

LOS DOS CICLOS DEL ESTADO URUGUAYO EN EL SIGLO XX

FERNANDO FILGUEIRA – ADOLFO GARCÉ
CONRADO RAMOS – JAIME YAFFÉ

Introducción

Hasta 1875, en Uruguay, el Estado fue prácticamente una ilusión. Desde el período militarista y hasta inicios del siglo XX se desarrolló un importante proceso de construcción estatal. Sobre la base firme de estos cimientos se edificó el Estado uruguayo moderno que jugará un papel de gran relevancia en la historia del Uruguay contemporáneo. Una mirada comparativa refuerza esta percepción: el Estado uruguayo ha sido uno de los de mayor desarrollo relativo en América Latina. Durante el siglo XX logró dejar su huella en los rincones más recónditos del país y lo hizo con la profundidad legal, social y económica de una entidad omnipresente en la vida de los uruguayos. No es fácil encontrar claves únicas de esta excepcionalidad regional ni delimitar etapas simples y claramente definidas de su derrotero político, económico e institucional.

En cualquier ejercicio historiográfico, el problema de la periodización es uno de los desafíos cardinales. ¿Cómo periodizar la historia del Estado durante el siglo XX? Si para muchos la nuestra es una sociedad estadocéntrica, para todos la misma es partidocéntrica. Sangrientas guerras civiles hasta los albores del siglo XX y largos períodos de competencia estable durante el siglo XX de las mismas dos divisas que se enfrentaron militarmente en el siglo XIX y que luego serían la base de los partidos Colorado y Nacional se combinan para marcar a fuego nuestra identidad colectiva desde una raigambre de partidos. Por ello para muchos la historia del siglo veinte es una historia delimitada por los destinos del régimen político y la suerte de sus partidos y fracciones.

En este enfoque, 1904 marcó el inicio del moderno Estado uruguayo, el inicio del Batllismo y la piedra fundante de la democracia y de la hegemonía colorada en el país. Este período se extendió hasta 1933 cuando el golpe de Estado de Terra, con el apoyo decisivo de la fracción nacionalista liderada por Herrera, cerró la primavera democrática y dividió a fuego los dos partidos tradicionales. En 1942 se abrió una nueva fase del Estado uruguayo con el retorno del batllismo y, más tarde, el inicio de la rotación de partidos en el poder. En 1973 otro golpe

de Estado marcó el fin del "*Uruguay feliz*" y el país atravesó por un autoritarismo apartidista inédito en su historia. El retorno a la democracia en 1985 marcó el otro hito fundamental, indicando también la creciente presencia de un tercer partido, el Frente Amplio, como contendor real de los partidos tradicionales. Estos hitos definirían tres grandes etapas y dos momentos transicionales. La grandes etapas serían: 1904 a 1932, 1942 a 1973 y 1985 a nuestros días. Los momentos de interregno y transición estarían delimitados por los años que van de 1933 a 1941 y de 1973 a 1984.

Existen indudables méritos en esta periodización. En primer lugar, respeta la historia política del país en sus trazos más gruesos: hegemonía colorada en la primera etapa, rotación y coparticipación ampliada entre partidos en la segunda etapa, y tercer partido en discordia en la tercera etapa. En segundo lugar, es compatible, y ello no es casual, con la que surge de analizar las grandes etapas del capitalismo mundial durante el siglo reciente pasado. Hasta 1929 el mundo asistió a la expansión y globalización del capitalismo de naciones, con estados disciplinadores, modernizantes y liberales. La crisis de Wall Street marcaría un punto de inflexión, desarrollándose diversas formas de regulación nacional e internacional y adquiriendo el Estado nuevos roles y funciones, especialmente regulatorias y sociales. La crisis del petróleo de los setenta, el fin de las regulaciones y controles a la circulación internacional de mercaderías y del capital, y el ascenso de las doctrinas neoclásicas que enterraban al keynesianismo, marcan el fin de esta segunda etapa y el inicio de la nueva era global del capitalismo desregulado. Desde los setenta hasta la fecha atravesamos por un nuevo mundo global y un nuevo Estado minimalista.

Asimismo, en tercer lugar, las grandes etapas de América Latina también se combinan en forma parsimoniosa con los segmentos, aunque no necesariamente con los contenidos, de la periodización uruguaya. Hasta los años treinta el libre comercio y los Estados liberales predominaron. El "*modelo sustitutivo de importaciones*" que recién en los años cincuenta conocería su doctrina, inició su desarrollo aún irreflexivo luego de la crisis del 1929. El fin de este modelo y la crisis de la deuda externa que marcaría su entierro definitivo se tornó evidente a finales de los años setenta (especialmente en el cono sur) y se cristalizó en los ochenta. El nuevo modelo tildado de "*neoliberal*" o, más neutralmente, de "*nuevo modelo exportador*" se extiende a toda la región entre finales de los ochenta y finales de los noventa.

Existen por tanto buenas razones domésticas, internacionales y regionales para adoptar la periodización arriba presentada. Sin embargo, creemos conveniente proponer un enfoque diferente. Nuevos lentes que delimitan diferentes períodos son la base para nuevos hallazgos. Pero con anterioridad a adentrarnos en tal empresa, permítansenos explicar las razones de nuestra opción.

Es cierto que la periodización presentada respeta los momentos políticos del país. Sin embargo, la historia del régimen político y del sistema de partidos del Uruguay, con todo lo que aporta a la comprensión del Estado uruguayo, no es ni debe confundirse con la historia del Estado uruguayo. Diversos aportes desde la literatura nacional y comparada nos advierten que los Estados no son meros receptores neutros de las pujas políticas. El entramado técnico-político del Estado chileno de Frei padre, Allende, Pinochet y la Concertación postautoritaria es más similar que diferente. El vínculo entre corporaciones y sector público del peronismo temprano, de Onganía y del menemismo guarda semejanzas imposibles de obviar. La raíz partidocéntrica, y el Estado regulador, empresario y social del Uruguay (sobre el cual abundaremos en las páginas que siguen) posee también líneas de continuidad que desaffan los avatares de los regímenes políticos y de la circulación de partidos. No son inmunes a ellos, no dejan de cambiar cuando estos cambian pero no son reductibles a estas dinámicas y cambios. La historia del Estado se construye desde la historia del Estado. Sus ingredientes, sus causas y sus efectos son, claro está, multifacéticos.

Pero se podrá argumentar: si bien la historia del Estado no es la historia de nuestras rencillas políticas, sí lo es o al menos refleja fielmente la historia del capitalismo mundial y regional. Sin embargo, éste es un argumento aun más débil que el anterior. Si bien es cierto que las etapas se superponen, los contenidos que hacen a la relación del Estado con el mercado y la sociedad no lo hacen. El Estado uruguayo previo a 1930 ya mostraba rasgos de lo que sería el Estado cepalino en América Latina y keynesiano en el mundo. El batllismo que va de 1904 hasta la década del cincuenta posee impulso estatista, empresarial, y social. Por tanto, el impulso estatista endógeno estaba lejos del clima liberal que caracterizó a la región y a buena parte de las naciones del primer mundo antes del 29. Otro tanto puede decirse de los primeros intentos de reforma del Estado de signo liberal en nuestro país. Estos precedieron, y en mucho, a la crisis del petróleo de los 70. Es cierto que Uruguay nunca conoció un proceso de desmantelamiento radical de aquel Estado empresario, social y regulador. Pero el freno a su expansión y la preferencia por su retirada se inicia a finales de los años cincuenta.

En suma, el problema de la periodización regional e internacional es que no da cuenta suficientemente de la especificidad nacional. Las grandes etapas del capitalismo mundial y regional imprimieron, sin duda, una marca indeleble en los caminos de nuestro Estado-Nación, pero no determinaron su voluntad de giros estratégicos. Las rencillas políticas antes criticadas, las matrices sociales acumuladas y la propia vida de nuestro Estado, marcó los tiempos, grados y coyunturas de cambio del aparato estatal. No somos, en tanto Estado, mero

producto de nuestros partidos, ni resultado inmediato del mundo y la región. Tampoco una combinación simple de ambas fuentes.

¿Cómo dividir entonces la historia de nuestro Estado? Creemos que es más sencillo pensar la historia del Estado uruguayo en el siglo XX distinguiendo sólo dos grandes etapas. Una primera etapa de expansión (1904-1958), presidida por un fuerte optimismo en cuanto a la capacidad del Estado para regular el mercado, incorporar la sociedad e impulsar el desarrollo del país. Una segunda etapa (1959-2000), en la que nuestras elites primero, nuestros grupos sociales después y nuestros ciudadanos finalmente fueron plasmando en el Estado la idea de que los mercados y la sociedad civil deben adquirir un mayor protagonismo en el desarrollo nacional. El Estado en Uruguay no fue un mero espejo de su política doméstica ni de su entorno internacional. Inició antes su estatismo y antes su liberalismo.

La discusión de cada etapa está organizada de acuerdo con la secuencia lógica siguiente. En primer lugar, exponemos brevemente la “*coyuntura crítica*”¹ que la precede, las concepciones acerca del papel del Estado que en ese contexto pugnan por legitimarse, y el resultado de la batalla entre los modelos alternativos. Como se verá más adelante, ambas etapas de evolución del Estado hunden sus raíces en momentos de profunda conmoción nacional, épocas en las que se pone en cuestión el “*destino nacional*” y en las que se generan “*proyectos nacionales*”² que asignan un papel determinado al Estado. En el pleito entre proyectos diferentes terminará imponiéndose, en la primera etapa, un modelo industrialista y dirigista, mientras que durante la segunda, triunfará un modelo agro-exportador y liberal. En segundo lugar, nos ocupamos de describir las funciones que asume el Estado en cada etapa, distinguiendo funciones coactivas, productivas, reguladoras y sociales. En tercer lugar, mostramos las principales características institucionales que termina asumiendo el Estado, su estructura y su tamaño. En cuarto lugar, consideramos las relaciones entre política, técnica y administración.

La historia de los Estados es larga y muchas veces confusa y hasta contradictoria. Esperamos que este texto ayude a comprender el pasado y dar pistas sobre el futuro de nuestro Estado uruguayo.

(1) Collier y Collier estudiaron la importancia de las “*coyunturas críticas*” en el proceso político latinoamericano, en particular, desde el punto de vista de la incorporación creciente de los estratos sociales excluidos al sistema político. Véase al respecto: Collier, Ruth - Collier, David (1991): *Shaping the political arena*, Princeton University Press, New Jersey.

(2) Barrán y Nahum profundizaron en la relación entre las crisis y los proyectos nacionales en la historia del Uruguay. Véase al respecto: Barrán, José Pedro - Nahum, Benjamín (1984): “El problema nacional y el Estado: un marco histórico”, en *La crisis uruguaya y el problema nacional*, CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

1. Primera fase: consolidación, expansión y crisis del Estado (1904-1958)

1.1. Crisis y proyectos

La primera fase en la evolución del Estado a lo largo del siglo XX se apoya en una extendida convicción acerca del papel central que éste estaba llamado a jugar en el desarrollo económico. Esta convicción se fue forjando al calor de sucesivas crisis, que estimularon la reflexión acerca de la condición dependiente y precaria de la estructura económica nacional, y dieron lugar a un conjunto de diagnósticos y proyecciones, tanto a nivel del mundo intelectual como del elenco gobernante, que coincidían en ver al Estado como elemento central en cualquier plan de superación de la crisis y de desarrollo económico de largo aliento. De todas estas crisis, fueron sin dudas las de 1890 y 1929 las que tuvieron el mayor impacto desde el punto de vista de su contribución a la confrontación de modelos alternativos de desarrollo y al triunfo de las opciones que asignaron al Estado un creciente rol en la conducción del proceso económico y social, dándole el tono que corresponde y define a esta primera etapa del Estado uruguayo en el siglo XX. En este sentido, puede decirse que de la crisis de 1890 nació el primer batllismo, su modelo, y de la de 1929 el terrismo con todas la implicancias que ello tiene para el tema que nos ocupa.

La crisis de 1890 sorprendió al país en un momento de prosperidad. El “buen momento” al que puso abrupto fin y la profundidad que alcanzó, hicieron que esta crisis tuviese un fuerte impacto intelectual y político. Los diagnósticos que se fueron articulando alimentaron el crítico clima intelectual que heredaría el Uruguay del novecientos. La monoproducción ganadera latifundista y su primitivismo fueron señalados como los motivos de una dependencia que debía romperse. Allí residía la vulnerabilidad del país ante los vaivenes de la economía internacional. Para superarla el país debía modernizar su pecuaria y diversificar su producción desarrollando la agricultura e industrializándose. Al mismo tiempo el Estado debía asumir un rol más activo interviniendo en la vida económica. En ese clima intelectual abrevó el batllismo a principios del siglo XX: el reformismo batllista se hizo cargo de este legado de la crisis del 90. Su programa y su acción asignaron al Estado un nuevo lugar en el proceso económico y social, asumiendo nuevas funciones, expandiendo para ello su tamaño y diversificando su estructura.

Claro está, predominio no significa unanimidad: el modelo industrialista, urbano y dirigista, debió enfrentar visiones alternativas. Dentro del sistema político, el enfoque liberal tradicional fue defendido por el Partido Nacional y algunos sectores minoritarios del Partido Colorado, como la fracción riverista. El modelo batllista también encontró una fuerte resistencia en otros ámbitos

sociales: con el apoyo del Dr. Pedro Manini Ríos y del Dr. Luis Alberto de Herrera, los hacendados crearon la Federación Rural del Uruguay, intentando fortalecer la coalición política y social anti-batllista³. De hecho en 1916 lograron poner freno al reformismo batllista, al concretarse el “*alto de Viera*” cuya consolidación daría el tono conservador a las políticas públicas en los años veinte.

Cuando la crisis de 1929 hizo sentir sus efectos en Uruguay, el país ya venía acusando algunas dificultades. Pero con la depresión internacional cayeron más agudamente los precios de las materias primas y se cerraron los tradicionales mercados de destino de nuestra producción pecuaria, al tiempo que se interrumpió el crédito externo. Estas contundentes restricciones externas determinaron el fin de una importante fase de crecimiento y el inicio de una pronunciada recesión. En el marco de la crisis económica, la situación social y política se polarizó rápidamente volviendo a enfrentarse los dos modelos en pugna desde tiempo atrás: el estatista-reformista, identificado con el batllismo y sus aliados, y el conservador-liberal, identificado básicamente con el herrerismo blanco y el riverismo colorado. El escenario político y programático del Uruguay del Centenario reproducía la pugna de modelos del Uruguay del Novecientos. Mientras que un segundo impulso reformista que despuntaba desde fines de los veinte cobró fuerza, la articulación opositora de las fuerzas conservadoras culminó dramáticamente en 1933 con la primera ruptura democrática del siglo y la inauguración de la experiencia autoritaria del terrismo.

La crisis de los treinta trajo algunas novedades duraderas respecto al lugar del Estado en el proceso económico. En la pugna política resuelta en 1933 habían triunfado los sectores antibatllistas. Sin embargo, el Estado no se replegó ni su proyecto industrial fue suspendido. En medio de una profunda crisis económica y frente a un panorama externo adverso, el terrismo consolidó y profundizó una importante variación en la modalidad de intervención estatal ya anticipada en las medidas económicas tomadas antes del golpe de Terra por el Consejo Nacional de Administración entre 1931 y 1932. El intervencionismo estatal se centró en la ampliación de la función reguladora más que en la de la función productiva. Pero este cambio en la modalidad del intervencionismo estatal no significó una reversión del estatismo incrementado en las décadas anteriores. Por el contrario, el Estado comenzó a asumir un rol de regulación más decidida del comercio exterior y las finanzas, al tiempo que desplegó, en un contexto de cerramiento de hecho de la economía, políticas de promoción industrial que, entre otros factores,

(3) El batllismo también encontró resistencia en el terreno del debate estrictamente teórico acerca del desarrollo nacional. El mejor ejemplo es el texto de Julio Martínez Lamas (1950) *Riqueza y Pobreza del Uruguay*, Palacio del Libro, Montevideo, una de las críticas contemporáneas más agudas y sistemáticas del proyecto económico batllista.

explican la creciente participación de la producción manufacturera y del mercado interno en la estructura económica uruguaya, sentando las bases del proceso de industrialización sustitutiva y de creciente regulación económica que se desplegaría en los cuarenta. Si el desarrollo de la función productiva del Estado fue primordial en el primer batllismo, mientras que la función reguladora predomina durante el terrismo, en los años cuarenta y cincuenta ambas funciones se potenciarán expandiendo crecientemente la capacidad estatal de intervención económica y social⁴.

1.2. Las funciones del Estado

Según una definición tradicional, el Estado se caracteriza por detentar, en un territorio dado, el monopolio legítimo de la coacción física (*función coactiva*). En este sentido tan básico, el fin de la “guerra del año cuatro” marca un punto culminante en el proceso de consolidación del actor estatal, por cuanto se produce y derrota el último alzamiento armado que desafía el poder de aquél con chances de victoria y se pone fin al reparto de jefaturas políticas departamentales como modalidad concreta de la coparticipación política entre blancos y colorados. En el período militarista el Estado ya había dado un gran salto en la capacidad de control fundado en la fuerza física, alcanzando la supremacía técnica necesaria para reprimir con éxito los habituales desafíos armados al poder estatal. Sin embargo, recién al inicio del período batllista con la derrota de la última revolución blanca de importancia (1904) el Estado alcanzó el monopolio efectivo de la fuerza física.

Junto a esta función esencial, durante esta etapa el Estado uruguayo desarrolla otras tres funciones: productiva, reguladora y social. La *función productiva* –la participación directa del Estado en la generación de bienes y servicios– caracteriza muy especialmente la era del “*primer batllismo*” (1903-1916). Para el batllismo era necesario expandir la participación del Estado-empresario. Según sus propulsores, el intervencionismo estatal arrojaría numerosos beneficios en diversos planos. En el plano económico, la participación del Estado permitiría rebajar el precio, mejorar la calidad de los servicios, incrementar los ingresos del Estado y, concomitantemente, rebajar los impuestos. En el plano social, el Estado-empresario se justificaba fundamentalmente en términos de equidad: la

(4) Acerca de la evolución de las distintas modalidades de intervención del Estado uruguayo en la primera mitad del siglo XX véase: Bertino-Bertoni-Tajam-Yaffé (2000) “La larga marcha hacia un frágil resultado, 1900-1955” en *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía-EBO, Montevideo.

intervención del Estado permitiría “dotar a las clases sociales más numerosas y menos favorecidas de una suma de beneficios que, por otra manera, serían únicamente accesibles a las acomodadas”⁵. Finalmente, en el plano político, los batllistas argumentaron que las nacionalizaciones permitirán frenar el “drenaje” de oro al exterior y, por ende, la consolidación de la “soberanía nacional”.

Impulsado vigorosamente por esta concepción, durante este período quedó configurado el dominio industrial y comercial del Estado, mediante la política de nacionalizaciones y estatizaciones y el establecimiento de monopolios legales (BROU, BHU, BSE, Instituto de Pesca, Instituto de Geología y Perforaciones, Instituto de Química Industrial, entre otras.). Las empresas del Estado, cuya existencia y situación legal no estaba prevista constitucionalmente, adquirieron a través del artículo 100 de la Constitución de 1917, el rango de entes públicos con diversos grados de autonomía y tratamiento presupuestal específicos, diferenciados de la administración central del Estado. La política de estatizaciones fue frenada a partir del “alto de Viera”. Recuperó energía a fines de los veinte en el marco de un “segundo impulso reformista”. En los primeros años 30 un pacto interpartidario entre el batllismo y el nacionalismo independiente hizo posible la creación de nuevas empresas públicas (ANCAP y UTE en 1931). En los años 40, el Estado empresario siguió ampliándose y en la segunda posguerra se produjo una segunda tanda de nacionalizaciones, cuando se incorporaron al dominio industrial y comercial del Estado diversos servicios de transporte (AFE, AMDET, PLUNA) y la producción y suministro de agua potable (OSE).

El despliegue de la *función reguladora* es una de las características más importantes del terrismo, profundizada luego por el neobatllismo. Contra lo que hubiera cabido esperar de un gobierno constituido violentamente en oposición al segundo impulso estatista y reformista del batllismo, el régimen terrista mantuvo y profundizó de esa forma una de las novedades más importantes de la política económica que el Consejo Nacional de Administración había puesto en práctica para enfrentar la crisis. Durante los años del primer batllismo el Estado uruguayo había intervenido fuertemente en el precio de numerosos servicios a través de la producción y provisión directa por parte de empresas públicas. A comienzos de la década del 30, el Estado interviene fuertemente en la economía a través de la regulación de la actividad cambiaria y del comercio exterior. Se establecieron al efecto diversos instrumentos como Control de Cambios (1931), los controladores de exportaciones (1931) e importaciones (1934), el Departamento de Emisión

(5) Mensaje del Poder Ejecutivo de fecha 22/11/11 firmado por José Batlle y Ordóñez y José Serrato, citado en Benjamín Nahum (1993): *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*, EBO, Montevideo.

del BROU (1934). Asimismo, el Estado interviene en el mercado de carnes (el Frigorífico Nacional fue creado en 1928, pero despliega su actividad en los treinta) y en el mercado lechero (CONAPROLE, 1935). Además, a partir del establecimiento de los Consejos de Salarios (estipulados por ley en 1943), el Estado tendrá un papel fundamental en la regulación del mercado laboral. Generalmente, la expansión del sistema de regulaciones tuvo, a tono con los tiempos que corrían, un diseño institucional de corte corporativista. Cada mercado se regulaba descentralizadamente, sobre la base de la negociación (bi o tripartita) de los principales actores involucrados (grupos sociales y agencias estatales)⁶.

El Estado no sólo amplió su intervención en la fijación de precios y en la regulación de mercados. Durante las primeras décadas del siglo, el Estado uruguayo expandió considerablemente su *función social*, asumiendo, empero, un discurso de neutralidad frente a los conflictos sociales. El Estado batllista promueve los derechos de los obreros y se distancia de las patronales, pero evitando establecer un vínculo de representación directa respecto a los trabajadores. Además de la legislación laboral (ley de 8 horas, indemnización por despido, entre otras medidas), la enseñanza (promoción de la participación de la mujer, creación de liceos departamentales, ampliación de enseñanza industrial, exoneración del pago de matrículas y derechos de examen universitarios), la salud (expansión de los servicios de Asistencia Pública y especialización funcional en materia de salud), la vivienda (creación de Banco Hipotecario en 1912), y parcialmente la seguridad social (creación de la Caja de Industria, Comercio y Servicios en 1919, ley de prevención de accidentes de trabajo, régimen de pensiones a la vejez) son aspectos que quedan dentro del campo de acción del Estado batllista inaugurando un recorrido que, marcado por una continua expansión de la función social, culminaría en los años cincuenta.

El golpe de Estado de Terra, pese a que contó con el apoyo decisivo de algunos de los sectores francamente opuestos al reformismo batllista como el herrerismo, no significó un retroceso en el plano de esta función social del Estado, aunque es notorio que el Estado abandonó el “*intervencionismo popular*” y las preferencias obreristas del batllismo inicial (está claro que bajo el autoritarismo terrista a la libertad sindical le fue tan mal como al salario real). La Constitución del 1934, incluso, eleva al rango constitucional muchas de las disposiciones legales consagradas durante el primer batllismo. Las principales innovaciones de esta época son de carácter institucional. Por ejemplo, se crea un Ministerio de Salud

(6) Al respecto de la proliferación de articulaciones de tipo corporativo en el sistema político uruguayo y sus implicancias desde el punto de vista de la regulación económica, véase el trabajo de Jorge Lanzaro (1986): *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*, FCU, Montevideo.

Pública, se reorganiza la seguridad social dando lugar a la unificación de las tres cajas existentes (de Industria, de Comercio, de Servicios Públicos) en una única Caja de Jubilaciones de gestión corporativa, se separa Educación Secundaria de la Universidad de la República (1935) y se crean, en 1937, dos organismos públicos importantes: el Instituto Nacional de la Alimentación Científica del Pueblo y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

Este impulso del terrismo tuvo sin embargo algunas peculiaridades que lo distanciaban del modelo de estado social del primer Batllismo. En tanto las políticas sociales de los primeros treinta años se apoyan en un ideal igualitario y liberal, el espíritu del terrismo es notoriamente más proclive a plasmar en el diseño de sus políticas sociales las desigualdades existentes al tiempo que procura un control vertical desde el Estado a sectores organizados del trabajo y a beneficiarios de estas políticas sociales.

Al recuperar la libre competencia electoral en 1942 Uruguay retorna a la matriz demo-liberal del Estado social favoreciendo, a impulsos de la puja electoral, su masificación. Dos políticas de fundamental significación son aprobadas en 1943. Por un lado los ya mencionados Consejos de Salarios. Por el otro empiezan a operar las Asignaciones Familiares. Uruguay preanunciaba dos pilares básicos del Estado de Bienestar de posguerra: en efecto, en el viejo continente la socialdemocracia otorgaría *status* público a los sindicatos como representantes de los intereses de los trabajadores en tanto la democracia cristiana desarrollaría sistemas de transferencias a las familias con hijos. Durante la década del 50, no se registran innovaciones sistémicas significativas en el plano de las políticas sociales. Apoyado en la base financiera de la bonanza económica derivada de los buenos precios de exportación en tiempos de guerra, el Estado de Bienestar uruguayo alcanzó importantes niveles de cobertura y calidad en sus servicios y transferencias sociales⁷.

1.3. Aspectos organizacionales

Durante su larga etapa de expansión (1904-1958), el Estado uruguayo también fue modificando su conformación. Las tendencias centrales de estas modificaciones son el aumento del número de funcionarios y la diversificación organizacional.

(7) Sobre la evolución de las políticas sociales véase Filgueira, Fernando (1992): "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista", en Carlos Filgueira y Fernando Filgueira: *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Arca-Peitho-Kellogg Institute, Montevideo.

Veamos, en primer lugar, la evolución del número de funcionarios públicos⁸. La Tabla 1 muestra las tendencias principales.

Tabla 1
Funcionarios públicos en Uruguay (1900-1955)

Año	Nº de funcionarios	% sobre población
1900	14.500	1,8
1931	43.220 / <i>crisis 1930</i>	2,4
1941	57.200	2,9
1955	166.000	6,9

Fuentes: Eduardo Acevedo (1934): *Anales históricos del Uruguay*, Montevideo; Eduardo Acevedo Álvarez (1934): *La gran obra de los poderes constitucionales frente a la crisis*, Montevideo, citado en Raúl Jacob (1981): *Uruguay 1928-1938. Depresión ganadera y desarrollo fabril*, FCU, Montevideo; ONSC; INE.

Como puede verse, el estatismo del primer batllismo y los años veinte significó un moderado aumento en el porcentaje de funcionarios públicos en el total de la población: en treinta años esa relación varía en un 0,6%. Sin embargo, entre 1931 y 1955, hay un incremento notable en el empleo público. En los años treinta el peso del empleo público en el total de la población crece más rápidamente pero en forma moderada. Evidentemente, este comportamiento del empleo público está estrechamente relacionado con el impacto de la crisis del 29 en la economía uruguayo (en 1931 había 30.000 desocupados)⁹. El terrismo

(8) En rigor, los dos mejores indicadores para medir el peso del Estado son la carga fiscal (los impuestos como porcentaje del PBI) y el monto del gasto público con relación a la producción total de la sociedad (gasto público como porcentaje del PBI). Lamentablemente no disponemos de series históricas de estos indicadores para todo el siglo. Por ello hemos apelado únicamente al peso del empleo público (número de funcionarios como porcentaje del total de la población), indicador para el cual es posible reconstruir la información del siglo XX en forma relativamente confiable a partir de fuentes primarias y secundarias. No obstante, el uso de este indicador tiene algunas ventajas pues permite captar algunos asuntos que no se pueden observar a través de los otros datos mencionados. El peso del empleo público aporta información sobre las formas en que se produce la articulación entre el Estado y la sociedad, así como sobre el lugar del Estado en la incorporación de la población a los sectores más modernos de la economía.

(9) Frente a la crisis, en octubre de 1931, el batllismo y el nacionalismo independiente acordaron un importante paquete de medidas económicas y sociales que incluían el recurso al empleo público para paliar el aumento de la desocupación y la crispación de la situación social. En este acuerdo se habilitó la designación por cuota política de los puestos administrativos y de servicio de los entes autónomos. Tanto el herrerismo —cuyo líder Luis Alberto de Herrera le endilgó al acuerdo la popular denominación "*pacto del chinchulín*"— como el sector del batllismo liderado por el Presidente Terra se opusieron al acuerdo.

procuró incidir en el mercado laboral fundamentalmente a través de las obras públicas (entre ellas, la construcción de la represa hidroeléctrica de Rincón del Bonete), y no tanto mediante el empleo público.

Este manejo austero del empleo público en tiempos de crisis económica contrasta con el realizado durante el período siguiente. En la era neo-batllista, en pleno auge de la industrialización, el empleo público creció fuertemente. El impulso no provino, como en los treinta, de un contexto económico recesivo. El auge del empleo público en la era neobatllista obedece a otras razones. Como veremos en el apartado siguiente, entre ellas tiene un peso determinante el auge de la competencia política y la modalidad de clientelismo político que acompañó a la actividad política¹⁰.

Desde el punto de vista de la estructura organizacional, el Estado uruguayo también experimentó importantes modificaciones. La tendencia central es hacia la diferenciación funcional, esto es, hacia la formación de agencias estatales especializadas. A nivel de la administración central, hacia 1900, el Poder Ejecutivo se reducía a la Presidencia y los cinco "*departamentos*" (luego ministerios) bajo su dependencia: Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Fomento y Gobierno (Interior desde 1908). Hacia 1930 el Ejecutivo se ha escindido en dos órganos¹¹ de los que dependen un total de siete ministerios: Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Interior, Industrias, Obras Públicas, Instrucción Pública. Dos organismos adquirirán posteriormente rango ministerial: Asistencia e Higiene y la Oficina de Trabajo. La Constitución de 1934 restauró el ejecutivo unipersonal, pero la cantidad de ministerios siguió creciendo, elevándose a nueve a partir de 1935 (Hacienda, Defensa Nacional, Industrias, Instrucción Pública, Interior, Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Salud Pública, Trabajo y Previsión Social y Ganadería y Agricultura). Ésta fue la estructura ministerial que se mantuvo hasta el final del período. Otro indicador del incremento del tamaño del Estado es el presupuesto de la administración central. Su monto total

(10) Cabe considerar además otros dos factores que impulsaron este crecimiento. Por un lado el estancamiento que el sector agropecuario evidenció desde los treinta se prolongó en los cuarenta y cincuenta. Esto perpetuó y aceleró el éxodo rural y el consiguiente crecimiento de la población y la oferta urbana de mano de obra. Este factor estructural contribuye a explicar el crecimiento del empleo público como mecanismo de absorción del "exceso" de fuerza de trabajo. Por otra parte, en estos años, el Estado continuó su expansión funcional e institucional, creando nuevas empresas públicas lo cual necesariamente implicó el aumento del número de funcionarios. Entre los servicios estatizados estuvo el transporte ferrocarrilero que era el mayor empleador del país.

(11) Presidencia y Consejo Nacional de Administración. Esta organización bicéfala del Poder Ejecutivo fue establecida en la Constitución de 1917.

crece un 150% entre 1900 y fines de la década del 20 (pasa de un 9,7 % del PBI en el presupuesto 1904-1905 a un 11,7 % en el presupuesto 1927-28), para duplicarse entre 1930 y 1955¹².

Junto a la diferenciación funcional de la administración central, y atendiendo a la ya mencionada función productiva, el Estado generó organizaciones que pasaron a integrar su expansivo dominio comercial e industrial. Durante este período se pueden reconocer dos tandas de nacionalizaciones y estatizaciones (1911-1916 y 1947-1951). Más allá del ritmo de creación de nuevas empresas públicas, la expansión estatal está dada también por el crecimiento del volumen y la operativa de las empresas existentes (esto es especialmente notorio en el caso del sistema financiero estatal). La magnitud de esta expansión queda evidenciada si se tiene en cuenta que, mientras que en la administración central el número de funcionarios se duplicó entre 1936 y 1955, en cambio en los entes autónomos y servicios descentralizados (incluidos los entes comerciales e industriales del Estado) la plantilla se multiplicó por seis en el mismo período.

Asimismo, y para atender el incremento en su función reguladora, incorpora también instituciones de inspiración corporativa, con representación de los grupos sociales involucrados. Administración central, empresas e instituciones "*mixtas*", y gobiernos departamentales, contribuyen a dibujar la silueta compleja, altamente descentralizada y crecientemente extendida, del Estado uruguayo hacia mediados de siglo.

1.4. La lógica política y el espacio técnico en la construcción del Estado uruguayo: del profesional del Estado al profesional de la política electoral de masas

A pesar de que el crecimiento del número de funcionarios y la complejización de la estructura organizacional están intensamente asociados al progresivo desarrollo de las actividades del Estado como empresario y también como ente regulador de cada vez más amplios aspectos de la vida económica y social del país, para comprender la evolución de las estructuras estatales es preciso analizar también la politización de la Administración Pública. Las unidades administrativas al recibir constantemente más personal, se van desagregando, pero no lo hacen siempre siguiendo únicamente un patrón funcional, sino también debido al impulso del patronazgo político.

(12) Información tomada de Bertino-Bertoni-Tajam-Yaffé (2000): "La larga marcha hacia un frágil resultado, 1900-1955" en *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía-EBO. Montevideo.

Los años que van desde principios hasta mediados del siglo XX no son solamente los del aumento del rol del Estado. También son, en buena medida, los del ciclo de fortalecimiento y caída de la capacidad técnica de las estructuras estatales. Tanto en la administración pública como en las empresas del Estado, existe un fuerte control político-partidario de la burocracia: la pertenencia partidaria influye decisivamente en la carrera administrativa, más allá de las aptitudes técnicas y las destrezas profesionales. De esa forma el predominio de la lógica política, asociada a la competencia partidaria entre blancos y colorados, resiente crecientemente la lógica y la racionalidad estrictamente técnico-funcional. La construcción de la maquinaria estatal y de su burocracia es controlada por los partidos tradicionales (Blanco y Colorado) y ello impregna decisivamente las formas concretas en que el Estado crece y funciona.

Al mismo tiempo que los partidos controlan el proceso de construcción de la maquinaria estatal y de su burocracia, se controlan entre sí. En esta dirección apunta la construcción de un sistema electoral que irá acentuando sus tendencias pluralistas, estimulando una cada vez mayor participación de la oposición en el gobierno¹³ y en los organismos de control externos al Ejecutivo¹⁴. A medida que avanza el siglo, esta creciente participación de la oposición en el gobierno, sumada al aumento progresivo en la frecuencia de las consultas populares (para Presidente, Consejeros, Senadores, Diputados y Ediles), contribuyó a la profesionalización de la política y a la creación de un cuerpo de dirigentes políticos intermedios (más allá de los representantes políticos parlamentarios y los Ministros). Si a eso le añadimos el fuerte proceso de estatización de servicios públicos y sociales de la época, no es de extrañar la formación de una "clase"

(13) En la Asamblea Nacional Constituyente emergida de las elecciones de julio de 1916 se produjo un acuerdo interpartidario (la denominada Comisión de los 8) que sentó las bases de la reforma constitucional de 1917. En la propia Constitución se incorporaron mecanismos de coparticipación. Entre ellos, se destaca la colegialización del Ejecutivo. Asimismo, también merece ser destacado el artículo 100 de la Constitución de 1917 que otorgó rango constitucional a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y estableció que los Consejos Autónomos de estos organismos serían designados por el Consejo Nacional de Administración (hasta entonces lo eran directamente por el Presidente), con lo cual se aseguró la participación de la oposición a través de sus consejeros en el CNA.

(14) Es el caso de la Corte Electoral (1924), el Tribunal de Cuentas (1934), y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (1952). Para la elección de sus miembros se exige una mayoría especial de 2/3 de la Asamblea General. Esto significó, en un sistema político como el uruguayo (bipartidista y con elección proporcional de diputados desde 1919 y de senadores desde 1942), la realización de acuerdos y compromisos que garantizaron la co-participación política en este tipo de organismos.

de políticos-burócratas que irá marcando cada vez más el dominio de los partidos sobre la maquinaria estatal¹⁵.

La dinámica de competencia inter e intra-partidaria que se va desarrollando auspicia esa suerte de profesionalización de la política y el control partidario de la maquinaria estatal. La misma también pondrá algunos contrapesos importantes a su politización descontrolada. El control mutuo por parte de los partidos políticos y de las fracciones dentro de los partidos, mediante la representación proporcional, que facilita la presencia de las minorías en el parlamento, así como la coparticipación, que le permite a la oposición fiscalizar la gestión pública desde el interior de las agencias del Estado, fueron durante mucho tiempo un límite a las aspiraciones personalistas de uso de la maquinaria estatal en beneficio propio.

De todos modos, y a pesar de que este control mutuo de los partidos fue una barrera importante para el uso patrimonialista de la administración pública, la racionalidad técnica, que tan profundamente había dejado su huella en tiempos del primer batllismo, fue siendo paulatinamente desplazada por la política particularista. Los ingenieros y expertos en finanzas públicas debieron retroceder ante el avance de la política de masas y los caudillos del "club político", que dinamizaron la política nacional entre la segunda posguerra y la crisis del medio siglo.

(15) Luego de la ruptura terrista, el reestablecimiento del pluralismo democrático en el año 1942 terminó por ampliar fuertemente la base de la representación política de los partidos a nivel parlamentario, así como de las redes clientelísticas que se tejieron en la administración pública. En ese año, volvieron a tener representación política el batllismo neto y los blancos independientes (que habían quedado afuera en el período anterior), pero el herrerismo, es decir, el Partido Nacional, es marginado del reparto de cargos político-burocráticos (del que había participado en el período anterior). En las elecciones de 1946, el batllismo, al no lograr mayorías absolutas en un sistema electoral caracterizado por la proporcionalidad integral, se vio obligado a pactar con el herrerismo. A partir del año 1948, cuando se produce lo que Herrera denominó la "coincidencia patriótica" suscrita entre él y Luis Batlle, el elenco político tradicional en su conjunto participó de la distribución de puestos políticos y burocráticos. Este fenómeno de inclusión de toda la clase política, sumado al aumento considerable de la oferta electoral (aumento del número de listas de candidatos) que se venía produciendo a partir de 1942, llevó, en un sistema de acumulación de votos de las listas y de los sublemas, a que los candidatos de primer nivel que logran cargos de representación en el Ejecutivo o bancas parlamentarias, recompensaran con puestos políticos y burocráticos a los candidatos de las listas que no resultaban electos para cargos representativos, pero que le permitieron acumular votos en su sublema y en consecuencia acceder a sus cargos. Si a eso añadimos la inclusión de toda la clase política en la competencia electoral y la necesidad de llegar a compromisos intra e interpartidarios debido a la falta de mayorías absolutas en el Parlamento, se puede explicar la enorme extensión horizontal de la base clientelística partidaria en el interior de la maquinaria administrativa pública experimentada en este período.

Un Estado empresario, regulador y social, que amplió sus funciones, estructuras y personal y que se pensó siempre como clave de un proyecto de desarrollo nacional se vio crecientemente puesto al servicio de las pujas inter e intra-partidarias. Una clase política profesional insinuada en el primer batllismo se consolidó en este período. Menos visible es su transformación. En efecto, de ser una elite orientada a la promoción del desarrollo y especializada en la gestión del Estado, esta clase profesional devino crecientemente en una elite democrática especializada en la competencia electoral y en la distribución de la abundancia. Las empresas creadas para forjar soberanía nacional trasmuraron en espacios de clientelismo por la vía de los empleos, las regulaciones apoyadas en una fe intervencionista en pos de mercados eficientes y sociedades más igualitarias derivaron en bienes de intercambio político, y las políticas sociales como pilares de integración y equidad social se transformaron en moneda de cambio electoral con individuos y sectores sociales. De esta forma la capacidad técnica del Estado, y con ella su eficiencia y su viabilidad fiscal, fue progresivamente resentida por la primacía de la lógica político-partidaria fuertemente asociada a la competencia electoral.

Al comenzar la década del cincuenta, la sociedad que podía observarse a primera vista parecía la que idearon los elencos políticos que se hicieron cargo de la conducción del Estado en el novecientos: rica, moderna, igualitaria, integrada y soberana. Pero esta apariencia descansaba en una inserción internacional del país y de sus productos de exportación excepcionalmente favorable. El fin de la guerra de Corea mostraría los límites de este modelo de desarrollo, de política y de Estado.

2. Segunda fase: el amortiguado repliegue del Estado (1959-2000)

2.1. Crisis y proyectos

A mediados de los años cincuenta la economía uruguaya entró nuevamente en crisis. Sus principales indicadores fueron el saldo desfavorable del comercio exterior, la inflación y el estancamiento productivo. Como en otras coyunturas económicas similares (1890, 1913 y 1929), los uruguayos volvieron a debatir intensamente acerca de los caminos del desarrollo nacional y, más específicamente, acerca del papel que el Estado debía jugar en él. Hacia fines de los cincuenta y comienzos de los 60 se esbozaron dos proyectos de reforma del Estado: por un lado, un proyecto *liberal*, que proponía disminuir la incidencia del Estado en la economía, para que la iniciativa privada pudiera desplegar toda su energía creadora; por otro lado, un proyecto *desarrollista*, que hacía hincapié en

augmentar la capacidad política y técnica del Estado, para permitirle jugar un papel central en el impulso al desarrollo planificado de la economía. Aunque el segundo proyecto obtuvo algunas victorias significativas, en líneas generales acabó primando el proyecto liberal¹⁶. El signo ideológico predominante de la larga etapa que va desde fines de los años 50 hasta fin de siglo es, pues, ideológicamente opuesto al que caracterizó la época batllista. Las últimas cuatro décadas del siglo XX en Uruguay son los años de la “*amortiguada*” retracción del papel del Estado.

Frente a la crisis de mediados de los cincuenta emergieron en el debate público uruguayo dos propuestas de reforma diferentes, pero firmemente ancladas en tradiciones ideológicas bien arraigadas. Una, recuperaba el viejo discurso liberal, reivindicaba el papel del Mercado y cuestionaba los “*excesos*” del Estado batllista. La otra, combinaba la tradición dirigista con el discurso racionalista tan característico de la tradición “*principista*”. El proyecto desarrollista clamaba por una política científica, y por un desarrollo económico y social racionalmente orientado por el Estado. Para la primera, Uruguay precisaba *menos* Estado; para la segunda, un Estado *diferente*. Sin comprender la lógica de estas alternativas no es posible entender la evolución del Estado uruguayo durante las últimas cuatro décadas.

A fines de los años 50, la alternativa liberal de reforma del Estado era defendida fundamentalmente por el Partido Nacional. Fieles a su enfoque tradicional, para los nacionalistas la economía uruguaya estaba “*enferma por un dirigismo exagerado y equivocado*”. El blanco principal de sus críticas era el sistema de tipos de cambio múltiples y las instituciones que lo implementaban, especialmente, el “*templo de la dictadura económica*”, el Control de Exportaciones e Importaciones creado por la Ley 10.000 en 1941. Para los nacionalistas, el camino del progreso pasaba por eliminar el “*paternalismo*” estatal, ampliar el campo de acción de los empresarios, terminar con el “*feroz dirigismo*”, permitiendo el libre juego de oferta y demanda, y auspiciando la competencia¹⁷. Paulatinamente, el discurso liberal también logró ir ganando espacio dentro del Partido Colorado. Paradójicamente, en este renacimiento de la vieja tradición “*riverista*” jugará un papel fundamental el Dr. Jorge Batlle. Bajo su influjo, la lista 15 abandonará las posturas dirigistas y proteccionistas que la caracterizaron en tiempos de Luis Batlle, y pasará a impulsar la apertura económica,

(16) Fuera de los partidos tradicionales, en el campo de los “*partidos de ideas*” y del movimiento sindical, fue ganando terreno una alternativa de cambios estructurales de fuerte contenido antiimperialista, estatista y obrerista. Esta propuesta, a partir del Congreso del Pueblo en 1965, adoptará el lenguaje y numerosas propuestas del enfoque desarrollista.

(17) Las expresiones entrecuilladas fueron tomadas del “Mensaje del Proyecto de Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria” y del libro *La Reforma cambiaria: ¿Monstruo o mártir?*, de Juan E. Azzini, editorial Amalio Fernández, Montevideo, 1970.

la desregulación de los mercados y la iniciativa privada. La victoria del Partido Nacional en las elecciones de 1958 es el mojón fundamental que marca el inicio de la etapa de liberalización del Estado uruguayo. La Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria aprobada a instancias del nuevo gobierno en diciembre de 1959 es el punto de partida de este largo ciclo de reformas.

Paralelamente al ascenso del liberalismo, a comienzos de los años 50 comenzó a ganar terreno una crítica del Estado uruguayo sustancialmente distinta de la que provenía de la doctrina liberal. Este enfoque alternativo se preocupaba menos por el volumen de la participación del Estado que por la forma concreta en que ella se manifestaba. El problema, mirado desde este ángulo, no era tanto el dirigismo estatal sino su empirismo, su falta de fundamentos científicos. Esta crítica, como la liberal, también podía reclamar el privilegio de estar apoyada en una arraigada tradición ideológica: desde su nacimiento como país independiente, los "doctores" formularon una severa crítica racionalista de la política "caudillista", argumentando que se basaba en "irracionales" adhesiones personales, cuando debería sustentarse en programas de principios. Aunque la tradición racionalista había alcanzado, en tiempos de Batlle y Ordóñez, una victoria rotunda, a mediados de los años 50 la mayor parte de la intelectualidad pensaba que, una vez más, la política "caudillista" había logrado imponerse a la política "principista". El resurgimiento de la crítica racionalista a la "política criolla" fue particularmente visible en la prédica de la revista *Marcha*, orientada por el Dr. Carlos Quijano, y en los trabajos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, dirigido por el Cr. Luis Faroppa.

El lanzamiento de la "Alianza para el Progreso" del Presidente John F. Kennedy en marzo de 1961 estimuló fuertemente la expansión del enfoque racionalista. La mecánica de funcionamiento de la "Alianza" supeditaba la ayuda externa a la formulación por parte de cada país de "programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente"¹⁸. En ese marco, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), dirigida por el Cr. Enrique Iglesias, formuló un voluminoso Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 (PNDES). El enfoque subyacente en el Plan coincidía con la alternativa liberal en la necesidad de realizar cambios estructurales y en la importancia de racionalizar el "indiscriminado intervencionismo" estatal. Sin embargo, enfatizaba que el Estado estaba llamado a jugar un papel fundamental en la orientación y promoción del desarrollo económico y social. La acción del Estado

(18) Fragmento del primer punto del capítulo "Requisitos básicos para el desarrollo" de la Carta de Punta del Este. CIES, *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria*, Washington, D.C., Unión Panamericana, 1961, p.12.

debía superar sus dos principales defectos, el empirismo y la falta de coordinación, estructurándose en torno a un plan global de desarrollo, "científicamente" elaborado.

De acuerdo con el diagnóstico realizado en el marco de la preparación del PNDES, el Estado uruguayo no estaba capacitado para desarrollar las importantes funciones que se le asignaban en el "despegue". Por eso mismo, para los planificadores de la época era fundamental llevar adelante una profunda reforma administrativa, dirigida a elevar rápidamente la capacidad política y técnica de las estructuras del Estado uruguayo. Para ello se recomendaban, entre otras, las reformas siguientes: formación de oficinas de asesoramiento técnico, modernización de los procedimientos administrativos, estímulos y capacitación para los funcionarios, modernización de la técnica presupuestal, reorganización institucional para fortalecer el Poder Ejecutivo y para superar las autonomías excesivas.

2.2. Funciones del Estado

La función reguladora del Estado, que alcanzó su cota máxima en los años 40 y 50, experimentó un paulatino declive durante los últimos 40 años. La visión que empieza a prevalecer es opuesta a la que guió la expansión durante las primeras décadas: la intervención pública en los mercados no favorece el desarrollo económico y social. La tendencia general es, por ende, hacia la liberalización de los precios y la desregulación de los mercados.

El primer paso en esta dirección fue la ya mencionada Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (1959) que, entre otras medidas liberalizadoras, derogó el sistema de tipos de cambio múltiples. De todos modos, durante más de una década, a través de la utilización del mecanismo de las detracciones y recargos, y a través del recurso al doble mercado, el Estado siguió interviniendo fuertemente en la pugna distributiva. A mediados de los 70, la transición hacia el tipo de cambio único se completó¹⁹. La onda expansiva del liberalismo fue alcanzando otros precios. Por ejemplo, a fines de los años 70 el Estado dejó de fijar administrativamente los precios agropecuarios; a comienzos de los 90, se desmanteló el mecanismo tradicional de regulación del nivel salarial privado (los Consejos de Salarios dejaron de convocarse).

(19) Poco después, el Estado se embarcó en un plan de estabilización de precios ("la tablita", 1978-1982) que suponía, nuevamente, una fuerte intervención política en el precio del dólar. Curiosamente, como había pasado a fines de los años 60 durante la experiencia de la COPRIN, algunos de los más entusiastas impulsores del viraje hacia el liberalismo económico (como Ramón Díaz y José Gil Díaz) legitimaron y propiciaron decididamente la intervención política en los mercados en nombre del combate a la inflación.

A partir de 1959 el Estado uruguayo también modificó su política industrial. Durante los años 60 y 70, la acción del Estado se inspira más en el libreto desarrollista que en la partitura liberal. La desarrollista deja su huella en el amplio conjunto de políticas sectoriales implementadas durante los 60 y comienzos de los 70: desde la ley 13.268, que creó el mecanismo de los reintegros, hasta la *Ley de Promoción Industrial (N° 14.178)* aprobada en 1974 en el Consejo de Estado, pasando por los mecanismos de promoción sectorial aprobados en el segundo lustro de los sesenta (producción arroceras, pesquera, forestal, automotriz, cítrica, frutícola, hortícola, etc.). La concepción subyacente en todas estas disposiciones es similar: el Estado decide transferir recursos —mediante mecanismos tributarios o crediticios— hacia determinados sectores productivos por considerarlos de “*interés nacional*”²⁰. Casi siempre, la promoción del Estado está orientada a favorecer a los sectores con capacidad exportadora. Comienza la era del “*crecimiento hacia fuera*”, y de la expansión de las exportaciones “*no tradicionales*”.

La política de promoción de exportaciones perdió fuerza sobre fines de los 70, cuando el equipo económico impulsó la apertura comercial y, simultáneamente, implementó un programa de estabilización de precios (“la tablita”). Durante los 80 y 90, la promoción sectorial será la excepción y no la regla. De todos modos, incluso durante estos años, se establecieron importantes incentivos a algunos sectores productivos (forestación y reconversión del sector vitivinícola). Cuando se observa la evolución de esta función estatal desde 1959 en adelante, la tendencia general es hacia el desmantelamiento de los mecanismos de promoción que caracterizaron la política industrial del Estado durante las primeras cinco décadas del siglo: de la promoción “*indiscriminada*” de la industria sustitutiva de importaciones a la promoción “*selectiva*” de industrias de exportación; y del uso intensivo de las exportaciones no tradicionales a un empleo cada vez más acotado de incentivos sectoriales.

El retroceso del estatismo y el incremento del papel de la actividad privada también se constatan en la evolución de la *función social* del Estado uruguayo durante las últimas décadas. Sin embargo, la reorientación hacia el mercado es menos tajante aquí que en el terreno económico. La explicación de esta relativa asimetría es muy sencilla: mientras que en el plano de la dinámica económica el país cuenta con un discurso liberal bien arraigado, en el terreno de las políticas sociales la visión liberal ha emergido mucho más tibia y tardíamente. En los años 60, mientras que en el plano del modelo de desarrollo se confrontaban fuertemente

(20) Sobre el papel decisivo de los incentivos sectoriales en la expansión de las exportaciones no tradicionales puede consultarse Macadar, Luis (1981): “*Uruguay 1974-1980: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*”, CINVE-Editiones de la Banda Oriental, Montevideo.

visiones liberales con apuestas más estatistas, los principales actores políticos coincidían en cuanto a asignar al Estado el papel central en la provisión de servicios sociales. Esta convergencia ideológica en torno al paradigma desarrollista es particularmente visible en la política de vivienda y en la política educativa. Recién a comienzos de los 90, comenzará a ganar terreno la visión liberal²¹. En el campo de la seguridad social también hay que esperar a los años 90 para encontrar un importante, aunque no radical, viraje hacia el mercado²²: la reforma de 1996 autorizó la actuación de empresas privadas en la administración de los fondos de pensión, pero en el marco de un sistema mixto de capitalización y reparto. En cuanto a la política de salud, aunque se registra un incremento en la participación del sector privado, esto no obedece a una política sino a una reacción de los consumidores ante la caída drástica de la calidad del servicio prestado por el Estado y su preferencia por el sistema mutual (que de todos modos cuenta con subsidio del Estado).

El soplo liberal también alcanzó la *función productiva* del Estado. Los *servicios públicos* experimentaron dos transformaciones diferentes. En primer lugar, cambió el criterio de fijación de las tarifas: ante la crisis financiera de los años 60, se abandonó el criterio social, que había constituido uno de los fundamentos básicos de la política de nacionalizaciones, para adoptar el criterio de las tarifas “*realistas*” (que le permitan a las empresas autofinanciarse). Este cambio supuso una modificación de las prioridades pero no del tipo de gestión del nivel tarifario: las tarifas siguieron estrictamente atadas a decisiones políticas. En segundo lugar, más recientemente, el Estado uruguayo ha recorrido el camino opuesto al de comienzos de siglo, habilitando la participación del sector privado en la prestación de ciertos servicios (generación de energía eléctrica, telefonía celular, seguros, explotación del puerto de Montevideo, navegación aérea, etc.), derogando, total o parcialmente, algunos monopolios públicos existentes. Más que hacia una estrategia de privatizaciones, Uruguay se fue encaminando hacia una política de desmonopolizaciones y de asociaciones entre el sector público y el capital privado.

(21) En diciembre de 1968 fue aprobada la *Ley de Vivienda*. Esta norma, que recogía las ideas centrales del Plan de Vivienda de la CIDE, permitió la recapitalización del Banco Hipotecario y la expansión de la participación estatal en la construcción de viviendas, especialmente durante la década del 70. Por otro lado, también la política educativa ha virado hacia un mayor papel del Estado. Desde los tiempos del Ministerio de Juan Pivel Devoto (1963-1966) hasta la Reforma Educativa de Germán Rama (1995-1999), ha apuntado a ampliar la cobertura por parte del sistema público, a planificar la política y a coordinar la prestación del servicio entre las instituciones involucradas.

(22) Las modificaciones anteriores, incluso las impulsadas por la dictadura en 1979, sólo habían incorporado correcciones menores, y reforzado la intervención del Estado.

Finalmente, en lo que hace a la *función coactiva* del Estado cabe anotar que durante este período, la guerrilla urbana desafió el monopolio estatal de la violencia legítima. Durante casi una década, el Estado pugó por restablecer el monopolio de la violencia física. En el marco del combate a la "subversión", las fuerzas armadas cobraron un protagonismo especial que desembocó en el golpe de 1973. Entre esa fecha y 1985 la dictadura militar privilegió la función coactiva del Estado. Poseyó el monopolio de la coerción física, aunque no el monopolio legítimo de dicha coerción. La amenaza más o menos inmediata de coerción y su ejercicio directo, antes que la legitimidad de quien la ejerce, se constituyó, como tal vez nunca lo había hecho antes,* en nuestra historia del siglo XX, en la base política y social del "orden nacional".

2.3. Aspectos organizacionales

Las principales tendencias en la evolución de la estructura del Estado uruguayo a partir de 1959 son el tardío comienzo de la tendencia descendente en el número de funcionarios públicos y la temprana y profunda reorganización del diseño institucional.

Tabla 2
Funcionarios públicos en Uruguay (1969-1999)

Año	Nº de funcionarios	% sobre población
1969	213.001	7,4
1985	258.000	8,7
1990	272.000	8,8
1995	256.000	7,9
2000	223.619	6,8

Fuentes: ONSC, INE.

En primer lugar, como puede verse en la Tabla 2, el número de funcionarios públicos empieza a descender recién en los años 90, durante el gobierno del Dr. Luis A. Lacalle. Antes, incluso durante los años de los gobiernos doctrinariamente más liberales (los colegiados del Partido Nacional y la dictadura militar), el número de funcionarios no cesó de aumentar. El incremento de los funcionarios durante los colegiados blancos no puede comprenderse a partir de razones ideológicas. Muy por el contrario, obedece al fuerte dinamismo que la lógica clientelística adquirió durante los años 60, en el marco de la crisis económica. Durante el gobierno militar

el aumento del número de funcionarios se registró fundamentalmente en los Ministerios del Interior y Defensa Nacional. El incremento que se constata en el primer gobierno democrático, entre 1985 y 1990, se explica fundamentalmente por la reincorporación de cerca de 11.000 funcionarios destituidos por la dictadura a sus cargos en el Estado. A su vez, en la disminución del número de funcionarios a partir de 1990, jugó un papel importante la Ley Nº 16.127. Esta norma, además de reiterar la prohibición de ingresar a la función pública (establecida en el período anterior), estableció un sistema de incentivos al retiro de los funcionarios.

A partir de la reforma administrativa impulsada durante el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999), el número de funcionarios públicos siguió disminuyendo, pero siguiendo una lógica distinta a la del período anterior. Con el objetivo de evitar que siguieran abandonando el Estado los funcionarios más capacitados (son éstos los que, por regla general, se acogen al régimen de incentivos para el retiro de la función pública, debido a sus mayores posibilidades de inserción en el sector privado), se implementó en el ámbito de la Administración Central un sistema de declaraciones de excedencias no voluntarias. Esto pudo hacerse a través de disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto 16.736, que preveía una reorganización de los Ministerios (identificando actividades sustantivas y no sustantivas en cada Unidad Ejecutora que los componen), seguida de una reestructura de puestos de trabajo acorde a los requisitos organizacionales derivados del ajuste de la organización ministerial, y que finalmente debía derivar en una declaración de excedencia de aquellos cargos y funciones contratadas consideradas como tales²³.

Como consecuencia de esta reforma, los Ministerios civiles de la Administración Central (que son aquellos en los que se concentró la reforma), observaron una reducción, entre 1995 y 1999, de 10.045 funcionarios, es decir, de un 23% de sus funcionarios públicos²⁴. Teniendo en cuenta que la Ley 16.697 del año 1995, decreta una vez más el cierre durante diez años del ingreso a la función pública, en el total del aparato del Estado se observa una disminución de 23.381 funcionarios públicos. Merece destacarse que, si bien en este último período que va desde 1995 a 1999, la Administración Central es la que más funcionarios pierde (como consecuencia de la reforma de la que hablamos), desde la reinstauración democrática el sector que más

(23) Lamentablemente -a los efectos de una mejora efectiva de la productividad del sector- esta lógica no se siguió en la mayoría de los Incisos, ya que en muchos casos las declaraciones de excedencia terminaron siendo "voluntarias" en lugar de ser coactivas sobre la base de criterios de eficiencia organizacional. Véase al respecto: Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado, "La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 11, ICP-FCU, 1999.

(24) Datos tomados de Narbondo y Ramos, *ob. cit.*, sobre cálculos propios sobre la base de información proporcionada por la ONSC.

funcionarios viene perdiendo ha sido el de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (16.611 funcionarios menos entre 1985 y 1998²⁵), lo que se explica por el temprano y continuo proceso de modernización de las empresas públicas que se viene realizando en el país. En cambio, los organismos de enseñanza y los Gobiernos Departamentales han venido aumentando el número de funcionarios públicos²⁶.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la estructura, la reforma constitucional de 1966 incorporó profundas modificaciones en el aparato estatal. La enmienda, denominada “reforma naranja” y auspiciada por las principales fracciones del Partido Nacional y del Partido Colorado, recogía –casi textualmente– las principales innovaciones constitucionales recomendadas en el capítulo administrativo del PNDES de la CIDE. Fue, según sus propios redactores, una reforma “*filosóficamente desarrollista*”²⁷: buscaba crear las condiciones institucionales que le permitieran al Estado desempeñar el papel de promotor y orientador del desarrollo económico y social. Entre otras modificaciones dirigidas a incrementar la capacidad política y técnica de las estructuras del Estado, la reforma incorporó las innovaciones siguientes: aumentó el número de Ministerios (pasó de 9 a 11), creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art.230)²⁸, el Banco Central (art.196), el Banco de Previsión Social (art. 195), la Oficina Nacional de Servicio Civil (art.60), consagró la modernización de la técnica presupuestaria, adoptando el Presupuesto por Programas. Durante las décadas siguientes se incorporaron algunas otras de las reformas institucionales defendidas en el PNDES: en 1974 se creó la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y el Ministerio de Vivienda y Promoción Social²⁹; en 1986, la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

(25) Incluyendo los 1.788 empleados que quedaban a la fecha en el Correo y los 4.465 del BPS, ambos organismos que a partir de 1996 pasaron a este sector. Datos de la ONSC.

(26) Los que más se destacan son ANEP, con cerca de 12.000 funcionarios más entre 1985 y 1998, y las Intendencias, con un aumento de más de 4.000 funcionarios en el mismo período.

(27) Véase al respecto: Sanguinetti, Julio y Álvaro Pacheco Seré, *La nueva constitución*. Alfa, Montevideo, 1971, especialmente el Cap. II, “Filosofía de la Reforma” (pp. 21-34).

(28) La institucionalización del planeamiento, esto es, la transformación de la CIDE en OPP, no fue un ejercicio retórico, mera “literatura del desarrollo”: durante los años 70, la oficina de planificación jugará un papel muy importante en el diseño y coordinación de las políticas del gobierno. Durante 1972 y bajo la dirección de Ricardo Zerbino y Alberto Bensión, la OPP elaboró un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, para el período 1973-1977. Este Plan –en el que se combinan concepciones desarrollistas con enfoques liberales– será la matriz fundamental de las políticas públicas uruguayas durante la década del 70. Sobre la relación entre el Plan de la CIDE y el Plan de la OPP ver: Garcé, Adolfo, “La partitura, la orquesta, el director y algo más”, en Lanzaro, Jorge (coord.), *La “segunda” transición en el Uruguay*, FCU, Montevideo, 2000.

(29) Este organismo será suprimido en 1977. En 1991, se creará el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley 16.112).

Mientras que las principales propuestas del PNDES de reforma administrativa fueron incorporadas en el diseño estatal, el único intento profundo de remodelar la estructura del Estado sobre la base de principios liberales –la Ley de Empresas Públicas (N° 16.211)– fue frenado por una extensa coalición política. El referéndum popular realizado el 13 de diciembre de 1992 derogó 5 artículos muy importantes de dicha norma, entre otros, los que autorizaban al Poder Ejecutivo a conceder u otorgar permisos a privados para la explotación de servicios públicos nacionales y el que posibilitaba la asociación de ANTEL con empresas privadas. La ley suprimió ILPE (Industria Lobera y Pesquera del Estado) y autorizó a PLUNA a asociarse a otras empresas. Por lo tanto, el Estado uruguayo no sufrió privatizaciones importantes. Pese a la profundización de las reformas liberales en los años 90, su estructura administrativa sigue siendo muy similar a la que surgió de la reforma “*filosóficamente desarrollista*” de 1966.

2.4. La lógica política y el espacio técnico en la retracción del Estado uruguayo: la tozuda persistencia del clientelismo, su repliegue y transformación

Desde los años 60 hasta ahora se registraron numerosos intentos de aumentar la productividad de la administración pública. La primera gran ofensiva a favor de la racionalización de la administración fue, como hemos visto, la propia reforma constitucional. Luego de la restauración de la democracia se verificaron dos nuevos empujes: durante el gobierno del Dr. Lacalle, el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE); durante la segunda Presidencia de Sanguinetti, la reforma de la Administración Central liderada por el Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado (CEPRE)³⁰.

Al impulso del PRONADE se deben algunas normas importantes en la modernización del funcionamiento del Estado como el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF) y el Decreto 500/91 sobre el Nuevo Procedimiento Administrativo. El enfoque teórico que predomina en la actuación del PRONADE es que la desburocratización es, antes que nada, un cambio en la cultura organizacional dirigido a poner el centro de atención en el “cliente”. La Reforma del CEPRE, por su parte, apuntó en dos grandes direcciones: en primer lugar, a reorganizar la estructura administrativa de los Ministerios a partir de una definición de las funciones (“*los cometidos*”

(30) El PRONADE fue creado por el Decreto N° 257/990 (28 de mayo de 1990) y liderado por el Cr. Alberto Sayagués. El CEPRE se origina en la Ley de Presupuesto N° 16.736 (5 de enero de 1996). Su Secretario Técnico fue el Cr. Eduardo Cobas.

sustantivos”) de cada Ministerio y de sus diversas reparticiones (a lo que ya hemos hecho mención); en segundo lugar, a la creación de un sistema de evaluación de la gestión por resultados y de un sistema integrado de información financiera. Asimismo, continuando un proceso que ya había empezado durante la primera presidencia de Sanguinetti, se realizan consultorías y programas de modernización en la gestión de las empresas del Estado.

Sin embargo, detrás de estas medidas concretas, el período aquí analizado admite claramente algunas subdivisiones. Entre 1958 y 1973 la lógica clientelar no se modificó sustantivamente. La dictadura colocó un paréntesis a esta pauta de relacionamiento entre partidos, Estado y sociedad aunque no la suprimió completamente. Ahora bien, a partir de 1985 a la fecha, resulta claro un triple movimiento del clientelismo cuyas fases a modo sintético pueden denominarse repliegue, mutación, y refugio.

Repliegue

En primer lugar resulta indudable que se ha producido una tecnificación de la política en la última década y media. El político profesional ha dado paso al especialista, el economista y el planificador en muchas áreas del Estado. La conformación del personal y mandos medios y superiores de la OPP, el Banco Central, el Banco República y otras entidades estatales atestiguan este giro. Por su parte, la reforma educativa muestra nuevamente un ascenso de la lógica técnica sobre la política. Sin embargo esto no debe confundirse con la tecnocratización de la política. Uruguay y su Estado siguen siendo partidocéntricos. Lo que implica esta afirmación es que los partidos de buena o mala gana han otorgado en sus propias filas y en su gestión estatal un mayor poder a los técnicos. El repliegue del clientelismo y de su incidencia en la morfología, tamaño y funciones del Estado posee referentes empíricos más concretos aún. Cabe mencionar al menos tres transformaciones que la propia clase política ha aceptado y que cierra y mucho, tradicionales canales clientelares y particularistas.

En primer lugar, en 1995, antes de la reforma jubilatoria de las AFAP se aprobó una modificación sustancial al régimen previsional: la historia laboral. En tanto en el pasado se podía acceder a jubilaciones mediante la declaración jurada de dos testigos del trabajador en cuestión (lo cual permitía manejos clientelares evidentes), a partir de la definición de 1995 sólo la historia laboral pertinentemente documentada se admite como causal jubilatoria.

En segundo lugar, como ya se ha dicho, después de la restauración de la democracia se prohibió la creación de cargos presupuestales en el Estado. Una fuente fundamental de clientelismo fue cerrada, aunque persisten dos espacios

de discrecionalidad que se utilizarán cada vez más y que contribuyen a entender la mutación del clientelismo: la contratación (individual o de obra del Estado a particulares) y el pase en comisión o movilización horizontal del funcionariado público. Por último, desde la administración nacionalista de Luis Alberto Lacalle se inaugura la modalidad de rendición de cuenta “gasto cero” o “artículo único”. Ello implicó que la tradicional puja distributiva que corporaciones, particulares y fracciones partidarias desarrollaban a lo largo de los períodos interpresupuestales (cuatro rendiciones de cuentas que operaban en realidad como minipresupuestos) son suprimidas. Con ello desapareció un instrumento básico de las políticas particularistas de “lobby” e intercambio de favores características de nuestro sistema político.

Finalmente, resulta claro también que el aumento en la eficiencia y transparencia del Estado social y empresario cierra canales clientelares. Superar las demoras por los trámites jubilatorios, acelerar las eternas esperas por las concesiones de líneas telefónicas a particulares, apresurar la tardía extensión de los tendidos de red eléctrica y agua potable, constituían todos ellos, pequeños, pero cuando agregados, sustanciales bienes a adquirir por la vía particularista. El lugar que ocupaba la carpeta de un trámite de un particular o una empresa en el ente del Estado dependía de favores que estructuraban todo el escalafón de estos profesionales ocultos de la política que se encontraban en los mandos superiores, medios y administrativos del Estado. La modernización de los servicios del Estado —con la computarización y simplificación real del tiempo y complejidad de los trámites que supuso— contribuyó pues, no sólo a un mayor bienestar de la población, sino también a quitar oxígeno y nutrientes al clientelismo tradicional.

Mutación y refugio

Sin embargo, resulta ingenuo pensar que medio siglo de partidos-máquina con mecanismos clientelares extendidos en un sistema político polarizado (recordar la aparición del tercer contendiente que termina siendo al final del siglo la mayor representación parlamentaria del sistema de partidos) desaparecería de la noche a la mañana por acciones concretas y por la tendencia a la tecnificación de la política. Por el contrario, el clientelismo persiste, sólo que el mismo, por un lado, ha mutado y, por otro, se ha refugiado.

Ha mutado desde la modalidad del club político y del intercambio individualizado de votos por empleos y jubilaciones, a uno de clientelismo notoriamente más elitista de contrataciones, e intercambios de regulaciones por apoyos económicos y de opinión pública entre grupos de interés y partidos. Los partidos controlan el andamiaje regulatorio, las concesiones y las contrataciones

desde el Estado, y los grupos de interés el poder económico, social e intelectual que legitima, financia y oficia de soporte social a los partidos. Así es que el clientelismo se ha deshorizontalizado. De alguna manera la masificación comunicativa y la televisación de las contiendas electorales han dejado, en particular en los centros urbanos mayores, a un lado el cara a cara del caudillo local y han jerarquizado las campañas publicitarias. Buena parte de los escándalos de corrupción e "irregularidades administrativas" que se han evidenciado en los últimos tiempos no responden necesariamente a una búsqueda de enriquecimiento personal (otros indudablemente sí) sino a la vieja lógica de beneficios desde el Estado para el logro de poder electoral. Simplemente, ha cambiado quién se beneficia del clientelismo, porque ha cambiado, al menos parcialmente, la forma de atraer y retener votos.

Tampoco queremos decir con ello que las modalidades tradicionales del Uruguay de cercanías, del Uruguay clientelar y del Uruguay del caudillo local y del club político hayan desaparecido, pero sí que estas modalidades se han refugiado en los espacios en donde resultan más eficaces y en donde las duras restricciones fiscales e institucionales a que hemos hecho referencia en el punto sobre el repliegue clientelar no han llegado o lo han hecho en forma más tímida. De todos los espacios del Estado en donde el viejo clientelismo podía recalar, refugiarse y hacerse fuerte existe uno que conjuga los requisitos arriba definidos: las intendencias departamentales. El enorme déficit que las Intendencias han venido acumulando en este período postautoritario y los diferenciales de ajuste fiscal en el Estado central y en las intendencias contribuye a fundamentar empíricamente esta hipótesis.

Sobre la matriz de un Estado expansionista pero crecientemente colonizado por los partidos en la primera etapa se inició la segunda etapa del Estado uruguayo. Esta segunda etapa es más ambigua que la anterior en su signo, pero hemos aventurado la idea de que la misma posee como clave interpretativa una voluntad de repliegue estatal desde una vena liberal y otra de racionalización estatal desde un espíritu desarrollista. Se le suma a esta combinación de voluntades la persistencia durante un largo período de la lógica clientelar y particularista que articuló a un Estado social, empresario y regulador con la sociedad civil. No fueron menores los efectos de esta particular combinación de factores. Uruguay fue durante un período corto de la posguerra la sociedad más igualitaria, integrada, democrática y pacífica del continente. El fin del Uruguay de la abundancia marca el fin del Estado expansionista y el inicio de su repliegue y racionalización. El nuevo modelo económico mundial que hace su ingreso en la escena global ya a partir de los setenta da nuevos impulsos a la agenda liberal, y en Uruguay, el Estado verá plasmados estos impulsos en la última década. El Estado social se

mercantiliza, el Estado empresario se terciariza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego del mercado. Aún, este Estado está lejos del Estado privatizado y minimalista que tantos países en la región han abrazado.

Conclusión

A lo largo de este ensayo le hemos presentado al lector una nueva periodización del Estado uruguayo. Lo hemos hecho a conciencia, sabiendo los riesgos que ello implica. Creemos que la apuesta vale la pena, ya que al proponer otra forma de pensar nuestra historia estatal nos obligamos e invitamos al lector a realizar un ejercicio de revisión de la forma en que las diversas piezas de la historia del país en el siglo XX se debían reacomodar y reinterpretar para sostener la periodización propuesta. En definitiva no hicimos otra cosa que proponer otra forma de leer la historia del país a la luz de la historia de su Estado.

La intuición básica sobre la que se articula la argumentación es que es posible, *grosso modo*, distinguir dos (y sólo dos) grandes ciclos en la historia del Estado uruguayo durante el siglo XX: hasta 1958, un ciclo de expansión tanto en lo funcional como en lo organizativo; a partir de 1959, un ciclo de repliegue. Estas dos grandes etapas tienen, por ende, signos ideológicos opuestos: mientras que la primera se sustenta en una visión que jerarquiza el papel del sector público en la promoción del desarrollo y en la prestación de las políticas sociales, la segunda se apoya en un diagnóstico muy crítico de la intervención estatal en la economía, responsabiliza al sector público de los problemas económicos y propone potenciar el papel del mercado.

Aunque los *signos ideológicos* predominantes en cada una de estas dos grandes fases son opuestos, las *magnitudes* de los cambios son comparables. Este punto no puede ser soslayado ni por los estudiosos ni por el público. Si el "primer batllismo" (1903-1916), al establecer monopolios, nacionalizar empresas y sentar las bases del Estado de bienestar uruguayo, pasó a la historia como una era fundacional, los últimos 25 años del siglo, los años durante los cuales Uruguay aceleró el ritmo de las transformaciones liberales iniciadas en 1959, también deben ser interpretados como una época de grandes transformaciones. Desde el punto de vista histórico, y más allá del debate normativo acerca de si ése era o no el camino apropiado, tan importante como establecer monopolios del Estado, fijar "precios políticos", expandir el papel del Estado en las políticas sociales y establecer barreras proteccionistas, es eliminar los monopolios públicos, desregular los mercados, reformar el Estado de Bienestar incorporando la iniciativa privada y abrir la economía a la competencia del resto del mundo.

Naturalmente, tanto en el ciclo de expansión como en el de repliegue es posible distinguir momentos de mayor intensidad reformista o dimensiones del Estado más radicalmente modificadas. Durante el primer ciclo, la expansión del Estado se aceleró de forma especial durante los años del "primer batllismo" (para la función productiva), los del "terrismo" (para la función reguladora) y los del "luisismo" (que a un nuevo impulso de las dos anteriores sumó la ampliación de la función social). Durante el ciclo de retracción del Estado, luego del primer empuje protagonizado por el primer gobierno nacionalista (1959-1962) y su Ministro de Hacienda, Cr. Juan Eduardo Azzini, la liberalización cobrará un nuevo impulso durante la dictadura, especialmente a partir del Ministerio del Ing. Alejandro Végh Villegas (1974-1977). En los noventa, fue nuevamente durante un gobierno del Partido Nacional (1990-1994) y de su fracción herrerista que se registró un fuerte impulso liberal de reforma del Estado (apertura comercial, reforma del Estado).

El Estado uruguayo no ha sido, por lo tanto, una totalidad inmutable y monolítica. No lo ha sido en sus funciones, ni en su morfología, ni en la articulación entre intereses sociales, saberes técnicos y lógicas políticas. En primer lugar, desde el punto de vista funcional, el primer impulso estatista uruguayo es el del Estado empresario y más tímidamente el Estado social. Pero es realmente en una segunda etapa del estatismo del país en donde emerge el Estado regulador. También en su repliegue y racionalización estas diferencias funcionales se comportaron de manera variable. Es el Estado regulador el que primero se repliega; más tarde lo harán, y en forma por demás tímida, el Estado social y el Estado empresario. En segundo lugar, desde el punto de vista organizacional, resulta claro que los ya referidos procesos de especialización y diferenciación funcional impactaron en el tamaño y división institucional del Estado. Nuevamente las dos etapas propuestas permiten delimitar un período de expansión en tamaño, con otro de lento repliegue, que se acelera sobre el final del siglo. Por último, la articulación entre política, Estado y técnica en Uruguay constituye una clave para entender los procesos graduales tanto de construcción como de repliegue estatal. Al abarcar con la mirada los últimos cien años se dibuja con claridad la curva de ascenso, crisis y recuperación de la capacidad técnica del Estado.

Finalmente, queremos terminar este ensayo reivindicando la controversia. Argumentar, como hemos hecho, que hay dos ciclos no quiere decir anular, en cada uno de ellos, el debate entre visiones contrapuestas. Predominio no es unanimidad. Aunque es posible encontrar un común denominador que caracteriza cada etapa, a lo largo de todo el siglo los uruguayos han debatido intensamente acerca del papel del Estado. Aunque la expansión del Estado en la era batllista contó con un fuerte apoyo político e intelectual, los partidarios del liberalismo nunca dejaron de ofrecer resistencia. El repliegue estatal de la segunda mitad del

siglo, a su vez, se instrumentó en medio del estruendo de la protesta de quienes siguieron apostando a un Estado "dirigista". El papel del Estado ha sido, es y será objeto de visiones diferentes. Para algunos, un problema, para otros, la solución. Una controversia sana, legítima, interminable.

El debate acerca del papel del Estado cobra especial visibilidad en tiempos de crisis. En cada coyuntura crítica los uruguayos vuelven a sus interrogantes habituales acerca de la viabilidad del país, su inserción internacional, su proyecto de desarrollo y su Estado. A veces, las crisis han reforzado la opción vigente. La crisis del 29 fortaleció una orientación de expansión en la intervención del Estado que ya venía, por lo menos, desde los gobiernos de Batlle y Ordóñez. La crisis petrolera de 1974, a su vez, aceleró la instrumentación de políticas liberalizadoras que se venían insinuando desde los años 60. Otras veces, las crisis catalizan grandes virajes y se convierten en puntos de inflexión. De la crisis de 1890 emergió el Estado batllista; de la crisis de los 50, el Uruguay liberal. Teniendo en cuenta estos precedentes, cabe preguntarse cuál será el impacto de la crisis actual (1999-2002) en la historia del Estado uruguayo: ¿ratificará el rumbo liberal prevaleciente o será el punto de partida de un nuevo ciclo de expansión del Estado?

La respuesta a esta pregunta depende, naturalmente, de factores domésticos. Uno de los factores endógenos fundamentales es, ciertamente, el signo ideológico del partido gobernante. Sin embargo, hay un factor exógeno que tiene un peso fundamental en la determinación del lugar que cada coyuntura crítica termina desempeñando en la historia de cada país: el clima ideológico mundial. La crisis del 29 ambientó el ascenso del intervencionismo (keynesiano, en los países del centro, cepalino "avant la lettre" en los de la periferia). La crisis del petróleo, por su parte, fue el telón de fondo del regreso de la ortodoxia. Últimamente, las visiones más rígidamente ortodoxas han perdido terreno en el debate internacional. Los enfoques que miran con escepticismo la lógica y el funcionamiento real de los mercados vuelven a suscitar expectativas. Si este descaecimiento del liberalismo se confirmara, la crisis actual de Uruguay podría ser el punto de partida de un nuevo ciclo de expansión del Estado, aunque los aprendizajes realizados y los saberes hoy generalmente aceptados hacen poco probable que tal expansión, de producirse, transite las mismas modalidades que fueron propias del ciclo de avance estatal que transcurrió durante la primera mitad del siglo XX.

Referencias bibliográficas

- AZZINI, Juan Eduardo. *La Reforma cambiaria: ¿Monstruo o mártir?*, editorial Amalio Fernández, Montevideo, 1970.
- BARRÁN, José Pedro y NAHUM, Benjamín. "El problema nacional y el Estado: un marco histórico", en *La crisis uruguaya y el problema nacional*, Cinve-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- CIDE. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, Compendio, CECEA, Montevideo, 1967.
- FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA Fernando. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Arca-Peitho-Kellogg Institute, Montevideo, 1992.
- GARCÉ, Adolfo. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Ediciones Trilce, Montevideo, 2002.
- HALL, John. *La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una Reforma de la Organización Administrativa*, Montevideo, Instituto del Libro, 1954.
- LANZARO, Jorge. *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*, FCU, Montevideo, 1986.
- MACADAR, Luis. *Uruguay 1974-1980: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1982.
- NAHUM, Benjamín. *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*, EBO, Montevideo, 1993.
- OPP. *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, Montevideo, 1972.
- OSZLACK, Oscar. *Diagnóstico de la Administración Pública*, Instituto del Libro, Montevideo, 1972.

BIBLIOGRAFÍA AMPLIATORIA

Selección a cargo de Adolfo Garcé y Jaime Yaffé

- AGUIAR, César. *Elecciones y partidos*, FCU, Montevideo, 1987.
- ALONSO, Rosa y Carlos DEMASI. *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*, EBO, Montevideo, 1986.
- BARRÁN, José Pedro y Benjamín NAHUM. *Batle, los estancieros y el imperio británico*, 8 tomos, EBO, Montevideo, 1978-1987.
- BRUSCHERA, Oscar. *Los partidos tradicionales. Evolución institucional del Uruguay*, Librosur, Montevideo, 1984.
- BUQUET, Daniel, Daniel CHASQUETTI y Juan Andrés MORAES. *¿Un enfermo imaginario? Fragmentación política y Gobierno en Uruguay*, ICP-FCS, Montevideo, 1998.
- CAETANO, Gerardo (ed.), Carlos PAREJA, Martín PEIXOTO y Romeo PÉREZ. *La alternativa parlamentaria*, CLAEH, Montevideo, 1992.
- CAETANO, Gerardo y José RILLA. *Breve historia de la dictadura*, EBO, Montevideo, 1987.
- CAETANO, Gerardo y José RILLA. *El joven Quijano. Izquierda nacional y conciencia crítica (1900-1933)*, EBO, Montevideo, 1986.
- CAETANO, Gerardo y José RILLA. *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur. Fin de Siglo*, Montevideo, 1994.
- CAETANO, Gerardo y Raúl JACOB. *El nacimiento del terrismo*, 3 tomos, 1989-1990-1991.
- CAETANO, Gerardo, Javier GALLARDO y José RILLA. *La izquierda uruguaya. Tradición, innovación y política*, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.
- CAETANO, Gerardo, José RILLA y Romeo PÉREZ ANTÓN. "La partidocracia. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos" en *Cuadernos del CLAEH* N°44, CLAEH, Montevideo, 1987.
- CAETANO, Gerardo, Pablo MIERES, José RILLA y Carlos ZUBILLAGA. *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, CLAEH-EBO, Montevideo, 1991.
- CAETANO, Gerardo, Pablo MIERES, José RILLA, Romeo PÉREZ ANTÓN. *Partidos y electores. Centralidad y cambios*, CLAEH - EBO, Montevideo, 1992.
- CAETANO, Gerardo. *La república conservadora (1916-1929)*, 2 tomos, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1992 y 1993.
- CANCELA, Walter y Alicia MELGAR. *El desarrollo frustrado. Treinta años de economía uruguaya*, CLAEH - EBO, Montevideo, 1986.
- CASTELLANOS, Alfredo y Romeo PÉREZ ANTÓN. *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830-1918)*, CLAEH, Montevideo, 1981.