

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.95  
LC/R.1222 (Sem.70/12)

Diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL  
Oficina de Montevideo

---

**Seminario: "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina"**

Con los auspicios y la cooperación del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Bureau para América Latina

**SISTEMA SOCIAL Y SISTEMA POLITICO:  
El caso uruguayo**

**SISTEMA POLITICO Y SISTEMA SOCIAL:  
EL CASO URUGUAYO**

César A. Aguiar

Versión preliminar para discusión. Se ruega no citar sin  
permiso del autor.

## I. INTRODUCCION

Trivialmente, puede afirmarse que el éxito en el desarrollo de un pequeño país depende, al menos, de tres grupos de factores: (a) su inserción en el medio externo, (b) la relación entre sistema político y sistema social y (c) la capacidad del sistema político para adoptar decisiones relevantes.

El presente trabajo pretende ilustrar los dichos puntos mediante la re-discusión de algunas ideas incluídas en dos trabajos anteriores, elaborados con el propósito de explicar los mecanismos que habían llevado desde la crisis política y social de los 60' al régimen de excepción de los 70' (AGUIAR, 1977) y de subrayar algunas características estructurales del Uruguay de los 70' que, en hipótesis, marcarían los eventuales procesos de apertura democrática y social (AGUIAR, 1980). Aún cuando ambos trabajos se central esencialmente en los puntos (b) y (c), ambos incluyen como referencia latente la compleja problemática referente a la inserción del Uruguay en el sistema internacional a nivel regional, occidental y mundial.

Las ideas básicas a discutir son las siguientes: (a) las diversas fases de acceso del Uruguay a la industrialización hasta 1958 implicaron diversas formas de "cierre" de la economía, que después no pudieron ser completamente desmontadas; (b) igualmente, y en forma vinculada con lo anterior, facilitaron y estimularon el desarrollo de las funciones y escala del aparato estatal, en base a un proceso dual que después no pudo ser controlado; (c) parte de ese proceso dual es directamente derivado de características endógenas del sistema político; (d) esta situación fue "manejable" mientras el sistema político mostró capacidad de crear mayorías razonablemente estables; (e) en la medida en que el sistema político perdió esa capacidad, los sucesivos gobiernos fueron progresivamente incapaces de implementar modificaciones estructurales significativas. Obviamente, el propósito del trabajo es dejar planteada la pregunta sobre la capacidad actual del sistema político uruguayo de implementar esas modificaciones.

La estructura del trabajo es la siguiente. En primera instancia -punto II- se procede a la caracterización sucinta del proceso de industrialización del Uruguay y del desarrollo de un proceso de crecimiento del estado que se caracteriza por una particular mezcla de "modernización" y "tradicionalización". En segunda instancia -punto III- se discute la incidencia del sistema político en la definición de las características de ese proceso. En tercera instancia -punto IV- se discute, en términos más conceptuales, la temática relativa a las restricciones que el sistema político en general y el sistema partidario en general agregan a la temática del desarrollo. Finalmente, se extraen algunas conclusiones y se señalan temas pendientes.

## II. LA EXPERIENCIA INDUSTRIAL

La revisión histórica del proceso de industrialización del Uruguay -que es una manera de plantear la temática de su relacionamiento con el sistema internacional-, sugeriría la existencia de varias fases, eventualmente agrupables en grandes períodos. Todas ellas refieren, de un modo u otro, a la temática de la apertura de la economía al sistema internacional.

### 1. Los orígenes

País creado al amparo de negociaciones internacionales, en el marco de un hinterland ganadero y un hábitat poblacional mucho más amplio que los límites geográficos que le tocaron en suerte, el Uruguay experimentó un crecimiento acelerado, esencialmente como exportador de cueros y carnes saladas hasta cerca de 1875. En ese año comienza un primer proceso de industrialización incipiente que se desarrolla cuando se afirma la hegemonía de los ganaderos modernizantes organizados en la Asociación Rural y protegidos por el gobierno del Coronel Latorre. La inserción del país en un esquema de división internacional del trabajo exige, por una parte, alambramiento de los campos y mestizaje de los ganados; por otra, organización estatal y represión del excedente de población rural; finalmente, desarrollo de una industrialización restringida pero efectiva que asegure ocupación al excedente de población rural y a la mano de obra inmigrante, abastecimientos a la naciente y creciente población urbana, y servicios de diferentes tipo a una gama relativamente amplia de productos agropecuarios exportables. A partir de 1875, entonces, consolidada la hegemonía de los

ganaderos, una incipiente legislación proteccionista asegura el nacimiento, la consolidación y expansión de una también incipiente industria de transformación, y, en torno a ella. de las primeras formas de organización de las clases sociales ligadas a la industria (1).

## 2. El batllismo

El segundo período comienza en 1904 - año en el que simbólicamente se instala el primer establecimiento frigorífico -, con la derrota del Partido Nacional en la última guerra civil. Tradicionalmente se le conoce como el período batllista, porque en su conjunto se encuentra bajo la dirección política de José Batlle y Ordoñez, y puede ubicarse en punto terminal en 1930, una vez abierta la crisis del sistema internacional y poco después de la muerte de Batlle. Políticamente opositor de los gobiernos militares de Latorre y Santos, el batllismo expresa en buena medida la configuración de fuerzas surgidas a partir de la industrialización primaria. Arraigado en la matriz tradicional del Partido Colorado, se afirma particularmente en un conjunto amplio de grupos urbanos, que reúnen al empresariado industrial naciente, a los sectores medios vinculados al aparato estatal, a técnicos e intelectuales hijos de inmigrantes ocupados en el vasto y prestigioso sector de servicios privados y a muchos obreros y granjeros de las zonas cercanas a Montevideo, desarrollando, congruentemente, una ideología moderna, urbana, racionalista, solidarista y liberal, apta para reunir a tan vasta configuración de intereses en torno a un proyecto político de corte centralizador, industrialista y estatizante, a cuyo amparo la industria conoce un desarrollo singular.

La investigación sobre la economía del período batllista es tan limitada como vasto el reconocimiento de su importancia. La información estadística disponible sobre el período es relativamente poca, y, a la par, ofrece dificultades importantes de confiabilidad. En todo caso los datos son consistentes en señalar un crecimiento industrial constante, sustentado en la inversión extranjera en la industria frigorífica, la reinversión industrial en el área de protección necesaria y un creciente estímulo estatal. Pero, tentativamente es posible postular la apertura del período en dos etapas bastante diversas, en relación con la Primera Guerra Mundial. Hasta ese momento la industria se desarrolla fundamentalmente al amparo de la acumulación de

capitales realizados en el país desde la crisis de 1890 en adelante, la inversión extranjera en frigoríficos y servicios y una legislación proteccionista creciente, que se sistematiza en 1912. A partir de esta legislación, la guerra acelera el proceso de sustitución de importaciones, afirmándose en los crecientes recursos de capital en manos de la ya firme burguesía industrial, crecientemente asistida por un proceso de expansión de las funciones estatales. Y así, si en 1926 el Censo Industrial registra más de 6.200 establecimientos industriales con más de 64.000 personas ocupadas, en 1930 un nuevo Censo Industrial registrará más de 7.400 establecimientos y más de 94.000 personas ocupadas. En el intermedio, en 1928, el Ministerio de Industria realizará en el Palacio Salvo una exposición de la Industria Nacional que reúne más de 350 expositores en una muy diversa gama de productos (2).

La industrialización batllista, sin embargo, tocaba - al finalizar la década de los 20 - sus límites políticos y económicos. Los elevados costos industriales - producto del crecimiento de los salarios y de la baja productividad -, el pequeño mercado al que podía acceder la industria y las limitaciones tecnológicas del conjunto de las empresas determinaban que, sobre el fin de los años 20, el crecimiento industrial - y, aún, la industria misma - sólo pudiera mantenerse en el nivel alcanzado elevando los niveles de protección. Políticamente, los ganaderos habían desarrollado ya desde los primeros años de la década una oposición clara a la política batllista -inclusive desde el Partido Colorado -, y el alejamiento olímpico del poder que habían podido permitirse desde el principio del período, estaba llamado a terminar. En la década del 10 los ganaderos habían fundado la Federación Rural, con una finalidad eminentemente política que la Asociación Rural no podía cumplir; los clivajes internos del Partido Colorado se correspondían bastante claramente con la cisura entre industriales y "productores" y se desarrollaban los instrumentos ideológicos necesarios para fundar una política que instrumentara un proyecto claramente "agrarista", que - en el contexto de la política de entonces - significaba lisa y llanamente ganadero (3).

### 3. El manejo de la crisis de 1930

El tercer período comienza en 1930, con la crisis del sistema capitalista mundial, y puede cerrarse en 1946, cuando el país entra de lleno en la economía de postguerra.

Es, a la par, un período de transición y consolidación industrial en el que, nuevamente, un gobierno de orientación tradicional, recurriendo a expedientes de tipo proteccionista y regglador, impulsa el desarrollo industrial, en términos coyunturalmente compatibles con sus necesidades hegemónicas y económicas. Pero es un período, también, en el que el desarrollo industrial constante y creciente se apoya y consolida fuerzas sociales estructuralmente enfrentadas a los sectores ganaderos tradicionales. Al finalizar el período, las clases sociales ligadas a la industria y las capas sociales urbanas - vinculadas al aparato del estado y al sector servicios - han adquirido fuerza, organización y experiencia y son capaces de delimitar un proyecto propio, fundado en una alianza social viable en el corto y mediano plazo e ideológicamente confiada en serlo en forma definitiva. Los sucesivos gobiernos entre 1938 hasta 1946 encaran, de alguna manera, un compromiso coyunturalmente estable pero esencialmente inestable entre ganaderos, industriales, las clases medias del sector de servicios público y privado y el ya creciente proletariado urbano: los conflictos de alguna manera se resuelven en su seno, si se quiere detrás de un conflicto ideológico menor. Sería necesario llegar a 1947 para que el equilibrio comenzara a romperse (4).

#### 4. La industrialización de la postguerra

El cuarto período -que se abre en 1947 y llega al 58- también ha sido poco estudiado. Sólo puede entenderse a la luz de las particulares condiciones del sistema internacional en la postguerra y a los resultantes económico-sociales del proceso de acumulación industrial registrado en el período anterior. Por primera vez se trata de un proceso de industrialización en el cual se reconoce la hegemonía política de los grupos proteccionistas industrialistas y - mientras se mantienen las condiciones favorables del comercio exterior - los resultados del mismo muestran un aceleradísimo crecimiento industrial. Entre 1947 y 1958 la industria crece prácticamente a una tasa anual del 10%, y lo hace en función de las industrias dinámicas ligadas en general al mercado interno. El número de obreros industriales avanza de 91.960 en 1947 a 160.769 en 1958. La ocupación crece también en el sector público, aún cuando sólo pueden compararse aquí datos de 1937 - donde se registran 57.500 funcionarios - con información del año 1955 - donde los funcionarios se estiman en 156.400 -. Como puede verse, industrialización y desarrollo del aparato estatal - tiempo después convertido en burocratización - marchan

parejas, y, en su conjunto, producen en la década del 50 una sociedad ampliamente diferenciada. Una política de amplia ocupación urbana y de redistribución del ingreso son el correlato necesario del amplio crecimiento del mercado interno que permitirá avanzar en la industrialización dentro de fronteras. Y se registra un lento pero relativamente efectivo proceso de descentralización industrial, que llevará a algunos puntos del interior del país esa modernización.

La sociedad uruguaya de la década del 50 alcanzó ciertamente una complejidad significativa, índice de un avanzado nivel de modernización. Aun cuando mostraba algunos elementos incipientes de rigidez - que sólo podían extrañar, en rigor, al optimismo propio de la mentalidad batllista de la época -, la movilidad social registrada en el lapso de una generación había alcanzado a la mayoría de las familias y grupos, y las familias uruguayas - sobre todo las urbanas y especialmente las de Montevideo - mostraban ramificaciones inmediatas en muy diversos estratos sociales y categorías ocupacionales. Un sistema educativo abierto a todos y en expansión se convertirá en el instrumento que difundía y consolidaba esa imagen global optimista, que se manifestaba en una sociedad fuertemente integrada (5).

El proyecto industrial de la postguerra, sin embargo, tenía sus grietas. Dos etapas cabe distinguir nítidamente en su seno, sin perjuicio de elaboraciones posteriores más afinadas. La primera corre de 1946 a 1951, y se inicia con el advenimiento de la presidencia de Tomás Berreta, representante del batllismo más tradicional - en términos políticos - y apoyado en sectores industriales, capas medias del sector servicios y grandes contingentes de pequeños y medianos granjeros del cinturón urbano montevideano. La muerte de Berreta pocos meses después de acceder al poder, lleva la presidencia a manos de Luis Batlle Berres, que expresará típicamente a una alianza estrictamente urbana: industriales, capas medias y proletariado urbano. Al amparo de condicionantes internas y externas, Luis Batlle pondrá en marcha un programa de expansión industrial sin precedentes. Las circunstancias externas son coyunturalmente determinantes para explicar el éxito del proyecto: entre 1946 y 1951 los precios de exportación crecen un 115%, mientras los de importación sólo lo hacen en un 21%, por lo que, al amparo de tan favorable relación de términos de intercambio, Luis Batlle podrá continuar con la política de redistribución del ingreso a favor de grupos urbanos, sin encontrar fuerte oposición política. Pero a partir de 1951

cambia el sentido de los indicadores analizados: el índice de precios de exportación decrece sucesivamente hasta 1958, mientras aumentan correlativamente los precios de las importaciones. La política de redistribución de ingresos y de estímulos industriales se mantiene, determinando una creciente oposición entre los sectores urbanos - unificados en su política de expansión industrial - y los rurales, crecientemente reunidos en su crítica de la política proteccionista. La extracción de recursos del agro asume formas múltiples, pero fundamentalmente opera a través de las relaciones de precios internos y de exportación. Y de un modo u otro todas las clases y grupos sociales agrarios son afectados.

La investigación histórica y económica deberán contribuir sin duda, a un mejor conocimiento e interpretación del período. Pero parece claro que puede afirmarse que en su conjunto el modelo de industrialización de la década de los 50 alcanzó límites propiamente estructurales determinados por una parte por el estancamiento a largo plazo de la producción agropecuaria y, por otra y fundamentalmente, por la propia inviabilidad del proceso industrial emprendido, en los límites históricos y geográficos del Uruguay batllista. En torno a 1955 la industria había tocado límites definitorios de mercado y tecnología, y los recursos en que había centrado su acceso a los insumos industriales y su financiamiento, se habían prácticamente agotado. En un país de las características del Uruguay, todos esos recursos tenían, directa e indirectamente base agropecuaria. La creciente necesidad de divisas de importación para abastecer los insumos industriales encontraba como límite la capacidad de impulsar las exportaciones agropecuarias. Cuando estas comienzan a descender en volumen y precio, esos límites se hacen visibles, y el bloque urbano-industrial en el poder comienza a utilizar en forma creciente el control del aparato estatal como fuente de transferencia de ingresos y apoyo político. La transferencia de ingresos, en cambio se centra en el manejo del mercado cambiario, el control del comercio exterior y la política de precios internos, como puede inferirse del Cuadro 1. El apoyo político se manifestará fundamentalmente a través de una política de clientelas cuyo impacto en la estructura del estado y en la dinámica del sistema político dura hasta hoy.

Cuadro 1: Cotización del dólar (1948 - 1960)

	1948	1952	1957	1960
Principal tasa de exportación	1.519	1.504	2.16	11.3
Principal tasa de importación	1.90	1.90	2.10	11.3
Tasa libre o invisible	2.30	2.75	4.66	11.3

Fuente: BELL (1971)

##### 5. La apertura trunca

Hasta 1958, por lo tanto, cada nuevo empuje industrial -sea de origen "industrialista" o sea el efecto de una política más tradicional que, para poder absorber los excedentes de población de origen rural, debe transar con los requerimientos del sistema urbano- implicó, de alguna manera, la aceptación de un esquema relativamente "cerrado" de vinculación con el sistema internacional.

En 1959, sin embargo, aparecerá el primer intento franco de quebrar el modelo cerrado. El paradigma de la política "herrero-ruralista" -llegada al poder en las elecciones de 1958- se expresa, sin dudas, a través de la política económica que intento aplicar el Ministro Cr. Juan N. Azzini, y que se recoge, fundamentalmente, en la Ley de Reforma Cambiaria de diciembre de 1959. En primera instancia, parece adecuada caracterizarla como correspondiente a la "orientación de los grupos (...) rurales a los cuales el nuevo gobierno representaba más directamente. La ideología económica reflejada en ella respondía en términos generales a una orientación antiindustrialista y antiproteccionista, restablecimiento de las mejores condiciones para el desarrollo de las corrientes tradicionales de exportación, redistribución de los ingresos en favor de la producción agropecuaria, asignación de los recursos internos conforme a los dictados de la división internacional del trabajo y reducción del peso del Estado en la política económica del país" (MACADAR, REIG, SANTIAS, 1971, pag. 97). Es la antítesis del período anterior: si este es el proyecto industrial urbano construido sobre la

redistribución del excedente de un sector agropecuario estancado, aquello es el desmantelamiento del proyecto en cuestión a partir de estructuras agrarias intocadas. En pocos meses se desmantela el neobatllismo: se acaba con el sistema de cambios múltiples - eje del batllismo - y se decreta un mercado libre de cambios y se pretende instaurar una progresiva liberalización del comercio exterior - "provisoriamente" se instaura un régimen de depósitos previos y recargos para importaciones y un régimen de descuentos sobre el producido de las exportaciones ("detracciones").

Pero el nuevo gobierno no podrá aplicar la política del proyecto agrario, pese a que en términos generales adviene al poder en el marco de un fuerte apoyo y con expectativas favorables. El Estado uruguayo, conformado al amparo del neobatllismo no estaba, por cierto, en condiciones de representar adecuadamente los intereses agrarios: más bien, como indicamos, tenía intereses estrictamente propios, y si algunos representaba más adecuadamente era los del complejo urbano industrial. Para poder mantener el poder - interés siempre agregado a todo proyecto social que accede al poder - el Partido Nacional, que de por sí tenía una capacidad representacional limitada, debe hacer uso de los mecanismos de captación. A poco de comenzada su aventura de gobierno, los indicadores presentados en el Anexo indican que, nuevamente comienza el traslado de recursos del campo a la ciudad, que, en 1959 se había pretendido radicalmente abandonar. El "clientelismo" asume niveles desconocidos: los jubilados crecen un 44.9% desde 1958 a 1962. La peculiar contradicción uruguaya - base económica agraria, base social y política urbana - aparecía nuevamente, y desde el Estado sólo podía aplicarse una política que compatibilizara las demandas urbanas y rurales. No era cuestión de "proyectos" sino de estructuras: la organización del poder determinaba la transacción con el "mundo urbano", si no su simple y pura representación. En 1962, el herrero-ruralismo perderá el poder a manos de la U.B.D., aliada ahora con un sector escindido de aquel - el "herrerismo ortodoxo" de Haedo -. Y desde allí se abrirá un período político sui generis, marcado por la propia incapacidad representativa del Estado, la crisis política y una naciente "incapacidad hegemónica".

Si bien desde 1959 en adelante nunca se retrocedería a niveles de "cierre" equivalentes a los de la década de los 50, la política de "apertura" no podría instaurarse en forma duradera en los próximos treinta años. El régimen militar afirmado en 1973 instaura, en primera instancia, una clásica

política reguladora y proteccionista. La crisis del petróleo implicaría cambios que conllevarían a una fuerte y exitosa orientación exportadora, basada en mecanismos de subsidio generalizados a los empresarios que orienten sus negocios a la exportación, pero aún cuando reiteradamente se manifestara un creciente discurso aperturista, en los hechos no llegó nunca a consolidarse. En los últimos veinte años el Uruguay ha visto crecer significativamente sus corrientes de exportación y aumentar el coeficiente de apertura de su economía, pero el proceso se ha caracterizado en general por su lentitud. A principios de los 90, la cuestión no parece haberse zanjado.

### III. EL CRECIMIENTO DEL ESTADO

Una segunda línea de abordaje de nuestro tema puede formularse así: a lo largo de la historia del país, las funciones, escala y ámbito de actuación del estado crecieron en forma regular. Buena parte de ese crecimiento puede imputarse en forma bastante segura a los requerimientos institucionales del proceso de industrialización, pero (a) no todo crecimiento del estado uruguayo fue una consecuencia directa de este y (b) en los últimos sesenta años se verificaron en forma sistemática procesos de crecimiento autogenerados, que fueron consecuencia directa del funcionamiento del sistema político.

## 1. La modernización "dual": 1875 - 1930

La problemática de crecimiento del aparato estatal uruguayo puede retrotraerse hasta antes de 1830. De hecho, los principales jefes de la independencia revistan como funcionarios desde antes de 1820, y aún cuando la historiografía más tradicional resista esa mirada, bien podrían verse los conflictos que dan origen al sistema de partidos como luchas entre fracciones rivales que aspiran al control de los beneficios y prebendas directamente derivados del control estatal. De todas formas, el control del estado jugará un rol decisivo en los primeros cuarenta y cinco años de vida independiente, en la medida en que permitirá regular vidas y haciendas de los ciudadanos que aspiraban a regularizar sus títulos de propiedad y asegurar fuentes de empleo o ingresos relevantes a los principales prohombres del arruinado patriciado fundacional.

La temática del estado moderno, sin embargo, recién adviene a partir de 1875, con el primer proceso de industrialización. Con ese motivo, el estado surge un doble proceso de transformación de alta relevancia, que lo marcaría en forma definitiva en los casi ciento veinte años subsiguientes. Por una parte, un proceso apunta a la modernización de funciones y prestaciones en materia de educación, seguridad, comunicaciones y capacidad regulatoria, asegurándose la nacionalización de las funciones básicas de la identificación civil hasta entonces en manos de la iglesia y llegándose, sobre fines de siglo, a la creación, sobre bases mixtas, del esqueleto básico del sistema bancario estatal: Banco Hipotecario (1892) y Banco República (1896). Por otra parte, un proceso paralelo apunta a su penetración, expansión y crecimiento, mediante la organización territorial del estado y la absorción en funciones públicas -interior, fuerzas armadas, gobiernos departamentales y administración central- de buena parte del "caudillaje" tradicional y sus séquitos. El estado de la modernización adviene, así, como un estado "dual", que en la misma medida en que se moderniza introduce en sí mismo los mecanismos que le impedirían una modernización cabal y que le aseguran una continuidad básica con la estructura tradicional y particularmente con el sistema de dominación rural: por una parte, entonces, modernización mediante ampliación de funciones; por otra parte, tradicionalización mediante la ampliación autónoma de la escala.

El desarrollo del proceso de modernización temprano del estado uruguayo como un aparato "dual" reconoce causas profundas. De hecho, hasta la fecha, la temática de la

creación de empleo y de la eventual plétora productiva han sido una problemática crítica y no siempre advertida de la problemática del desarrollo en el Uruguay. Cada proceso de industrialización, en sus diferentes fases, supuso de diferentes maneras la creación de contingentes significativos de oferta de fuerza de trabajo, que normalmente se volcaron en las áreas de empleo urbanas y particularmente capitalinas. En las primeras fases de industrialización mencionadas, y casi hasta la década de los 60, el sector primario fue un expulsor neto de mano de obra y en casi todas las fases indicadas el sector privado industrial y comercial tuvo dificultades significativas para absorber ese incremento de oferta. De esta forma, desde temprano aparecen tres mecanismos básicos de regulación del mercado de empleo: por una parte, la absorción de ese excedente en el empleo estatal; por otra parte, el facilitamiento progresivo del retiro del mercado de trabajo a través del sistema jubilatorio, y, por otra, finalmente, la emigración. En las dos primeras el estado juega un rol crítico, como puede entenderse. Y para el observador del proceso de modernización abierto en 1875 no puede escaparse que esta modernización "dual" del estado uruguayo es la contracara de la modernización agropecuaria y de la creación de un excedente de oferta de fuerza de trabajo no susceptible de ser absorbido en el sector privado.

El mecanismo observado en los últimos decenios del siglo XIX, entonces, seguiría operando en el siglo XX. Aunque no existen cifras fuertes sobre el tema, existe razonable evidencia de que durante el período batllista el sector privado mantuvo una razonablemente apta capacidad de absorción y, congruentemente, la modernización estatal pudo ser más visible y significativa en el desarrollo de las funciones, regulaciones y ámbitos de acción estatal que, propiamente, en el desarrollo del tamaño del aparato. Así, se nacionalizó totalmente el Banco de la República (1906-1911), el Hipotecario (1912), se establece el monopolio de los seguros más importantes y se crea el Banco de Seguros (1911), se estatizan los servicios portuarios (1916), se crean los ferrocarriles del estado (1912), se nacionalizan los servicios de energía eléctrica (1912) y los telégrafos (1915), se proyecta la nacionalización y el monopolio estatal del alcohol, el tabaco y las aguas corrientes y, sobre fines del período, se crea sobre bases mixtas el Frigorífico Nacional (1928). Y, a nivel educativo, se crean las escuelas nocturnas para adultos (1906), los liceos departamentales (1912), las Facultades de Agronomía, Veterinaria y Química (entre 1916 y 1918), el Liceo Nocturno (1919), la Universidad de Mujeres (1921), etc. De esta

forma, el aparato estatal pudo contar con una élite de administradores de origen universitario que, probablemente, no tuvo parangón, en el resto de la historia del país.

## 2. La expansión clientelística (1930 - 1960)

Pero si el período batllista se marca por una modernización "dual" centrada en la expansión de funciones, el período que se abre después de 1930 contemplará una expansión sin precedentes de un proceso de tradicionalización centrado en la expansión de la escala. De hecho, aún cuando el período se abre con señales del período anterior -el monopolio telefónico por el estado (1931), la creación de la Administración de Usinas y Teléfonos del Estado (1931), la creación de PLUNA como sociedad de economía mixta (1931), ley de voto femenino-, durante la década del 30 comenzaría el proceso de expansión sistemática del empleo público y las pasividades como mecanismo vinculado al sistema de partidos. Si en el Uruguay tradicional, el liderazgo político caudillista a nivel local se explicaba en última instancia por su capacidad de retribuir adhesión -era mucho más "retributivo-particularista" que "carismático"-la incorporación progresiva de ese liderazgo a funciones públicas "exige" sustituir la fuente de las retribuciones. Así, la década del 30 mostrará por primera vez en forma "desmañada" el surgimiento del sistema clientelista como sistema ligado al aparato partidario.

Desde ese momento en adelante, la modernización del aparato estatal en cuanto a funciones había ya completado su estructura básica al llegar la postguerra, pero el sistema clientelístico no dejaría de crecer en forma acelerada hasta bien advenida la década del 60, por lo que los componentes de "tradicionalización" del aparato estatal continuarían desarrollándose en forma más acelerada que los componentes de modernización. En esos años, por cierto, el Estado avanzó en su capacidad regulatoria y, durante el período 1947 -1958 llegó a niveles antes desconocidos en lo que se refiere a la regulación de la economía en general y de regulación de las relaciones con el exterior en particular. Pero, salvo la nacionalización de los ferrocarriles en 1949, ya no continuaría expandiendo sus funciones ni desarrollando en forma significativa sus servicios. Por lo cual es más remarcable aún el proceso de creación de empleo por el estado, en un contexto en el que el sector privado demostró una considerable capacidad de creación de puestos de

trabajos, en el que los procesos emigratorios llegaron probablemente a sus registros mínimos y en el que -por añadidura- siguió expandiéndose en forma significativa el número de jubilados y pensionistas.

Cuadro 5: Ocupación, Seguridad Social y Cooptación

	1930	1932	1936	1955	1961
1. Miles de funcionarios públicos	30.0	52.0	57.5	166.4	193.7
2. Tasa de crecimiento anual respecto al período anterior	-	31.4	1.8	6.5	2.5
3. Miles de jubilados, pensionistas y pasivos	48.3	s/d	73.3	196.7	278.0
4. Tasa de crecimiento anual respecto al período anterior	-	s/d	5.5	6.0	6.5
5. % de funcionarios/votantes (1)	9.4	32.4	15.3	18.9	16.5
6. % de pasivos/votantes (1)	15.5	s/d	19.5	22.4	27.6
7. % de funcionarios/inscritos	7.5	12.0	9.0	12.8	12.7
8. % de pasivos/inscritos	12.1	s/d	11.5	15.2	19.7

Nota: (1) Se toman las elecciones de 1930, 1932, 1954 y 1962. Las de 1932 registran menor participación por ser elecciones para Consejo Nacional de Administración.

Fuentes: Elaborado con datos de PARIS DE ODDONE, Blanca y otros: "Cronología comparada de la historia del Uruguay (1830-1945)". Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, 2a. Ed. s/f; NACADR, L. y otros: "Una Economía latinoamericana" (1971); CIDE: Estudio económico del Uruguay, Montevideo, 1963; Dirección General de Estadística: "Anuario Estadístico 1930" y Corte Electoral.

### 3. El crecimiento "contradiscurso" (1960 - ...)

La originalidad mayor del proceso de crecimiento del estado en el período que se abre en 1960 es, sin duda, su capacidad de seguir creciendo en contra del discurso dominante.

En efecto, con el acceso al poder del primer gobierno del Partido Nacional, en 1959, y en el marco del proceso de reestructura económica planteado por la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, adquieren posiciones de prevalencia un discurso que, en el caso más moderado, supone una crítica de las formas tradicionales de crecimiento del estado, tanto en términos de estructura como de funciones y escala. En forma compatible con la modernización de las funciones de planificación, presupuestación y organización del servicio civil del estado, ese discurso continuará planteado en la década del 60 y será dominante durante el período militar.

Sin embargo, los hechos sugieren que, más allá de esa voluntad, el aparato estatal -y particularmente la administración central y los gobiernos departamentales- no han cesado de crecer desde 1960 a la fecha, pese a que en el período se registraron flujos migratorios muy significativos, a que han crecido también el empleo privado y el sector informal urbano y a que el número de jubilados y pensionistas también ha crecido en forma sistemática, y aún cuando en términos salariales el atractivo del sector público -ceteris paribus- tienda a decrecer en forma sistemática a largo plazo.

Cuadro 6: Funcionarios públicos  
ingresados en el año 1967 (%)

Repartición	Enero- Febrero	Resto del año	(N)
Poder Legislativo	57.7	42.3	26
Presidencia de la República	33.3	66.7	6
Min. Defensa Nacional	16.4	83.6	73
Min. Interior	43.8	56.2	724
Min. Economía y Finanzas	23.7	76.3	38
Min. Ganadería	25.1	74.9	251
Min. Industria y Comercio	48.7	51.3	78
Min. Transporte, C. y T.	42.8	57.2	208
Min. Obras Públicas	37.3	62.7	158
Min. Educación y Cultura	29.7	70.3	202
Min. Salud Pública	24.5	73.5	929
Min. Trabajo y S.S.	51.8	48.2	110
Resto Administración Central (1)	19.0	81.0	84
SUBTOTAL ADMINISTRACION CENTRAL	33.5	66.5	2.921
Consejo Ens. Primaria	5.2	94.8	785
Consejo Ens. Secundaria	6.4	93.6	671
Universidad del Trabajo	6.1	94.9	292
Universidad de la República	10.3	89.7	291
SUBTOTAL ENTES ENSEÑANZA	6.6	93.4	2.039
Banco de Previsión Social	95.9	4.1	637
SUBTOTAL SEGURIDAD SOCIAL	95.9	4.1	637
Banco Central del Uruguay	20.0	80.0	10
Banco de la República	15.0	86.0	113
Banco Hipotecario	34.3	65.7	35
Banco de Seguros	9.2	90.8	87
Caja Nacional Ahorro Postal	10.0	90.0	50
SUBTOTAL BANCOS ESTATALES	14.9	85.1	295
SUBTOTAL ENTES AUTONOMOS	32.2	67.8	2.307
SUBTOTAL GOB/DEPARTAMENTALES	6.4	93.6	1.646
TOTAL GENERAL	26.5	73.5	9.845

(1) Incluye Poder Judicial, Tribunal de lo Contenc.  
Administrativo. Tribunal de Cuentas y Corte Electoral

Lo cierto es que hoy por hoy, enfrentado el país a una fuerte reestructura derivada de los requerimientos de inserción en el sistema internacional, es convencimiento generalizado en prácticamente todos los sectores políticos la necesidad de encarar políticas que tiendan a aumentar en forma significativa la productividad del aparato estatal, ya sea reduciéndolo o reestructurándolo. El comportamiento del empleo público en los últimos treinta años, y su sistemática y pertinaz alejamiento del discurso político dominante, sin embargo, plantean dudas sobre el grado de "reformabilidad" del aparato en cuestión.

#### IV. ESTADO Y SISTEMA POLITICO

De la misma forma que el relacionamiento estado/sociedad es una temática crítica en el análisis de la experiencia de desarrollo y estancamiento del Uruguay, el análisis de las relaciones entre el sistema político y el aparato estatal es un punto crítico para entender la propia dinámica del estado. Los datos disponibles sugieren que la "manejabilidad" de la problemática del desarrollo ha sido altamente dependiente del grado en el que el país ha obtenido -en contextos democráticos o no- facilidades para la formación de consensos de origen político que permitieran satisfacer las expectativas implícitas en los sistemas dominantes de legitimidad. A su vez, en los períodos democráticos, que han sido claramente mayoría, la "manejabilidad" ha dependido en buena medida de la posibilidad de disponer mayorías parlamentarias claras.

En el presente capítulo nos concentramos en algunos aspectos específicos del sistema político -a saber, el sistema de legitimidad, el sistema de partidos, el sistema electoral y el régimen de gobierno-, tratando de entender como juegan estos factores en la determinación de la problemática estudiada en el punto anterior.

## 1. El sistema de partidos

La primer característica relevante a subrayar del sistema político uruguayo es la evolución de su sistema de partidos: bipartidismo hegemónico hasta 1954, bipartidismo competitivo desde 1958 hasta 1966, bipartidismo competitivo sui generis, desde 1966 hasta 1989, multipartidismo desde 1989 en adelante, la evolución del sistema hace dudar de la posibilidad de encontrar mayorías parlamentarias medianamente estables por el mero juego del sistema electoral. Si lo típico de los regímenes presidencialistas es la inversión en formación de las coaliciones antes del evento electoral, el sistema partidario uruguayo -aunque sui generis, presidencialista al fin en términos constitucionales-, parece requerir estilos bastante más cercanos al de los regímenes parlamentarios en la medida en que es después de las elecciones donde deben buscarse las coaliciones para formar gobierno.

En el largo plazo, los resultados son bastante claros en ilustrar el pasaje de un sistema bipartidista con partido hegemónico a un sistema multipartidista, cuya definitiva evolución -como veremos- no es pronosticable a la fecha. Como muestra el Cuadro 4, desde 1930 hasta 1954, el sistema político uruguayo muestra un sistema bipartidista con un partido hegemónico a nivel nacional -el Partido Colorado-. El sistema se convierte en bipartidista con rotación de partidos en el poder entre 1958 y 1966. El surgimiento del Frente Amplio, en 1971, y su muy buena votación en Montevideo, lleva a hablar con ironía de un sistema bipartidista competitivo sui generis, que ha sido calificado como "de dos partidos y medio" -en la medida en que el bipartidista siguió siendo la característica central del sistema a nivel nacional-, que llega hasta 1989. Desde ese momento, la ruptura del Frente Amplio, el crecimiento de los votos sumados del Frente Amplio y el llamado Nuevo Espacio y el fuerte descenso de votos del Partido Colorado en todo el país y en Montevideo, aconseja hoy a hablar de un sistema multipartidista. Una proyección preliminar de la evolución del sistema de partidos hacia 1994, a partir de la mera consideración de variables demográficas, obliga a aceptar esa caracterización, aún cuando el sistema pueda volver a evolucionar en un sentido diferente.

Cuadro 4: Evolución del sistema de partidos uruguayos

Elecciones Poder Ejecutivo	Resultado	Fase
1930	P.Col. 52%	Formación del Bipartidismo con hegemonía Colorada
	P.Nal 47%	
1942	P.Col 57%	Bipartidismo con hegemonía Colorada
	P.Nal 23%	
1946	P.Nal.Ind. 12%	Idem
	P.Col 48%	
1950	P.Nal 32%	Idem
	P.Nal.Ind. 10%	
1954	P.Col 53%	Idem
	P.Nal 31%	
1958	P.Nal.Ind. 8%	Idem
	P.Col 51%	
1962	P.Nal 35%	Bipartidismo competitivo
	P.Nal.Ind. 4%	
1966	P.Nal 50%	Idem
	P.Col 38%	
1971	P.Nal 46%	"Dos partidos y medio"
	P.Col 44%	
1984	P.Col 49%	Idem
	P.Nal 40%	
1989	P.Col 40%	Multipartidismo potencial
	P.Nal 39%	
	F.Amplio 21%	
	N.Espacio 9%	

## 2. Legitimidad racional-legal y legitimidad retributiva

Una segunda característica relevante del sistema político uruguayo es la coexistencia y alternancia de dos pautas de legitimidad diferentes. Una, de tipo racional-legal, parece ser el sustento más firme de los valores democráticos y tolerantes que, para muchos observadores, caracterizan al sistema político uruguayo. Otra, de tipo retributivo, parece coexistir con aquella, poniéndole límites y eventualmente sobreponiéndosele en circunstancias especiales, aún cuando se comprometa la estabilidad democrática en cuestión.

A su vez, las pautas de tipo retributivo parecen bifurcarse en dos. Unas, tradicionales, son las pautas retributivo-particularistas, de origen tradicional y que se encuentran alimentando las prácticas de tipo clientelístico. Otras, más modernas, son las pautas retributivo-universalistas, que se encuentran más articuladas ideológicamente y que alimentan en general las prácticas de tipo corporativo. En algunos casos -como por ejemplo, la discusión de los salarios del sector público o del valor de las pasividades- ambas pautas se entremezclan en alguna medida, pero en general pueden distinguirse cabalmente por su origen, estructura, ámbitos de difusión y consecuencias.

En el largo plazo, existe bastante evidencia para sugerir que el Uruguay experimentó un proceso de erosión de las pautas de legitimidad carismáticas y tradicionales y el predominio creciente -aunque variable- de pautas de legitimidad democráticas o retributivas (AGUIAR, 1986). El predominio de los grandes caudillos nacionales o locales -indicador privilegiado de la prevalencia de pautas de legitimidad carismática- marca la política nacional hasta 1958: la figura de Luis Alberto de Herrera es notoriamente predominante en el Partido Nacional hasta esa fecha; la de Luis Batlle Berres predomina en el Partido Colorado desde 1947 hasta 1964; la de Benito Nardone aparece en 1958 con fuerza suficiente para remover en el corto plazo el sistema político nacional. Pero ninguno de los tres caudillos llega a hasta 1966. Desde entonces, los liderazgos carismáticos efectivamente existentes tienen probablemente menores grados de adhesión efectivamente personal, dependen en mucha mayor medida de estructuras partidarias articuladas y, sobre todo, no alcanzan nunca proporciones de adhesión capaces de dominar el conjunto del panorama electoral.

La adhesión "a priori" y "de por vida" a los partidos políticos -indicador privilegiado de la prevalencia de pautas de legitimidad tradicional- también parecería tender a disminuir en forma sistemática. La rotación entre partidos que aparece en 1958 se vuelve a verificar en 1966 y en 1989, y, en todos los casos, existe evidencia del rol decisivo del llamado "voto flotante". El crecimiento de la proporción de votantes que adhiere a corrientes no tradicionales también aumenta en forma sistemática en los últimos treinta años. Y la proporción de personas votantes "fieles" del mismo partido que lo hace por razones bastante diferentes o más elaboradas que la mera adhesión tradicional probablemente también tiende a aumentar.

Las pautas carismáticas y tradicionales fueron progresivamente desplazadas por otro tipo de pautas más modernas. Las pautas retributivas -que implican evaluar la legitimidad de un régimen por los beneficios que otorga a quien adhiere a él- fueron fuertemente prevalentes en la década de los 60, y, con certeza, dicha prevalencia debe ser incluida entre los factores que facilitaron el golpe de estado. Hasta principios de los 60, las pautas retributivas prevalentes parecen haberse canalizado normalmente bajo formas clientelísticas, expresando modalidades de legitimidad retributiva de tipo particularista. Desde fines de los 60 y muy claramente en los 80, las pautas retributivas prevalentes parecen canalizarse cada vez más bajo formas corporativas, expresando modalidades de legitimidad retributiva algo más universalistas y normalmente articuladas en formas ideológicas y propuestas de gobierno.

Las pautas de legitimidad democrática son de viejo arraigo en el Uruguay, y por cierto marcan algunos rasgos principales de la cultura política uruguaya, aunque la cultura política tradicional no fue nunca tan democrática como tendió a creerse y siempre fue menos democrática que el propio funcionamiento del sistema. Las pautas de legitimidad democrática -la "cultura democrática"- probablemente fueron dominantes entre 1915 y 1930, convivieron muy conflictivamente con muchas otras pautas entre 1930 y 1980, y volvieron a serlo -como resultado no buscado por la dictadura- desde 1980 en adelante. En la actualidad, parecen claramente dominantes en el marco de un sistema en el que perviven pautas retributivas -particularistas y corporativas-, pautas tradicionales y aún pautas carismáticas. El conflicto potencial entre las pautas de legitimidad democrática y las de tipo retributivo-

corporativo parece ser uno de los más relevantes en el futuro político uruguayo.

### 3. Los procesos de fragmentación intrapartidarios

En el largo plazo, la tendencia a la fragmentación de los partidos políticos, a la pérdida de incidencia directa del elector y a la dominancia de los estratos medios de la clase política, aparece como una de las tendencias más claras del sistema político uruguayo, intrínsecamente vinculada con la legislación electoral del Uruguay -y, particularmente, con el sistema de doble voto simultáneo- (VERNAZZA, 1990). Aún cuando en sus orígenes el sistema en cuestión probablemente cumplió a satisfacción las funciones para las que fue creado, en el largo plazo la evidencia indica que tiende a generar partidos "artificiales", con altísimos procesos de división interna que no se convierten en potencial disruptivo en la medida en que se "solucionan" en la instancia electoral, pero que implican procesos de fragmentación de alto costo desde el punto de vista de los procesos de toma de decisión. En los últimos cincuenta años la única elección en que la tendencia deja de aparecer es la de 1984, excepción que confirma la regla y que se explica por el largo período de "suspensión" en el funcionamiento del sistema político. El Cuadro 2 presenta algunos indicadores de esta fragmentación en términos de candidaturas presidenciales. El Cuadro 3 presenta otros indicadores a nivel de la cantidad de listas.

Creada inicialmente con el propósito de garantizar la hegemonía de los partidos políticos tradicionales y -al mismo tiempo-, afirmar su pluralismo y democracia internas, la legislación electoral uruguaya muestra una arquitectura relativamente estable desde 1925 a la fecha, y su clave de bóveda es la posibilidad de "acumular" en un nivel cualquiera -hasta el de "lema"- subconjuntos independientes de nivel inferior, mediante el voto simultáneo de lema, sublema y lista. Los estudios disponibles muestran que -sin perjuicio de haber obtenido en forma razonablemente satisfactoria los objetivos que le dieron origen- la legislación estimula un comportamiento que lleva a la fragmentación de los partidos, al aumento del número de candidatos presidenciales por partido, a la disminución de la proporción de votos propios obtenida por el sublema del presidente electo, al aumento del número de listas, a la disminución de la proporción de "votos propios" que facilitan acceder a cargos, al aumento de los requisitos de

negociación para acumular votos entre estratos políticos medios, y, en última instancia, a la pérdida de incidencia directa del elector -ya de por sí menguada por la concentración de todos los eventos electorales en uno, por la vinculación de la elección nacional con la departamental, por el sistema de lista cerrada y por la inexistencia de una adecuada legislación de partidos-. Desde el punto de vista que nos interesa, adicionalmente, el sistema genera un conjunto de "minoristas" políticos que son "acreedores" privilegiados de retribuciones en los niveles medios del sistema, y que en caso de no ser retribuidos pueden amenazar con retirar sus contribuciones adhiriendo a otro político intermedio.

**Cuadro 5: Indicadores de fragmentación internas de los partidos políticos en términos de candidaturas presidenciales**

	1946	1958	1962	1966	1971	1984	1989
<b>1. Total de candidaturas</b>							
Partido Nacional	1	3	3	3	3	3	3
Partido Colorado	3	3	3	5	3	2	3
Frente Amplio					1	1	1
Nuevo Espacio							1
<b>2. Número de candidaturas con más del 30 % de votos al lema</b>							
Partido Nacional	1	2	2	2	2	1	2
Partido Colorado	1	2	2	2	2	1	2

Cuadro 6: Indicadores de fragmentación de los partidos a nivel de estratos medios de la clase política

	1954	1958	1962	1966	1971	1984	1989
<b>1. Número de hojas de votación (todo el país)</b>							
Blancas	86	126	205	227	315	160	282
Coloradas	105	152	146	231	246	162	319
No Tradic.	82	86	87	92	158	127	215
TOTAL	273	364	438	550	719	449	816
<b>2. Promedios de hojas de votación por sublemas a diputados</b>							
Blancos	1.6	2.5	3.0	3.2	4.3	2.7	5.0
Colorados	1.9	2.6	2.2	2.7	3.6	2.8	5.9
No Tradic.	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.6	1.7
TOTAL	1.5	1.9	2.0	2.2	2.9	2.3	3.4

Fuente: VERNAZZA (1990)

#### 4. El sistema político y el aparato estatal

Como se ha visto en el punto II, en el largo plazo, el proceso de desarrollo estatal ha implicado dos caras manifiestamente diversas: por una parte, el proceso de modernización del aparato estatal, en términos de estructura y funciones; por otra parte, un proceso de "tradicionalización" escondido detrás del aumento de escala y manifiesto a través de la política de clientelas. Como puede entenderse, este último proceso es la contracara de los procesos recién mencionados en términos del sistema político: el manejo clientelístico es el resultado de un proceso de creciente competencia inter e intrapartidaria en un contexto de legitimidad retributiva; adicionalmente, es el mecanismo "por excelencia" para satisfacer "acreedores" generados como efecto del sistema doble voto simultáneo. Por

todo esto, el creciente manejo de la administración con fines instrumentales al servicio de los objetivos partidarios de corto plazo ha sido una característica sistemática, de la cual los partidos políticos en general han tenido fuerte dificultad en salir.

Así, desde 1930 hasta la década de los 60, el clientelismo político -alimentado por los sistemas de legitimidad prevalentes- es la modalidad principal de reclutamiento de apoyos. Desde 1960, el sistema alimenta, además, la organización de demandas corporativas. El aumento acelerado de políticos medios "acreedores" -en función de la fragmentación analizada antes- se convierte finalmente en la palanca que tiende a mantener el uso espúreo de la administración como instrumento partidario de corto plazo (VERNAZZA. 1990). En términos conceptuales, el sistema se comporta como si los partidos fueran jugadores desleales en el juego del prisionero y el resultado claramente minimiza el bienestar colectivo impidiendo los programas de reforma.

#### IV. EL SISTEMA POLITICO Y EL DESARROLLO

Qué capacidad tiene el sistema político uruguayo de ser un instrumento apto para enfrentar los desafíos contemporáneos en materia de inserción social del Uruguay?. Si el análisis anterior es correcto, la respuesta más razonable parece ser pesimista: el sistema político tiene poca capacidad de enfrentar esos desafíos.

Podría, sin embargo, preguntarse en qué medida no es posible abrigar esperanzas alternativas. De hecho, en el pasado, el sistema político uruguayo dió buenos ejemplos de "labilidad" institucional, resultado normalmente de acciones de la élites políticas tendientes a anticipar los problemas del futuro inmediato. Cabe preguntarse en qué medida, ahora, en que más bien está en juego el futuro mediato, es posible encontrar élites con capacidad de redefinir las reglas de juego.

## 1. La "labilidad" institucional

De hecho, la capacidad de las élites políticas para acordar -en forma más o menos formal- reglas de juego constitucionales ha sido una característica relevante del sistema político uruguayo en el pasado (SOLARI, 1988). Luego de un largo período de constitución rígida (1830 -1917), el Uruguay reforma su constitución en 1917. En 1933, el golpe de estado de Terra implica una ruptura institucional que pretende regularizarse con la Constitución de 1934. En 1942, el retorno a un régimen democrático se asocia a un nuevo ordenamiento constitucional. En 1951, una nueva constitución implica cambios relevantes en la forma del Poder Ejecutivo, incluyendo el llamado "colegiado integral". En 1966, una nueva reforma vuelve al ejecutivo unipersonal e introduce una serie de instrumentos tendientes a modernizar el aparato de gobierno. El golpe de estado de 1973 implica un corte que, a su vez, incluye fases marcadamente diferentes en términos institucionales: hasta 1976 una típica "dictadura comisarial", desde 1976 el intento fundacional de una nueva república hasta que en 1980, la ciudadanía rechaza el proyecto constitucional de los militares y se abre el camino hacia la reinstitucionalización democrática. Largas negociaciones entre políticos y militares permiten un eficiente proceso de apertura transada, que culmina en 1984 con elecciones acordadas en el marco del Pacto del Club Naval, con algunas proscripciones notorias. Poco tiempo después de asumido el nuevo gobierno, la cuestión de la Reforma Constitucional vuelve a incorporarse a la agenda de las cuestiones políticas más o menos relevantes, y aún a la fecha forma parte de ella.

Pero no sólo es relevante marcar la capacidad de acordar sistemas institucionales. En los años analizados, en muchas ocasiones, subconjuntos relativamente significativos de élites políticas hicieron propuestas institucionales que fueron sometidas a plebiscito y que, aún siendo rechazadas, obtuvieron proporciones apreciables de votos, "educando" al electorado uruguayo en la consideración de la relevancia del aspecto constitucional. Así, por ejemplo, en 1946 se plebiscitan reformas al sistema electoral y a la forma del Poder Ejecutivo, en 1958 y 1962 se plebiscitan nuevamente reformas al régimen colegiado, en 1966 se plebiscitan varias reformas del sistema constitucional, en 1971 se plebiscita la reelección del Presidente y en 1980 la propuesta constitucional de los militares.

Por lo tanto, puede afirmarse sin temores que el sistema institucional uruguayo ha estado siempre en el centro de la agenda de cuestiones políticas y que aún cuando muchas veces las reformas fueron dejadas de lado y el sistema entró en largos períodos de falencia -20 años en total, desde 1930 a la fecha-, muchas veces también los acuerdos de las élites políticas permitieron moldear el sistema en función de sus ideas y necesidades.

## 2. Los requerimientos contemporáneos

En qué medida puede pensarse que, en la actualidad, existen en el país élites políticas capaces de reformar el sistema político para poder adecuar el estado a los requerimientos de una nueva fase de desarrollo?

Lamentablemente, no estamos en condiciones de dar una respuesta. Sin embargo sí es posible indicar algunos contenidos, que, en principio, debiera incluir un programa de reforma.

El primero refiere, sin duda, a una compatibilización entre el régimen de gobierno y las prácticas políticas prevalentes. Es posible discutir hasta el cansancio sobre las bondades y defectos de los regímenes presidencialista o parlamentario y sus combinaciones eventuales, pero parece claro que no es posible encontrar eficacia alguna en un régimen cuyas prácticas son obligatoriamente diferentes a sus reglas constituyentes: si el sistema de partidos consolida sus tendencias pluripartidarizantes, parece necesario establecer un régimen de gobierno de tipo parlamentario, so pena de no poder alcanzar eficacia alguna para ningún gobierno futuro.

El segundo refiere a las consecuencias electorales y políticas del régimen de doble voto simultáneo. Puede discutirse si, en el pasado, el régimen en cuestión tuvo efectos benéficos y si, en el balance, arroja un saldo positivo. Pero no parece razonable admitir que en las próximas elecciones, en forma sistemática, tienda a aumentar la cantidad de "acreedores minoristas" que deben ser retribuidos, comprometiendo la calidad y la eficiencia de la gestión estatal.

El tercero refiere, ahora sí, a la temática del estado, sus funciones y tamaño. Parece claro la discusión sobre el rol del estado debiera claramente distinguir entre ambas y reconocer que la mayor parte de los problemas vienen de la temática del tamaño con prescindencia de la problemática de las funciones. Una reforma estatal que se oriente a disminuir el tamaño, aumentando la eficiencia en el cumplimiento de las funciones parece ser un camino adecuado para encontrar una inserción efectiva en el sistema internacional.

## V. CONCLUSIONES

Si nuestra aproximación es correcta, el caso uruguayo permite mostrar con bastante claridad la influencia del estado, el sistema político y el liderazgo político en la inserción internacional de un pequeño país. Permite observar como una adecuada forma de relación entre estado y sociedad, por una parte, y entre sistema político y aparato estatal, por otra, contribuye significativamente a una inserción razonablemente exitosa -como la verificada hasta 1930-, y, a la vez, permite observar como una relación problemática -como la verificada en los 60 o la que parece verificarse en la actualidad- puede ser severamente comprometedora.

Un pequeño país, sin embargo, tiene ciertas ventajas intrínsecas que debieran ser subrayadas cuando se analizan estos temas. Si la escala del país puede ser eventualmente un límite en términos de su capacidad de acceder a recursos valiosos o de retener los propios, también puede ser una oportunidad en la medida en que le hace más susceptible de ser "sensible a proyectos".

En el pasado, en el período batllista, el país fue por entero "sensible a un proyecto". Aunque la evidencia indica que el proyecto contó con múltiples resistencias, no es menos cierto que resultó triunfante y que, de una forma u otra, llegó a moldear una cultura y hasta una identidad nacional. Claro está, es bastante más sencillo modelar un país desde el estado cuando ambos -país y estado- se encuentran dando sus primeros pasos y el aparato estatal no ofrece resistencia alguna a la acción de la élite política que lo lidera. Pero aun así, la propia experiencia de haber sido "sensible a un proyecto" puede servir de base a los intentos de restaurar las condiciones que faciliten esa sensibilidad.

En los años recientes, las élites políticas dieron muestra de su capacidad de negociar cuando estaba en juego la oportunidad de una apertura democrática que les permitiera retornar al campo en que pueden desarrollar libremente su actividad. En la actualidad, el objeto del eventual pacto es por cierto más vidrioso, porque se trata de regular la acción de las propia élites pactantes de forma de limitar sus externalidades desintegrativas. Pero lo cierto es que, como está en juego la propia forma de actividad política y la medida en que la política puede ser algo más que una actividad orientada al poder por el poder mismo, no es posible descartar una nueva instancia de lucidez.

#### NOTAS

- (1) El período ha sido concienzudamente estudiado desde el ángulo de la historia rural (NAHUM Y BARRAN, 1967 y ss.), siendo menores los aportes que permiten entender la evolución industrial. Aun así, se conoce con detalle el problema del excedente de población rural (JACOB, R. 1969), la funcionalidad del desarrollo industrial para absorber ese excedente y resolver problemas de seguridad a los ganaderos (GALAIN, N. et al. 1972), la existencia de organizaciones de industriales que desarrollan una clara ideología proteccionista (RODRIGUEZ VILLAMIL, S. 1969), el aumento de las importaciones de insumos industriales y de las empresas de tipo industrial, artesanal o comercial (ACEVEDO, E. 1936).
- (2) Datos estadísticos sumarios sobre los Censos Industriales pueden registrarse en la "Sinopsis Económica y financiera del Uruguay" editada por el Banco de la República en 1933 (BANCO DE LA REPUBLICA, 1933). El Catalogo de la Exposición Industrial es también buena muestra (MINISTERIO DE INDUSTRIAS, 1928). Un panorama sumario del período puede encontrarse en FAROPPA (1969)
- (3) En términos sumarios pero claros los límites económicos del proceso son analizados por MILLOT, SILVA Y SILVA (1973). Un enfoque coincidente, que enfatiza los aspectos políticos puede verse en un breve pero excelente estudio de BENVENUTO (1969). ERRANDONEA Y COSTABILE (1969) aportan muchos elementos de interés sobre la evolución de la clase obrera en el período. MARTINEZ LAMAS (1930) es el más cabal exponente del proyecto "agrarista", aun cuando su obra pueda y deba

leerse mucho más allá de su coyuntural utilización por los sectores de la burguesía terrateniente. La obra de QUINTEROS DELGADO (1929) puede leerse como un ejemplo de la perspectiva opuesta. Un trabajo de NAHUM (1975) ofrece una síntesis sumaria - pero muy crítica- del período. En términos panorámicos puede sustituir a un conjunto de "incunables" a los que es difícil acceder: REAL DE AZUA (1964), MARTINEZ CES (1963).

- (4) La política en cuestión está bien analizada en el libro de MILLOT, SILVA Y SILVA (1972), pero es un clásico el libro de ACEVEDO ALVAREZ (1934). Los efectos de la crisis de 1929 han sido analizados sumariamente pero no ha sido estudiado en profundidad su efecto en el medio rural. Si nuestro enfoque es correcto, la industrialización terrista - que, como la desarrollada al amparo de Latorre es impulsada por los ganaderos - sólo puede entenderse en términos de su funcionalidad para absorber excedentes de población rural. En idénticos términos hay que entender la ampliación de la participación económica del Estado. De acuerdo a la información disponible el número de empleados públicos aumenta de 30.000 en 1930 a 52.000 en 1932, "pacto del chinchulín" mediante. Allí arranca, entonces, el proceso de ampliación de la burocracia pública y el clientelismo político que genera un nuevo factor social y político que es central para entender la evolución futura de las cosas.
- (5) En general las discusiones sobre movilidad social arrancan de la investigación multinacional realizada en 1959 sobre estratificación y movilidad en varias ciudades latinoamericanas. Los resultados para Uruguay se presentan en trabajos de GANON (1961) y SOLARI (1964). HUTCHINSON (1962) y IUTAKA (1963) realizan un análisis comparativo de algunos aspectos, mostrando la relativamente avanzada rigidez del sistema de movilidad uruguayo. RAMA (1969) es quien desarrolla más el problema en términos teóricos, en un intento de analizar la evolución general de la estructura social uruguaya. Una muestra clara del entusiasmo de un investigador académico puede verse en FITZGIBBON (1953): "What make Uruguay what is today?" - se preguntaba -, y respondía fuerte: "Spend a little time in thinking about the matter, after it gradually obtrudes itself from the subconscious into the consious, and you almost inevitably come to the conclusion that it is to be explained on the ground that Uruguay is an integrated country" (subrayado en el original, pag. 264). El investigador uruguayo que

más enfatizó esta integración radical fue probablemente REAL DE AZUA (1971, 1974, 1986).

- (6) Las mejores crónicas son, todavía, la de MACHADO (1973) y TAYLOR (1963). Para el período que se abre en 1958, DI SEGNI y MARIANI (1970).

## BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO, Eduardo (1936): "Anales históricos del Uruguay", 7 t., Montevideo.

ACEVEDO ALVAREZ, Eduardo (1934): "La gran obra de los poderes constitucionales frente a la crisis". Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, Montevideo.

AGUIAR, César A. (1978): "Notas sobre Política y Sociedad en el Uruguay (1946 - 1962)", Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay, mimeo, Montevideo

AGUIAR, César A. (1980): "Estado aislado, sociedad inmóvil? Hipótesis y líneas de investigación sobre Estado y Sociedad en el Uruguay", Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay, mimeo, Montevideo

AGUIAR, César A. (1984): "La doble escena: clivajes sociales y comportamiento electoral", Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay, mimeo, Montevideo

AGUIAR, Cesar A. (1986): "Hipótesis preliminares para una discusión de las perspectivas de democratización en el Uruguay actual", en AGUIAR et al., "Escenarios Políticos y Sociales del Desarrollo Latinoamericano", CEPAL-Universidad de Buenos Aires, Eudeba, Buenos Aires

AGUIAR, César (1988): "Quiebre institucional y reapertura democrática en Uruguay", en NOHLEN y SOLARI (Comps.): "Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina", Editorial Nueva Sociedad, Caracas

Banco de la Republica Oriental del Uruguay (1933): "Sinopsis Economica y Financiera del Uruguay - Estadística Retrospectiva", Montevideo.

BARRAN, J. P. y NAHUM, B. (1966- 1977): "Historia Rural del Uruguay Moderno", 6 t. Ediciones de la Banda Oriental.

BELL, James P.: "Uruguay's economic evolution 1900 to 1968" SAIS REVIEW, 15, Spring 1971, pag. 25-27.

BENVENUTO. Luis C.: "La quiebra del modelo", ENCICLOPEDIA URUGUAYA, No. 48. Editores Reunidos, Arca, 1969.  
DE SEGNI, Rosana y MARIANI, Alba: "Los blancos al poder", ENCICLOPEDIA URUGUAYA, 59, Editores Reunidos, Arca, Montevideo, 1969.

FAROPPA, Luis A.: "Industrialización y dependencia económica", ENCICLOPEDIA URUGUAYA No. 46, Editores Reunidos, Arca, Montevideo, 1969.

GALAIN, Nora; RIET, Germán; VERNAZZA, Francisco y WEINBERGER, Marta: "Los conflictos de clases en el proceso de modernización de la sociedad uruguaya (1885-1895)", CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES, 2, 1972, pag. 117-152.

GONZALEZ FERRER, Luis E. (1988): "Political Structures and the Prospects of Democracy in Uruguay", A Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy, Yale University, New Haven

HUTCHINSON, Bertran: "Social Mobility Rates in Buenos Aires, Montevideo and San Pablo/ a preliminary comparison", AMERICA LATINA, 1962 (4) dic. 1962.

ERRANDONEA, Alfredo (h); COSTABILE, Daniel: "Sindicato y Sociedad en el Uruguay", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1969.

JACOB, Raul: "Las consecuencias sociales del alambramiento entre 1872 y 1880", en MOURAT y ot.: "5 Perspectivas históricas del Uruguay Moderno"

GANON, Isaac: "Estratificación social en Montevideo: Boletín CLAPS, IV, 310, Rio de Janeiro, 1961.

IUTAKA, S.: "Movilidad social y oportunidades educacionales en Buenos Aires y Montevideo: un análisis comparativo", AMERICA LATINA, 1963 (2), CLAPCS, Rio de Janeiro.

MACHADO, Carlos: "Historia de los Orientales", Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1972.

MARTINEZ CES, Ricardo: "El Uruguay batllista", Arca, 1962.

MARTINEZ LAMAS, Julio: "Riqueza y Pobreza del Uruguay", Palacio del Libro, Montevideo, 1930.

MILLOT, Julio; SILVA, Carlos y SILVA, L.: "El desarrollo industrial del Uruguay - De la crisis del 29 a la postguerra", Universidad de la Republica, Instituto de Economía, 1973.

NAHUM, Benjamin: "La época batllista (1905 - 1929)", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1975.

RAMA, Germán W.: "El ascenso de las clases medias". ENCICLOPEDIA URUGUAYA, No. 36, Editores Reunidos, Arca, Montevideo, 1966.

REAL DE AZUA, Carlos: "El impulso y su freno", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1964.

RODRIGUEZ VILLAMIL, Silvia: "Un antecedente del espíritu de empresa: el industrialismo", en MOURAT et al.: "5 perspectivas históricas del Uruguay Moderno", F.C.U., 1969.

VERNAZZA, Francisco (1990): "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", mimeo, Montevideo