicho modelo y la reformulación de la tradición social del Estado uruguayo.

En términos de fuentes primarias, el artículo pone especial atención en los debates parlamentarios, ya que son indicadores de los momentos más álgidos de la discusión, así como de los actores políticos y sociales que formaron parte del debate. Por otra parte, la documentación encontrada en el archivo de la Organización Internacional del Trabajo (oit) en Ginebra, así como su colección digital, y en menor medida el archivo digital de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ofrecen importantes insumos para entender cómo las discusiones sobre estos conceptos se relacionaron con procesos globales de reflexión. Además, fueron utilizados como fuente primaria prensa de época y libros de técnicos, intelectuales y políticos escritos durante el periodo estudiado.

## 1. Artículos de primera necesidad y la construcción del sistema de subsistencias

A medida que el desabastecimiento se comenzó a sentir como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el Poder Ejecutivo propuso una ley que prohibía la exportación de “substancias alimenticias de primera necesidad”, en noviembre de 1917. También, planteó la posibilidad de regular precios, así como de expropiar e indemnizar a comerciantes o productores. Sugirió que el Estado podía comprar algunos productos a fin de venderlos a precios regulados; además de los que consideraba substancias alimenticias de primera necesidad: cereales y harinas, legumbres, tubérculos, frutas, hortalizas, pan, carne, pescados frescos, aves, huevos, leche, manteca, yerba, azúcar, aceite y aguas corrientes, en la lista también fueron incorporados otros artículos que tenían que ver con las necesidades de los sectores populares y con la actividad industrial, como: carbón, leña, luz eléctrica, gas, petróleo, nafta para maquinaria agrícola, arpillera, bolsas, materiales de construcción y productos químicos vinculados a la profilaxis y la terapéutica<sup>5</sup>. En este contexto, se creó la Junta Nacional de Subsistencias, integrada por diversidad de actores: diputados, senadores,

---

5 *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 3 de diciembre de 1917.

intendencia y cámaras empresariales; la cual se encargaría de ejecutar las medidas en los momentos que se consideraran necesarias.

El informe del Poder Ejecutivo comenzaba explicando que la guerra europea, que había destruido “bruscamente los lazos de la solidaridad comercial”, era la justificación de la ley. Pero, también, señalaba que los hechos se veían agravados por la especulación que “conspira contra los más fundamentales intereses de la colectividad”. Desde la perspectiva del batllismo en el gobierno, ambos elementos justificaron el proyecto<sup>6</sup>. La excepción de la situación internacional vinculada a la guerra, así como la especulación de algunos intermediarios, se intercalaron en la discusión del proyecto. Pero el criterio predominante y que generó mayores consensos fue el de la situación de excepcionalidad que vivía el país debido a la guerra. Por este motivo, un artículo especificaba que la ley caducaría tres meses después de finalizada.

El Poder Ejecutivo defendió la constitucionalidad de la ley, ya que, más allá de las fórmulas individualistas tradicionales, la Constitución “era conciliable con otros principios más armónicos con la necesaria solidaridad social, que ponen su sello en todas las instituciones humanas y que han sustituido en el orden económico a las viejas fórmulas individualistas”. El principio “de la responsabilidad social, que los modernos economistas y sociólogos precisan, el que permite la coacción legal para reestablecer la justicia y la solidaridad en las relaciones de productores y consumidores, el que afirma como justa y necesaria la intervención del poder del Estado, frente al fenómeno social disolvente, todo sistema preventivo individual”<sup>7</sup>.

En el Senado, algunos políticos conservadores advirtieron sobre los riesgos de la ley. Aunque en la prensa estos sectores denunciaban el encarecimiento de la vida, reaccionaron negativamente al proyecto, denunciándolo como una dictadura de víveres<sup>8</sup>, y sugiriendo la reducción de impuestos como una solución alternativa<sup>9</sup>. El senador Pedro Manini Ríos señaló que se podía afectar el comercio de intermediación regional que se realizaba desde el puerto de Montevideo<sup>10</sup>. Mientras que el senador Martín C. Martínez señaló la ineficacia de este tipo de medidas en otros países: “Ni la guillotina lo logró en el 93”, dijo, refiriéndose a Francia<sup>11</sup>. En respuesta a estos planteamientos, los más convencidos defensores señalaron diferentes experiencias contemporáneas que estaban desarrollando propuestas similares en el marco de la economía de guerra.

Al final de la tramitación, la ley sufrió algunas modificaciones, pero primó un criterio pragmático, y fue aprobada de manera consensual. Fue aplicada y trascendió al periodo de la guerra, ya que tuvo dos prórrogas en 1920 y volvió a ser ejecutada en 1931, cuando se comenzaron a sentir los impactos de la crisis de 1929 en Uruguay.

Ni en los debates parlamentarios ni en la prensa existieron mayores reflexiones acerca de cuáles eran los criterios para la definición de los productos de primera necesidad; pareció existir un sentido común sobre cuáles eran los productos que se consideraban indispensables. Incluso, en el debate parlamentario, varias veces se mencionó la idea de que la tradición de controlar el

6 *Diario de sesiones...*, 3 de diciembre de 1917, 166.

7 *Diario de sesiones...*, 3 de diciembre de 1917, 169.

8 “Dictadura de víveres”, *La Mañana*, 8 de noviembre de 1917, 1.

9 “Abaratando la vida”, *La Mañana*, 21 de noviembre de 1917, 1.

10 *Diario de sesiones...*, 5 de diciembre de 1917, 208.

11 *Diario de sesiones...*, 5 de diciembre de 1917, 195.

abasto y los precios de dichos productos venía del periodo colonial. La lista de estos artículos coincidía con los productos sobre los que cíclicamente se denunciaba su encarecimiento en la prensa y estaban mayormente vinculados con la alimentación y la calefacción.

En 1919, Angélica Puentes, jefe de estadísticas de la Oficina Nacional del Trabajo, escribió *El coste de la vida en el Uruguay, 1913-1919*. Allí señalaba que la lista de alimentos era la que se usaba en todos los países, pero no hacía mención alguna a un criterio de definición. De todos modos, el estudio de las estadísticas del Ministerio de Abastecimiento, de Gran Bretaña, y de las estadísticas argentinas da cuenta de que sus definiciones se daban en diálogo con estadísticas producidas en otras partes del mundo. El texto de Puentes no reducía el costo de vida al problema de la alimentación, sino que, al tomar como referencia estudios sobre Buenos Aires, procuraba establecer cuál era el lugar de esta en relación con otros gastos, como el vestido, la vivienda, etc. El valor de la vivienda había crecido en el periodo estudiado. El texto concluía que “el resultado del encarecimiento de la vida le impondría privaciones difíciles de resolver, si no obtuviera un aumento de salario”<sup>12</sup>.

Más allá de la discusión parlamentaria y las referencias tradicionales al costo de vida durante los años veinte y treinta, el Estado uruguayo se fue acercando a los debates globales en torno al estándar de vida que se procesaban en la OIT. El historiador uruguayo Raúl Jacob analizó cómo la visita del director Albert Thomas, en 1925, fue un evento cargado de disputas locales acerca de cuál debía ser la relación de dicha organización con un país que se veía a sí mismo en la avanzada de las reformas sociales, las cuales eran reconocidas por el mismo Thomas como un “laboratorio de iniciativas en materia social” y que en algunas áreas tenía legislaciones más avanzadas que países europeos. La adhesión a los convenios internacionales demoró hasta 1933, cuando luego de un golpe de estado de carácter conservador el dictador Gabriel Terra decidió aprobar por decreto una treintena de convenios, intentando mostrar que la preocupación por lo social continuaba, aún en un contexto de persecución política y de viraje conservador<sup>13</sup>. En 1939, el informe del director de la OIT señalaba a Uruguay como uno de los casos exitosos en la distribución de alimentos a bajo costo, en contextos de encarecimiento de la vida<sup>14</sup>.

El periodo de fines de los años treinta estuvo marcado por una preocupación creciente por el bienestar de los sectores populares urbanos que cada vez tenían una mayor incidencia política como resultado del proceso de industrialización que llevó al desarrollo de una nueva clase obrera urbana y al proceso de universalización del sufragio que se había iniciado en 1917 con el voto universal masculino y terminó de consolidarse en 1938 con el voto de las mujeres. La competencia electoral llevó a que todos los sectores políticos incorporaran demandas vinculadas al costo de vida de estos sectores urbanos<sup>15</sup>.

En 1938, Eugenio Gómez, secretario general del Partido Comunista, propuso una comisión investigadora parlamentaria “sobre las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera, y

12 Angélica Puentes, *El coste de la vida en el Uruguay. 1913-1919* (Montevideo: Imprenta Nacional, 1919), 16.

13 Raúl Jacob, “Tecnócratas, revolucionarios y reformistas: la OIT en Uruguay”, en *Mosaico* (Montevideo: Editorial Arpoador, 2005), 11-45. Pedro Daniel Weimberg, *La OIT en América Latina: los orígenes de una relación* (Montevideo: Fundación Electra: FCU, 2019).

14 *Memoria del Director de la OIT a la 25ava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo* (OIT: Ginebra, 1939), 71.

15 En relación con este contexto, ver Rodolfo Porrini, *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)* (Montevideo: Serie “Tesis de Maestría” de la FHCE, 2005) y Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochon, *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)* (Montevideo: Banda Oriental, 1987).

especialmente sobre los salarios”<sup>16</sup>. El informe realizado por la comisión, que era muy crítico acerca de la situación de los trabajadores, llamativamente fue votado por todos los partidos. El consenso alrededor de este informe dio cuenta de cómo todos los partidos desde diferentes perspectivas intentaron incorporar la nueva cuestión social. Nadie quería quedar al margen de dicha agenda, ya que estaba muy vinculada a las clientelas urbanas sobre las que se competía en el periodo electoral<sup>17</sup>. Este informe fue la base para el diseño de la Ley 10449, que creó los consejos de salarios como mecanismo de negociación tripartito (Estado, empresarios, sindicatos) y el sistema de asignaciones familiares como salario indirecto. Dicha ley fue el pilar del proyecto de estado de bienestar que se impulsó desde la mitad de siglo y que aún cuenta con elementos vigentes<sup>18</sup>.

Aunque esta ley habilitó una discusión más sistemática acerca del salario real, el problema de los precios de los productos de primera necesidad continuó. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, y con el retorno de los problemas de abastecimiento, se volvió a considerar la utilización de la ley sobre artículos de primera necesidad, pero se planteó la necesidad de reformarla para que fuera más efectiva. Finalmente, como no se logró un acuerdo, se votó por una ley que autorizaba al Ejecutivo por decreto utilizar la reglamentación de 1917<sup>19</sup>. Recién en 1941, se acordó un nuevo marco legal que le dio otro estatus a la Institución de Subsistencias. La Junta de Subsistencias pasó a llamarse Comisión Nacional de Subsistencias (CNS). La Ley 10075 propuso una estructura institucional dirigida por miembros honorarios ajenos al comercio y se habilitaba la contratación de funcionarios dedicados al control de la normativa. Además, fueron propuestos marcos legales más claros que habilitaron la denuncia de los especuladores por parte del CNS. Por último, la ley incorporó nuevos artículos como “ropas, abrigos y calzados destinados a las clases modestas de la población”, que también se consideraron de primera necesidad<sup>20</sup>.

Durante estos años, la reflexión sobre la OIT y las condiciones de vida de los sectores trabajadores adquirió una presencia aún más importante. En los cuarenta y cincuenta, las valoraciones que aparecían en los informes internos de la OIT sobre Uruguay eran altamente positivas<sup>21</sup>. Las misiones tuvieron un particular interés en la divulgación y publicidad de su accionar, y propuestas en la opinión pública y varios informes daban cuenta de la buena repercusión en la prensa de dichas visitas. Políticos, sindicalistas y también empresarios parecieron tener un comportamiento

---

16 Citado en Jorge Notaro et al., *El origen del sistema de relaciones laborales en el Uruguay* (Montevideo: Instituto de economía, Serie documentos de trabajo, 2011), 7.

17 “Dictámen de la comisión investigadora sobre vida, trabajo y salario de los obreros”, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, 17 de marzo de 1941.

18 Finch, “Redefinición de la utopía...”.

19 Ley n.º 9870, *Poder ejecutivo. Autorización. Comercio. Precios*. Promulgación: 5 de septiembre de 1939.

20 Ley n.º 10075, *Poder ejecutivo. Autorización. Comercio. Comisión Nacional de Subsistencias. Precios*. Promulgación: 23 de octubre de 1941, Art.2.

21 “El sistema uruguayo creado por la Ley de 1943 se ha convertido en una institución muy popular. Los consejos de salarios se reúnen periódicamente desde ese año y emiten laudos que, además de fijar las tarifas, incluyen casi siempre informes detallados y completos sobre la situación de la empresa, el comercio o la actividad para la que se creó el consejo, y sobre su capacidad de pago en relación con las necesidades de los trabajadores. Hasta 1949 se habían emitido aproximadamente 400 laudos” (traducción del autor). Jorge Mendez, “Minimum Wages in Latin America”, *International Labour Review* 62, n.º 2 (1950): 116-137.

muy amigable con los consejos de la organización, que era asociada al futuro de los sistemas de bienestar que se estaban construyendo en el mundo y a los que Uruguay aspiraba formar parte<sup>22</sup>.

Asimismo, la OIT ofreció asistencia técnica para mejorar los aspectos estadísticos vinculados al cálculo de los salarios mínimos, así como del costo de vida. Estos aspectos resultaban centrales para el buen funcionamiento del sistema que se había creado en 1943 con la negociación en los consejos de salarios y el sistema de asignaciones familiares. Ambas instituciones necesitaban información fidedigna para evaluar cómo ajustar los salarios y el ingreso indirecto de la asignación familiar. En 1951, el asesor del área de estadigrafía y economía del Ministerio de Industrias y Trabajo decía que, frente a las dificultades de información, los integrantes de los consejos de salarios recurrían: “a la única estadística verdadera y cierta que existe: la elaborada en cada uno de los hogares”<sup>23</sup>. En 1952, dicha área se propuso definir el costo de vida y recalcular, a partir del método de la OIT, elaborando un cesto de provisiones de 25 artículos. Luego, fueron realizadas ciertas adaptaciones que redujeron a catorce los artículos considerados. Parte de esa adaptación consistió en mantener el mismo consumo de carne establecido por la OIT, aunque se asumió que el consumo era mayor en Uruguay<sup>24</sup>.

Aunque la ley de consejos de salarios generó una mejora de los niveles salariales de los sectores trabajadores, los procesos inflacionarios llevaron a que la discusión sobre la carestía del costo de vida reapareciera cíclicamente. La protesta sobre el encarecimiento de la vida continuó siendo uno de los principales aspectos de la agenda política y social durante los cuarenta, y aún más en los cincuenta, cuando la presión inflacionaria comenzó a crecer. Las explicaciones sobre los precios que se centraban en la inestabilidad global comenzaron a perder persuasión luego de 1945, cuando la Segunda Guerra finalizó. Luis Batlle, en su cargo de gobernante, explicaba el problema como el resultado de la mejora salarial. “El trabajo bien remunerado trae carestía de la vida. La labor que realiza el esclavo es barata (...) De manera que no reclamemos vida muy barata, porque esa baratura se alcanza a través de la pobreza del pueblo y no a través de la pobreza del rico”<sup>25</sup>. La oposición liderada por el nacionalismo conservador herrerista insistía en la carestía de los precios y denunciaba al gobierno por ser incapaz de detener la especulación. La tradicional demanda conservadora de más autoridad era aplicada al problema, al pedir “¡Cárcel para los acaparadores!”<sup>26</sup>. En algunos acalorados discursos parlamentarios, hasta llegaban a pedir pena de muerte. La izquierda, aunque minoritaria en el Parlamento, también puso una particular atención en la temática. El Partido Comunista, en su prensa, hacía un seguimiento al precio de ciertos productos, e incentivaba lo que llamaba la movilización social a través de la “vigilancia del pueblo”, y proponía soluciones

22 Ver Luis Alberto Monge, “Informe de la visita al Uruguay”, informe n.º 4, 4 de febrero de 1952, Archivo Organización Internacional del Trabajo (AOIT), Ginebra-Suiza, Carpeta Misiones 02/1951 a 03/1952.

23 Jorge N. Reissig Punal, “Prolegomeno”, en *Clasificación industrial de ramas de actividad económica del Uruguay, Digesto para la actuación de Consejos de Salarios, coste de vida, estudio de precios y salarios a través de los años 1943-1952*, editado por Ministerio de Industrias y Trabajo, Asesoría en Estadigrafía (Montevideo: Imprenta Nacional, 1953), s/p.

24 Reissig, “Prolegomeno”, 782.

25 Luis Batlle, “Discurso pronunciado en la plaza de la ciudad de Artigas, 29 de mayo de 1949”, en *Luis Batlle, pensamiento y acción (discursos y artículos)*, vol. 1, (Montevideo: Editorial ALFA, 1965), 147.

26 Ver “Necesidad de combatir la especulación”, *El Debate*, 2 de septiembre de 1947.

específicas para el acceso a ciertos bienes<sup>27</sup>. Para el movimiento sindical, también era un asunto central. Diversas iniciativas populares supervisaban el cumplimiento de los precios regulados. Además, se hicieron repetidas movilizaciones sindicales frente al Parlamento para reclamar el desarrollo de comisiones investigadoras sobre el encarecimiento de artículos específicos<sup>28</sup>.

En marzo de 1947, el herrerismo propuso el desarrollo de una comisión investigadora en diputados para el abaratamiento de los artículos de primera necesidad. La propuesta contó con el apoyo de todos los partidos. En dos meses, la comisión tuvo los primeros resultados de su investigación<sup>29</sup>. Estudió la composición de los precios de varios productos de primera necesidad de forma exhaustiva. Entre otras cosas, visitó diferentes industrias y comercios mayoristas para indagar acerca de las maneras como se componía el precio. Los empresarios tuvieron que entregar los libros contables para que los diputados analizaran si el nivel de ganancias era legítimo y si no existían prácticas fraudulentas. En varios casos, los diputados denunciaron, de manera específica, que las ganancias eran exageradas. Se llegó a considerar la imposición de una utilidad máxima para ciertos bienes y que los precios al público incluyeran el costo industrial del producto y el de la intermediación comercial.

Todos los diputados parecieron compartir un sentimiento de indignación frente a la carestía y justificaban la necesidad de reglamentar. La diputada Soto Freire del herrerismo decía que el 50 % de la población vivía en un estado de subconsumo y que había que tener mano dura contra los especuladores<sup>30</sup>. El diputado Washington Beltrán, desde una perspectiva más liberal, decía que:

“las leyes económicas están por encima de la voluntad de los hombres’ pero ‘no tienen la inmutabilidad y el fatalismo de las leyes físicas, que en las relaciones económicas, junto con las leyes económicas, está actuando el hombre, el elemento humano, con sus pasiones, con sus pequeñeces y con sus inferioridades y en las relaciones económicas actúan no solo las leyes económicas sino la voracidad, la rapacidad y la insensibilidad del hombre. Y esos factores humanos y esa pasión humana, y esa miseria humana, es lo que nosotros tratamos de combatir con estas leyes hechas por los hombres’”<sup>31</sup>.

La afirmación era apoyada por el diputado comunista Rodney Arismendi. Por su parte, Hector Rodríguez, también, reconocía que “la comisión ha sido capaz de meterse con los grandes”<sup>32</sup>. El diputado colorado Antonio Rubio era de los pocos que desentonaba con aquel extraño consenso que convocaba a sectores de derecha e izquierda. Rubio caracterizaba el acuerdo de esta manera: “Los batllistas y los herreristas, hablando un poco el lenguaje del comunismo, y a su vez

27 A modo de ejemplo, ver “Creación del Consejo Nacional de Subsistencias”, *Justicia*, 19 de septiembre de 1947, 1; “El combate popular logrará más leche y más expendios”, *Justicia*, 26 de septiembre de 1947, 1.

28 “Resoluciones del II congreso ordinario de la UGT, octubre de 1947”, en AOIT, Ginebra, Suiza, Carpeta Relations Uruguay AUTE 09/1955, 12/1965.

29 Ver *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, 24 de marzo de 1947; *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, 12 de mayo de 1947; *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, 29 de mayo de 1947.

30 *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, 3 de junio de 1947, 562.

31 *Diario de sesiones...*, 3 de junio de 1947, 563.

32 *Diario de sesiones...*, 3 de junio de 1947, 564.

los comunistas y socialistas, hablando un poco el lenguaje burgués. El caso es que se ha hecho un concepto sobre la economía dirigida del cual como es notorio para la cámara yo no participo”<sup>33</sup>.

Las principales voces discordantes fuera del Parlamento fueron de las organizaciones de comerciantes, que expresaron su crítica frente a algunas de las medidas sugeridas. Se expresaron en contra de la rebaja del 10 %, así como de la señalización obligatoria del precio mayorista que el comerciante minorista debía mostrar en cada producto. Se llegó a realizar un apagón de las vidrieras de los comercios montevideanos el 22 de julio. La movilización logró contener algunos aspectos de la ley, como la exigencia de mostrar los precios mayoristas<sup>34</sup>. Aunque en el Parlamento se intentó contemplar dicha voz, las demandas de los consumidores parecieron predominar frente a las de este sector.

Estos debates fueron la antesala para la Ley 10940 de 1947, que terminó de definir el perfil de subsistencias a partir de una nueva denominación como Consejo Nacional de Subsistencias (CNS)<sup>35</sup>. Esta ley amplificó lo que se entendió como primera necesidad. El informe de la comisión planteaba que: “El criterio actual de artículos de primera necesidad, se refiere a los imprescindiblemente necesarios para vivir, a los artículos de necesidad secundaria y a los artículos de lujo democrático, entre los cuales pueden colocarse el vino, la cerveza y el tabaco”<sup>36</sup>. Además, la creación del consejo fortalecía el lugar de las subsistencias dentro de las políticas estatales. La ley le daba atribuciones de policía especial a los inspectores. Asimismo, incorporaba penalidades civiles, pero también criminales para los empresarios que no cumplieran con las regulaciones de precios. Por último, la ley creó un sistema de expendios públicos, en el que los artículos de primera necesidad se venderían a precio regulado. Esto último fue particularmente importante porque, además de controlar el CNS, se fomentaba el desarrollo de una cadena de comercios que actuaba como “ente testigo”, y compitió con el comercio privado.

A partir de esta ley, el sistema se terminó de consolidar. Los expendios de comercialización comenzaron a expandirse en asociación con las intendencias. Para 1952, los productos también se vendían en ochenta ferias semanales. Un conjunto de 61 inspectores supervisaba los precios en los comercios<sup>37</sup>. En 1952, Américo Tabárez, el inspector general de Subsistencias, evaluó de manera positiva el contralor de precios. Decía que, de los diecisiete precios regulados, catorce se cumplían constantemente. En los casos en que la regulación no funcionaba, esto tenía que ver con momentos de escasez. La experiencia les había demostrado que el mecanismo de contralor funcionaba en momentos de aprovisionamiento normal. Bajo esas circunstancias, el contralor de precios constituía un mecanismo efectivo de freno a la especulación. Los logros también habían

33 *Diario de sesiones...*, 3 de junio de 1947, 569.

34 Ver “Sobre el contralor de los precios de las subsistencias. Declaraciones de pte de la Asociación comercial”, *La Mañana*, 18 de julio de 1947; “El comercio nacional oponse a la estabilización de precios”, *La Razón*, 23 de julio de 1947, en AOIT, Carpeta: Correspondents and Branch Office, International Labour Organization (ILO), Correspondent, Uruguay-Press Cuttings, 11/1944, 10/1952.

35 Ley 10940, *Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios. Creación*. Promulgación: 19 de septiembre de 1947.

36 *Diario de sesiones...*, 10 de junio de 1947, 702.

37 Autores varios, *Exposición presentaba por ex miembros del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de precios ante la comisión especial e investigadora del Senado de la República* (Montevideo, septiembre de 1953).

sido el resultado de una política efectiva de control con dimensiones policíacas. Entre 1951 y 1952, 1345 comerciantes fueron procesados y 466 terminaron en prisión<sup>38</sup>.

Con la carne vacuna, entre otros productos, los problemas fueron reiterativos. El motivo fue el conflicto entre estancieros, frigoríficos extranjeros y el Frigorífico Nacional en torno a la cuota de carne destinada al mercado local y a la exportación. Estos conflictos tuvieron como consecuencia momentos de relativo desabastecimiento de gran impacto para la sociedad uruguaya, por motivos idiosincráticos, según el inspector:

“En las últimas estadísticas internacionales, demostraron, que el habitante uruguayo, es el hombre que come más carne en el mundo; pero el día en que ese producto llega a escasear, maldice al gobierno, a los comerciantes, y a los funcionarios de subsistencias. Las amas de casas nuestras por comodidad o por costumbre son incapaces de cocinar sin carne. El obrero uruguayo, por su salario actual, puede comprar más carne que ningún otro obrero del mundo”<sup>39</sup>.

Durante la década de 1950, la administración de Subsistencias estuvo sujeta a múltiples debates. Ante la subida o el desabastecimiento de algún producto, la oposición rápidamente denunciaba la mala administración del CNS, e incluso citaba ejemplos de connivencia entre el sector privado y los políticos del Gobierno. La izquierda también realizaba ese tipo de cuestionamientos<sup>40</sup>. De todos modos, nadie cuestionaba el sistema. Las discusiones giraron en torno a sus gestores.

Por momentos, las discusiones giraron en torno al uso de las estadísticas que aún eran relativamente rudimentarias y generaban sospechas de usos políticos. En 1950, el diario oficialista *Acción* mencionó un informe que decía que “mientras empecinados opositores” insisten en criticar al Gobierno, la OIT señalaba que en Uruguay había bajado el costo de vida. Frente a esta noticia, *La mañana*, un diario crítico del batllismo, ironizaba con el titular: “Dicen que en el Uruguay dijeron que aquí bajaron los precios”. El diario criticaba a la OIT por haber confiado en los datos del Gobierno que los llevaba a cometer dicho “gaffe”<sup>41</sup>. Aunque en la correspondencia interna la OIT pensaba que las críticas eran sin fundamento, decidieron responder simplemente que ellos se basaban en los datos oficiales<sup>42</sup>.

Otra polémica ocurrió en 1953, cuando el herrerismo, la principal fuerza opositora, lanzó múltiples acusaciones sobre los exdirectivos de Subsistencias que abandonaron sus cargos luego de 5 años. Estas iban desde la conjunción del interés público con el privado, el asignarse salarios más altos que los declarados, hasta el desarrollo de formas clientelares en la designación del personal. La respuesta de los directivos da cuenta de todos los déficits que tenía la institución. La ley había definido una ambiciosa estructura, pero, durante los primeros años, no había asignado las cargas presupuestales para desarrollarla, lo que había dejado a la institución en una situación de relativo desamparo de

38 “Consejo Nacional de Subsistencias. Contralor de Precios. Actividad de la inspección general. Estudio crítico e informe de carácter estadístico”, Archivo General de la Nación (AGN), Montevideo, Uruguay, Fondo Luis Batlle, caja 63, 14 y 15.

39 “Consejo Nacional de Subsistencias...”, 2.

40 Ver Autores varios, *Exposición presentada...*

41 “Dicen que en el Uruguay dijeron que aquí bajaron los precios”, *La Mañana*, 18 de octubre de 1950, en AOIT, Montevideo, Uruguay, Carpeta Labour Statistic, Current Correspondence, Uruguay 1947-1950.

42 Ver correspondencia entre A. Flores y Robert Morse Woodbury y “El índice vital en nuestro país”, *La Mañana*, 19 de octubre de 1950, en AOIT, Montevideo-Uruguay, Carpeta Labour Statistic, Current correspondence, Uruguay 1947-1950. Archivo OIT.

recursos, pero también a nivel administrativo y legal, porque los primeros años desarrollaron mecanismos *ad hoc* para la gestión, los cuales eran los que habilitaban las sospechas de la oposición.

Por otra parte, en los casos de los precios que no habían podido ser controlados, los exdirectivos enfatizaban en que esta situación era el resultado de la escasez y que eso no dependía de su voluntad. En el informe, insistían constantemente en la idea de que el mecanismo de regulación de precios funcionaba en situaciones de abundancia como una forma de evitar abusos especuladores, pero, cuando un bien escaseaba, la regulación de precios no era efectiva. El debate entre oposición y directores no arribó a ninguna conclusión, pero el documento de defensa de los exdirectivos de Subsistencias es un buen testimonio de los desarrollos que había logrado la institución a mediados de los cincuenta. Por otra parte, la oposición, aunque fuertemente crítica con los exdirectivos, en ningún momento cuestionó el marco legal ni la tarea en cuestión<sup>43</sup>.

En la segunda mitad de la década de los cincuenta, el país entró en un periodo de crisis, con estancamiento, que no se revirtió hasta mediados de la dictadura en los setenta. En 1958, el batllismo fue derrotado electoralmente y el gobierno del principal partido opositor, el Partido Nacional, resultado de la unificación del herrerismo y los independientes, y aliado con el ruralismo, tendió a liberalizar la economía y a reducir los elementos regulacionistas vinculados al tipo de cambio y al comercio exterior.

Durante este periodo, los marcos legales vinculados a Subsistencias no se modificaron. Los expendios continuaron proveyendo mercancías a precios regulados, aunque la capacidad de controlar los precios del mercado se fue limitando debido a un proceso inflacionario cada vez más intenso. Entre 1954 y 1956, el alza de precios fue de un promedio del 8 % anual. Entre 1957 y 1961, del 27 %. Mientras en 1962 y 1967, según el Instituto de Economía, “alcanzaron niveles hasta entonces desconocidos en el país y muy poco frecuentes en el mundo: el promedio del período fue del 60 % anual”<sup>44</sup>.

Las perspectivas más liberales de la economía comenzaron a tener mayor influencia entre los políticos de los partidos mayoritarios<sup>45</sup>. Los mecanismos regulatorios (tipo de cambio, comercio exterior) que fueron moneda corriente en los cuarenta y cincuenta comenzaron a ser reducidos, pero nadie se animó a discutir el recurso del control de precios para asistir a los sectores populares.

En los sesenta, debido a la inflación, “los consejos de salarios están prácticamente obsoletos”, según un informe de la OIT, de 1966. El mismo informe señalaba que ya no funcionaban y, en algunos casos, se hacían para ratificar “convenios colectivos que van desde el 30 al 80 % de reajuste”. El caos era tal que el funcionario de la OIT no había podido conseguir una lista de los salarios mínimos por rama<sup>46</sup>.

En 1968, en un contexto de aumento de la movilización social como consecuencia de la caída del salario real y la respuesta autoritaria por parte del Estado, el presidente Jorge Pacheco Areco propuso la creación de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN), que se

43 Autores varios, *Exposición presentada...*

44 Instituto de Economía, *El proceso económico del Uruguay* (Montevideo: Departamento de Publicaciones, Universidad de la República, 1971), 313.

45 Ver Rodríguez Metral, *En el llano, adaptación política...*, y Graziano Pascale, *Azzini, una historia uruguaya* (Montevideo: Ediciones Fin de Siglo, 2008).

46 “Informe de la misión cumplida por Rafael Salmón de la Jara 26.7 – 10.8 66”, en AOIT, Carpeta Misiones Rafael Salmón de la Jara 08/1966 a 09/1966.

encargaría de regular precios y salarios. El presidente propuso por ley la congelación de precios y salarios. En su discurso político, quiso vincular esta medida a la defensa de los sectores humildes, ya que contuvo la inflación por un periodo corto. En la visión de los sindicatos y de la creciente izquierda política, la COPRIN fue una forma de estabilizar y legitimar la caída del salario que se había producido antes del congelamiento<sup>47</sup>. La COPRIN pasó a actuar como una institución por arriba de Subsistencias y de la negociación salarial, lo que le daba mucho más poder al Ejecutivo en relación con la institucionalidad anterior<sup>48</sup>.

Durante la década de los setenta, la dictadura amplió el programa de liberalización que se había iniciado durante los sesenta. Sin embargo, la dictadura mantuvo la COPRIN y la CNS. En *CNS: Órgano oficial del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios*, revista publicada en 1981, en plena dictadura, se reconocía que: “Si bien la actual política de gobierno tiende a una liberación total de precios, no significa que no busque la defensa del consumidor y para ello, ha dictado disposiciones, que permitan al público conocer cuáles son los precios que debe pagar el que consume”<sup>49</sup>.

La dictadura había abierto un flanco explícito en el viejo sistema. Por primera vez, no se tomaron medidas de regulación de precios. El énfasis, a tono con las otras dictaduras cono sureñas, se concentró en la promoción de la información sobre precios y productos con el fin de que el comprador elaborara decisiones inteligentes en el marco de una mayor preocupación por la “defensa del consumidor”<sup>50</sup>. Sin embargo, la CNS mantuvo sus funciones tradicionales durante el periodo y siguió asegurando la distribución de la mercadería por medio de diversos tipos de locales. En 1980, había 16 puestos móviles y 27 fijos en la capital y 19 en el interior del país<sup>51</sup>.

Aunque a partir de los sesenta el sistema comenzó a mostrar sus problemas y en la práctica no pudo cumplir con el abastecimiento y el control de precios, nadie, ni la misma dictadura, se animó a cuestionar explícitamente el marco legal y los principios de economía moral que sustentaron la idea de artículos de primera necesidad.

## 2. El cambio de paradigma: de primera necesidad a necesidades básicas

Simultáneamente a lo que ocurría en Uruguay, una serie de debates en torno a la relación entre crecimiento económico y desarrollo se estaban dando en las organizaciones internacionales de cooperación y desarrollo. Todos parecían constatar que, luego de dos décadas de apoyo a programas de promoción, estos habían tenido impacto en el crecimiento económico de los países, pero no en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países del tercer mundo. Esta preocupación también estaba vinculada con el surgimiento de diversos enfoques críticos sobre el desarrollo asociados a economistas como Raul Prebisch, Osvaldo Sunkel, Dudley Seers y Albert Hirschman, entre otros. Una creciente preocupación del Banco Mundial vinculada al problema

47 Jorge Chagas y Gustavo Trullen, *Pacheco: la trama oculta del poder* (Montevideo: Rumbo Editorial, 2005).

48 Ver sección “Doctrina”, *Revista Derecho Laboral* xiv, n.º 82-83 (enero de 1968 a junio de 1969).

49 “Division contralores. Departamento de inspecciones”, *Órgano oficial del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios*, n.º 1 (1981): 7.

50 Para Argentina, ver Pablo Pryluka, “Políticas antiinflacionarias y la educación de los consumidores durante la última dictadura en Argentina”, *H-industri@* 10, n.º 18 (2016); para Chile, ver Verónica Valdivia, “¡Estamos en guerra, señores!’. El régimen militar de Pinochet y el ‘Pueblo’, 1973-1980”, *Historia* 1, n.º 43 (2010): 163-201.

51 *Órgano oficial del Consejo Nacional de Subsistencias*, 45.

de la pobreza global, fundamentalmente rural, fue uno de los puntos de partida que empezó a generar un viraje en las maneras como ciertos organismos internacionales pensaban el problema de la pobreza. Ya no se trataba de pensar que el desarrollo y el crecimiento económico serían el paso necesario para la reducción de la pobreza, sino que los organismos internacionales debían concentrarse en pensar y asegurar los estándares mínimos de vida en los países, más allá del problema del crecimiento económico<sup>52</sup>.

En ese contexto intelectual, dentro de la OIT también se comenzaron a proponer nuevas perspectivas para pensar la cuestión de las necesidades. En 1976, la OIT convocó la World Employment Conference, cuyo consenso fue el reconocimiento de que las grandes propuestas de asistencia vinculadas a planes de desarrollo habían tenido impacto en el crecimiento económico, pero no necesariamente en la mejora de los sectores trabajadores, por lo que se sugería que los nuevos programas de asistencia debían enfocarse en la satisfacción de las necesidades básicas<sup>53</sup>. A partir de ese momento, se inició el desarrollo de una literatura específica que procuró por instrumentalizar dicho concepto<sup>54</sup>. Simultáneamente, desde una perspectiva similar, la Cepal comenzó a proponer el estudio comparativo de la línea de pobreza en la región<sup>55</sup>.

Estos enfoques fueron llegando a Uruguay por medio de un conjunto de centros de investigación independientes integrados, en muchos casos, por cientistas sociales que no podían trabajar en la universidad pública, ya que esta había sido intervenida durante la dictadura militar<sup>56</sup>; ellos comenzaron a indagar en las consecuencias sociales de la crisis de 1982 y, a través de diversos enfoques, señalaron las maneras como la pobreza había aumentado en ese contexto. Varios de estos investigadores tuvieron un papel relevante en el desarrollo de las políticas sociales del nuevo gobierno democrático desarrollado a partir de 1985. Estos trabajos fueron incorporando los enfoques sobre necesidades básicas, así como los de la línea de pobreza por ingreso que se comenzaron a desarrollar de manera sistemática a partir de 1986<sup>57</sup>.

52 Ver Stephen J. Macekura, *The Mismeasure of Progress: Economic Growth and Its Critics* (Chicago: University of Chicago Press 2020), 89-96. Y Robert S. Mc Namara, *Address to the Board of Governors*, 24 de septiembre de 1973, Nairobi, Kenya, 10, <http://documents.worldbank.org>

53 Ver ILO, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem. The international "basic-needs strategy" against chronic poverty. Prepared by the ILO International Labour Office and the decisions of the 1976 World Employment Conference* (New York, London: Praeger Publishers, 1977).

54 ILO, "Plannig for Basic Needs in Latin America Final Report" (Bogota Workshop Seminar, Bogotá, Colombia, 5 al 10 de marzo de 1979). Archivo OIT.

55 "Información del proyecto sobre pobreza crítica en América Latina. Proyecto interinstitucional" (Santiago, abril de 1979). Archivo digital de la Comisión Económica para América Latina (Cepal): <https://repositorio.cepal.org/>. Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la Cepal* (Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas, 1979). Para ver la trayectoria de esta discusión en el caso argentino, ver Ana Grondona, *Saber de la pobreza: discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006* (Buenos Aires: Ediciones del CCC Floreal Gorini, 2014), capítulo iv.

56 Uno de los primeros artículos que se registró, donde se incorpora este enfoque, es: Cesar Aguiar, "Necesidades básicas: ¿Nuevo enfoque sobre el desarrollo?", *Servicio de Documentación Social* 4, n.º 5 (1978). En junio de 1978, se realizaron dos eventos internacionales en el CLAEH, en Montevideo, ver: *Investigación y necesidades humanas en una estrategia de desarrollo para América Latina* (Montevideo: CLAEH, 1979).

57 Ver Aldo Marchesi, "Crisis y pobreza en el Uruguay de la redemocratización (1980-1989). La democracia como fin del estado de bienestar", *ISTOR Revista de Historia Internacional*, n.º 87 (2021-2022): 135-170.

El impacto social de los últimos años de la dictadura fue enorme. Además de la caída del salario real a la mitad durante los setenta, la crisis latinoamericana de 1982 impactó en el empleo y los ingresos. En 1986, un año después del retorno democrático, las nuevas estimaciones calculaban que alrededor del 46 % de los uruguayos estaban bajo la línea de pobreza. Además, la dictadura había generado diversas situaciones que habilitaron un aumento de la informalidad laboral que para mediados de los ochenta ya se había transformado en una característica general de la economía<sup>58</sup>. La informalidad dificultaba el margen de maniobra para desarrollar políticas sociales a partir de las instituciones desarrolladas en los cuarenta que estaban basadas en la economía formal. Ni los laudos de los consejos de salarios ni las prestaciones de las asignaciones familiares eran recibidas por los trabajadores informales.

En ese contexto, en 1985, el nuevo Parlamento rápidamente retomó la vieja discusión sobre el control de precios. Desde diferentes orientaciones ideológicas, se proponía definir un control de precios sobre los artículos de primera necesidad, la creación de una canasta básica y un mayor desarrollo de los expendios de subsistencias. Miembros del Partido Comunista, así como sectores de centro, e incluso sectores conservadores herreristas del Partido Nacional, convergieron en estas demandas. En 1986, se terminó de concretar un proyecto de ley apoyado por todos los sectores de la oposición que buscaba reactivar la idea de precios de artículos de primera necesidad y volver a activar Subsistencias frente a las limitaciones de su funcionamiento que se habían generado con la J.

Pero esta vez el batllismo, cuyo líder Julio María Sanguinetti había ganado las elecciones en 1984, fue el principal interpelante de la tradición que su mismo partido había promovido. El Poder Ejecutivo se resistió a volver a regular los precios y se opuso al proyecto. Frente a las críticas, señalaba que el enfoque moderno y eficiente debía ser focalizado y no universal, como se había desarrollado desde los cuarenta. Este cambio implicó una revisión de los pilares del proyecto de bienestar que era conceptualizado a través de la idea de modernización<sup>59</sup>. Dicha transformación se sostenía en argumentos realistas y también consideraciones ideológicas. Por un lado, la informalización de la economía inhabilitaba el uso de las viejas herramientas institucionales; asimismo, los limitados recursos del Estado uruguayo, que estaba profundamente endeudado, llevaban a que los recursos estuvieran destinados a quienes “realmente” lo necesitaban en una perspectiva de necesidades básicas<sup>60</sup>. Las apuestas del Estado debían concentrarse únicamente

---

58 Gabriel Oddone, Fernando Filgueira y Laura Correa, *Del sector informal a la informalización de la economía: trabajadores nuevos en el Uruguay* (Montevideo: FCU, 1990).

59 Para un repaso de los cambios del llamado tercer batllismo en relación con su tradición política, ver Álvaro Rico, “Los usos de la historia y la racionalidad liberal en el tercer batllismo”, en *Los partidos políticos de cara al 90*, editado por Instituto de Ciencia Política (Montevideo: FCU, 1989) y Julio María Sanguinetti, “Conferencia: Sanguinetti, Las bases del tiempo nuevo” (Jaque, 28 de mayo de 1986).

60 Ver Hugo Fernández Faingold, “Problemas estructurales y de la crisis económica en el desarrollo social del Uruguay y respuestas en las estrategias de las políticas del gobierno democrático”, en *Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué Hacer?, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)*. Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986. Archivo Cepal. Y Luis González Machado y otros, *La Pobreza en el Uruguay, Hacia una nueva política social. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional RLA/86/004 “Superación de la pobreza” Proyecto “Políticas Públicas y Desarrollo Social”*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1989).

en la lucha contra la pobreza y reducir el tradicional apoyo a los sectores trabajadores formales. Incluso, algunos técnicos cercanos al gobierno fueron fuertemente críticos de las maneras como el Estado batllista había redistribuido la riqueza, y planteaban que las prácticas universalistas de asignación de recursos reforzaban los privilegios de los sectores medios. Como respuesta, proponían el desarrollo de políticas focalizadas<sup>61</sup>.

El Estado intentó actualizar sus formas de medición sobre lo social en el nuevo contexto democrático. Por un lado, la Dirección General de Estadística y Censo continuó perfeccionando sus mecanismos para estudiar la inflación. El primer índice elaborado a partir de información de una encuesta de gastos de consumo de los hogares había sido en 1963. En 1985, se estableció un nuevo índice de precios del consumo basado en la encuesta de gastos e ingresos de los hogares, realizada entre 1982 y 1983. Este índice constituyó una pieza clave de la discusión entre sindicatos y gobierno acerca de los reajustes salariales luego de la caída del salario real en dictadura. El retorno a la negociación tripartita de los consejos de salarios llevó a que esa información fuera central para el debate entre gobierno, empresarios y sindicatos<sup>62</sup>.

Por otro lado, el reclamo por políticas focalizadas también generó la necesidad de renovar las formas de medición del Estado. Dentro de ese nuevo paradigma la perspectiva sobre necesidades básicas ofrecía el camino para avanzar en el estudio de la situación de pobreza a la que el Estado le había dedicado muy poca atención en décadas anteriores. Durante los ochenta, el nuevo gobierno democrático, con el impulso de la Cepal y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), avanzó en los problemas de medición de la pobreza por ingresos, pero también en el análisis de las necesidades básicas insatisfechas.

A partir del desarrollo de la encuesta de gastos e ingresos de hogares en 1982 y 1983, la encuesta continua de hogares y el Censo de 1986, se pudo avanzar en la medición de la pobreza, no solo en relación con la línea de ingreso, sino también bajo la perspectiva de las necesidades básicas. En 1986, se inició una serie para medir la pobreza por ingresos. En 1988, se publicó el libro *Las necesidades básicas en el Uruguay. Versión preliminar a partir de los datos de la muestra de anticipación del censo de población y viviendas de 1985*, primer trabajo enfocado en esa perspectiva<sup>63</sup>. En este censo, se consideraron como necesidades básicas insatisfechas los aspectos vinculados con las características de la vivienda, el acceso al agua potable, la asistencia a la escuela y la carga familiar de los jefes de hogar. Ese mismo año la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con apoyo de la Cepal (Montevideo), realizó el “Seminario taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay”, donde se discutió, básicamente, la relación entre los enfoques sobre la pobreza por ingreso y el enfoque de necesidades básicas<sup>64</sup>.

En 1985, el gobierno democrático desarrolló un Plan de Emergencia, que luego se institucionalizó con el nombre de Plan Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA), y que se basaba en dos programas: materno-infantil y pensionistas a la vejez. En la visión del gobierno, estas nuevas políticas sociales eran mejores que los antiguos mecanismos, ya que, a través del sistema de

61 Rolando Franco, *Una nueva política social para el Uruguay* (Santiago de Chile: Ilpes, 1989).

62 Mercedes Ordeix, *¿Cómo medir el costo de vida de los trabajadores?* (Montevideo: Ciedur, 1991).

63 *Las necesidades básicas en el Uruguay: versión preliminar a partir de los datos de la muestra de anticipación del censo de población y viviendas de 1985* (Montevideo: DGEC, 1988).

64 “Seminario taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay” (11 al 14 de abril de 1988, Montevideo).

entrega de canastas, se podía detectar mejor a los usuarios del programa. A partir de allí también se podían crear herramientas de medición, como la creación de un “instrumento predictor del riesgo nutricional”, así como múltiples actividades de “vigilancia nutricional” (Censo nacional escolar de talla/edad, Carné de salud, Informe del estado nutricional, etc.), que procuraban evaluar la eficacia del programa y la llegada a los destinatarios que realmente lo necesitaban<sup>65</sup>.

Frente a las políticas más universalistas desarrolladas previamente por Subsistencias, el nuevo gobierno ensayó políticas particulares que generaban un cambio de sensibilidad en lo social, sostenido en la perspectiva de las necesidades básicas. Mientras el gobierno lo presentaba como una mejora de la eficacia de las políticas sociales en un contexto de escasos recursos estatales, otros políticos advertían cómo esto implicaba un cambio en la manera de concebir la ayuda a los sectores populares. Incluso, esto fue planteado por políticos conservadores, como el diputado herrerista Daniel Santoro, quien advirtió que dichos planes eran discriminatorios y generaban una situación “inferiorizante” entre los sectores populares que antes habían sido asistidos por propuestas universalizantes<sup>66</sup>.

Finalmente, el proyecto de regulación de precios que apuntaba a crear una canasta mínima no logró los votos en el Parlamento. En el mismo año, Subsistencias comenzó un proceso de “modernización global de sus estructuras para poder actuar, con racionalidad y eficiencia, en defensa de los sectores más desfavorecidos de la población”, la apuesta fue por “la defensa del consumidor”, que “no pasa ya por la simple supervisión de precios”, sino que consiste en asesorar “el proceso de información/desinformación generado por la publicidad”. Estos conceptos fueron vertidos por el director de Subsistencias, el licenciado Javier Bonilla, en un artículo presentado en un semanario cercano al gobierno. El artículo planteaba que las tareas tradicionales de Subsistencias ahora parecían ser menos importantes, ya que la inflación era menor que en décadas anteriores, y ya no había desabastecimiento. El director anticipaba las supuestas nuevas funciones que tendría Subsistencias:

“La unidad empresarial de ‘Subsistencias’ que actualmente se proyecta habrá de funcionar en condiciones de equilibrio financiero y, en materia de subsidio, solo los manejará de manera intermitente y vinculados a proyectos específicos que tengan relación con poblaciones-objetivo, cuidadosamente establecidas previamente”<sup>67</sup>.

En los hechos, Subsistencias perdió el lugar institucional dentro del organigrama del Estado. Inicialmente, fue subsumida como una unidad dentro de la Dirección General de Comercio y Abastecimiento. Y, luego, fue disuelta. Algunos de los recursos de la institución terminaron en la nueva institucionalidad que el Estado fue construyendo en torno a la idea de defensa del consumidor. Por otra parte, los planes alimenticios focalizados fueron desarrollados bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y, a partir del siglo XXI, por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social.

---

65 Para una reflexión acerca del PNCA, ver José Miguel Busquets, “La reforma de la política social alimentaria uruguaya. Un nuevo modelo: ¿focalización, selectividad y eficiencia? 1985-1989”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 5 (1992): 95-122.

66 *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, 9 de julio de 1986, 133.

67 Javier Bonilla, “Organización y defensa efectiva del consumidor”, *Semanario Jaque* IV, n.º 170 (1987): 10-11.

## Conclusiones

A lo largo del artículo se expuso cómo los conceptos de artículos de primera necesidad y necesidades básicas insatisfechas habilitaron diferentes maneras de concebir lo que es una vida digna. Las argumentaciones en defensa de estos fueron sostenidas en principios de economía moral de la vida que se vincularon con la responsabilidad del Estado frente a diversas situaciones generadas por el mercado. El concepto de necesidad se fue ampliando durante la primera mitad de siglo<sup>68</sup>. Inicialmente, solo se trató de alimentos, luego se amplió a vestimenta, materiales vinculados a la educación y, por último, productos relacionados con el “lujo democrático”, como el alcohol o el tabaco. De alguna forma, dicha ampliación pareció estar en consonancia con la aspiración de los sectores trabajadores de identificarse con mejores estándares de vida asociados al ideal de las clases medias de mitad de siglo.

En estos planteos, convergieron sectores políticos con diversos enfoques ideológicos. Aunque los batllistas y las izquierdas comunistas y socialistas fueron los que más promovieron el desarrollo del sistema, por momentos los sectores conservadores, como los herreristas del Partido Nacional, impulsaron medidas que iban en la misma dirección. Este consenso se puede vincular a las demandas de los sectores populares que constituían el público electoral sobre el que los partidos disputaban su primacía. Políticos, técnicos y sectores populares parecieron converger en cierta economía moral compartida que trascendió los enfoques ideológicos tradicionales, y expusieron una actitud abierta frente a las demandas de los sectores populares urbanos.

Aún resulta difícil establecer conclusiones comparativas acerca de lo ocurrido en Uruguay en relación con la región. Los procesos en el Cono Sur parecen tener coincidencias relevantes. Para el caso argentino, Eduardo Elena, en *Dignifying Argentina*, mostró cómo la expansión de la idea de estándar de vida durante el peronismo trascendió las perspectivas mínimas de anteriores reformadores sociales y promovió la creación de una sociedad de consumo para los sectores populares, lo que guarda coincidencias con lo ocurrido en Uruguay. Pero mientras en Argentina esta idea quedó muy emparentada con la identidad peronista, en Uruguay pareció ser una visión más compartida vinculada con los deberes del Estado. Rodrigo Henríquez, en *Estado sólido*, da a conocer la experiencia chilena. En este caso, se trató de un proceso más similar al uruguayo, donde, incluso, se compartió el concepto de artículos de primera necesidad, y en el que el lenguaje legal y técnico logró trascender a la experiencia del Frente Popular, pero no así a la dictadura de 1973<sup>69</sup>.

En Uruguay, la permanencia del enfoque de primera necesidad fue de más largo alcance que en Chile. El cambio de paradigma no fue el resultado de la dictadura; inicialmente, el retorno democrático intentó revitalizar el concepto de artículos de primera necesidad, pero esto tuvo corta

68 Para una argumentación más general para pensar los nexos entre estado de bienestar y antiguo régimen, ver Samuel Moyn, “T. H. Marshall, the Moral Economy, and Social Rights”, *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 11, n.º 2 (Summer 2020): 235-240. En el caso uruguayo, la investigación sobre el periodo colonial da cuenta de esos temas. Maria Inés Moraes, “Eating, Drinking, Paying. The Price of Food in Montevideo in the Late Colonial Period”, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, n.º 1 (2020): 1-30.

69 Rodrigo Henríquez Vásquez, *En “estado sólido”: políticas y politización en la construcción estatal: Chile 1920-1950* (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Ediciones UC, 2014). Ver también: Eduardo Elena, *Dignifying Argentina: Peronism, Citizenship, and Mass Consumption* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2011).

vida. En 1986, la idea de modernización frente a un Estado que era criticado por su pasado ineficiente, clientelista, paternalista y despilfarrador pasó a ser el discurso predominante del gobierno batllista. Esto no implicó una reformulación de lo social. Mientras la sensibilidad anterior se dirigía al conjunto de los sectores trabajadores, ahora se trataba de ayudar a los que “realmente lo necesitaban”. Los estudios sobre la pobreza desarrollada en un tono tecnocrático ayudaron a ir construyendo una nueva economía moral de la democracia que se sostenía en el marco conceptual de las necesidades básicas y que habilitó el desarrollo de políticas focalizadas<sup>70</sup>. Asimismo, la creciente influencia de la idea de derechos humanos, que puso énfasis en la defensa, el mantenimiento y la reproducción de la vida frente a visiones anteriores que hablaban de lo social y lo económico, parecía dialogar implícitamente con el concepto de necesidades básicas insatisfechas<sup>71</sup>.

Frente a enfoques que aspiraban a construir un nivel de vida cercano a los sectores medios a mediados de siglo, para finales, lo que pareció primar fueron los enfoques que distinguían entre dos tipos de conceptualizaciones para referirse a la cuestión social. Por un lado, estaban los trabajadores formales para los que el Estado iba alejando sus responsabilidades vinculadas al aprovisionamiento de los artículos de primera necesidad. Aunque, en ciertos momentos, el Estado podía incidir en la cuestión salarial y la inflación. Por otro lado, estaban otros sectores vinculados al trabajo informal y mayormente pobres, para los que el Estado, por medio de una interpretación restringida del concepto de necesidades básicas insatisfechas, intentaba asegurar mínimamente las condiciones biológicas para la reproducción de la vida<sup>72</sup>.

Como se ha visto, los organismos internacionales tuvieron un lugar importante en los debates locales sobre estos asuntos. La OIT colaboró con su reflexión sobre el costo de vida y el fomento de las prácticas de medición. A los gobernantes batllistas les interesó mostrar que sus políticas estaban alineadas con la OIT. De alguna manera, hubo una disputa política local acerca de quién expresaba mejor el modelo de bienestar del mundo “moderno” que se identificaba con la expansión global de la OIT. Sin embargo, la OIT tuvo poco que ver con la ampliación del concepto de necesidad que percibimos a mediados de siglo. Eso pareció ser más el resultado de las demandas sociales y los debates públicos que de una influencia técnica de la OIT. En el marco de la crisis del sistema de Subsistencias, la emergencia del concepto de necesidades básicas, aunque nacido también en la OIT, recorrió la institucionalidad internacional; al respecto, la Cepal tuvo un papel central en su difusión e implementación en Uruguay. A diferencia de lo ocurrido a mitad de siglo con la publicitada incidencia de la OIT, este tipo de intervenciones no circularon de manera tan abierta; se trató de la difusión de saberes que circularon de forma restringida en el ámbito técnico y estatal, pero que lograron tener una mayor incidencia directa en el desarrollo de políticas focalizadas que se expandieron en la década de los noventa.

---

70 Se adopta el concepto de *economía moral de la democracia* de Jennifer Adair, *In Search of the Lost Decade Everyday Rights in Post-dictatorship Argentina* (Oakland: California University of California Press, 2020).

71 Samuel Moyn, *Not Enough, Human Rights in an Unequal World* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University, 2018), chapter 5-7.

72 Ver Moyn, *Not Enough...* y Didier Fassin, *Life. A Critical...*

## Bibliografía

### Fuentes primarias

#### Archivos

1. Archivo digital de la Comisión Económica para América Latina (Cepal): <https://repositorio.cepal.org/>
2. Archivo General de la Nación (AGN), Montevideo-Uruguay. Fondo Luis Batlle.
3. Archivo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra-Suiza. Colecciones en papel.
4. International Labour Organization (ILO), Digital Collections: <https://www.ilo.org/inform/online-information-resources/ilo-collections/lang--en/index.htm>
5. Biblioteca del Poder Legislativo, Uruguay. *Diario de sesiones de Cámara de Representantes*, <https://biblioteca.parlamento.gub.uy/PublicacionesPeriodicas/busquedalibreTimeLine/?op=ds>

#### Publicaciones periódicas

6. *El Debate*, Montevideo, 1947
7. *Justicia*, Montevideo, 1947
8. *La Mañana*, Montevideo, 1917, 1947, 1950

#### Documentación primaria impresa

9. Aguiar, Cesar. "Necesidades básicas: ¿Nuevo enfoque sobre el desarrollo?". *Servicio de Documentación Social* 4, n.º 5 (1978).
10. Altimir, Oscar. *La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la Cepal*, (Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas, 1979).
11. Autores varios. *Exposición presentada por los exmiembros del Consejo Nacional de Subsistencias y contralor de Precios ante la Comisión Especial e Investigadora del Senado de la República*. Montevideo, 1953.
12. Batlle, Luis. *Luis Batlle, pensamiento y acción (discursos y artículos), vol. 1*. Montevideo: Editorial ALFA, 1965.
13. Bonilla, Javier. "Organización y defensa efectiva del consumidor". *Semanario Jaque* IV, n.º 170 (1987): 10-11.
14. Cepal. "Información del proyecto sobre pobreza crítica en América Latina. Proyecto interinstitucional". Santiago, abril de 1979. Archivo digital Cepal: <https://repositorio.cepal.org/>
15. Cepal. "Seminario taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay". 11-14 de abril de 1988. Archivo digital Cepal: <https://repositorio.cepal.org/>
16. Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios. "División contralores. Departamento de inspecciones". En *Órgano oficial del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios*, n.º 1. Montevideo: CNS, 1981.
17. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). *Investigación y necesidades humanas en una estrategia de desarrollo para América Latina*. Montevideo: CLAEH, 1979.
18. DGEC. *Las necesidades básicas en el Uruguay: versión preliminar a partir de los datos de la muestra de anticipación del censo de población y viviendas de 1985*. Montevideo: DGEC, 1988.

19. Fernández Faingold, Hugo. “Problemas estructurales y de la crisis económica en el desarrollo social del Uruguay y respuestas en las estrategias de las políticas del gobierno democrático”. Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué Hacer?, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986. Archivo Cepal.
20. Franco, Rolando. *Una nueva política social para el Uruguay*. Santiago de Chile: Ilpes, 1989.
21. González Machado, Luis y otros. *La Pobreza en el Uruguay, Hacia una nueva política social. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional RLA/86/004 “Superación de la pobreza” Proyecto “Políticas Públicas y Desarrollo Social”*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1989.
22. ILO. *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem. The International “Basic-Needs Strategy” Against Chronic Poverty. Prepared by the ILO International Labour Office and the Decisions of the 1976 World Employment Conference*. New York, London: Praeger Publishers, 1977.
23. ILO. *Planning for Basic Needs in Latin America Final Report: Bogota Workshop Seminar*. Bogota, Colombia, 5 to 10 March 1979. Archivo OIT.
24. Instituto de Economía. *El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Universidad de la República, 1971.
25. Mac Namara, Robert. “Address to the Board of Governors”. Nairobi, Kenya, 1973. <http://documents.worldbank.org>
26. Mendez, Jorge. “Minimum Wages in Latin America”. *International Labour Review* 62, n.º 2 (1950): 116-137.
27. OIT. *Memoria del Director a la 25ava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT, 1939.
28. Ordeix, Mercedes. *¿Cómo medir el costo de vida de los trabajadores?* Montevideo: Ciedur, 1991.
29. Puentes, Angélica. *El coste de la vida en el Uruguay. 1913-1919*. Montevideo: Imprenta Nacional, 1919.
30. Reissig, Jorge N. “Prolegomeno”. En *clasificación industrial de ramas de actividad económica del Uruguay, Digesto para la actuación de Consejos de salarios, Coste de vida estudio de precios y salarios a través de los años 1943-1952*, editado por Ministerio de Industrias y Trabajo, Asesoría en Estadigrafía. Montevideo: Imprenta Nacional, 1953.
31. *Revista Derecho Laboral* XIV, n.º 82-83 (enero 1968-junio 1969).
32. Sanguinetti, Julio María. “Conferencia: Sanguinetti, ‘Las bases del tiempo nuevo’”. *Jaque* (28 de mayo de 1986).

## Fuentes secundarias

33. Adair, Jennifer. *In Search of the Lost Decade Everyday Rights in Post-dictatorship Argentina*. Oakland: California University of California Press, 2020.
34. Adelman, Jeremy “Introduction: The Moral Economy, the Career of a Concept”, *Humanity, An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development* 11, n.º 2 (2020): 187-192. doi: 10.1353/hum.2020.0020
35. Bertino, Magdalena, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé. *Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica: la economía de Uruguay 1900-1955*. Montevideo: Instituto de Economía, 2001.

36. Busquets, José Miguel. "La reforma de la política social alimentaria uruguaya. Un nuevo modelo: ¿focalización, selectividad y eficiencia? 1985-1989. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 5, (1992): 95-122.
37. Chagas, Jorge y Gustavo Trullen. *Pacheco: la trama oculta del poder*. Montevideo: Rumbo Editorial, 2005.
38. Elena, Eduardo. *Dignifying Argentina: Peronism, Citizenship, and Mass Consumption*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 2011.
39. Fassin, Didier. *Life. A Critical User's Manual*. Cambridge: Polity Press, 2018.
40. Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira. *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca Peithos, 1994.
41. Finch, Henry. "Redefinición de la utopía en Uruguay: la política del bienestar social posterior a 1940". *Cuadernos del Claeh* 14, n.º 4 (1989).
42. Frega, Ana, Monica Maronna e Yvette Trochón. *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*. Montevideo: Banda Oriental, 1987.
43. Grondona, Ana. *Saber de la pobreza: discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006*. Buenos Aires: Ediciones del ccc Floreal Gorini, 2014.
44. Henríquez Vásquez, Rodrigo. *En "estado sólido": políticas y politización en la construcción estatal: Chile 1920-1950*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Ediciones UC, 2014.
45. Jacob, Raul. "Tecnócratas, revolucionarios y reformistas: la OIT en Uruguay". En *La OIT en América Latina: los orígenes de una relación*, editado por Pedro Daniel Weimberg. Montevideo: Fundación Electra, FCU, 2019.
46. Macekura, Stephen. *The Mismeasure of Progress: Economic Growth and Its Critics*. Chicago: University of Chicago Press, 2020.
47. Marchesi, Aldo. "Crisis y Pobreza en el Uruguay de la redemocratización (1980-1989). La democracia como fin del estado de bienestar". *Istor Revista de historia internacional*. n.º 87 (2021-2022): 135-170.
48. Menéndez Carrión, Amparo. *Memorias de ciudadanía: los avatares de una polis golpeada: la experiencia uruguaya*, III tomos. Montevideo: Fin de Siglo, 2015.
49. Moyn, Samuel. "T. H. Marshall, the Moral Economy, and Social Rights". *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 11, n.º 2 (2020): 235-240.
50. Moyn, Samuel. *Not Enough, Human Rights in an Unequal World*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University, 2018.
51. Moraes, María Inés. "Eating, Drinking, Paying. The Price of Food in Montevideo in the Late Colonial Period". *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History* 1, (2020): 1-30.
52. Norato, Jorge, Mariángeles Chevalier, Claudio Fernández Caetano, Virginia Motta y Magdalena Viera. *El origen del sistema de relaciones laborales en Uruguay*. Montevideo: Instituto de economía, Serie documentos de trabajo, 2011.
53. Oddone, Gabriel y Fernando Filgueira, Laura Correa. *Del sector informal a la informalización de la economía: trabajadores nuevos en el Uruguay*. Montevideo: FCU, 1990.
54. Pascale, Graziano. *Azzini, una historia uruguaya*. Montevideo: Ediciones Fin de Siglo, 2008.
55. Pryluka, Pablo. "Políticas antiinflacionarias y la educación de los consumidores durante la última dictadura en Argentina". *H-industri@* 10, n.º 18 (2016): 106-127.
56. Porrini, Rodolfo. *La nueva clase trabajadora (1940-1950)*. Montevideo: Udelar, FHCE, 2005.

57. Rama, Germán. *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
58. Rico, Álvaro. “Los usos de la historia y la racionalidad liberal en el tercer batllismo”. En *Los partidos políticos de cara al 90*, editado por Instituto de Ciencia Política. Montevideo: FCU, 1989.
59. Ruiz, Esther. “El problema de las ‘subsistencias’ en el Uruguay durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)”. *Boletín de Historia Económica* 11, n.º 3 (2004): 33-45.
60. Rodríguez Metral, Matías. *En el llano, adaptación política y renovación del programa económico de la Lista Quince del Partido Colorado*. Tesis de maestría, Universidad de la República, Uruguay, 2017).
61. Valdivia, Verónica. “‘¡Estamos en guerra, señores!’. El régimen militar de Pinochet y el ‘Pueblo’, 1973-1980”. *Historia* 43, n.º 43 (2010): 163-201.



## Aldo Marchesi

Ph. D. en Historia, por la Universidad de Nueva York, Estados Unidos. Profesor titular del Instituto de Ciencias Históricas de la Universidad de la República. Durante la última década, trabajó en la historia transnacional de la nueva izquierda en el Cono Sur. Miembro del Institute for Advanced Study, Princeton, desde 2019. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Hacer la revolución. Guerrillas latinoamericanas, de los años sesenta a la caída del Muro* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2019); *Latin America's Radical Left: Rebellion and Cold War in the Global 1960s* (New York: Cambridge University Press, 2018), premiado como mejor libro en Historia Reciente y Memoria (2020) por la Latin American Studies Association (LASA). [aldomarchesi70@gmail.com](mailto:aldomarchesi70@gmail.com)