

Hernán Luis Bonilla Blanco

**Reforma del Estado: Del Estado de  
bienestar al Estado facilitador**

Academia Nacional de Economía, 2007

## 1. Introducción

Un economista que no es nada más que un economista no puede ser un buen economista

F. A. Hayek<sup>1</sup>

El rol del Estado en la economía ha sido largamente debatido a través del tiempo, no sólo por economistas, sino también –y fundamentalmente– por filósofos políticos. Desde Aristóteles y Platón a Nozick y Rawls, pasando, claro está, por Adam Smith, David Hume, John Locke, Thomas Hobbes, Karl Marx, John Stuart Mill y Friedrich Hayek, ha sido objeto de desvelo para las mentes más poderosas de su tiempo. Como es evidente, es un tema que puede escapar a la economía y deslizarse, casi sin que nos demos cuenta, al terreno de la filosofía política. Esta fue la evolución de la obra de Hayek.<sup>2</sup> En el Uruguay, pese al papel extraordinariamente relevante que el Estado ha jugado en nuestra historia –y nuestro presente– no ha sido abordado su estudio en forma deferente por los economistas, y sólo en algunos casos por los historiadores, en general con planteos poco afortunados.<sup>3</sup> Y es que un buen conocimiento del Estado y su interacción con los agentes económicos a lo largo del tiempo es clave para contestar las dos grandes preguntas de la historia económica nacional: ¿cómo llegamos a ser ricos a fines del siglo XIX? ¿Por qué a lo largo del siglo XX hemos ido perdiendo terreno dramáticamente? Trataremos de contestar estas preguntas en el presente trabajo, recurriendo a las teorías contemporáneas del desarrollo económico basadas en el análisis de la cultura y las instituciones. Pensamos sobre todo en las obras de Douglass North, Mancur Olson, James Buchanan, Friedrich Hayek y Daron Acemoglu, entre otros. Luego, emprendemos el estudio de la presente situación del Estado uruguayo y realizaremos algunas propuestas para su reforma. Como

---

<sup>1</sup> Friedrich Hayek, Homenaje a Röpe, en Las vicisitudes del liberalismo, volumen IV de las Obras Completas, Unión Editorial, Madrid, 1996, p.210.

<sup>2</sup> Sus primeras obras fueron sobre economía, fundamentalmente sobre teoría de precios, pero sus obras más conocidas, ya sea *Camino de Servidumbre*, *Los fundamentos de la libertad*, *Derecho, legislación y Libertad* o *La fatal arrogancia*, se tratan sobre todo de filosofía política.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en la obra de José P. Barrán y Benjamín Nahum, *El problema nacional y el Estado: un marco histórico*, en *Historia Política e Historia Económica*, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

plantea Mauricio Rojas en su libro *Suecia después del modelo sueco. Del Estado benefactor al Estado posibilitador*<sup>4</sup> un cambio en la forma de concebir al Estado es clave para el desempeño económico. Los uruguayos tenemos mucho que aprender al respecto.

## **2. Estado, instituciones, cultura y desarrollo económico**

El Estado no solamente es culpable de hacer cosas que no debería hacer; lo es también y por una inevitable consecuencia, de descuidar otras cosas que debiera hacer.

Herbert Spencer<sup>5</sup>

En primer lugar vamos a hacer exponer brevemente algunas de las teorías que consideramos relevantes para analizar la interacción de los agentes económicos (entre ellos, claro está, el Estado) para luego hacer algunas reflexiones sobre su aplicabilidad para el caso uruguayo.

### ¿Cultura o Instituciones?

Los estudios más recientes que intentan explicar las causas del desarrollo económico de los países ponen el énfasis en la cultura y/o en las instituciones. Es necesario en primer lugar distinguir entre las teorías que ponen el acento en el aspecto cultural y las que lo hacen en el institucional, para luego avanzar en la explicación que nos proponemos en este trabajo en el siguiente apartado.

Quienes entienden que la cultura de una sociedad (entendida como los valores generalmente aceptados, las ideas predominantes, y las conductas y actitudes que son premiadas o castigadas a nivel social) es la que determina el desempeño económico, piensan que las reformas institucionales están destinadas al fracaso si los patrones de comportamiento no se modifican.

---

<sup>4</sup> Mauricio Rojas, *Suecia después del modelo sueco. Del Estado benefactor al Estado posibilitador*, CADAL – TIMBRO, Buenos Aires, 2005.

<sup>5</sup> Herbert Spencer, *Demasiadas leyes*, Editorial Tor, Buenos Aires, 1943, Pp. 101 y 102.

Seguramente Max Weber sea el pensador culturalista por excelencia.<sup>6</sup> Más recientemente Lawrence Harrison consagró, refiriéndose a América Latina, la frase que sintetiza el pensamiento de esta corriente: “el subdesarrollo está en la mente”.

En un trabajo reciente, Guiso, Sapienza y Zingales<sup>7</sup> intentan demostrar que la cultura es la clave para explicar el desempeño de una economía, y a través de definiciones operativas logran realizar análisis econométricos para probar sus tesis culturalistas.

Robert Nozick<sup>8</sup> ha desarrollado una tesis que consideramos relevante para este punto de vista. Plantea que en los centros de estudios los alumnos que son premiados son los mejores intelectualmente, pero que luego, al salir al mercado laboral, lo que se premia es la satisfacción de necesidades, no necesariamente el mérito. Así van desarrollando un rechazo al capitalismo que se refuerza a medida que ellos mismo se vuelven los formadores de los futuros “forjadores de palabras”.

Por su lado, los que piensan que las instituciones de una sociedad (entendidas estas como las “reglas de juego”, las normas que rigen la conducta de los agentes económicos) determinan la evolución económica, sostienen que las reglas formales son más importantes que la cultura, y en todo caso, las primeras tenderán a modificar las segundas. El autor más conocido por los economistas que sostiene este punto de vista es Douglass North.<sup>9</sup> Existen recientes trabajos que también buscan poner a prueba la hipótesis de que son los factores institucionales antes que los culturales o geográficos, por ejemplo,

---

<sup>6</sup> En *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Weber desarrolla su tesis de que fueron los valores del protestantismo los que determinaron el desarrollo económico de los países occidentales.

<sup>7</sup> Luigi Guiso, Paola Sapienza y Luigi Zingales, Does culture affect economic outcomes?, NBER working paper N° 11999, 2006.

<sup>8</sup> Robert Nozick, ¿Por qué los intelectuales se oponen al capitalismo?, en *La ilustración liberal*, disponible en: [http://www.libertaddigital.com/ilustracion\\_liberal/articulo.php/342](http://www.libertaddigital.com/ilustracion_liberal/articulo.php/342)

<sup>9</sup> Su obra teórica más conocida es *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

los que determinan la evolución económica. Daron Acemoglu<sup>10</sup> seguramente sea la figura más representativa de esta tendencia. En su esquema interpretativo las instituciones políticas y la distribución de recursos determinan el poder de de jure y de facto de los distintos actores de la sociedad, los que a su vez determinan las instituciones económicas y las instituciones políticas (éstas últimas para el período siguiente). Finalmente las instituciones económicas determinan el desempeño económico y la nueva distribución de recursos para el próximo período.<sup>11</sup> Aceptado este esquema sigue en pie la pregunta de ¿cuál es la razón por la que los países eligen distintas instituciones? Acemoglu, Johnson y Robinson son partidarios de que las instituciones se definen por el resultado del conflicto social. Según sus propias palabras: “De acuerdo a esta visión, las instituciones económicas (y políticas) no son siempre elegidas por toda la sociedad (y no para el beneficio de toda la sociedad) sino por los grupos que controlan el poder político en ese momento (quizá como resultado del conflicto con otros grupos).”<sup>12</sup> Y poniéndolo en un lenguaje más llano: “el equilibrio de las instituciones económicas no será aquel que maximice el tamaño de toda la tarta, sino la tajada tomada por los grupos poderosos”<sup>13</sup>

Relacionado a los análisis institucionales se encuentra el análisis de la acción colectiva desarrollado por Mancur Olson<sup>14</sup> que plantea que los grupos de presión con un número limitado de miembros y tienen fuertes intereses que defender, van a realizar un esfuerzo mucho mayor por lograr sus reclamos que los grupos grandes y dispersos. Para citar un caso conocido, los productores de caña de azúcar constituyen un grupo de presión más eficaz que el de los consumidores de azúcar, porque son pocos y tienen gran interés en obtener subsidios o protección. La pérdida de los consumidores individualmente considerada es escasa mientras que la ganancia individual de cada productor

---

<sup>10</sup> Son varios los trabajos en que presenta estas ideas, por ejemplo en Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, Institutions as the fundamental of log-run growth, NBER working paper N° 10481.

<sup>11</sup> El esquema completo se encuentra en Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, op. cit., pp. 2-10.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 36. Traducción propia.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 36. Traducción propia.

<sup>14</sup> Mancur Olson, The logic of collective action, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

es grande, pese a que la suma de las pérdidas de los primeros supera las ganancias de los segundos. En definitiva, la sociedad en su conjunto pierde.

### ¿Nuestro Estado es resultado de nuestras instituciones o nuestra cultura?

En el Uruguay existen serios problemas desde el punto de vista cultural e institucional para el desarrollo. La historia del Estado, cultura e instituciones del país, nos muestra que estos factores se han vinculado dialécticamente, y no resulta tarea sencilla determinar cuál fue primero. A modo de ejemplo ¿fueron las ideas que germinaron desde fines del siglo XIX las que determinaron el crecimiento del Estado durante el siglo XX? (hipótesis culturalista) o ¿fue el crecimiento del Estado, su creciente intervención en la economía y la destrucción del Estado de Derecho lo que fue minando la cultura del trabajo y el ahorro propia de nuestros inmigrantes? (hipótesis institucionalista). Creemos que ambas afirmaciones tienen parte de razón, y explican distintos aspectos de nuestro éxito económico y posterior declive. A modo de ejemplo, la tesis de la socialización de los intelectuales encaja perfectamente con la evolución (sería más adecuado decir involución) de la enseñanza de la economía en el Uruguay.<sup>15</sup> Mientras que los primeros profesores de la cátedra de economía política de la Universidad de la República fueron liberales clásicos (Carlos de Castro, Pedro Bustamante, Francisco Lavandeira), luego, ya hacia fines del siglo XIX, especialmente a partir de Eduardo Acevedo (y a lo largo del tiempo en el propio Acevedo) el estatismo va ganando fuerza. Para 1936 el catedrático era Carlos Quijano, con el que el proceso de socialización parece ya estar culminado. Pero también las tesis institucionales explican hechos bien concretos. El golpe de 1875 lleva a que la Asociación Rural del Uruguay tenga un peso como nunca antes tuvo un grupo de presión en la historia nacional lo que conducirá a cambios en la política económica, como hubiera podido prever Mancur Olson. Luego, durante el batllismo se constata que son otros los grupos dominantes y que la política será, naturalmente otra, en consonancia con las ideas de Acemoglu. En cualquiera de estos casos, las instituciones y cultura del

---

<sup>15</sup> Respecto al cambio de las ideas en la enseñanza de la economía en el Uruguay véase Hernán Bonilla, ¿Por qué los intelectuales son de izquierda?, La República, 26/6/2005, p. 11.

exitoso Uruguay liberal ya estaban en retirada. Volveremos sobre estos asuntos más adelante.

En definitiva, y pensando en las reformas que es necesario encarar en nuestro país y, fundamentalmente, en la reforma del Estado, ¿qué es lo que se puede afirmar? Creemos que Álvaro Vargas Llosa expresa correctamente la actitud a adoptar frente a este dilema, al menos, para los latinoamericanos:

El desarrollo económico, ¿es hijo de las instituciones o de la cultura? En otras palabras ¿puede un país volverse próspero removiendo las trabas institucionales que entorpecen la acción de sus ciudadanos o debe, antes, transformar su cultura de modo que la reforma institucional se sostenga desde el punto de vista político y los miembros de la sociedad puedan responder a las nuevas oportunidades de forma adecuada? Lo único definitivo, en esta variante del dilema del huevo o la gallina, es que las instituciones y la cultura se necesitan y atraen. Excluir a cualquiera de las opciones de una discusión en torno al desarrollo es una mutilación.<sup>16</sup>

### **3. El Uruguay liberal (1830 –1875)**

La libertad en todas las esferas, la libertad para todos, la libertad como punto de partida, la libertad como medio, la libertad como fin.

José Pedro Ramírez<sup>17</sup>

En los próximos tres capítulos vamos a analizar el proceso de construcción del Estado uruguayo desde la independencia del país hasta nuestros días.

Dividimos para ello la historia nacional en tres etapas bien diferenciadas. La primera, que abarca desde la jura de la primera Constitución en 1830 hasta el golpe de 1875 la hemos denominado “El Uruguay liberal”. Esto se debe a que entendemos que la cultura fue típicamente liberal, especialmente las ideas

---

<sup>16</sup> Álvaro Vargas Llosa, *Rumbo a la Libertad*, Editorial Planeta, 2004, p. 17.

<sup>17</sup> José Pedro Ramírez, carta a Juan Carlos Gómez, 28 de setiembre de 1872. Citado por Juan Oddone, *El principismo del setenta. Una experiencia liberal en el Uruguay*, Maxwell y Cía., Buenos Aires, 1956, p. 96.

manejadas por los intelectuales y la cultura de ahorro y trabajo que caracterizan al país en esta etapa. Las instituciones también fueron liberales, ya que el marco general (la Constitución de 1830) y las leyes fueron en su abrumadora mayoría de impronta liberal. En consecuencia, nuestro estado se rigió por los dictados del liberalismo clásico, como veremos enseguida.

La segunda etapa, que va de 1875 hasta la primer elección presidencial que pierde el Partido Colorado en 1958, la llamamos “El Camino de Servidumbre”, para remarcar a través del título del conocido libro de Hayek las principales características del período: creciente intervención del estado en la economía, deterioro cultural e institucional, inicio del proceso inflacionario, y como consecuencia, el período de estancamiento económico de mediados de los cincuenta a comienzos de los setenta. Lo analizaremos en el capítulo 4.

El tercer período se inicia con el primero colegiado blanco y culmina en 2005 con el triunfo del Frente Amplio en las últimas elecciones. Lo denominamos “El país sin rumbo” ya que los caminos seguidos serán diversos, pero se mantiene a grandes rasgos el Estado batllista, que llega casi intacto al siglo XXI. A este tema dedicaremos el capítulo 5.

### Los cimientos del Uruguay liberal

Hacia comienzos del siglo XIX la actividad intelectual en nuestro territorio era nula. Señala con acierto Eduardo Acevedo la situación de aislamiento en que vivimos producto de la rígida regulación de las autoridades coloniales que llegaba al extremo de prever la pena de muerte para quienes leyeran los libros prohibidos. Además: “Estaba prohibido vender o imprimir libros en América sin licencia del Consejo de las Indas o de otra autoridad igualmente empeñada en impedir la difusión de las ideas.”<sup>18</sup> Por lo tanto salvo contadísimas excepciones, la mayoría de la población de Montevideo se encontraba en la más absoluta ignorancia.

---

<sup>18</sup> Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay*, Barreiro y Ramos, 1933, pp. 29 y 30.

Un hecho va a cambiar radicalmente la chatura de Montevideo: las invasiones inglesas de 1806 y 1807, sobre todo la segunda, durante la cual la futura capital de nuestro país estuvo dominada por los ingleses durante siete meses. En una de las escasas veces que coincidimos señala Zum Felde: “La sacudida política de las invasiones inglesas, despertó a Montevideo a una época de mayor actividad de espíritu, y es recién en este último lustro de la dominación hispana que aparecen las primeras modestísimas manifestaciones de su cultura intelectual y de sus letras.”<sup>19</sup> Los habitantes de Montevideo estaban temerosos ante la llegada de las numerosas tropas del general Auchmuty, lo que era comprensible dado el saqueo al que había sido sometida Maldonado unos meses antes por el general Blackhouse. Sin embargo, los ingleses se comportaron de forma extraordinariamente civilizada con los montevidianos, lo que parece haber sido la norma y no la excepción para los súbditos de su majestad:

En la costa atlántica, gente proveniente de las más diversas naciones – españoles, franceses, suecos, holandeses, alemanes, suizos – había aceptado la soberanía británica, ya sea a causa de una conquista o de una inmigración, y en ninguno de los casos había tenido dificultades para adaptarse. En comparación con los demás países de Europa, Inglaterra era liberal, con un Gobierno que tendía a intervenir lo menos posible, y una tradición de libertad de expresión, de reunión, de prensa y (hasta cierto punto) de culto.<sup>20</sup>

Esto fue efectivamente así, como confirma Blanco Acevedo: “La dominación británica de Montevideo fue, en realidad, benévola para sus habitantes. Estaba en el interés de Inglaterra hacer la ocupación del modo más favorable y destacar así las ventajas de sus procedimientos de conquista.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Alberto Zum Felde, Anexo II La evolución intelectual, en Proceso histórico del Uruguay, Arca Editorial, 1967, p. 262.

<sup>20</sup> Paul Johnson, Estados Unidos. La historia, Buenos Aires, 2001, pp. 129 y 130.

<sup>21</sup> Pablo Blanco Acevedo, El gobierno colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad, Barreiro y Ramos, s. f., p. 177.

El breve período de dominio inglés cambiará radicalmente la vida de la colonia, y sus consecuencias serán perdurables. El periódico que publicarán, *La Estrella del Sur*, será la primera expresión a favor de la libertad económica que conocerá el país (de hecho es el primer periódico publicado, dado que fueron los ingleses los que introdujeron la primera imprenta a nuestro territorio). Resulta irresistible citar el siguiente pasaje de un artículo del periódico: “Nuestra conducta acreditará la honradez de nuestros sentimientos, igualmente que la sabiduría y suavidad de nuestras leyes. **La brillantez que reviste el espíritu de la libertad, penetrará las tinieblas que oscurecen vuestros ojos.**”<sup>22</sup> La campaña a favor de la Libertad en una sociedad desacostumbrada a tratar con las ideas comenzará a marcar el ethos liberal de nuestro país. No fueron inmunes tampoco a la demostración práctica de los beneficios del liberalismo. A partir de ese momento, gracias a haber vivido en carne propia el formidable impulso que tuvo el comercio bajo los ingleses, los comerciantes montevideanos serán persistentes defensores del libre cambio.

Los meses siguientes a la ocupación extranjera de Montevideo se caracterizaron por una acentuación cada vez más firme de los procedimientos empleados por los jefes británicos, a fin de hacer menos pesado el nuevo dominio y de destacar, a la vez, la bondad de su política frente a los métodos despóticos de España. [...] La ciudad cambió su antiguo aspecto. Por doquier veíanse los mercaderes extranjeros con sus tiendas surtidas de géneros y manufacturas hasta entonces desconocidas y que eran vendidas a precios reducidos. Alojados en las casamatas de la Ciudadela, en locales improvisados o bien en cuartos de alquiler, daba la impresión de un gran movimiento, de un renacer extraordinario de actividades. La riqueza nacional encontraba así amplia colocación, y a cambio de los numerosos productos del país, los comerciantes de Montevideo obtenían con ventaja, artículos que serían vendidos después en la ciudad o en el Virreinato con considerables ganancias.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Eduardo Acevedo, op. cit., tomo I, p. 51 El énfasis es nuestro.

<sup>23</sup> Pablo Blanco Acevedo, op. cit., p. 181.

Pero el liberalismo económico no fue el único que se experimentó. La libertad religiosa y de expresión es decisiva para romper los moldes mentales del colonialismo. Es en este período que se ven en Montevideo las primeras manifestaciones públicas de protestantes y masones, que llegaban al país para quedarse. La existencia de grupos nunca antes vistos, así como sus manifestaciones, despertaron un creciente sentimiento de tolerancia religiosa y de expresión que será distintivo de nuestro país en el concierto latinoamericano. Símbolo inequívoco de la tolerancia que imperó posteriormente es la erección del Templo Inglés en plena Guerra Grande (1845).

La libertad en todos los aspectos de que gozaron los habitantes de la Banda Oriental en esta etapa es clave para explicar la mentalidad liberal que dominará nuestro país en su primera etapa independiente. En este sentido puede decirse que el liberalismo fue la primera ideología de nuestro país, que comenzaba lenta pero persistentemente a demoler el mercantilismo propio de la colonia.

Luego, durante la guerra de independencia, la convulsión fue suficientemente grande para que el movimiento intelectual e institucional no dejara huellas profundas. Tal vez sea posible rastrear en las instrucciones del año XIII de José Artigas, en los tratados de libre comercio y navegación que firmó o en su admiración por el modelo republicano de los Estados Unidos la continuidad liberal que llega a 1830, pero es un debate en el que no nos interesa entrar. La figura del prócer ya ha sido suficientemente manipulada por la derecha y por la izquierda para sus propios fines como para merecer un nuevo zarandeo por nuestra parte.

### El Estado en el Uruguay liberal (1830 – 1875)

Es indudable que la Constitución de 1830 es uno de los grandes mojones de nuestra historia. No sólo le dará al país un marco jurídico sólido y respetable (incluso para los caudillos que siempre la invocan) sino que además le dará al país, hasta el primer batllismo, el pilar de las instituciones liberales que nos hicieron prósperos.

La Asamblea Constituyente trabajó en medio de grandes dificultades. No sólo debió ser Asamblea Legislativa al mismo tiempo que Constituyente, además debió lidiar con el enfrentamiento entre los caudillos, sufrir bajas e incorporaciones permanentes y sobrellevar cuatro mudanzas de lugar de sesiones (que fueron sucesivamente San José, Canelones, La Aguada y Montevideo). En su discusión se hicieron sentir las distintas tendencias preexistentes: abasilerados, aporteñados, lavallejistas, riveristas, anticaudillistas, viejos artiguistas, liberales y conservadores. La preparación del proyecto constitucional recayó en los miembros de la Comisión Legislativa y Constitucional, integrada por Jayme Zudañez (presidente), José Ellauri (secretario), Juan Francisco Giró, Cristóbal Echevarriarza, José A. Zubillaga, Solano García y Luis B. Cavia. Luego también tuvieron activa participación en la discusión plenaria otros constituyentes, entre los que se destacó Santiago Vázquez. Al presentar el proyecto José Ellauri transmitió con gran sinceridad como se había desarrollado la tarea de la comisión y cuáles habían sido sus objetivos:

La Comisión no tiene la vanidad de persuadirse que haya hecho una obra original, grande ni perfecta. Lo primero sería una extravagancia; porque en materia de Constitución, señores, poco o nada hay que discurrir después que las naciones más civilizadas del globo han apurado las grandes verdades de la política y resuelto sus más intrincados problemas que antes nos eran desconocidos. Todo lo que puede ya exigirse es que se consulte detenidamente la prudencia para hacer prácticamente la aplicación más adecuada y conveniente de esos principios consagrados como dogmas en las diferentes Cartas que han visto la luz pública. Lo grande y lo perfecto no era compatible con las escasas luces de los miembros de la Comisión, y con las dificultades de todo orden que les ha sido forzoso superar para concluir un trabajo tan delicado como importante. Los señores Representantes son testigos oculares de las faltas que se han sufrido en las diferentes residencias accidentales, que ha hecho necesariamente la Asamblea en los otros Departamentos. Sin la comodidad precisa para el recogimiento y la meditación; sin libros y sin una sociedad numerosa de ciudadanos ilustrados, a quienes consultar y de quienes recoger

conocimientos útiles; desconfiando de nuestra propia utilidad ¿cómo era posible lisonjearnos con la esperanza del acierto?<sup>24</sup>

La humildad del secretario de la Comisión también quedará plasmada en la Constitución, que no es ni pretende ser la obra de un grupo de iluminados, sino de patriotas sinceros que intentaron darles a sus conciudadanos las más amplias libertades posibles. Nuestros constituyentes se concentraron en consagrar derechos y crear las condiciones para el mejor desenvolvimiento de la República. Consagraron la división de poderes y el respeto a los derechos individuales, no intentaron moldear la sociedad de acuerdo a sus particulares visiones. Es en este sentido profundo de la humildad característica de los liberales es que se encuentra el principal acierto de su obra.

“Varias son las fuentes de la Constitución de 1830: La Constitución chilena de 1828 y el proyecto que le sirvió de base, la argentina de de 1826, la española de 1812, la brasileña de 1824, el Estatuto Provisional de las Provincias Unidas de 1815, el Reglamento de 1817, la constitución argentina de 1819, la de la República de Colombia de 1821, de la de Bolivia de 1826; las constituciones francesas de 1791 y 1793 y la Constitución de Estados Unidos de 1787.”<sup>25</sup> Por su precedencia respecto a las otras y marcar el espíritu liberal que signó la época, sin dudas la Constitución de Estados Unidos tiene un peso decisivo, aunque tal vez no en forma directa. Pero cabe hacerse la pregunta de quienes fueron los principales autores que influyeron sobre nuestros constituyentes. Ramón Díaz da una respuesta satisfactoria: “Se entiende que Benjamin Constant, Jeremy Bentham y Thomas Jefferson fueron las principales influencias que les asistieron lo mismo que la Constitución de los Estados Unidos y varias otras cartas de la región y orientación liberal, de lo cual resulta que la influencia de Locke y de Montesquieu también se hizo sentir.”<sup>26</sup> No otra cosa que una expresión cabal de liberalismo (aunque con las limitaciones propias de la época) podía surgir de tan formidables fuentes.

---

<sup>24</sup> Informe del miembro informante de la Constitución de 1830, Doctor José Ellauri. En Héctor Gross Espiell, Las Constituciones Uruguayas, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1956, pp. 138 y 139.

<sup>25</sup> Juan Pivel Devoto y Alcira Ranieri de Pivel Devoto, Historia de la República Oriental del Uruguay, Ediciones Medina, 1954, p. 20.

<sup>26</sup> Ramón Díaz, Historia económica de Uruguay, Taurus, 2003, p. 89.

José Ellauri en su ya citado informe aclara cuáles son las tres partes de la Constitución:

La Comisión, al redactar el proyecto en discusión, se propuso expresar en él todo lo que esencialmente debe tener una buena Constitución, a saber: 1º La declaración de los derechos que se reservan los ciudadanos, señalando el modo y condición de su asociación; 2º Designar la especie de gobierno que elijen los asociados; 3º y último, arreglar la distribución de los poderes políticos, señalar sus límites y extensión, marcar sus órbitas para que no choquen al paso que obren con independencia, y decidir la forma en que se quiere que sean ejercidos.<sup>27</sup>

Si bien a lo largo de toda la obra se encuentra presente la preocupación por el respeto a los derechos individuales, la sección XI Disposiciones generales (que incluye los artículos 130 a 147), contiene los principales artículos sobre el tema. La libertad económica, ya consagrada en el artículo 130<sup>28</sup>, queda reforzada por el artículo 144 “El derecho de propiedad es sagrado e inviolable; a nadie podrá privarse de ella sino conforme a la Ley. En caso de necesitar la Nación la propiedad particular de algún individuo para destinarla a usos públicos, recibirá éste del Tesoro Nacional una justa compensación.” Y por el artículo 146: “Todo habitante del Estado puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria o comercio que le acomode, como no se oponga al bien público, o al de los ciudadanos.” La libertad de movimiento dentro del país y también su entrada y salida se establecía en el artículo 147: “Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de la policía, y salvo perjuicio a tercero.” El artículo 132, avanzado para su época, era un paso decisivo para terminar con la esclavitud:

---

<sup>27</sup> Informe del miembro informante de la Constitución de 1830, Doctor José Ellauri. En Hector Gross Espiell, op. cit., p. 140.

<sup>28</sup> El artículo 130 expresa: “Los habitantes del Estado tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes.” Es un artículo central, sobre todo si se lo compara con sus similares de las constituciones posteriores, en los que el derecho de propiedad cede espacio a otros derechos mucho más discutibles.

“En el territorio del Estado, nadie nacerá ya esclavo; quedando prohibido para siempre su tráfico e introducción en la República.”

La Constitución de 1830 era en su conjunto una cabal expresión del más avanzado liberalismo que podía encontrarse en el mundo. La forma de gobierno representativa republicana adoptada establecía una estricta separación y consagración de los tres poderes del Estado. Se consagra la Libertad, vale decir, todas las libertades, física, de expresión, de movimiento, económica, religiosa y política. Ella es la piedra fundamental de la institucionalidad que permitirá el desarrollo económico de nuestro país en el siglo XIX. Como bien dice Pablo Blanco Acevedo, merecen ser “objeto de elogios en nuestros días los constituyentes que formularon nuestra Carta fundamental por los principios liberales que se proclamaban.”<sup>29</sup> Héctor Gross Espiell, además de señalar reiteradamente el carácter liberal de la Constitución, expresa: “Indudablemente la labor realizada por los primeros Constituyentes con los elementos doctrinarios y de Derecho comparado que poseían, fue extraordinaria. Con ellos elaboraron un texto constitucional que adoptaba las soluciones más ponderadas y estimables de todo el Derecho constitucional de la época, redactando una Constitución con un lenguaje técnico preciso y acertado, dentro de una estructura armónica y sabia.”<sup>30</sup>

Dado que no vamos a volver, por razones de espacio, al análisis de las Constituciones posteriores, si queremos señalar que el liberalismo se batirá en retirada, Constitución tras Constitución, siendo seguramente la más terrible la implementada por la dictadura de Gabriel Terra en 1934. En esa Carta Magna se introducirán instituciones de gobierno típicamente fascistas que perdurarán en los textos posteriores, como el Consejo Nacional de Economía (que supone que los grupos de presión son representantes de la sociedad en su conjunto). Reproducimos el siguiente cotejo de Ramón Díaz sobre el devenir constitucional, que resume muy bien la involución posterior a 1830:

---

<sup>29</sup> Pablo Blanco Acevedo, Historia de la República Oriental del Uruguay, L.I.G.U. Sommer y Cia, 1957, p. 174.

<sup>30</sup> Héctor Gross Espiell, op. cit., p. 45.

Partamos del concepto de república, compuesta por el conjunto de los ciudadanos y las leyes que rigen su convivencia, la Constitución en primer término. Y veamos cuáles han sido las tres disposiciones constitucionales que definen las clases de Estado que la Carta intenta construir. Veremos que en tres ocasiones (Constitución de 1830, 1918 y 1934) los constituyentes adoptaron fórmulas diferentes, utilizando tres conceptos en total, que se traducen en tres adjetivos que califican la “forma” del gobierno. Paso a reproducir los tres artículos:

1830: “El Estado Oriental del Uruguay adopta para su gobierno la forma representativa republicana.”

1918: “La República O. del Uruguay adopta para su Gobierno la forma democrática representativa.”

1934: “La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.” (Rige hasta hoy)

¿Qué significan los tres vocablos resaltados y sus combinaciones de dos en dos? Usando los sustantivos tendríamos: 1830: república nos dice que el gobierno es por y para los ciudadanos, que son iguales entre sí, y abarcan las leyes, que las hacen y las derogan bajo la égida de la razón, de ahí la representación, por lo cual se nos informa que los ciudadanos elegirán a quienes estiman más aptos para argüir a favor y en contra de la aprobación de los proyectos y la derogación de las leyes previamente adoptadas. 1918: Persiste el rasgo representación, por lo que podemos seguir pensando en el gobierno bajo la égida de la razón, del logos, como decían los griegos; pero al dejar de lado el concepto república y reemplazarlo por democracia, centran su interés en la masa popular sin leyes., Constitución ante todo. Hay ahora un acento en el poder del demos gracias a sus números. 1934: El demos salta a primer lugar. La representación desaparece. El Palacio Legislativo hace poco más que recoger los votos según se emiten. En verdad, la representación arrojada por la ventana, El Palacio Legislativo es un fantasma del viejo pasado que... ¿ya no se puede resucitar? Dios y el tiempo lo dirán.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ramón Díaz, República o democracia, El Observador, 20/1/2007, p. 19.

La legislación del período acompañará el espíritu de la Constitución, de la que es un buen ejemplo el tratamiento que mereció la tasa de interés. La Ley Massini de 1838, la primera en la materia, “estableció que el interés del dinero, sería el que acordaran las partes contratantes”<sup>32</sup>. Esto fue reafirmado por el Código Civil de 1868 que “estableció que el interés convencional no tendría más tasa que la que se fijara en los contratos”<sup>33</sup>. No podría haber más diferencia con lo que sería la legislación posterior al batllismo.

A partir del sitio de Montevideo por las fuerzas blancas y federales al frente de Oribe en 1843, la capital será el reducto del liberalismo en el Río de la Plata. Si bien sería injusto dejar de señalar que en el bando sitiador se encontraban grandes liberales compatriotas como Bernardo Berro y Eduardo Acevedo<sup>34</sup>, el dramatismo con el que se vivió en la capital el enfrentamiento por la civilización y contra la barbarie, y la actuación conjunta de hombres como Florencio Varela, Juan Bautista Alberdi, Bartolomé Mitre, Juan Carlos Gómez, Manuel Herrera y Obes, Esteban Echeverría, Miguel Cané, Bernardino Rivadavia, Vicente F. López, entre otros, exacerbó el liberalismo criollo. Es indudable que Melchor Pacheco y Obes hablaba con sinceridad y en nombre todos cuando decía que era “un ciudadano de la Libertad.”<sup>35</sup> Periódicos como *El Nacional* y fundamentalmente *El Iniciador* propagan sus ideas, forjadas tanto del permanente contacto con Inglaterra y Francia distintivo de la Guerra Grande, cuanto del fructífero intercambio de ideas que surgía en las tertulias tan al gusto de la época.

Es en este período que Juan Carlos Gómez dejará su impronta en el devenir cultural del país, y más allá de lo controvertidos de muchos de sus juicios, se desprende indudablemente de sus escritos el espíritu liberal característico de

---

<sup>32</sup> Eduardo Acevedo, *Economía Política y Finanzas*, Imprenta Nacional, 1930, p. 344.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 345.

<sup>34</sup> La polémica respecto a que bando representaba a la civilización y cuál a la barbarie se encuentra en el libro *El caudillismo y la revolución americana* se recogen las opiniones que Manuel Herrera y Obes plasmara en *El Conservador* y Bernardo Prudencio Berro en *El Defensor de la Independencia Americana*. Véase además de los artículos de Herrera y Obes y Berro el interesante prólogo de Pivel Devoto.

<sup>35</sup> Citado por Raúl Montero Bustamante, Melchor Pacheco y Obes en *Estampas*, Impresora L.I.G.U., 1942, p. 48.

nuestro país. “¡Basta de reglamentos! Compre, venda, vaya, venga todo el que quiera, sin que la autoridad se entrometa en sus transacciones y actos mientras no perturben el orden ni ofendan la moral pública.”<sup>36</sup> Sobre esta generación de intelectuales rioplatenses dice Blanca Paris de Oddone “vocearon en Montevideo las consignas del liberalismo y del romanticismo.”<sup>37</sup> Es indudable que si los ingleses de 1807 marcaron el primer mojón de nuestro proceso cultural, serán los liberales de la Guerra Grande los que darán el segundo impulso al proceso de formación del liberalismo uruguayo.

Un hito fundamental para el proceso intelectual del Uruguay lo constituye la fundación de la Universidad en 1849. Si la prensa constituyó la primera tribuna liberal de nuestro país, la Universidad –en donde se conjuntaron desde sus comienzos la mayoría de nuestros principales intelectuales– fue el buque insignia del liberalismo nacional. Durante el período que va desde el fin de la Guerra Grande hasta comienzos de la década del setenta, la batalla de las ideas en el Uruguay es la batalla de ideas dentro de la Universidad. Y tal batalla fue virtualmente inexistente dado el predominio absoluto del liberalismo. Desde todas las cátedras, ya sean de filosofía con Placido Ellauri, derecho con Gonzalo o Carlos María Ramírez, economía política con Carlos de Castro, Pedro Bustamante y Francisco Lavandeira, se defendieron las ideas de la Libertad.

El proceso fundacional de la Universidad tiene características muy propias que lo distinguen de otras de América Latina. Mientras que en la mayoría de las capitales nacionales las universidades datan de la era colonial y dependían directamente de alguna orden religiosa, en nuestro país, al ser creada por el gobierno en la era republicana no tendrá los resabios coloniales típicos de las otras. Mucho habían influido los liberales rioplatenses, entre los que se destaca Alberdi y su prédica constante acerca de la necesidad de romper las cadenas

---

<sup>36</sup> Juan Carlos Gómez, *El Orden*, Montevideo, 27 de agosto de 1853. Citado por Ulises Graceras, *Los intelectuales y la política en el Uruguay*, El País, 1970.

<sup>37</sup> Blanca Paris de Oddone, *La Universidad*, Enciclopedia Uruguaya, tomo V, Editorial Arca, 1969, p. 163.

culturales del coloniaje, para que esto fuera posible.<sup>38</sup> Todo estaba preparado para que la Universidad, creación del liberalismo uruguayo, fuera a su vez causa fundamental del predominio ideológico liberal durante los próximos 25 años.<sup>39</sup>

Uno de los rasgos distintivos de nuestro pueblo que comienza antes de la independencia y se mantiene hasta bien entrado el siglo XX es el desprecio por el papel moneda y por cualquier tipo de medida que atentara contra la moneda sana, vale decir, el patrón oro. Pocos temas de nuestra historia han sido tan mal comprendidos y explicados por la historiografía dominante, por lo que vale la pena detenerse en este tema.

Los orígenes del orismo uruguayo deben buscarse en el período que va de la cruzada libertadora de los treinta y tres en 1825 y el comienzo de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente en 1828, luego de la Convención Preliminar de Paz. Debemos recordar que el 25 de agosto de 1825 no se declaró la independencia del Estado Oriental sino que se declaró su independencia de Brasil y su anexión a las Provincias Unidas del Río de la Plata.<sup>40</sup> En consecuencia el gobierno provincial promulgó un pésimo decreto que declaraba obligatoria la aceptación de los billetes del Banco Nacional de Buenos Aires por su valor nominal, en momentos que se desvalorizaban rápidamente. La otra moneda que circulaba era el cobre de Brasil, que tampoco resultaba fiable. Las cuantiosas pérdidas que sufrieron el erario y muchos particulares por la inflación desatada por las calamitosas monedas de Argentina

---

<sup>38</sup> Alberdi expresó estas ideas en su Fragmento Preliminar al estudio del derecho: "Nuestros padres nos dieron una independencia material: a nosotros nos toca la conquista del genio americano. Dos cadenas nos ataban a Europa: una material, que terminó, y otra inteligente, que vive aún. Nuestros padres rompieron la una por la espada; nosotros romperemos la otra por el pensamiento." Citado por Juan Pivel Devoto y Alcira Ranieri de Pivel Devoto, Historia de la República Oriental del Uruguay, Editorial Medina, 1956, p. 189.

<sup>39</sup> Respecto a la importancia que tuvo la Universidad de la República en la difusión de las ideas liberales en el siglo XIX, y en especial sus cátedras de economía política y derecho constitucional véase Juan Oddone y Blanca Paris de Oddone, Historia de la Universidad de Montevideo. La Universidad Vieja 1849-1885, Publicaciones de la Universidad de la República, 1963 y Blanca Paris de Oddone, La Universidad de Montevideo en la formación de nuestra conciencia liberal, Publicaciones de la Universidad de la República, 1958.

<sup>40</sup> "Queda la Provincia Oriental del Río de la Plata unida a las demás de su nombre en el territorio de Sudamérica, por ser la libre y espontánea voluntad de los pueblos que la componen, manifestada por testimonios irrefragables y esfuerzos heroicos desde el primer período de la regeneración política de la Provincia." Citado por Eduardo Acevedo, op. cit., tomo I, p. 294.

y Brasil, así como la seguridad que en esa época brindó el oro como medio de cambio y reserva de valor, sirvieron para darles una valiosa lección tanto a nuestros dirigentes –que la aprendieron muy bien– cuanto a todos los habitantes de la Provincia Oriental. Tendrían que pasar muchos años para que este componente formidable de la identidad nacional se perdiera en el declive cultural e institucional del siglo XX.

Una prueba de la solidez de la tradición orista es que incluso durante las más penosas crisis financieras del Gobierno de la Defensa se recurrió a cualquier medio –incluso al anacrónico impuesto a las puertas y ventanas– pero jamás a la emisión de papel moneda. Francisco J. Muñoz durante el sitio manifestó: “todo, todo para la defensa de Montevideo; todo menos el papel moneda.”<sup>41</sup>

Conviene resaltar que el orismo fue producto de la ideología liberal predominante y no del mercantilismo como señalan sorprendentemente algunos historiadores. Sólo a modo de ejemplo de un lugar común erróneo de nuestra historiografía cabe citar un trabajo en el que se dice que la moneda sana fue “impuesta” por la “mentalidad mercantilista del patriciado, reacio a admitir toda sustitución de las piezas de plata y oro amonedadas – de origen español o inglés – por papel moneda.”<sup>42</sup> Una opinión en contrario, mucho más fundamentada, es la de Mario Bucheli: “La Constitución consagró un Estado liberal y es indudable que para un Estado con estas características nada mejor en materia monetaria que un sistema metalista.”<sup>43</sup> Es claro que el orismo fue obra de los liberales, no de los mercantilistas, y que fue el pueblo uruguayo (peones, comerciantes, rurales, trabajadores urbanos, empleados públicos, políticos, periodistas, en fin, todos no sólo el patriciado) el que se resistía a aceptar el papel o el cobre que sufrieron antes de la independencia.

La aversión a los monopolios legales es otra característica de nuestro país en este período, y es en la cuestión bancaria donde tal vez mejor se haya

---

<sup>41</sup> Citado por Juan Pivel Devoto, Los bancos, tomo 2, Barreiro y Ramos, 1980, p. 70.

<sup>42</sup> Washington Reyes Abadie y José Claudio Williman, La economía uruguayo en el siglo XIX, Editorial Nuestra Tierra, pp. 15 y 16.

<sup>43</sup> Mario Bucheli, El Sistema Dinerario del Uruguay, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 1957, p. 28.

expresado. Desde el informe que como Fiscal de Gobierno redactara Lucas Obes en 1824 cuando el llamado “Banco de Montevideo” pretendía tener el monopolio de la actividad bancaria en el territorio de la Provincia<sup>44</sup>, los proyectos de bancos monopólicos o con privilegios son rechazados. Al instalarse los primeros bancos en el país, El Banco Mauá y el Banco Comercial en 1857, estos no tendrán prerrogativas especiales, y a partir de 1865 la Ley Villalba establece la libertad bancaria en la República. Hacia la década del setenta Francisco Lavandeira defenderá maestramente la posición liberal en el Parlamento frente a las arremetidas estatistas de Francisco Bauzá.

En síntesis, durante el Uruguay liberal el país tuvo un vigoroso crecimiento<sup>45</sup> económico, basado en reglas de juego claras, mentalidad emprendedora, una sociedad abierta al mundo y un Estado limitado en su tamaño y sus funciones. Amén de las debilidades que efectivamente existieron (guerras civiles, poca efectividad del poder de coerción del estado en todo el territorio, intervenciones extranjeras, etc.) tan formidable fue la matriz institucional y cultural del país que el crecimiento fue de todas formas extraordinario. Grandes presidentes como Juan Francisco Giró y Bernardo Prudencio Berro, grandes economistas como Tomás Villalba, Pedro Bustamante y Francisco Lavandeira, merecen por tanto nuestro reconocimiento<sup>46</sup>. Cuando el motín de enero de 1875 promovido por Lorenzo Latorre derribó al gobierno Constitucional de José E. Ellauri moría no sólo la democracia. El “año terrible” como con justicia lo llamó Carlos María Ramírez, terminó con la Libertad en el Uruguay. A partir de allí, comenzó nuestra involución.

---

<sup>44</sup> El documento íntegro se encuentra en Juan Pivel Devoto, *Contribución a la Historia Económica y Financiera del Uruguay. Los Bancos 1824 – 1868*, A. Monteverde y Cía., 1976, pp. 5-7.

<sup>45</sup> Sólo así se explica que el país haya alcanzado hacia mediados de 1870 un producto por habitante similar al de los países del primer mundo. Véase la gráfica 1 del anexo.

<sup>46</sup> Algunos artículos que resaltan la actuación de estos valiosos compatriotas son los que siguen: Hernán Bonilla, Berro y el paraíso perdido, *La República*, 7/4/2006, p. 11; Ramón Díaz, Tomás Villalba, en *Contribución al pensamiento económico en el Uruguay*, Academia Nacional de Economía, 1987, pp. 22-39; María Dolores Benavente, Pedro y José Cándido Bustamante, en *Contribución al Pensamiento económico en el Uruguay*, Academia Nacional de Economía, 1987, pp. 57-80; Hernán Bonilla, Francisco Lavandeira, Mártir de la Libertad, *La República*, 15/1/2007, p. 11.

#### 4. El Camino de Servidumbre (1875 – 1958)

Una administración que quiera y pueda hacerlo todo, al rebajar y abatir la personalidad del individuo, es el enemigo más declarado y más temible que puede levantarse contra los derechos del hombre y la soberanía del pueblo, porque ataca esos derechos y esa soberanía, en la misma fuente de su vida, en los elementos constitutivos de su fuerza.

Carlos María Ramírez<sup>47</sup>

#### La transición hacia el estatismo (1875 – 1903)

Bajo el militarismo, que va de 1875 a 1886, se produce el nacimiento del Estado moderno según coinciden en señalar la mayoría de los historiadores.<sup>48</sup> Entre los logros del gobierno está el haber conseguido imponer la autoridad del Estado en todo el país, con sus consecuentes beneficios. La pérdida de las libertades individuales, tan caras a los principistas, motivó la Revolución Tricolor, llamada así para demostrar que no era un movimiento de partido, pero fue derrotada rápidamente por la dictadura.<sup>49</sup> Con esta consolidación del Estado como monopolizador del poder de coerción en la República, también comienza a desarrollarse la expansión del Estado en su tamaño y sus actividades. Para Barrán y Nahum: “El reflatamiento del poder étático y la expansión de su espacio se cumplió en tres etapas [...]: el Militarismo (1876 – 86), el Civismo (1886 – 1903) y el primer batllismo (1903 – 16), precedida o dominada cada una por una crisis política o económica que ambientó el crecimiento constante de su rol, **promovido tanto por gobiernos ‘conservadores’ como ‘progresistas’**”<sup>50</sup>. Si bien es durante “el gobierno del motín” de Pedro Varela que se ven ya los

---

<sup>47</sup> Alejandro Dolina, *El Bar del Infierno*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2004, p. 128.

<sup>48</sup> Si bien seguramente esta interpretación se debe a Barrán y Nahum, ha sobrevivido hasta nuestros días, por ejemplo cuando se afirma que “Hasta 1875, en Uruguay, el Estado fue prácticamente una ilusión.” Fernando Filgueira, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé, *Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX*, en Instituto de Ciencia Política, *El Uruguay del siglo XX. La política*, Ediciones de la Banda Oriental, 2002, p. 173.

<sup>49</sup> Algunos de los principales liberales fueron desterrados a La Habana en la Barca Puig. Al regreso intentaron la revolución, última acción conjunta de los liberales blancos, colorados y radicales. Al respecto véase Juan Pivel Devoto, *La Revolución Tricolor*, en Cuadernos N° 59.

<sup>50</sup> José P. Barrán y Benjamín Nahum, *El problema nacional y el Estado: un marco histórico*, en *La crisis uruguayo y el problema nacional*, autores varios, CINVE y Ediciones de la Banda Oriental, 1984, p. 24. El énfasis es nuestro.

primeros signos de la involución, es fundamentalmente durante la dictadura de Máximo Santos que nace el Estado benefactor en el Uruguay. Como señala Williman (defensor de la figura de Santos): “Su línea política partidista fue esencialmente populista, haciendo del Estado un instrumento de promoción social y económica, fundamentalmente paternalista; ello explica, en parte, su proteccionismo e intervencionismo estatales.”<sup>51</sup> Algunos ejemplos relevantes del nuevo papel que el Estado comenzaba a jugar en la economía son la ley de aduanas de 1875, primera con intencionalidad proteccionista además de fiscalista, reforzada por una nuevas leyes en 1886 y 1888<sup>52</sup>, la ley ferroviaria de 1888 que habilitaba al Estado a construir ferrocarriles vía empréstitos, la decisión del gobierno de construir el puerto de Montevideo en 1899, y el paso de la energía eléctrica de Montevideo del sector privado al gobierno departamental entre 1894 y 1897.<sup>53</sup> Por sus consecuencias posteriores, sin embargo, la innovación estatista fundamental es la creación del Banco de la República. Su principal antecedente fue el Banco Nacional (1887) –aunque era privado contaba con autoridades designadas por el Estado– que se fundió a los pocos años cargando el Estado con las pérdidas subsecuentes. De la cartera de préstamos hipotecarios del Banco Nacional surgirá el Banco Hipotecario. El Banco de la República (1896) constituía “una solución en la cual el Estado tenía un peso como nunca había tenido en las instituciones creadas con anterioridad”.<sup>54</sup> Los objetivos fueron esencialmente dos: orientar el crédito y monopolizar la emisión de dinero. Juan María Muñoz – fiel representante de los impulsores del Banco República – expresaba: “El país no puede estar condenado por tiempo indefinido a renunciar a las ventajas del crédito popular”<sup>55</sup> El mito del crédito barato, como la alquimia, sigue teniendo sus seguidores, hasta el momento, con igual suerte.

---

<sup>51</sup> José Claudio Williman, Santos. La consolidación del estado, Ediciones de la Banda Oriental, 1979, p. 97. Véase al respecto en la obra citada el apartado B) Los orígenes del Estado “protector” en la Administración Santos, del capítulo X, pp. 125-128.

<sup>52</sup> Con la ley de 1888 se llega a un arancel básico de 31%, cuando en 1861 era de 15%. “Es la ley 1962 del 5 de enero de 1888 la que rompe definitivamente con la tradición librecambista del país” J. Anichini, J. Caumont y L. Sjaastad, La política comercial y la protección en el Uruguay, BCU, 1977, p. 16.

<sup>53</sup> José P. Barrán y Benjamín Nahum, op. cit., pp. 25 y 26.

<sup>54</sup> José C. Williman, Historia económica del Uruguay, tomo 1: 1811 – 1900, Ediciones de la Plaza, 1984, p. 232.

<sup>55</sup> Citado por José C. Williman, op. cit., p. 234.

Otra característica importante de esta etapa es el surgimiento de los primeros grupos de presión organizados. El más influyente, la Asociación Rural del Uruguay, nace en 1871 y logrará buena parte de sus reivindicaciones en el gobierno de Latorre. La Unión Industrial del Uruguay (fundada en 1898 aunque ya contaba con el antecedente de la Liga Industrial de 1879) creada para “proteger y promover [en] su desarrollo a las industrias establecidas en el país, y alentar la creación de otras nuevas, ayudándolas en sus gestiones”<sup>56</sup> es la expresión de los industriales surgidos bajo el proteccionismo. Los grupos de presión irán ganando espacio en la toma lógica de las decisiones colectiva (como hubiera previsto Mancur Olson) y en consecuencia la política económica tendrá cada vez un sesgo más cortoplacista.<sup>57</sup>

### El batllismo y sus consecuencias (1903 – 1958)

Más allá de la afirmación del título del conocido libro de Milton Vagner: *José Batlle y Ordóñez. El creador de su tiempo*, en el apartado anterior argumentamos que el cambio cultural que desembocaría en el batllismo ya se había producido en el último cuarto del siglo XIX. No obstante, Batlle logrará plasmar su propia impronta, a punto tal que incorporará a la agenda pública temas que formaban parte de su exclusiva preocupación, como el colegiado, por ejemplo. Al ser el batllismo absolutamente decisivo para moldear el estado que hemos tenido a lo largo del siglo XX y que aún tenemos a comienzos del XXI, se comprenderá que entendamos necesario analizar con cierto detalle sus orígenes intelectuales y las implicaciones que desde el punto de vista de la filosofía política estas conllevan.

Si bien Batlle no fue un intelectual sino un hombre de acción como el mismo se definía, de todas formas deben existir fuentes de las que extrajo su proyecto de “país modelo”<sup>58</sup>. Williman considera que las influencias fueron tres: las

---

<sup>56</sup> Artículo 1º de los Estatutos de la Unión Industrial del Uruguay, citado por Williman, op. cit., p. 221.

<sup>57</sup> Al respecto resulta muy interesante el reciente libro de Cristina Zurbriggen, *Estado, empresarios y redes retistas*, Ediciones de la Banda Oriental, 2006.

<sup>58</sup> En una carta enviada a Pedro Manini Ríos y Domingo Arena desde París, Batlle expresaba: “Yo pienso en lo que podríamos hacer para construir un país modelo” Citado por Ramón Díaz, op. cit., p. 260.

corrientes espiritualistas y positivistas, el krausismo y el georgismo. Las dos primeras corrientes filosóficas nombradas protagonizaron el debate del cambio de siglo.<sup>59</sup> De éstas sólo vamos a destacar lo que incorpora Batlle de los principistas, que es la defensa de la libertad política. Dice Williman: “En lo sustancial, lo que el ‘reformismo’ aparece cuestionando es el orden económico liberal, en sus aspectos sociales y económicos; aceptó sin embargo de la generación ‘principista’ anterior, las vigencias referentes a la libertad política, que contribuyó a consolidar en el siglo XX, aunque esa consolidación se vio perjudicada, en la medida en que el reconocimiento de los derechos de las minorías (garantías del sufragio, representación proporcional, voto secreto, etc.) afectaba la estabilidad y la perpetuación del ya constituido batllismo en el poder, con el cual se consustanciaba”.<sup>60</sup>

Respecto a la influencia del georgismo, es posible ver su influencia especialmente en las ideas que profesaba respecto al sistema tributario.<sup>61</sup> La contribución inmobiliaria creció espectacularmente como fuente de recursos para el estado, aumentando en el interior un 160% entre los ejercicios 1902-1903 y 1916-1917.<sup>62</sup> Los estancieros llegaron a temer que se llegara al extremo de cuestionar la propiedad privada, lo que efectivamente ocurrió con los “reformistas” más radicales, como Domingo Arena que expresó desde las páginas de “El Día”: “Al fin y al cabo la tierra en si misma no pertenece a nadie y pertenece a todos”.<sup>63</sup> Es preciso señalar que las ideas de Henry Goerge, aunque ya largamente superadas, tenían fundamento económico, mientras que la extensión a todo el resto de las actividades que hará el batllismo será lisa y llanamente un error como ha explicado Ramón Díaz.<sup>64</sup> Otra coincidencia

---

<sup>59</sup> Al respecto puede consultarse el interesante libro de Arturo Ardao, *Espiritualismo y positivismo en el Uruguay*, Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República, 1968.

<sup>60</sup> José C. Williman, *Historia económica del Uruguay*, tomo 2, 1900 – 1930, Ediciones de la Plaza, 1986, p. 53. Debe tenerse en cuenta que Batlle era espiritualista, no positivista, como argumenta sólidamente Arturo Ardao, *Batlle y el positivismo filosófico*, Imprenta Rosaga, 1951.

<sup>61</sup> “En referencia a los impuestos de la tierra, es sabido que una de las influencias más importantes en el Uruguay fue la del georgismo.” José Rilla, *La mala cara del reformismo*. Impuestos, estado y política en el Uruguay 1903 - 1916, Editorial Arca, 1992, p. 54.

<sup>62</sup> José Rilla, *op. cit.*, p. 56.

<sup>63</sup> Domingo Arena, *El Día*, 21/4/1910, p. 4. Citado por José Rilla, *op. cit.*, p. 127.

<sup>64</sup> El impuesto único a la tierra tiene la virtud de no modificar la asignación de recursos que produce el mercado, debido a que la tierra es un factor absolutamente inelástico al ser su stock

importante entre el batllismo y el georgismo es en atribuir un papel central al Estado en la economía nacional, pero esa vertiente de la ideología “reformista” proviene fundamentalmente del krausismo.

Karl Krause fue un filósofo alemán de segundo orden que influyó en José Batlle Ordóñez especialmente a través de uno de sus discípulos, Enrique Ahrens. En un libro de Ahrens, *Curso de Derecho Natural*, de su pertenencia, Batlle escribió: “Este ejemplar de la obra de Ahrens me ha sido regalado por Areco. Es un obsequio que aprecio mucho porque en esta gran obra he formado mi criterio sobre el derecho y ella me ha servido de guía en mi vida pública”.<sup>65</sup> El krausismo es una filosofía optimista, con una fuerte confianza en el progreso de la humanidad, en la perfectibilidad del hombre a través de la educación ya que lo considera intrínsecamente bueno, y mesiánica, en tanto asegura que en la plenitud de la historia “La deliciosa morada de la tierra, rica de vida, proporcionada en grandes y pequeñas divisiones territoriales, alternada de mares y continentes, que marca en sí moradas interiores para asentamientos de otros pueblos, y formaran un todo ligado fecundo en producciones accesible por sus lados extremos al comercio material y social, espera de los esfuerzos comunes y de la paz entre los hombres la época de reunir en su suelo un solo pueblo y una sola familia humana”<sup>66</sup>. En otra obra de un krausista, Guillermo Tiberghien, pueden verse algunos corolarios de esa concepción: darle a la ciencia económica un rol ético antes que científico, lo que implica rechazar al mercado como asignador de recursos y atribuirle esa función al Estado, que queda en la posición de árbitro de las disputas sociales, cumpliendo un papel paternalista y dirigista.<sup>67</sup>

---

una cantidad fija. Una explicación más detallada puede encontrarse en Ramón Díaz, *Historia Económica de Uruguay*, Taurus, 2003, p. 271.

<sup>65</sup> Una reproducción facsimilar de la página del *Curso de Derecho Natural* de Ahrens que perteneció a Batlle con esta inscripción de su puño y letra se encuentra en Arturo Ardao, *Batlle y Ordóñez y el positivismo filosófico*, Imprenta Rosgal, 1951, inserto entre las páginas 176 y 177. Además en una entrevista con el diputado argentino Alfredo Palacios, cuando se le pregunta cuál había sido el libro que ejerció más influencia sobre él, Batlle vuelve a confirmar “El *Curso sobre el Derecho Natural*, de Ahrens” Citado por Ramón Díaz, op. cit., p. 280.

<sup>66</sup> K. Krause, *El ideal de la humanidad*. Citado por R. Díaz, op. cit., pp. 301 y 302.

<sup>67</sup> Al respecto, dice Ahrens: “el Estado tiene el derecho de ejercer una tutela y de obrar él mismo allí donde las fuerzas propias de una esfera de cultura no están todavía bastante despiertas o suficientemente instruidas. [...] El Estado cumple de ese modo un deber de tutela o de curatela, cuando, en épocas de cultura atrasada se hace no solamente maestro sino también agricultor, industrial, comerciante, como él puede [asimismo] establecer leyes

Otra influencia del batllismo, tal vez más profunda, indirecta, y por eso menos evidente, es el carácter rousseouneano de democracia que quiere implantar. Para Rousseau, la democracia debía ser ilimitada, ya que todo lo que fuera decidido por mayoría, en consonancia con la “voluntad general”, era legítimo. El individuo renuncia a su libertad individual a cambio de ser parte de la conformación de la voluntad general, lo que conlleva la presunción de que es posible esperar todo del estado. Ese concepto se opone al de democracia limitada, defendido por Locke, Burke, Toqueville o Hayek con particular brillo, que supone que existen derechos individuales que son inalienables y no pueden ser derogados ni siquiera por la mayoría. Hayek también califica a la democracia ilimitada como liberalismo de tipo francés, mientras que a la democracia limitada la llama liberalismo de tipo inglés.<sup>68</sup> Para el batllismo la “voluntad general” está por encima de los derechos naturales de los individuos, por lo que entenderá que cualquier acción del Estado estará legitimada si cuenta con respaldo popular. Este carácter roussoniano (que es posible rastrear en diversos sectores de nuestros partidos políticos hasta nuestros días) explicará –junto a las otras influencias reseñadas– esa vocación estatista contraria al desarrollo de la actividad privada, incluso reñida en ocasiones con el derecho de propiedad, típicamente batllista.<sup>69</sup>

Hay un último aspecto que vale la pena mencionar sobre el batllismo, que es lo que –pese a lo que suelen afirmar los propios batllistas– se acerca su

---

protectoras para industrias que no pueden todavía sostener la competencia con extranjeros.” Citado por R. Díaz, op. cit., p. 306. Respecto a la expansión del papel del Estado en la economía también puede consultarse el capítulo XI, Batlle y Ordóñez y el krausismo ético-jurídico de Ahrens, del libro de Arturo Ardao, Batlle y el positivismo filosófico, Imprenta Rosgal, 1951, pp. 164-187.

<sup>68</sup> Friedrich Hayek, Liberalismo, en Principios de un orden social liberal, Unión Editorial, Madrid, 1998.

<sup>69</sup> Para entonces ya parecen estar totalmente olvidadas las lecciones de Carlos María Ramírez, quien en 1871 ya había advertido lo peligrosas que eran las ideas de Rousseau. “Bien sabemos que la teoría del contrato social es falsa, falsísima, porque ni la sociedad es obra de los hombres, ni los elementos que la forman son obra de la sociedad.” “La voluntad general reunión de las voluntades falibles puede errar del mismo modo que cada una de sus partes, y la sociedad entonces debe ofrecer a las voluntades individuales, garantías contra los extravíos de la voluntad general” “El socialismo y el comunismo no hacen más que seguir las uellas trazadas por el *Contrato Social*.” “El poder absoluto puede pertenecer a uno; puede pertenecer a muchos; puede pertenecer a todos; pero siempre es la manifestación de la misma contradicción moral.” Carlos María Ramírez, Conferencias de Derecho Constitucional, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1966, pp. 18, 20, 24 y 24.

ideología al socialismo. Ya mencionamos que en ocasiones llegaron a cuestionar la propiedad privada, pero las coincidencias no terminan allí. Es claro que lo que se tenía en mente en el fondo de muchas de las medidas efectivamente adoptadas es la idea de que los trabajadores son explotados por los capitalistas. A modo de ejemplo, véase la siguiente frase de Batlle, que es difícil no asociar a la teoría del valor marxista: “El empresario percibe como ganancia lo que importa su trabajo de tal **y lo que importa la parte de trabajo de sus obreros**. Y una situación así se consolidó hasta el punto de que pasando después el importe de ese trabajo a otras manos, por efecto de la competencia, los mismo empresarios de espíritu justo se vieron imposibilitados de modificarla.”<sup>70</sup>

José Batlle y Ordóñez gobernó nuestro país en dos períodos, 1903 – 1907 y 1911 – 1915, pero bien puede decirse que el período comprendido entre 1903 y 1916 constituye el “primer impulso batllista”. Este período queda delimitado por la primera asunción de Batlle y el “alto de Viera” luego de la elección para elegir la Asamblea Nacional Constituyente de 1916, en que se da la primer derrota electoral del batllismo. Además de que el Estado, en tanto que agente representativo de la sociedad en su conjunto, debía ubicarse por encima de las disputas entre las distintas clases, el “reformismo” en el plano económico estuvo guiado por dos ideas centrales: impedir que el oro saliera del país, ya fuera porque las empresas fueran extranjeras o porque se importara lo que se podía hacer dentro del país, y avanzar en el proceso de estatización de las grandes empresas (sobre todo si eran inglesas). La fragilidad del pensamiento económico de Batlle es llamativa. La preocupación por la cantidad de oro en la economía era un prejuicio mercantilista derrotado por David Hume en el siglo XVIII, que no tenía ningún fundamento en este período de plena vigencia del patrón oro. La confusión entre renta y beneficios (producto de la mala interpretación de las ideas de George) también es clave, ya que va a ser uno de los pilares que justifiquen las estatizaciones. Para Batlle y sus seguidores, las empresas (en especial las grandes) obtenían unos beneficios exagerados que podían ser apropiados por el Estado en beneficio de la sociedad en su conjunto

---

<sup>70</sup> Citado por Roberto Guidici, Los fundamentos del batllismo, Talleres Gráficos Prometeo, 1947, p. 11. El énfasis es nuestro.

(en especial los monopolios). Además el Estado podía intervenir para reducir esos beneficios y aumentar los salarios de los trabajadores.<sup>71</sup> Todo lo que demuestra una terrible incomprensión del funcionamiento del sistema de mercado, el rol de los beneficios, la innovación, etc. En síntesis, la acción económica del “reformismo”, consecuente con su visión del Estado, no sólo va a ir minando las bases del crecimiento económico, también va a incorporar en forma perenne a la identidad nacional prejuicios económicos de fatales consecuencias.

Algunos de los cambios que vivirá el país en esta etapa son decisivos para su posterior evolución, por lo que a vuelo de pájaro, trataremos de mencionar los principales y sus implicaciones. En consecuencia con la ideología dominante “se impulso una completa reubicación del Estado en el proceso económico y social, impulsando un intervencionismo cuya expresión concreta fue la decidida política de nacionalizaciones y estatizaciones”<sup>72</sup> con relación a las empresas públicas las siguientes fueron las principales reformas. En 1905 se comienza la construcción de rutas paralelas a los ferrocarriles para competir con las compañías inglesas. Ese mismo año se amplía la Usina de Luz Eléctrica, en vista de “la futura implementación de su monopolio en manos del Estado”<sup>73</sup> lo que se logrará en 1912. En 1907 el Estado compra la red telegráfica de la Compañía Platino Brasileña. Se estatiza en forma definitiva el Banco República en 1911, pues, aunque siempre había sido 100 % público, su carta orgánica permitía la participación de capitales privados. También en 1911 se establece el monopolio de los seguros para el Banco de Seguros del Estado. En 1912 el Banco Hipotecario, propiedad de accionistas privados, es comprado por el

---

<sup>71</sup> Para Baltasar Brum, seguidor de Batlle y presidente de la República entre 1919 y 1923: “La administración del Ferrocarril Central o del Banco Francés e Italiano, se dice, es menos costosa que la de los ferrocarriles del Estado o la del Banco Hipotecario. Ello es relativamente cierto, ya que el servicio no por eso es más caro (ya que el particular gana más que el Estado y no lo reinvierte como éste en la sociedad). Pero... aún así... El Ferrocarril Central tiene jefes de estación que ganan \$ 40 o \$ 50 por mes; el del Estado los tiene a \$ 100 o \$ 150. Y bien... el inglés economiza y se lo lleva al accionista de Londres. Su jefe de estación es pobre y no consume, no es un buen cliente de la producción uruguaya. En el otro caso, el dinero queda aquí, vive mejor y gasta todo en el país. Y no hay problema social.” Citado por Benjamín Nahum, *La época batllista*, tomo 6 de la *Historia uruguaya*, Ediciones de la Banda Oriental, 1988, p. 35.

<sup>72</sup> M. Bertino, R. Bertoni, H. Tajam y J. Yaffé, *La frágil marcha hacia un frágil resultado. 1900 – 1955*, en *El Uruguay del siglo XX: La economía*, Ediciones de la Banda Oriental, 2001, p. 15.

<sup>73</sup> B. Nahum, *op. cit.*, p. 10.

Estado. Mediante la creación de tres institutos en la misma fecha, se siguieron ampliando las áreas de actividad estatal: el Instituto de Geología y Perforaciones, el Instituto de Química Industrial (antecedente directo de ANCAP) y el Instituto de Pesca. La Administración de Ferrocarriles del Estado fue fundada en 1915, aunque la mayoría del sistema ferroviario siguió perteneciendo a compañías inglesas por algunas décadas más. En 1916 se crea la Administración General del Puerto de Montevideo que “tendía a su cargo todos los servicios de embarque, desembarque, remoción de mercaderías, lanchajes, remolques, salvamento y construcción de obras para el funcionamiento de los servicios. El Poder Ejecutivo quedaba habilitado para decretar el monopolio de todos o cada uno de ellos, lo que fue llevado a cabo.”<sup>74</sup> Con la enumeración precedente intentamos dar una idea del impresionante avance del Estado de comienzos de siglo. También existieron importantes iniciativas en lo referente a las leyes sociales, como la ley de indemnización por despido de 1914 y la ley de 8 horas de 1915, con las que el batllismo se “anticipaba” a los reclamos populares.

Una segunda tanda de importantes reformas se va a dar a partir de finales de la década del veinte. En 1928 se crea el Frigorífico Nacional, con el fin de competir con los frigoríficos extranjeros y además se le concedía el monopolio del abasto de Montevideo. El año de 1931 es particularmente fructífero, ya que sentará las bases del modelo de sustitución de importaciones. Se establece la ANCAP, que tendrá el monopolio de la producción y venta de petróleo refinado, alcohol y cemento. Se funda la UTE. Se eleva el arancel básico de 31 % a 48 %, aunque en los hechos la producción nacional ya contaba con una protección efectiva importante que se seguirá ampliando. En 1933 se instaura el sistema de tipos de cambios múltiples. En 1938 se implanta el régimen de permisos previos para las importaciones, aunque el proceso llegará a su máxima expresión con el Contralor de Exportaciones e Importaciones de 1941, cuya finalidad era “controlar los valores, destinos y procedencias de los productos que el país vendiera o comprara al extranjero. Se encargaría además de la distribución individual de las divisas (fijándose determinados criterios a seguir, como las

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p. 82.

necesidades de cada establecimiento, el volumen de giro en el ramo correspondiente, el personal ocupado, etc.). A su vez el Contralor se encargaría de otorgar los permisos previos para la importación, fijando las prioridades.”<sup>75</sup> En 1943 se crean los Consejos de Salarios. En 1945, el Instituto de Pesca pasa a ser el SOYP. Se puede observar un cambio en la forma en que se desarrolla el intervencionismo en esta etapa, prefiriéndose la regulación a la intervención directa, lo que en buena medida estuvo determinado por los resultados fiscales.<sup>76</sup> Además a lo largo del período el Estado fijó los precios de los bienes de la canasta básica (leche, carne, harina, pan, etc.) y el de los alquileres. En 1947 se le otorgará la potestad de regular los precios a un Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios.

El período que va de 1947 a 1958, en el que se destaca la influencia de Luis Batlle Berres<sup>77</sup> como líder de los sectores batllistas del Partido Colorado, es llamado “segundo batllismo” o “neobatllismo”. Batlle Berres va a profundizar la línea económica del batllismo clásico, utilizando todos los instrumentos a su alcance para alcanzar sus objetivos. Para caracterizar la ideología de Luis Batlle (que al igual que su tío-abuelo fue más un hombre de acción que un intelectual), citamos un fragmento de su discurso de asunción a la presidencia: “Nosotros, los que fuimos formados en los últimos aleteos de la filosofía liberal del siglo pasado y **dimos los primeros pasos hacia la socialización** de ciertas actividades del organismo social, comprendemos que **tenemos que continuar ese ritmo** para encausarlo por las vías normales.”<sup>78</sup> Y la socialización continuó. “En 1951 se dicta la Ley Orgánica de PLUNA, que de servicio de economía mixta había pasado a ser enteramente propiedad del Estado.”<sup>79</sup> Al finalizar la segunda guerra mundial, Inglaterra mantenía una importante deuda con

---

<sup>75</sup> Nahum, B., A. Cocchi, A. Frega, Y. Trochón, Crisis política y recuperación económica, tomo 7 de la Historia uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, 1987, p.71.

<sup>76</sup> El estudio de los resultados fiscales del período se encuentra en M. Bertino y R. Bertoni, Balance Fiscal, Economía y Política. Uruguay (1906 – 1930) y Sostenibilidad Fiscal en Uruguay (1930 – 1959): El Financiamiento del Déficit, R. Bertoni y C. Sanguinetti, Revista de Economía del BCU volumen 11 N° 1, BCU, 2004.

<sup>77</sup> Se afianza como líder político al asumir la presidencia de la República el 3 de agosto de 1947, luego de la muerte de Tomás Berreta, que había asumido el cargo el 1 de marzo del mismo año.

<sup>78</sup> Benjamín Nahum, Manual de Historia del Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 1996, tomo II, p. 187. El énfasis es nuestro.

<sup>79</sup> Néstor Campiglia, Estatización y burocracia, Enciclopedia Uruguaya N° 40, 1969, p. 186.

Uruguay por las exportaciones realizadas durante el conflicto. La forma de saldar la deuda (aparentemente conveniente para los ingleses y satisfactoria para el gobierno que quería ampliar su área de influencia) fue el traspaso de las compañías inglesas más importantes que aún quedaban en país. Con los tranvías se formó la empresa municipal Amdet, con los ferrocarriles se organizará AFE, y de las aguas corrientes surgirá OSE. Otra característica del neobatllismo fue el clientelismo político, que, no siendo ninguna novedad, alcanzaría en las décadas del cuarenta y del cincuenta niveles estrafalarios.<sup>80</sup>

No podemos dejar de mencionar una ley clave para entender el proceso inflacionario que se desatará a partir de la década de los cincuenta, la llamada “ley de redescuentos” de 1950, que abría un nuevo puntal de emisión basado en el redescuento de documentos.<sup>81</sup> A partir de entonces y hasta mediados de las década de los noventa la inflación será un problema recurrente para los uruguayos.

El proceso de crecimiento económico que efectivamente se vivió durante el segundo batllismo bien merece ser caracterizado como un proceso de “creación destructiva”<sup>82</sup> Mientras que el proceso típico del capitalismo, para usar la expresión de Schumpeter es de “creación destructiva” ya que los nuevos productos, medios de comercialización o de producción van sustituyendo a los anteriores en un proceso que conduce a la mejora y abaratamiento de los bienes y servicios, lo que ocurrió en nuestro país fue exactamente lo inverso. Se protegieron las industrias más ineficientes, o se crearon algunas absolutamente

---

<sup>80</sup> Gustavo Gallinal después 1933 describió el proceso como una “avalancha burocrática”. Citado por Henry Finch, op. cit., p. 236. Para Campiglia entre 1932 y 1955 el número de funcionarios públicos creció en 115.000 personas, lo que implica un crecimiento de 5000 por año. En 1932 representaban el 2,9 % de la población, mientras que en 1955 llegaría al 7,1 %. Néstor Campiglia, op. cit., p. 186.

<sup>81</sup> “En 1950 se resolvió eliminar los topes de emisión contra redescuentos existentes, y a partir de allí comenzó un proceso de expansión sostenida de la base monetaria, que al no estar acompañado por un incremento acompasado de la producción, derivó en la aparición de tasas crecientes de inflación. A principios de los sesenta, la tasa de inflación sobrepasaba ya los dos dígitos anuales, pero el banco República mantenía las mismas tasas nominales de redescuento de un dígito que regían cuando no había inflación. [...] De esta manera, tanto los descuentos como los redescuentos se convirtieron en operaciones rentables de por sí.” Enrique Gagliardi, *Macroeconomía de economías pequeñas y abiertas*, ORT, 2003, p. 181.

<sup>82</sup> Joseph A. Schumpeter describía el proceso típico del capitalismo como una “destrucción creativa”, especialmente en el capítulo 7 de *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Folio, Barcelona, 1996, y en el capítulo 2 de *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

inviabiles para la competencia, mediante el cerramiento casi total de la economía en algunos rubros. La consecuencia natural y obvia de este crecimiento artificial de “creación destructiva” (porque efectivamente cada empresa creada en estas condiciones destruía riqueza) fue el estancamiento económico de mediados de los cincuenta a principios de los setenta que veremos en el capítulo siguiente.

No queremos terminar esta parte del análisis de la expansión del Estado sin mencionar a un intelectual injustamente olvidado: Julio Martínez Lamas, autor de *Riqueza y Pobreza del Uruguay*<sup>83</sup>, es la única voz que se alza para criticar la política batllista y sus futuras consecuencias, con una visión económica (en el sentido schumpeteriano) que no alcanzó ningún otro autor hasta varias décadas después. Una prueba de esto es que algunos de los diagnósticos clásicos del estancamiento uruguayo que se harán en los sesenta y setenta repetirán lo que ya había escrito Martínez Lamas ¡cuatro décadas antes! Al referirse a *Riqueza y Pobreza en el Uruguay*, Barbato destaca la excepcionalidad del libro en una época en que no se escribía sobre economía<sup>84</sup>. Graceras subraya su “crítica aislada”, agrega que “es el antecedente más preciso de los estudios técnicos de nuestros días” y destaca “el enfoque amplio del tema económico dentro del estudio global de una cultura” y su “existencia penumbrosa” producto de “su doble oposición al tono ideológico general de la época y a la doctrina social dominante”<sup>85</sup>. Sin embargo, su libro despertó pasiones como para que “las librerías montevideanas que lo exhibían recibieran piedras en sus vidrieras.”<sup>86</sup> Finch, si bien lo critica fuertemente, opina que “la única oposición intelectual de cierta significación que enfrentó el proteccionismo fue la de Julio Martínez Lamas”.<sup>87</sup> Alberto Methol Ferré juzga que “es lo más serio que se haya escrito sobre la realidad nacional en la primera mitad del siglo veinte”.<sup>88</sup> También se ha

---

<sup>83</sup> Julio Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional*, Palacio del Libro, 1930. Lamentablemente, por razones de espacio, no podemos comentar la profunda riqueza de esta obra.

<sup>84</sup> “De ideología marcadamente liberal, asume la defensa del agro a partir del primer esfuerzo sistemático de comprensión de la situación económica y social del Uruguay”. Celia Barbato, *Ciencia y tecnología en el Uruguay*, MEC – CINVE, 1986, p. 127.

<sup>85</sup> Ulises Graceras, *Los intelectuales y la política en el Uruguay*, El País, 1970, p. 84.

<sup>86</sup> Henry Finch, op. cit., p. 95.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>88</sup> Citado por Henry Finch, op. cit., p. 95.

dicho que *Riqueza y pobreza del Uruguay* es “una de las críticas contemporáneas más agudas y sistemáticas del proyecto económico batllista”.<sup>89</sup> Vaya, pues, nuestro reconocimiento para Julio Martínez Lamas, en compensación por las tantas veces que es omitido.

En síntesis, entre 1903 y 1958 se desarrolla un modelo de Estado intervencionista, dirigista y paternalista. En el apartado siguiente seguiremos analizando como los aspectos culturales e institucionales se conjugaron para que en nuestro país se diera “el experimento de ingeniería social más largo de la historia”, como lo denominara Jorge Borlandelli.<sup>90</sup>

## 5. El país sin rumbo (1958 – 2005)

La experiencia enseña que sin libertad económica no hay libertad individual. [...] Incluso un dirigismo alto, noble, de manos limpias, de altos propósitos, no es conveniente, porque crea y fomenta el artificio, el negociado, el encarecimiento y tiene el grave peligro ya visto, de llegar a narcotizar los sentidos, porque es más popular, porque habla a los sentimientos corrientes de las masas, porque habla a los intereses primarios del pueblo y no a la razón.<sup>91</sup>

Juan Eduardo Azzini

Desde mediados de la década del cincuenta la economía uruguaya entrará en un estancamiento económico de nefastas consecuencias para la vida de los ciudadanos. No sólo la calidad de vida en términos económicos se verá deteriorada (el salario real en 1973 va a ser un 41 % más bajo que en 1957<sup>92</sup>) si no que además (conjugándose en este caso con otros factores), el habitual clima de tolerancia que había caracterizado a la sociedad uruguaya se iría perdiendo en forma acelerada, hasta la pérdida de la libertad política con el golpe de Estado de 1973 y sus consecuentes horrores. En primer lugar

---

<sup>89</sup> F. Filgueira, A. Garcé, C. Ramos y J. Yaffé, op. cit., p. 178.

<sup>90</sup> Jorge Borlandelli, Uruguay al libro Guinness de los Récords, inédito.

<sup>91</sup> Juan Eduardo Azzini, Reforma cambiaria ¿monstruo o mártir?, A.M.F., 1970, p. 39.

<sup>92</sup> A. Melgar y W. Cancela, El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955 – 1985, CLAEH – Ediciones de la Banda Orienta, 1985, p. 17.

estableceremos las características del estancamiento, para luego repasar tres de las interpretaciones criollas contemporáneas al fenómeno: la de la CIDE dirigida por Enrique Iglesias (estructuralista) la del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (dependentista), y la del Plan Nacional de desarrollo 1973 – 1977 (desarrollista – liberal<sup>93</sup>). Veremos como en esencia, el papel del Estado en la economía no fue fundamentalmente cuestionado.

### El estancamiento y sus interpretaciones

En términos estrictamente técnicos el estancamiento se presenta entre 1957 y 1968, sin embargo, la trayectoria irregular del producto en los años siguientes y la prolongada caída del salario real, permiten caracterizar a un período más amplio, quizás entre 1955 y 1970, como de estancamiento y crisis. Repasemos algunas cifras. Según Finch, mientras que el crecimiento del PBI anual entre 1945 y 1955 había sido de 4.8 %, entre 1955 y 1970 la tasa es del 0,9 %, pero si lo pasamos a términos per cápita, en el primer período encontramos un crecimiento de 3,4 % y para el segundo un decrecimiento del 0,3 %.<sup>94</sup> Esta última cifra en particular, que muestra una economía en que el ingreso por habitante disminuye durante 15 años, es una clara muestra de la dramática situación que enfrentó el país. Bértola da cuenta de que el crecimiento entre 1957 y 1968 fue de tan sólo 2% en todo el período<sup>95</sup>. Además, el crecimiento que se venía experimentando antes de 1955 –sobre todo el del neobatllismo– había sido exclusivamente en las industrias sustitutivas de exportaciones (el crecimiento de algunos cultivos protegidos fue en detrimento de la producción pecuaria), ya que el sector agropecuario se encontraba estancado, por lo menos, desde 1930.

¿Cuál fue la respuesta de los políticos a la crisis? En general dubitativa, cortoplacista y con marcados vaivenes. Claramente, amén de los aciertos que

---

<sup>93</sup> El término le pertenece a Adolfo Garcé, *La partitura, la orquesta, el director y algo más*, en *La “segunda” transición en el Uruguay*, Jorge Lanzaro, coordinador, CSIC – ICP – FCU, 2000, p. 355. Lo preferimos a otros calificativos empleados como liberal o “neoliberal” por razones que expondremos en seguida.

<sup>94</sup> Henry Finch, *op. cit.*, p. 266.

<sup>95</sup> L. Bértola, *op. cit.*, p. 87.

marcaremos, el Estado uruguayo continuó impertérrito en su tamaño y actividades. Sería el propio Partido Colorado la primera víctima de la crisis, ya que en 1958 los blancos ganan por primera vez en el siglo el derecho a gobernar. Si bien son varios los factores que explican el triunfo nacionalista (reunificación partidaria, alianza del herrerismo con el ruralismo de Nardone, entre otros) sin dudas el factor económico fue determinante. El ministro de economía designado, Juan E. Azzini, implementará la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (1959) con la que se buscaba cambiar el dirigismo por una orientación más librecambista.<sup>96</sup> Sin embargo, más allá de un comienzo prometedor y de algunas medidas renovadoras (unificación y liberalización del tipo de cambio, parcial liberalización de las importaciones y exportaciones) las prácticas del pasado no eran tan fáciles de superar (los blancos estaban ansiosos de usar en su favor el aparato del Estado, proceso que se explica en buena medida por la falta de conducción que mostró el Partido Nacional luego de la muerte de Luis Alberto de Herrera), por lo que el clientelismo continuó. Serían los propios blancos, al comenzar su segundo gobierno, ahora con mayoría no herrerista (el sector mayoritario fue la llamada “Ubedoxia”, producto de la alianza de la Unión Blanca Democrática y el herrerismo ortodoxo, una de las facciones en las que se dividió el sector mayoritario) quienes desandarían las reformas de Azzini. Se volvió al sistema de tipos de cambios múltiples y se reimplantaron medidas proteccionistas. Luego con el retorno de los colorados al poder en 1966 nuevamente se vacila en cuanto al rumbo a seguir. Gestido duda entre la llamada línea fondomonetarista y la línea desarrollista, para decidirse por la primera poco antes de su muerte. Al asumir, Pacheco continúa esta política pero con significativas peculiaridades. Luego de la congelación de precios y salarios de 1968, que pareció controlar la inflación, el desenfrenado gasto preelectoral y la falta de medidas que afectaran los fundamentos del proceso determinan la vuelta a la escalada de los precios y las fluctuaciones del producto. En el mismo año se crea la Comisión de Productividad, Precios e

---

<sup>96</sup> Creemos necesario precisar que no estaríamos catalogando acertadamente a Azzini si lo catalogáramos como un liberal clásico, ya que él mismo expresó: “Yo fui liberal en los aspectos que tenía que ser liberal. En lo que el Estado tiene que promover yo era más intervencionista [...]. No se puede hacer una falsa oposición entre liberalismo y desarrollismo. Nosotros nunca encontramos una oposición entre la idea liberal de aquel momento y la programación del desarrollo, que había que hacerla necesariamente.” Citado por Adolfo Garcé, Ideas y competencia política en Uruguay (1960 – 1973). Revisando el “fracaso” de la CIDE, Ediciones Trilce, 2002, p. 49.

Ingresos (COPRIN) con el objetivo de “disponer [...] los incrementos de precios y salarios que se consideraban apropiados”.<sup>97</sup> Para tener una idea del avance inflacionario, veamos unas cifras. Entre 1946 y 1950 la tasa anual fue 5,5 %, entre 1951 y 1955 de 11,1 %, entre 1956 y 1960 de 23,4 %, entre 1961 y 1965 de 30,7 % y entre 1966 y 1970 de 66,1 %.<sup>98</sup> El año record fue 1967, en que se alcanzó el 136 %.

Las investigaciones económicas en nuestro país fueron impulsadas por el estancamiento. Una evidencia clara del “país que se ignoró a sí mismo” es la separación entre el primer censo del siglo XX, en 1908, y el segundo, en 1963, ya en plena crisis. Seguramente el predominio de un solo partido hasta 1958 puede ser parte de la explicación de este hecho insólito, ya que serán los colegiados blancos los que realizarán el censo e impulsarán la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que realizará una fundamental tarea de recopilación de información. A continuación analizaremos tres interpretaciones de la crisis nacional: la de la CIDE (1965), la del Instituto de Economía (IE) (1969) y la del Plan Nacional de Desarrollo 1973 – 1977 (PND-72) (1972).

La CIDE comenzó su tarea en 1960 y comenzó a presentar sus resultados en 1963. Se puede decir que congregó a un “dream team” de economistas y otros técnicos, conformando un plantel extenso, variopinto y calificado.<sup>99</sup> Partiendo de la constatación del estancamiento agropecuario desde 1930 (si no antes) y del sector industrial desde mediados de los cincuenta, se van a buscar las causas de este proceso esencialmente en lo primero. “La reducida tasa de crecimiento que registró la producción agropecuaria en los últimos treinta años, responde a un insuficiente desarrollo del sector, que le ha impedido cumplir el papel que

---

<sup>97</sup> A. Melgar y W. Cancela, op. cit., p. 41.

<sup>98</sup> H. Finch, op. cit., p. 267.

<sup>99</sup> Al sólo efecto de tener una idea de lo anterior, mencionamos a algunos de sus integrantes: Juan Azzini, Enrique Iglesias, Juan Anichini, Valentín Arismendi, Danilo Astori, Celia Barbatto, Alberto Bensión, Mario Bucheli, Alberto Couriel, Ariel Davrieux, Luis Faroppa, José Gil Díaz, Samuel Lichtensztejn, Luis Macadar, Alicia Melgar, Juan Pivel Devoto, Germán Rama, Aldo Solari, Juan Pablo Terra, Alejandro Vegh Villegas, José C. Williman, Ricardo Zerbino, Manfredo Cikato, Héctor Gross Espiell, Raúl Trajtenberg. Como se puede apreciar de aquí surgirán varios integrantes de futuros equipos económicos de gobierno. La lista completa se encuentra en Adolfo Garcé, Ideas y competencia política en Uruguay, pp. 157 – 159.

tiene asignado en el desarrollo de la economía en su conjunto”.<sup>100</sup> Se sostiene que “ha existido una escasa y mal orientada capitalización”.<sup>101</sup> El atraso técnico es la clave para la CIDE y agrega “En estos hechos debe encontrarse el verdadero origen del estancamiento de la producción agropecuaria, que tuvo tanta responsabilidad en el insuficiente desarrollo del país.”<sup>102</sup> Se argumenta que la tecnología no estuvo disponible debido a la ausencia de investigación en este sentido en el país, pero que además existieron problemas estructurales vinculados a la propiedad de la tierra que hubieran impedido su implementación.<sup>103</sup> Por lo tanto, la explicación de la CIDE se vincula fuertemente con las teorías difundidas en la época por la CEPAL, de tipo estructuralista.

La versión del IE tiene vínculos con la de la CIDE, siendo el más evidente la reiteración de algunos de los investigadores.<sup>104</sup> También se encuentra en el atraso tecnológico del sector agropecuario parte del problema y, en particular, en la falta de incentivos económicos para la implementación de praderas artificiales. “El análisis permitió descubrir que el estancamiento generalizado de la ganadería extensiva obedece antes que nada a la falta de oportunidades objetivas de ganancia, en inversiones que hicieran posible una reproducción ampliada, dentro del sector, que sólo admite un uso más intensivo de su base natural. Esta imposibilidad de crecimiento ganadero, queda determinada en primera instancia por la ausencia en el país de una investigación que permita descubrir tecnologías que – en condiciones semejantes de riesgo – proporcionen una tasa de ganancia más ventajosa. Al mismo tiempo quedó evidenciado un cierto desinterés de los capitalistas nacionales por impulsar el

---

<sup>100</sup> CIDE, Estudio económico y social de la agricultura en el Uruguay. Resumen y principales conclusiones, 1967, en Selección de Lecturas de Economía del Uruguay, CECEA, 2002.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>103</sup> “Para los empresarios minifundistas, ese obstáculo se manifiesta en la limitada disponibilidad de tierra y en la reducida dimensión económica de sus explotaciones; para los empresarios no propietarios en una legislación que impide desarrollar en estos casos una explotación diseñada sobre bases técnicas y eficientes; para los latifundistas, en la carencia de alicientes para progresar, dado el nivel de ingresos que obtienen si introducir cambios y en algunos casos, los objetivos por los cuales poseen sus tierras.” D. Astori, *Evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930 – 1979*, Ediciones de la Banda Oriental, 1979, p. 20.

<sup>104</sup> Es el caso de Alberto Couriel, Luis Macadar, Samuel Lichtensztejn, Raúl Trajtenberg, entre otros.

cambio tecnológico.”<sup>105</sup> Respecto a la industria se sostiene que: “Uruguay retenía altos volúmenes de plusvalía merced a la situación privilegiada de su ganadería y esto le permitió construir un mercado potencial suficiente como para iniciar un proceso de expansión y financiar buena parte de sus inversiones. Sin embargo el tamaño del mercado y la ineficiencia propia de toda iniciación de una etapa de crecimiento industrial, necesitaron de la protección política del Estado. [...] Al mismo tiempo el crecimiento provocó una progresiva dependencia hacia los centros productores de los medios de producción que la industria empleaba. [...] Este hecho se manifiesta en una incapacidad de la industria de retener internamente el dinamismo de su crecimiento futuro.”<sup>106</sup> La interpretación del IE, por lo tanto, es dependentista, y explica el estancamiento como parte del proceso de subordinación de nuestro país a los países dominantes y a las grandes empresas que hacen que se “exporte dinamismo a los centros”.<sup>107</sup>

La tercera interpretación, la del PND-72, también fue desarrollada por técnicos que habían participado en la experiencia de la CIDE. José Anichini, José Gil Díaz y sus responsables, Alberto Bensión y Ricardo Zerbino. En términos generales se atribuía el estancamiento a las políticas dirigistas que se habían seguido en las últimas décadas y a la escasa participación que tenía el mercado en la asignación de recursos. Empero, el plan resultaba menos liberal de lo que parece a primera vista. Compartimos el juicio de Garcé de que “así como otros técnicos de la CIDE viraron hacia la izquierda – como el grupo del Instituto de Economía – a fines de la década del sesenta, el grupo que permaneció dentro de la OPP durante el gobierno del presidente Pacheco giró hacia la derecha.”<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Instituto de Economía, El proceso económico del Uruguay, FCU, 1969, p. 195.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>107</sup> “En términos más generales aún puede decirse que estos hechos son el resultado de las relaciones de dependencia capitalista a que está sometido el país. En la medida en que el desarrollo se concentra progresivamente en las áreas dominantes, éstas controlan a su vez el desarrollo de la tecnología que se adecua a las necesidades de las grandes unidades que actualmente dominan la escena económica: las grandes corporaciones internacionales. Finalmente al permanecer trunco el proceso el proceso sustitutivo, las industrias ya instaladas en el país exportan parte de su dinamismo hacia el exterior mediante sus compras de materias primas, maquinarias y de equipos. De esta manera se cierra el círculo vicioso que relaciona la creciente desigualdad en el desarrollo de las fuerzas productivas con la creciente dependencia.” *Ibidem*, p. 419.

<sup>108</sup> Adolfo Garcé, Ideas y competencia política en Uruguay, p. 134. En este libro Garcé argumenta en forma convincente la continuidad entre ambos trabajos.

Lo que queremos resaltar es que el diagnóstico de la CIDE fue la matriz intelectual de los demás, y así como el PND-72 fue “el más liberal de sus hijos”<sup>109</sup>, bien puede decirse que el trabajo del IE fue “el más dependentista de sus hijos”. El PND-72 creía en los instrumentos de planificación económica, apoyando la continuidad, por ejemplo de la COPRIN, ya que declaraban “la expresa necesidad de mantener un organismo como la COPRIN de típica raigambre intervencionista”<sup>110</sup> Y el propio Plan expresaba “en Uruguay es plenamente necesaria la existencia de la COPRIN o un organismo similar que **centralice**, piense y ejecute una política salarial coherente con el resto de las políticas económicas, que evite el juego autónomo de esa variable, [...] y que **programe** su incremento en función del crecimiento del producto y la productividad.”<sup>111</sup> Al final, en mayor o menor grado, se cumple la vieja sentencia criolla de que “todos somos batllistas”. La acción del Estado sólo recibió críticas tímidas y parciales, los estudios reseñados no lograron encontrar la causa última de nuestra involución, y la política económica no mostró cambios de importancia. Mientras tanto el país iba barranca abajo.

### Continuidad estatista de la dictadura y la restauración democrática (1973 – 2005)

El gobierno de facto que sufrió nuestro país entre 1973 y 1985 tiene causas políticas insoslayables, no obstante lo cual, creemos que el pésimo desempeño económico del país en los años anteriores al tensar la situación social debe haber contribuido notablemente. Luego del retorno a la democracia se sucedieron gobiernos de distinto partido o sector (nunca fue reelecto el sector del partido de gobierno) que llevaron adelante políticas económicas diversas. ¿Qué cambios culturales o institucionales se procesaron en el período? ¿Se puede catalogar –como han hecho algunos estudios<sup>112</sup>– de liberal?

---

<sup>109</sup> Adolfo Garcé, La partitura, la orquesta, el director y algo más en La “segunda” transición en el Uruguay, Jorge Lanzaro (coordinador), CSIC – ICP – FCU, 2000, p. 351.

<sup>110</sup> Luis Faroppa, Políticas para una economía desequilibrada: Uruguay 1958 – 1981, Ediciones de la Banda Oriental, 1982, p. 43.

<sup>111</sup> Citado por Luis Faroppa, op, cit., p. 43. El énfasis es nuestro.

<sup>112</sup> A modo de ejemplo, Gabriel Oddone e Ivanna Cal, Instituciones y Políticas en el declive económico del Uruguay durante el siglo XX, trabajo presentado en las Jornadas Económicas del Banco Central del Uruguay, 2006. También F. Figueira, A. Garcé, C. Ramos y J. Yaffe, Los dos ciclos del Estado uruguayo, en Instituto de Ciencia Política, El Uruguay del siglo XX. La

Ignacio de Posadas caracteriza a este período como de “intentos por retornar a la apertura”<sup>113</sup>. Señala con acierto que si bien se llevaron adelante reformas necesarias como la desregulación de algunos mercados, y en especial el de cambios y el de créditos, la eliminación de la COPRIN, y una reforma tributaria que eliminó el impuesto a la renta (que nunca había sido significativo para la recaudación), “Por desgracia las reformas quedaron a medio camino – notoriamente el caso de la reducción del Estado, concepto difícil de venderles a los uruguayos, máxime cuando ejercía el poder un elenco de funcionarios públicos de profesión, como eran los militares – o bien fueron abandonadas, como ocurrió con la política cambiaria.”<sup>114</sup> También compartimos su descripción de la situación posterior a 1985:

Los subsiguientes períodos pueden describirse como **mixtos en sus signos**: a primera administración de Sanguinetti con algunas medidas de cierto corte aperturista (en el comercio exterior, por ejemplo), pero **sin producir o intentar grandes reformas**; el gobierno del Partido Nacional con una clara agenda liberal, de la cual pudo ejecutar algunas cosas (mayor apertura comercial, cierta desregulación y desmonopolización, una lista reducida de privatizaciones, etc.), pero **sin alcanzar una profunda reforma del Estado**; por último dos administraciones que **navegaron con las coordenadas recibidas**, sin grandes cambios.<sup>115</sup>

La conducción económica de la dictadura efectivamente realizó algunos cambios positivos, como la liberalización de la tasa de interés, por ejemplo, pero en modo alguno reformó el Estado. Las empresas públicas siguieron tal cual estaban, el gasto público creció y la deuda pública se disparó. Como señala Notaro, puede ser que haya cambiado “la modalidad de intervención pero no el grado”.<sup>116</sup> Existió una mayor inversión en obra pública, siguiendo la máxima de

---

política, Ediciones de la Banda Oriental, 2002, señalan que a partir de 1958 se abre una etapa liberal.

<sup>113</sup> Ignacio de Posadas, Sistema tributario uruguayo, Taurus, 2004, p. 77.

<sup>114</sup> Ibídem, p. 78.

<sup>115</sup> Ibídem, p. 78. El énfasis es nuestro.

<sup>116</sup> Jorge Notaro, La política económica en el Uruguay 1968 – 1984, CIEDUR – Ediciones de la Banda Oriental, 1984, p. 86.

“gobernar es construir” produciendo un efecto de “crowding out” de la inversión privada. Llamar liberal a la dictadura, además de ser contradictorio en términos cuando la palabra liberal es utilizada en su sentido correcto, no se corresponde siquiera con su conducción económica que fue estatista, como es la regla en los gobiernos militares.<sup>117</sup>

Por su parte los gobiernos de la restauración democrática, como dice De Posadas, mostraron señales mixtas. El primer gobierno de Julio María Sanguinetti, se centró en lograr “el cambio en paz” y el aspecto económico ocupó un segundo plano. La cultura batllista de los uruguayos seguía presente, como lo puso de manifiesto el texto de los acuerdos firmados por colorados, blancos, frentistas y cívicos: “[l]a política económica, a partir del 1º de marzo de 1985, se diferenciará claramente de la que caracterizó al período autoritario y supondrá además una actitud activa por parte del Estado en el ejercicio de la conducción económica.”<sup>118</sup> Una vez más, como vimos al repasar las interpretaciones del estancamiento de mediados de siglo, un mal diagnóstico llevó a una mala política, y se tomaron medidas de corte estatista, como el retorno de los Consejos de Salarios.

La administración Lacalle constituyó el intento más consecuente por reformar el Estado que conociera nuestro país en el siglo XX. No obstante, el plebiscito bisagra de 1992 que impidió la privatización de las principales empresas públicas con el voto de las dos terceras partes de los ciudadanos, fue, además toda una señal. A partir de entonces, y hasta el presente, nunca más se ha vuelto a considerar seriamente si el rol del Estado empresario en el Uruguay es el adecuado. Dos reformas, si embargo, se instrumentaron en este período como muestra del camino a seguir: la transformación de puerto de Montevideo gracias a la actuación del sector privado y la desmonopolización (aunque parcial) del mercado de seguros.

---

<sup>117</sup> Respecto a la excepción a la regla que fue Chile véase Pedro Isern y Gabriel Salvia (compiladores), *La experiencia chilena*, CADAL, Buenos Aires, 2005.

<sup>118</sup> Citado por Ramón Díaz, *Historia económica de Uruguay*, Taurus, 2003, p. 455.

El segundo gobierno de Sanguinetti se anunció una reforma del Estado que nunca tuvo concreciones significativas. Una de las metas era reducir el costo del Estado, sin embargo, como señalan Narbondo y Ramos “El objetivo de reducir el gasto público como porcentaje del PBI no se alcanzó.”<sup>119</sup> Por el contrario, “El gasto de la Administración Central en 1995 era 7,3% del PBI. Después de la reforma representaba el 8,1 % del PBI.”<sup>120</sup>

Cuando Jorge Batlle asumió la Presidencia de la República en 2000, contando además con Lacalle como Presidente del Directorio del Partido Nacional pudo parecer que estaban dadas las condiciones para de una vez por todas dar la batalla contra el “ogro filantrópico” al decir de Octavio Paz. Y una vez más las esperanzas se desvanecieron rápidamente: crisis brasileña, aparición de fiebre aftosa en el territorio nacional y luego crisis argentina, fueron shocks que la estratificada y sedimentaria economía nacional no resistió. Luego todo fue apagar incendios y no quedó tiempo para nada más. En 2005, Tabaré Vázquez resultó electo Presidente de la República por el Frente Amplio con mayoría absoluta de votos. Según el discurso frentista, el “neoliberalismo” nos había conducido a la crisis y era necesario aplicar políticas progresistas. Una vez más, un mal diagnóstico nos está llevando a la aplicación de medidas incorrectas, como la convocatoria a los Consejos de Salarios, aumento de la regulación, desprotección al derecho de propiedad, etc.

Más allá de medidas acertadas y equivocadas, del mayor o menor empeño de los gobiernos por encarar reformas, lo cierto es que el Estado uruguayo parece haber desarrollado los anticuerpos necesarios para resistir todos los embates. Naturalmente, su contraparte ha sido una emigración creciente de nuestros compatriotas más jóvenes y mejor preparados que se niegan a vivir para el Estado, lo que va transformando al Uruguay en un país de empleados públicos y viejos.

---

<sup>119</sup> Pedro Narbondo y Conrado Ramos, La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti, en Uruguay: Las reformas del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada, Ediciones de la Banda Oriental – ICP, 2002, p. 34.

<sup>120</sup> Ibídem, p. 34.

## 6. Una interpretación de la trayectoria vital del Estado en el Uruguay

¡Qué diferente habría sido la historia si hubiese sido otro el modo de pensar! Y he aquí confirmado lo que ya habíamos presentado: que la evolución de la manera de ver las cosas bien merece un examen.

Bertrand de Jouvenel<sup>121</sup>

A lo largo del trabajo hemos destacado el crecimiento del Estado uruguayo a través de nuestra historia hasta llegar al que tenemos hoy. Intentamos argumentar que su actual constitución es producto de la conjugación de factores culturales e institucionales de largo aliento, que son tan difíciles de cambiar cuanto imperioso es hacerlo. Nuestra hipótesis es que la principal causa del mal desempeño de la economía uruguaya desde el último cuarto del siglo XIX ha sido la inexistencia de un verdadero Estado de Derecho, que permita a los uruguayos emprender nuevos proyectos, desplegar su creatividad y tomar riesgos sin el temor de que los políticos y los burócratas los trunquen. El costo del Estado, el peso que en impuestos nacionales, contribuciones municipales, sobretarifas de las empresas del Estado, etc. que pagamos los uruguayos a cada paso que damos indudablemente son un problema central del país, pero son consecuencia de la inexistencia de un Estado de Derecho real. Tiene razón Claudio Sapelli al respecto:

El problema de los países subdesarrollados no es, en la mayoría de los casos, poseer un sector público 'grande' según los estándares de los países desarrollados, sino más bien que éste concentra una gran cantidad de poder. El Estado puede cooperar con los individuos, promoviendo la innovación y la iniciativa, o puede intentar monopolizar la autoridad, las iniciativas, los recursos. En este último caso la concentración de poder frena el esfuerzo empresarial del sector privado y disminuye los incentivos a la innovación.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Bertrand de Jouvenel, *Los orígenes del estado moderno*, Editorial Magisterio Español, Madrid, 1977, p. 45.

<sup>122</sup> Claudio Sapelli, *Tamaño del Estado, instituciones y crecimiento económico*, CERES – CINDE, Santiago De Chile, 1992, p. 16.

¿Qué es lo que queremos decir con que no ha existido efectivamente un Estado de Derecho en el período analizado? Está claro que la libertad política y social son condiciones necesarias, pero no suficientes, la libertad económica también es necesaria. Así define Hayek la expresión Estado de Derecho:

Despojada de todo su tecnicismo, significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento.<sup>123</sup>

Desde la caída de las cámaras principistas los encargados del poder del Estado fueron creando un país para ellos mismos. Los políticos tienen sus propios intereses, ser elegidos o conservar sus puestos, los funcionarios públicos (burócratas) tienen los suyos, expandir el gasto público, que es su ingreso, al máximo posible, y los ciudadanos quieren buenos servicios públicos al menor precio posible. La sociedad uruguaya fue moldeada por la relativa independencia con que contaron los políticos, de forma que éstos expandieron el ámbito de lo público a todos los rincones de la vida de la Nación, para ampliar su poder. Luego, para poder conservar sus puestos, expandieron la burocracia y las prestaciones sociales a límites insostenibles<sup>124</sup>; éste es fue el legado del batllismo. Tan temprano como 1926 ya los contemporáneos tomaban con naturalidad el excesivo poder público<sup>125</sup>, ejemplificados escandalosamente más tarde por los pedidos para el “pronto despacho” de una

---

<sup>123</sup> Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, 2000, p. 105.

<sup>124</sup> “De acuerdo con el censo de 1963, más de 66.000 personas, el 7 % de la población activa, eran empleados del gobierno, no incluyéndose los servicios estatales (transporte, salud, educación, etc.). Incluyendo estos servicios y otros prestados por el Estado, se calculaba en 1961 que 193.800 personas (el 21,1 % de la población ocupada) cobraban sueldos en el sector público. En ese mismo año 278.000 personas eran beneficiarias de jubilaciones y pensiones oficiales, por lo que un total de 471.800 personas – alrededor del 23 % de la población mayor de 10 años – dependían total o parcialmente de las finanzas del Estado.” Henry Finch, op. cit., p. 247. La situación actual no es mejor, según el último informe del Instituto Nacional de Estadística, cuyos principales resultados pueden consultarse en *Búsqueda* 27/9/2007, p. 21.

<sup>125</sup> “Los que conocen las antecelas del Consejo Nacional, de los Ministerios, de los entes autónomos, saben bien la importancia numérica de los candidatos a empleos. Puede decirse que diariamente más de mil personas concurren a los sitios indicados amén de los domicilios de altos funcionarios, en procura de puesto. La concesión de empleos es, en la práctica, la más importante función del gobierno”. Luis C. Caviglia (1926), citado por Henry Finch, op. cit., p. 232.

jubilación” o simplemente para conseguir un teléfono. La institucionalidad uruguaya se convirtió exactamente en lo opuesto a lo que debería ser.<sup>126</sup> En vez de ser un sistema en el que políticos y burócratas puedan cumplir sus objetivos supeditados a los intereses de los ciudadanos, la situación fue la inversa. Con el paso del tiempo las empresas fueron dependiendo cada vez más del permiso del poder político para conseguir una exoneración, un subsidio, un permiso para importar, ¡un tipo de cambio favorable!, etc., los que se decidían en forma particular.<sup>127</sup> Los políticos estaban en condiciones de decidir la vida o muerte de cualquier empresa, por lo que la planificación de los agentes individuales se hizo prácticamente imposible.<sup>128</sup> Más allá de que distintos gobiernos respondían a distintos grupos de presión, el simple hecho de que un cambio de gobierno le cambiara a un agente todo el marco en el cuál se desenvolvía, hacía imposible un crecimiento sostenido, pero incluso dentro de un mismo gobierno la situación siempre fue inestable (un caso extremo de inconsistencia temporal). La actuación de los entes autónomos y del Banco República, en particular, resultó nefasta. Los dirigentes políticos criticaban los repartos de cargos cuando quedaban afuera pero no cuando los incluían, La sociedad uruguaya desarrolló una actitud esquizofrénica hacia el Estado.<sup>129</sup> En las últimas décadas ha existido algún avance, eso es innegable, pero

---

<sup>126</sup> Coincidimos con Gabriel Oddone e Ivanna Cal en que la mala calidad de las instituciones y las políticas son factores relevantes para explicar el mal desempeño económico del Uruguay en el siglo XX. No obstante, tenemos algunas discrepancias, a saber: no creemos que los problemas hayan aparecido a mediados del siglo XX, sino en el último cuarto del siglo XIX; y no coincidimos en modo alguno en calificar de liberales las políticas seguidas de la dictadura en adelante. No obstante consideramos que el trabajo de Oddone y Cal es un valioso aporte a la discusión de los problemas de fondo del país. Véase Gabriel Oddone e Ivanna Cal, *Instituciones y Políticas en el declive económico del Uruguay durante el siglo XX*, trabajo presentado en las Jornadas Económicas del Banco Central del Uruguay, 2006.

<sup>127</sup> Véase respecto a los resultados negativos de la institucionalidad desvirtuada por legislación particularista, Martín Rama, *Política comercial endógena en Uruguay*, en *Economía Política en Uruguay*, Ediciones Trilce – ICP – CINVE, 2002.

<sup>128</sup> Sólo a modo de ejemplo, puede señalarse la utilización política del sistema de cambios múltiples: “Cuando ya comenzaba a perfilarse la crisis que se desataría en el trienio 1957 – 59, el sistema de cambios múltiples se tornaría cada vez más complejo y casuístico, apoyándose a unas empresas y no a otras, sin que quedara suficientemente claro si la elección correspondía al mejor interés nacional.” Benjamín Nahum, A. Cocchi, A. Frega, Y. Trocón, op. cit., p. 136.

<sup>129</sup> “La sociedad tuvo una visión dualista del Estado. [...] es el culpable de todo, pero, al mismo tiempo, de él deben venir las grandes soluciones.” Benjamín Nahum, A. Cocchi, A. Frega, Y. Trocón, op. cit., p. 101. Herbert Spencer, criticando el avance del estatismo en el siglo XIX escribió: “Cójase un periódico del día: el artículo de fondo se irá probablemente en relatar las corrupciones, el descuido o el desorden de cualquier administración del Estado. Dése un vistazo a la columna siguiente, y se verá indudablemente una proposición para extender las atribuciones del Estado.” Herbert Spencer, *Demasiadas leyes*, Editorial Tor, Buenos Aires, 1943, p. 10.

absolutamente insuficiente para impactar positivamente en la calidad de vida de los uruguayos. El problema central permanece: el peso del monstruo nos sigue aplastando y sus brazos alcanzan los más insospechados y recónditos ámbitos de la vida nacional. En síntesis, la construcción del marco político – institucional en su interacción con la matriz cultural, al volver inviable el Estado de Derecho, determinaron el deterioro endémico de la situación relativa de nuestro país.<sup>130</sup>

## **7. Situación actual y algunas propuestas**

Libertad, es lo único que necesita la República

El Siglo<sup>131</sup>

Hemos intentado mostrar que es imperioso encarar de una vez por todas una reforma de fondo del Estado uruguayo. Del análisis histórico se deduce que cuando nuestro Estado se limitó a sus funciones básicas, el país prosperó, porque las personas podían dedicarse a trabajar, invertir y crear sin miedos, sin perder tiempo en trámites burocráticos o haciendo lobby para obtener rentas. Cuando el Estado se dedicó a decidir por las personas o las empresas nos empezó a ir mal, y cada vez peor.

A continuación nos animamos a proponer algunas líneas de acción básicas, que requerirían en sí un estudio propio, pero que consideramos indispensables para la tarea de reformar el estado.

### **A) Estado de Derecho**

Para que el sector privado pueda planificar y realizar inversiones a largo plazo, es necesario que la acción del Estado sea previsible. El inversor debe saber no sólo cuales son las condiciones en el presente sino también cuáles serán en el futuro. En este sentido es importante que la política fiscal y la monetaria sean

---

<sup>130</sup> Véase la gráfica del anexo

<sup>131</sup> El Siglo, 7 de mayo de 1872. Citado por Juan Antonio Oddone, El principismo del setenta. Una Experiencia liberal en el Uruguay, Maxwell y Cía., Buenos Aires, 1956, p. 33.

coherentes entre sí. El sistema tributario no puede estar en entredicho, como en el presente, dado que los partidos de oposición anuncian que en caso de triunfar derogarían el sistema vigente. El Banco Central tiene que tener mayor independencia para poder dedicarse con criterios técnicos a cumplir las metas de inflación, permaneciendo ajeno a las presiones de los grupos perjudicados por la evolución del tipo de cambio, por ejemplo. En definitiva, reglas de juego claras y estables, un sistema judicial más veloz y eficiente, plena vigencia de los derechos individuales y las más amplias garantías de la separación de poderes son imprescindibles.

### B) Reducción del peso del Estado

El gasto público resulta una pesada carga para los uruguayos, que los aplasta y les impide desarrollarse. La discusión sobre la calidad del gasto puede tener sentido cuando su nivel es razonable, no es la situación actual. Sin dudas que será positivo mejorar la calidad del gasto, que hoy por hoy es muy mala, pero lo fundamental es reducirlo. Creemos que una propuesta razonable y viable desde el punto de vista político es mantener el actual volumen de gasto sin incrementarlo, para que vaya disminuyendo en relación al producto al crecer la economía. Para esto pueden instrumentarse cambios a nivel constitucional (al estilo de las propuestas inspiradas en James Buchanan) o a través de un compromiso político de los partidos, lo que le daría consistencia y posibilidades de cumplimiento, además de ser una formidable señal a los uruguayos y a los posibles inversores extranjeros acerca de la seriedad del manejo macroeconómico del país. Al sustraer menos recurso de los ciudadanos estos tendrán un mayor ingreso disponible del que harán mejor uso que los políticos y burócratas ya que cuentan con más información sobre sus propias preferencias y su situación particular.

### C) Empresas públicas

Fracasada en 1992 la iniciativa para privatizar parte de las empresas públicas no ha existido un plan coherente respecto a las mismas. El proceso debería incluir la habilitación a las empresas públicas de emitir acciones en las bolsas

de nuestro país, la posibilidad de asociarse con empresas privadas y, fundamentalmente, el fin de los monopolios. Sin estar sometidas a la competencia las empresas públicas seguirán vegetando en la mediocridad, atrasadas respecto a sus similares del resto del mundo y cargando sus ineficiencias en tarifas de las que no podemos escapar.

#### D) Política de inserción internacional

Luego de la crisis de 2002 debería haber quedado claro que tener concentrado nuestro comercio exterior en los países del MERCOSUR fue una pésima estrategia. Debemos diversificar el riesgo debido a crisis regionales diversificando el destino de nuestras exportaciones. Para eso es necesario evitar que el bloque que integramos nos encorsete impidiéndonos firmar tratados de libre comercio con otros países. Cuanto más tratados que abran mercados logremos firmar vamos a estar menos expuestos en el futuro y más tendremos más posibilidades de crecimiento.

#### E) Sistema financiero

La intermediación financiera funcionaría mucho mejor si el Banco República actuara siguiendo criterios claros. Un compromiso por parte de los partidos políticos de no utilizar en forma populista o con criterios políticos la institución serían muy positivos. Idealmente, no deberían existir bancos públicos que inevitablemente son fuentes de distorsión a la actividad natural de vincular agentes deficitarios con superavitarios. El mercado de valores, cuya función principal debería ser financiar inversiones de largo plazo, también se vería beneficiado y podría empezar a crecer, amén de que hay cambios regulatorios que habría que procesar.

### **8. Conclusión: ¿hacia el Estado facilitador?**

El pueblo quiere que lo adulen, lo diviertan y lo engañen, aunque a la corta o a la larga acabe por despreciar y repulsar a sus aduladores, divertidores y

engañadores. Es preciso, lo repito y lo repetiré aún mil veces más, luchar por él contra él mismo.

Miguel de Unamuno<sup>132</sup>

Si bien la conclusión de nuestro viaje por las instituciones y la cultura que forjaron el Estado puede ser desalentadora, creemos precisamente lo contrario. La larga noche estatista del siglo XX no debería ocultar nuestro glorioso pasado liberal que construyó un país extraordinario. El Uruguay constituye un experimento cuasi-natural de lo que ocurre en un país cuando el Estado se limita a hacer lo que debe hacer y lo que ocurre cuando se extralimita. Cuando los habitantes de nuestro país eran libres de dedicarse a lo que mejor sabían hacer, el orden espontáneo, que es producto “de la acción y no del designio de los hombres” nos condujo a ser un país con un nivel de vida de primer mundo. Cuando gobernantes iluminados quisieron planificar la sociedad según visión de “país modelo” los resultados fueron penosos. El origen de nuestras desgracias está en que no somos capaces de asociar nuestros problemas a sus verdaderas causas. Mientras sigamos culpando al capitalismo, al liberalismo o al “neoliberalismo” de lo que es responsable esa clase de socialismo a la uruguaya que llamamos batllismo, no vamos a revertir los más de cien años que llevamos sin encontrar el camino de la prosperidad.

Si España pudo dejar atrás el franquismo y prosperar en democracia, si Nueva Zelanda pudo procesar dolorosas reformas del Estado para salir adelante, si Irlanda pudo dejar de ser el furgón de cola de Europa para ser un país de dinamismo extraordinario, si la izquierda chilena a tenido la sabiduría de profundizar el modelo de mercado, no debemos caer en el pesimismo de pensar que no podemos cambiar.

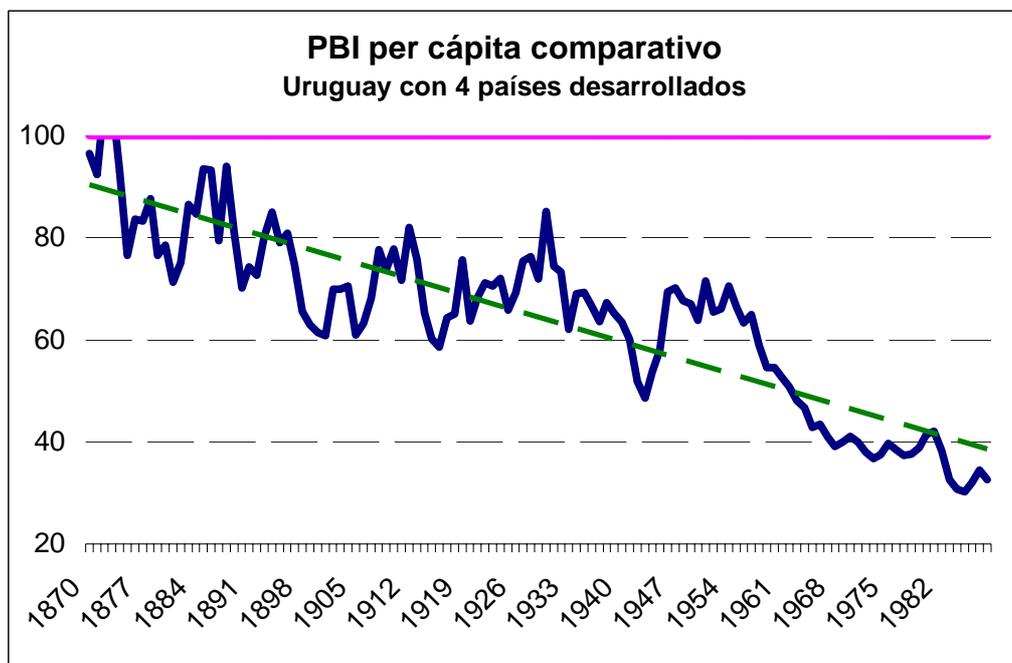
Los economistas –que somos los que estudiamos cómo funciona el sistema de precios– debemos explicar las veces que sean necesarias que sin Libertad no habrá desarrollo. Por más impopular que pueda resultar, es necesario asumir el compromiso de defender las reformas que el país necesita. Ya es hora de que el Estado retroceda para que nuestro país reencuentre su camino.

---

<sup>132</sup> Los intelectuales y el pueblo, en *Mi Religión y otros ensayos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1945, p. 84.

## Anexo Gráfico

PBI per cápita de Uruguay entre 1870 y 1988 en comparación al promedio de Alemania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido.



Fuente: Luis Bértola, Ensayos de Historia Económica, Ediciones Trilce, 2000, pp. 84-88.

## Bibliografía

- ABOAL, Diego y MORAES, Juan, (editores), Economía política en Uruguay, CINVE – ICP, Trilce, 2003.
- ACADEMIA NACIONAL DE ECONOMIA, Contribución a la historia económica del Uruguay, 1984.
- , Contribución al pensamiento económico en el Uruguay, 1987.
- ACEMOGLU, Daron, JONSON, Simon y ROBINSON, James, Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 10481
- ACEVEDO, Eduardo, Anales Históricos del Uruguay, 6 tomos, Barreiro y Ramos, 1933-1936.
- , Economía Política y finanzas, Barreiro y Ramos, 1930.
- ALBEDI, Juan Bautista, Bases, Editorial Tor, Buenos Aires, 1940.
- , Estudios Económicos, La cultura argentina, Buenos Aires, 1916.
- , La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual, Tierra Adentro Ediciones, Durazno, 2003.
- ARDAO, Arturo, Racionalismo y liberalismo en el Uruguay., Publicaciones de la Universidad de la República, 1962.
- , Espiritualismo y positivismo en el Uruguay, Universidad de la Republica, Departamento de Publicaciones, 1968.
- , La Universidad de Montevideo. Su evolución histórica, Centro de Estudiantes de Derecho, 1950.
- , Batlle y Ordóñez y el positivismo filosófico, Imprenta Rosgal, 1951.
- ASTORI, Danilo, Evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930 – 1979, Ediciones de la Banda Oriental, 1979, p. 20.
- AZZINI, Juan Eduardo, La reforma cambiaria. ¿Monstruo o mártir?, A.M.F., 1970.
- BARBATO, Celia, Economía, en Ciencia y tecnología en el Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura - CINVE, 1986.
- BERRO, Bernardo, Escritos Selectos, Ministerio de Instrucción Pública, 1966.
- , Ensayos de historia económica del Uruguay, Ediciones Trilce, 2000
- BARRÁN, José P., Apogeo del Uruguay pastoril y caudillesco 1839 – 1875, tomo 4 de la historia uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, 1998.
- , Latorre y el Estado uruguayo, Enciclopedia uruguaya, 1969.
- BARRÁN, José P., A. CHERONI y T. GLICK, La ley de adunas de 1888, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1992.
- BARRÁN, José P. y NAHUM, Historia Política e Historia Económica, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.
- , Historia rural del Uruguay moderno 1851 – 1885, tomo 1, Ediciones de la Banda Oriental, 1967.
- BENVENUTO, Luis, Breve Historia del Uruguay, Arca, 1967.
- BERTONI, Reto y BERTINO, Magdalena, Balance Fiscal, Economía y Política. Uruguay 1906 – 1930, Revista de Economía del Banco Central del Uruguay, Volumen 11 N° 1, 2004.
- BERTONI, Reto y SANGUINETTI, Claudia, Sostenibilidad Fiscal en Uruguay (1930 – 1959): El Financiamiento del Déficit, Revista de Economía del Banco Central del Uruguay, Volumen 11 N° 1, 2004.
- BUCHANAN, James y BRENNER, Geoffrey, La razón de las normas, Ediciones Folio, Barcelona, 1997.

BUHELLI, Mario, El sistema dinerario del Uruguay, Facultad de Ciencias Económicas, 1957.

BUZZETTI, José, Historia económica y financiera del Uruguay, Talleres Gráficos La Paz, 1969.

CAMPIGLIA, Néstor, Estatización y burocracia, Enciclopedia uruguaya, 1969.

CUADERNOS DE MARCHA, números 23, 58, 59 y 60.

DE ARMAS, Gustavo y A. GARCÉ, (coordinadores), Técnicos y política. Saber y poder, encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo., Trilce, 1999.

–, Uruguay y su conciencia crítica. Intelectuales y política en el siglo XX, Ediciones Trilce, 1997.

CANCELA, Walter y MELGAR, Alicia, Estado y proceso económico, FESUR, 1989.

DE VEDIA, Agustín, La deportación a la Habana en la Barca Puig, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1967.

DE POSADAS, Ignacio, Sistema tributario uruguayo, Taurus, 2004.

DE SALTERAIN Y HERRERA, Eduardo, Latorre. La unidad nacional, 1975.

DE TORRES WILSON, José, Oribe, el drama del estado oriental, Ediciones de la Banda Oriental, 1976.

–, ¿Quiénes escribieron nuestra historia?, Ediciones de la Planta, 1992.

DÍAZ, Ramón, Historia económica de Uruguay, Taurus, 2003.

–, País pequeño debe ser abierto: Análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

FARAONE, Roque, Introducción a la historia económica del Uruguay (1825 – 1973), Arca Editorial, 1973.

FAROPA, Luis, Políticas para una economía desequilibrada: Uruguay 1958 – 1981, Ediciones de la Banda Oriental, 1982.

FERGUSON, Niell, Dinero y poder en el mundo moderno, 1700 – 2000, Taurus, Madrid, 2001.

FERNANDEZ SALDAÑA, José, Diccionario uruguayo de biografías 1810 – 1940, Editorial Amerindia, 1945.

FERNANDEZ SALDAÑA, José, Latorre y su tiempo, Arca Editorial, 1968.

FINCH, Henry; La economía política del Uruguay 1870 – 2000, Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

GARCÍA HAMILTON, José Ignacio, Por qué crecen los países, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

GRACERAS, Ulises, Los intelectuales y la política en el Uruguay, El País, 1970.

GUIDICI, Roberto, Los fundamentos del batllismo, Talleres Gráficos Prometeo, 1947

HALPERIN DONGHI, Tulio, Historia contemporánea de América Latina, Alianza, 2000.

GROS ESPIEL, Héctor, Las Constituciones Uruguayas, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1956

HAYEK, Friedrich, The fatal conceit, University of Chicago Press, Chicago, 1992.

–, Camino de Servidumbre, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

–, Obras completas, Unión Editorial, Madrid, 1992 – 1996.

HERRERA, Luis Alberto, La tierra charrúa, Arca Editorial, 1968.

HERRERA y OBES, Manuel y BERRO, Bernardo, El caudillismo y la revolución americana, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1966.

HUERTA DE SOTO, Jesús, Estudios de Economía Política, Madrid, 2004.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, El Uruguay del Siglo XX. La política, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

INSTITUTO DE ECONOMÍA, El Uruguay del Siglo XX. La economía, Ediciones de la Banda Oriental, 2001.

—, El proceso económico del Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, 1969.

MANCIBO, Ma. Esther, NARBONDO, Pedro, RAMOS, Conrado, Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000), Ediciones de la Banda Oriental – ICP, 2002.

MARIANI, Alba, Principistas y doctores, Enciclopedia Uruguay, 1968.

MARTÍNEZ LAMAS, Julio, Riqueza y pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional, Palacio del libro, 1930.

MELGAR, Alicia y CANCELA, W.; El desarrollo frustrado. Treinta años de economía uruguaya 1955 – 1985, CLAEH y Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

MILLOT, Julio y BERTINO, Magdalena, Historia Económica del Uruguay, tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

MISES, Ludwig, Sobre liberalismo y capitalismo, Ediciones Folio, Barcelona, 1986.

—, Human action, Liberty Fund, Indianápolis, 2007.

MONTESQUEU, El espíritu de las leyes, El Ateneo Editorial, Buenos Aires,

NAHUM, Benjamín, Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión. Ediciones de la Banda Oriental, 1993.

—, Manual de Historia del Uruguay, 2 tomos, Ediciones de la Banda Oriental, 1996.

—, La época batllista 1905 – 1929, tomo 6 de la Historia uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, 1988.

NAHUM, B., Cocchi, A., Frega, A., Trochón, Y., Crisis y recuperación 1930 – 1958, Ediciones de la Banda Oriental, 1987.

NAHUM, Benjamín, FREGA, A., Maronna, M., Trochón, Y., El fin del Uruguay liberal, tomo 10 de la Historia uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental – La República, 1998.

NORTH, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

NOTARO, Jorge, La política económica en el Uruguay 1968 – 1984, CIEDUR – Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

ODDONE, Juan, El Uruguay liberal, Ediciones de la Banda Oriental, 1967.

—, La formación del Uruguay moderno, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1966.

—, El principismo del setenta. Una experiencia liberal en el Uruguay, Maxwell y Cía., Buenos Aires, 1956.

ODDONE, Juan y PARIS DE ODDONE, Blanca, Historia de la Universidad de Montevideo. La Universidad Vieja 1849 - 1885, Publicaciones de la Universidad de la República, 1963.

ODDONE, Gabriel y CAL, Ivanna, Instituciones y Políticas en el declive económico del Uruguay durante el siglo XX, trabajo presentado en las Jornadas Económicas del Banco Central del Uruguay, 2006.

ODICINI LEZAMA, Antonio, El régimen monetario del Uruguay, 1829 – 1955, s. e., 1958.

OLSON, Mancur, The logic of collective action, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

PARIS DE ODDONE, Blanca, La Universidad de la República en la formación de nuestra conciencia liberal, Publicaciones de la Universidad de la República, 1958.

PARIS DE ODDONE, Blanca, FARAONE, R., y ODDONE, J., Cronología comparada de la Historia del Uruguay (1830 – 1945), Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, s. f.

PARIS DE ODDONE, Blanca, SALA DE TOURON, L. y ALONSO, R., De la colonia a la consolidación del Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 1973.

PEDEMONTE, Juan, El año terrible, Barreiro y Ramos, 1956.

PIVEL DEVOTO, Contribución a la Historia Económica y Financiera del Uruguay. Los Bancos, 2 tomos, A. Monteverde y Cia., 1976-1979.

–, Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay, 2 tomos, Cámara de Representantes, 1994.

–, Las ideas políticas de Bernardo P. Berro, s. e., 1951.

PIVEL DEVOTO, Juan y RANIERI DE PIVEL DEVOTO, Alcira, Historia de la República Oriental del Uruguay, Editorial Medina, 1956.

RAMA, Martín, El país de los vivos: un enfoque económico, Revista Suma Nº 11, 1991.

RAMÍREZ, Carlos María, Conferencias de Derecho Constitucional, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1966.

RAMÍREZ, Juan Andrés, Dos ensayos constitucionales, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1967.

REAL DE AZÚA, Carlos (selección), El Uruguay y sus problemas en el siglo XIX, Centro Editor de América Latina, 1968.

–, El Patriotismo uruguayo, Ediciones de la Banda Oriental, 1981.

–, La historia política. Las ideas y las fuerzas, Enciclopedia Uruguaya, 1968.

REYES ABADDIE, Washington, Latorre. La forja del estado, Ediciones de la Banda Oriental, 1977.

REYES ABADDIE, Washington y VÁZQUEZ ROMERO, A., Crónica General del Uruguay, 6 tomos, Banda Oriental, 2000.

RODRÍGUEZ ARAYA, Agustín, Génesis constitucional de La República Oriental del Uruguay.

SAPPELLI, Claudio, Tamaño del Estado, Instituciones y crecimiento económico, CERES – CIDE, Santiago de Chile, 1992.

SCHUMPETER, Joseph, Teoría del desenvolvimiento económico, Fondo de Cultura Económico, México, 1944.

–, Capitalismo, socialismo y democracia, Ediciones Folio,

ROJAS, Mauricio, Suecia después del modelo sueco, CADAL – TIMBRO, Buenos Aires, 2005.

STEWART VARGAS, Guillermo, 20 perfiles significativos de la historia nacional, El Siglo Ilustrado, 1962.

TRAVERSONI, Alfredo, La gran inestabilidad (1851-1875), Editorial Kapelusz, 1975.

VÁZQUEZ FRANCO, Guillermo, Ingleses, ferrocarriles y frigoríficos, Enciclopedia Uruguaya, 1968.

WILLIMAN, José C., Historia económica del Uruguay, 2 tomos, Editorial Fin de Siglo, 1984-1986.  
–, Santos. La consolidación del estado, Ediciones de la Banda Oriental, 1979.  
WILLIMAN José C. y REYES ABADDIE, W., La economía uruguaya en el siglo XIX, Editorial Nuestra Tierra, 1969.  
YAFFÉ, Jaime., La maldición de Mauá. Crisis bancarias en Uruguay (1868 – 2002), en Boletín de Historia Económica N° 2, junio de 2003.  
ZUM FELDE, Alberto, Proceso Histórico del Uruguay, Arca Editorial, 1967.  
ZURBRIGGEN, Cristina, Estado, empresarios y redes rentistas, Ediciones de la Banda Oriental, 2006.