

**IDEAS, PROGRAMA Y POLÍTICA
ECONÓMICA DEL BATLLISMO
URUGUAY 1911-1930**

**Jaime Yaffé
Setiembre de 2000
D.T. 7/00**

**IDEAS, PROGRAMA Y POLÍTICA ECONÓMICA DEL BATLLISMO
URUGUAY 1911-1930**

JAIME YAFFÉ*

yaffe@iecon.ccee.edu.uy

INSTITUTO DE ECONOMÍA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

* Profesor de Historia (Instituto de Profesores Artigas) y Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales). Profesor en Enseñanza Secundaria y Universidad de la República. Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) y del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) de la Universidad de la República.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introducción | 4 |
| 1. Las ideas | 8 |
| 2. El modelo | 15 |
| 3. El programa económico | 31 |
| 4. La política económica | 42 |
| 5. Conclusión | 48 |
| Anexo 1. Política económica: algunas nociones | 53 |
| Anexo 2. El batllismo y sus etapas | 63 |
| Anexo 3. Eduardo Acevedo y Martín C. Martínez | 69 |
| Bibliografía | 71 |

1. INTRODUCCIÓN

El tema que se aborda en este texto¹ es el programa económico impulsado por el batllismo durante el período 1911-1930², las ideas que lo inspiraron y presidieron, el modelo batllista del que formó parte y, finalmente, los lineamientos generales de la política económica (PE) efectivamente concretada.

Por PE entiendo el conjunto de los objetivos económicos del gobierno y los instrumentos concretos que utiliza para alcanzarlos. Se trata de la acción económica del gobierno. La PE se vincula tanto a los objetivos económicos del gobierno como a las condicionantes internas y externas en que debe moverse, las cuales pueden llevarlo a redefinir sus objetivos o, incluso, alejarse de los mismos. Cuando las circunstancias políticas y económicas, internas y externas, generan situaciones que constriñen su margen de maniobra, la política económica no se orienta estrictamente hacia la consecución de los objetivos iniciales del gobierno. En tal caso la política económica se aleja del programa económico del gobierno, o el programa económico es redefinido de acuerdo a las circunstancias tanto locales como externas, tanto políticas como estrictamente económicas.

Como política pública la PE es producto de un proceso político de toma de decisiones, el cual involucra ciertas operaciones y etapas (señalar objetivos generales, definir metas concretas, estipular recursos e instrumentos para alcanzarlos, ejecutar, evaluar y redefinir) y diversos actores que participan del trámite de su elaboración (oficinas gubernamentales, parlamento, agentes económicos, organizaciones sociales).

¹ Este trabajo se realizó en el marco del programa de Historia económica del Uruguay que se desarrolla en el Área de Historia del Instituto de Economía bajo la supervisión de Benjamín Nahum y la coordinación de Magdalena Bertino. Los mencionados, así como Gabriel Bucheli y Héctor Tajam (integrantes del área) realizaron valiosos comentarios y sugerencias a sucesivos borradores de este documento, que contribuyeron a mejorar la versión final. Luis Bértola y Raúl Jacob, del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, tuvieron la amabilidad de leer los borradores e hicieron agudas observaciones que, si bien no se recogen en este documento de trabajo, contribuirán a mejorar el texto que se incorporará al tomo 3 de la Historia Económica del Uruguay.

² Como parte del trabajo preparatorio del tercer tomo de la “Historia Económica del Uruguay” (Millot y Bertino, 1991 y 1996) el marco temporal del estudio se inicia en 1911 y llega hasta 1930. La historiografía nacional ha considerado al tramo 1903-1933 como un período con características específicas: la época batllista. Pero se han formulado diversas subperiodizaciones identificando fases dentro de esa época. La que aquí se utiliza es una de las varias que se han propuesto. En el *Anexo 2. El batllismo y sus etapas* que se encuentra al final de este documento, puede verse una revisión sintética de las periodizaciones existentes y sus fundamentos.

Al mismo tiempo, la PE es un aspecto de la propia actividad económica³.

La PE entre 1911 y 1930 fue el fruto de un proceso de negociaciones y transacciones del batllismo con otros movimientos sociales y políticos, como resultado del cual se van produciendo diferentes medidas concretas de PE. Esta consideración es especialmente válida a partir de 1916, cuando el “alto de Viera” significó un verdadero viraje en varios sentidos, entre ellos, y muy especialmente, la PE. En el tramo posterior a 1916 la conducción de la PE se volvió más compleja en la medida en que todo el proceso político se volvió más complicado y trabajoso, pasando a predominar lo que se ha denominado “la política de pactos y compromisos”⁴ entre el batllismo y otros sectores colorados y blancos. En ese marco, la PE pasó a ser un objeto privilegiado de negociación y transacción políticas, por lo que estudiarla supone algo más que considerar la PE del batllismo. En definitiva, hay una clara distancia entre el “programa” económico del batllismo o el paquete de sus intenciones en la materia, más allá de su grado de articulación como programa, y las medidas efectivamente aplicadas.

Una cosa es el programa y otra su aplicación. El programa económico del batllismo es parte del tema que aquí se estudia y como tal es abordado específicamente, lo mismo que la política económica efectivamente concretada a lo largo del período. A efectos de una mayor precisión en el manejo del vocabulario, deberá reservarse el término PE únicamente para las medidas económicas concretadas, mientras que los objetivos y medidas proclamados o anunciados, pero no efectivizados, pertenecen a la categoría de plan o programa económico. Ambos temas, programa económico del batllismo y política económica efectiva entre 1911 y 1930, son objeto de análisis y consideración separada. En el primer caso (4. *El programa económico*), se sintetizan los objetivos generales y específicos del programa batllista y se describen sus diversos capítulos. En el segundo (5. *La política económica*), se hace una aproximación general a la orientación y las concreciones económicas del período en cada uno de los capítulos considerados como parte del programa económico.

³ Sobre esta cuestión relativa a la definición y concepto, desde diversos abordajes, de la PE adelanto algunas consideraciones parciales en el *Anexo 1. Política económica: algunas nociones* al final de este documento.

⁴ Benjamín Nahum (1975) denominó de esa manera al período 1916-1933. El mismo autor y José Pedro Barrán (1987) propusieron caracterizarlo como “república conservadora”. Gerardo Caetano (1991 y 1993), estudiando el mismo período, adopta esta última denominación.

¿Puede hablarse de una PE antes de 1930?, ¿no estamos forzando los hechos al dar por sentado que el batllismo tenía una PE en tanto política macro que establece los grandes objetivos económicos y los cursos generales de acción para alcanzarlos, y que luego se concreta en diversas políticas sectoriales? Tal vez sea más fiel a la realidad (económica, política, académica) de aquellas primeras décadas del siglo XX, pensar que, en verdad, más que de una PE se trataba de una combinación de pragmatismo con principios filosóficos y objetivos políticos que se concretaban en determinadas políticas sectoriales. Dicho de otra forma, el batllismo era portador de un “modelo de país” que era una formulación intermedia entre lo filosófico-doctrinal y la política pragmática. La acción económica del gobierno respondía a objetivos políticos que a su vez se inspiraban en principios filosóficos. Parte de la respuesta a esta pregunta debe atender al desarrollo de la ciencia económica en Uruguay hacia comienzos de siglo. Ello nos ilustrará a qué nivel se encontraba la reflexión académica local en la que los elaboradores y ejecutores de la PE podían inspirarse⁵.

Más aun, habría que ver qué grado de desarrollo tenía el tema de la PE al nivel de la ciencia económica en ese momento, no sólo en el ámbito local sino más bien internacional. E, incluso, establecer si se manejaba las palabras “política económica” como términos de uso corriente, o si se manejaba el concepto aunque el uso de esos términos no fuera frecuente. ¿Se trata de una incorporación del pensamiento económico de los años veinte en el marco de la lucha contra la crisis de posguerra o es una elaboración posterior, de los años treinta, hija de los desafíos que impulsaron las políticas antidepresivas post crisis del 29? ¿Es un producto del pensamiento keynesiano o reconoce orígenes anteriores a la fase del mismo nombre? En definitiva, hay que tener presente si ya se había dado el paso, a nivel del pensamiento económico, de la Economía Política a la Política Económica. Esto puede resultar algo mucho más trascendente que un mero juego de palabras, cuando nos proponemos ubicarnos en los fundamentos teórico-económicos y en los criterios de ejecución práctica de los mismos que podían estar disponibles para los conductores de la gestión económica

⁵ Un estudio del desarrollo de la ciencia económica y del pensamiento económico en nuestro país, que no abordamos aquí más que en forma lateral e incompleta y circunscrita a un momento concreto, deberá seguir la pista de los orígenes y evolución de la Escuela de Negocios y de las cátedras de Economía que fueron creándose en el ámbito universitario antes y después de la fundación de la Facultad de Ciencias Económicas.

gubernamental en el período estudiado⁶.

Para ello, además de dar una mirada al desarrollo del pensamiento económico occidental y al itinerario de la ciencia económica en Uruguay, me aproximaré a la voz de algunos de los principales protagonistas en materia de conducción económica durante este período. No había en aquel momento economistas propiamente dichos sino “expertos” que, proviniendo de otras áreas del conocimiento, especialmente el Derecho, y guiados por sus propias inquietudes, eran estudiosos de los problemas económicos. ¿Quiénes eran los políticos que más intervenían en los asuntos económicos?, ¿qué terminología y qué conceptos y fundamentos de teoría económica manejaban?, ¿qué autores y obras citaban? En esta línea de aproximación al tema es pertinente recurrir a la consulta de los debates parlamentarios sobre asuntos económicos, los artículos de prensa en momentos claves de la coyuntura económica, como ser los períodos de crisis (1913, 1920, 1929) o el trámite de emisión de empréstitos o concesión de créditos (como los de 1918 a Inglaterra y Francia) y los fundamentos de los proyectos de ley presentados a las cámaras legislativas⁷. En este trabajo (2. *Las ideas*) se presenta el resultado de la indagatoria en torno al pensamiento económico de dos figuras claves de la conducción económica del período, Eduardo Acevedo Vázquez y Martín C. Martínez, y se detalla los cursos posibles de esa línea de investigación.

¿Puede considerarse que la PE batllista se vincula, como parte o derivado práctico, con un modelo de desarrollo batllista? El batllismo efectivamente era portador de un “modelo de país” que el propio Batlle describió en alguna oportunidad. Otra cosa sería considerar la existencia de un modelo de desarrollo, como construcción teórica que fundamenta ese modelo de país. El “modelo batllista” de país es considerado específicamente en este documento (3. *El modelo*).

⁶ Una respuesta verdaderamente satisfactoria a estas preguntas remite a la historia general del pensamiento económico en el siglo XX, de la que no disponemos para el caso uruguayo.

⁷ Una investigación específica y completa en torno a este asunto, exigiría la consulta directa de fuentes primarias (RNL, DSCR, DSCS, DSCNA y prensa) correspondientes a temas y momentos claves de la coyuntura económica.

2. LAS IDEAS

Es un hecho generalmente admitido que las ideas, el estado de las mismas en una determinada época, tienen algún grado de relación con las políticas adoptadas por los gobiernos. En particular las ideas económicas tienen mucho que ver con las políticas económicas. Partiendo de este reconocimiento resulta oportuno que un estudio de la política económica batllista incluya una visión panorámica del pensamiento económico de la época, cosa que aquí se intenta esbozar en forma parcial e incompleta, más a manera de programa de investigación que de exposición de resultados.

Comencemos por señalar que no existían por entonces en Uruguay verdaderos economistas con formación académica específica sino “expertos”, o sea, profesionales de otras áreas, fundamentalmente abogados, que en forma autodidacta se especializaron en temas económicos, motivados por sus inclinaciones personales o por las necesidades surgidas a partir del ejercicio de la actividad política y/o la gestión pública. Entre estos expertos, destacan los nombres de Eduardo Acevedo, José Serrato, Pedro Cosío, Gabriel Terra y Martín C. Martínez⁸.

Más allá de la diversidad que puede registrarse al contrastar las ideas económicas de cada uno de estos personajes, es posible identificar algunos postulados básicos compartidos independientemente de la ubicación política más o menos reformista o conservadora, gubernista u opositora de los mencionados. Aquí se intenta reconocer y señalar aquello que de común presentaba el pensamiento económico de la época, los elementos configuradores del sentido común económico de aquellos expertos. A partir de la exposición de las ideas económicas de algunos de ellos se recorren varios de los temas que conformaban la agenda económica de entonces⁹.

⁸ Los cuatro primeros ocuparon importantes cargos de gobierno en el área económica durante el período que nos interesa. El último, que también tuvo pasajes, aunque bastante fugaces, por puestos del elenco gubernativo económico, fue el principal entendido y vocero en materia económica del partido de oposición durante el período. En todo debate parlamentario, en toda polémica periodística de relevancia sobre aspectos económicos, Martín C. Martínez es el vocero calificado, respetadísimo, además, por los gubernistas de la oposición.

⁹ En este texto la exposición se centra en las ideas de Eduardo Acevedo y Martín C. Martínez, por lo que configura un acercamiento a un mundo intelectual que debe complementarse con la incorporación del pensamiento económico de las otras tres figuras mencionadas como los expertos más relevantes del período.

Agropecuaria

La temática agropecuaria constituía uno de los asuntos recurrentes del debate económico de la época y abarcaba a su vez las cuestiones ganadera, agrícola y tributaria. La visión que Eduardo Acevedo¹⁰ tenía acerca de esta problemática giraba en torno a tres ideas centrales: la tecnificación de la producción ganadera, la expansión de la actividad agrícola y la complementación de ambas producciones en cada unidad productiva. La última de estas tres constituye su idea central con respecto a la agropecuaria uruguaya. Reflexionando acerca de los caminos para desarrollar la actividad agrícola en el país, postuló la complementación agrícola-ganadera como la vía más apropiada para concretarla: “[...] *lo que convenía en un país eminentemente ganadero, como el Uruguay, era que la ganadería se asociara con la agricultura*”. (ANE 1984, 113)¹¹. Descartaba las soluciones exclusivamente agrícolas, como ser las que en general promovían únicamente la colonización agrícola como alternativa al predominio de la ganadería extensiva y se volcaba por “*perfeccionar lo existente y no sustituirlo*” (Barrán y Nahum 1983, 87).

En la prédica de Eduardo Acevedo a favor de la solución granjera se planteaba que esta, al mismo tiempo que contribuiría a la expansión agrícola, sería funcional a la intensificación de la ganadería. La complementariedad del desarrollo de ambas actividades en una misma unidad productiva supondría el desarrollo de una agricultura forrajera al servicio de la mejora de la alimentación de los animales. Esta complementación agrícola-ganadera se llevaría adelante por dos vías: la introducción de la agricultura forrajera en los establecimientos ganaderos ya existentes mediante estímulos crediticios, fiscales y técnicos; y el establecimiento de granjas propiamente dichas en base a planes de colonización específicamente dirigidos a ello y la cobertura crediticia y técnica necesaria.

Eduardo Acevedo no se alineaba entre quienes relacionaban la extensividad de la ganadería uruguaya con el predominio de la propiedad latifundista. Por ello, no dirigía

¹⁰ En el *Anexo 3. Eduardo Acevedo y Martín C. Martínez* que se encuentra al final de este documento puede verse una breve reseña de la trayectoria política, periodística y académica de Eduardo Acevedo.

¹¹ Las citas de Eduardo Acevedo aquí referidas como ANE 1984 corresponden a la ponencia del economista Eduardo Ache al seminario sobre el “Pensamiento Económico en el Uruguay” organizado por la Academia Nacional de Economía.

hacia el latifundio en sí mismo su diagnóstico crítico ni se plateaba su eliminación. Sus ideas y propuestas reformistas pueden por lo tanto considerarse como modernizadoras y moderadas. Con relación a este mismo tema del latifundio, Martín C. Martínez¹², cuyo enfoque se alineaba francamente entre los conservadores en lo relativo a la problemática agropecuaria –no así en otros como se verá más adelante–, fue también un severo opositor a las concepciones que centraban sus críticas en el latifundio y propugnaban la adopción de una política dirigida hacia su fraccionamiento por vía legal. Martínez concebía la división progresiva de las propiedades rurales como un fenómeno que se produciría espontáneamente por evolución natural: *“estaba en vías de desaparecer por la subdivisión territorial que las leyes de herencia provocaban”* (Barrán y Nahum 1977, 274).

Industria y proteccionismo

El tema de la industria era otro de los asuntos fuertes en torno al que giraba buena parte de las reflexiones y discusiones económicas de la época. La cuestión más relevante del problema estaba constituida por la pertinencia del recurso a la protección arancelaria como vía más idónea para propiciar el desarrollo de una industria uruguaya. Allí residía el nudo central de las discusiones locales que remitían al universal debate proteccionismo/librecambio. Eduardo Acevedo era un decidido impulsor del desarrollo industrial. Sin embargo, su pensamiento respecto del proteccionismo revela un posicionamiento dual, ya que doctrinalmente no lo considera el instrumento ideal. Lo acepta como transitoriamente necesario, *“como medio de asegurar los primeros aleteos de la industria nacional”* mientras se vuelve *“algún día al buen camino, al camino de la rebaja gradual de las tarifas que abra el mercado interno a la lucha vivificante de la competencia internacional”* (ANE 1984, 113). Es un declarado partidario de la apertura comercial que acepta el proteccionismo, desvío del “buen camino”, como una política transitoria en las fases iniciales del desarrollo industrial nacional¹³. Hay en este sentido

¹² En el *Anexo 3 Eduardo Acevedo y Martín C. Martínez* que se encuentra al final de este documento puede verse una breve reseña de la trayectoria política, periodística y académica de Martín C. Martínez.

¹³ Eduardo Acevedo era mucho más liberal en su opinión acerca del proteccionismo de lo que cabría esperar de un ministro de José Batlle y Ordóñez. En verdad, era un liberal también en materia económica y por ello en su época generó confusión el hecho de que hubiera aceptado integrar el gobierno de Batlle y Ordóñez, ya que todos sus antecedentes hasta ese momento –había sido director del Banco Comercial, que era una institución conservadora ortodoxa en materia económica, y director del diario El Siglo, vocero de los sectores conservadores– lo ubicaban como un exponente del liberalismo ortodoxo que ostentaban los sectores conservadores del novecientos uruguayo. Si Batlle y Ordóñez lo eligió,

una postura pragmática que se muestra capaz de adaptar lo teóricamente ideal a la realidad económica concreta del Uruguay del 900. El pragmatismo con que Eduardo Acevedo encaraba la cuestión del proteccionismo también se revela en el camino gradualista que propugna para la futura liberalización comercial: “*No patrocinamos [...] alteraciones bruscas [...] Las rebajas deben ser graduales [...] a fin de que el mercado de producción pase sin violencia de un proteccionismo tan exagerado¹⁴ que en ciertos casos llega al prohibicionismo a un régimen liberal [...]*” (ANE 1984, 111-112).

El desvío proteccionista no sólo se justificaba para Eduardo Acevedo por las peculiaridades derivadas de la infancia industrial uruguaya, sino también por factores resultados de los vaivenes de la coyuntura internacional. Hacia 1911, cuando los países europeos, Inglaterra incluida, practican crecientemente el proteccionismo, Eduardo Acevedo muestra una nueva admisión del desvío proteccionista: “*Predomina en el mundo entero la tendencia proteccionista [...], un país nuevo como el nuestro que se resolviera a ir contra la corriente general, quedaría aplastado industrialmente por la competencia extranjera, que aprovecharía de las liberalidades de su régimen sin otorgarle análogas franquicias para mejorar la condición de sus productos en los mercados de consumo.*” (ANE 1984, 117). Pero aun la permanencia o recurrencia de esta ola proteccionista en el mundo no sacaba a Eduardo Acevedo de su postura doctrinaria contraria al proteccionismo. Si hacia los primeros años del siglo, como se ve en citas anteriores tomadas de “*Notas y apuntes...*”, había defendido el librecambio, pocos años después de escribir esta justificación del proteccionismo fundada en motivos

seguramente fue por su sapiencia en materia económica y por la confianza que inspiraba en las clases adineradas. Pero igualmente llama la atención que luego Eduardo Acevedo se volcara a apoyar e impulsar una política estatista e intervencionista en la economía. Y aun después de que dejara el ministerio, volvió a defender estas posiciones nada fieles a su declarada fe liberal (por ejemplo, cuando apoya decididamente la creación de ANCAP en 1931). Es cierto que cuando entra al directorio del BROU se alista entre quienes defienden la postura orista y liberal, o sea, que parece volver, al menos en la cuestión monetaria y financiera, a su liberalismo inicial. Esto no tiene por qué interpretarse como una disidencia con respecto al batllismo, ya que en materia financiera José Batlle y Ordóñez era orista; respetó desde el gobierno el patrón oro y el encaje en oro. Ante la crisis de 1890, Batlle y Ordóñez fue pro-papelista por considerar que era la única salida, pero se trataba de una situación coyuntural crítica; luego, cada vez que se promovió el emisionismo, se opuso fuertemente. Por su parte, Eduardo Acevedo tendrá ocasión de reafirmar su postura favorable a las políticas estatistas e intervencionistas cuando en 1931 acepta la presidencia del recién fundado ente petrolero del estado (ANCAP), cuya creación era en sí misma una clara manifestación de intervencionismo estatal en la economía.

¹⁴ Ciertamente llama la atención el énfasis que Eduardo Acevedo pone en los aranceles que considera excesivamente elevados. Cabe preguntarse: ¿eran tan proteccionistas los aranceles uruguayos en comparación con otros de la región y el mundo? Debería al menos relativizarse o contrastarse este juicio comparando los aranceles uruguayos con sus similares argentinos y brasileños en la época a efectos de responder esta pregunta. De cualquier manera, lo que aquí interesa no es evaluar la corrección de las afirmaciones de Eduardo Acevedo, sino conocer sus ideas económicas.

coyunturales que acabamos de transcribir, volvía en 1915 sobre sus argumentos liberales en una abierta y autocrítica revisión de la política arancelaria del país: “[...] *hemos abusado del régimen protector. En vez de limitarnos a las industrias que podrían echar hondas raíces en el país, por la abundancia de la materia prima o por la índole de la mano de obra, hemos levantado barreras de aduana para todos los ramos que en concepto de sus propios empresarios eran acreedores a los favores del Estado [...]*” (ANE 1984, 118).

A manera de balance de saldo ampliamente positivo, reseñaba los costos y beneficios de la apertura comercial para la industria local, contraponiendo la generalidad indiscriminada del proteccionismo con la selectividad positiva de la apertura comercial vinculada a la existencia de condiciones locales (vinculadas a la naturaleza y al desarrollo del conocimiento) favorables al desarrollo de ciertas industrias: “*Caerán sin duda alguna las industrias enfermizas que solo han nacido y se mantienen a la sombra de altísimos derechos de aduana, pero en cambio adquirirán en la lucha prodigioso desarrollo las demás, las que puedan arraigarse en el país por la materia prima buena y abundante o por el aprendizaje industrial de los que contribuyen a su elaboración.*” (ANE 1984, 112).

Estado y economía

Otro tema recurrente en el debate económico de la época era la cuestión del estatismo: del desarrollo de empresas públicas y monopolios estatales. A este respecto la postura de Eduardo Acevedo era que la tendencia de las economías modernas hacia la concentración imponía la necesidad, en aras de la defensa del interés público frente a los emergentes poderes corporativos privados, de una decidida intervención del estado: “*¿qué más lógico y natural que aplicar a todos los monopolios las reglamentaciones que exigen el interés general del Estado y el especial de la población consumidora? [...] por todos lados se marcha al monopolio [...] ¿Cómo habría el Estado de cruzarse de brazos frente a ese movimiento de organización de fuerzas?*” Si bien en estos párrafos habla de reglamentación, lo que podría entenderse como una postura más bien volcada al intervencionismo por vía regulacionista, en verdad se inclinaba a la política de estatizaciones manejando como argumento central de corte fiscalista, que los recursos generados por las empresas públicas permitirían reducir las cargas impositivas sobre la

población: *“Debe haber pocos impuestos, y el claro a que dan origen las supresiones y rebajas fiscales, debe ser llenado por la Explotación Industrial del Estado. Los otros fines del movimiento monopolista, son y tienen que ser secundarios”*. (ANE 1984, 120-121). Y agregaba, relacionándolo con la eficiencia de dichas empresas, que debían tener amplia autonomía dentro del aparato del Estado.

Por su parte, Martín C. Martínez apoyó en términos generales la expansión de las atribuciones y el aparato del Estado aunque también en su caso se revela una oscilación pendular entre la adhesión doctrinal al liberalismo económico y la aceptación pragmática del estatismo. Hacia 1917, comentando en el Senado una ley argentina de limitación de precios de artículos populares, pone de manifiesto su postura liberal: *“El ejemplo argentino demuestra que el intervencionismo puede ser dañoso para los mismos intereses que se pretende proteger [...] Por el camino de la libertad de la competencia, se puede obtener más que por el camino de la intervención autoritaria del Estado.”* (ANE 1984, 154-155)¹⁵.

Sin embargo, en el mismo año 1917, se muestra nada liberal, cuando en el seno de la Convención Nacional Constituyente se discute el estatus jurídico de los entes del Estado. Entonces se manifiesta favorable a la ampliación de las funciones estatales hacia fines sociales y económicos, defendiendo incluso la necesidad de que el Estado se haga presente como productor directo a través de la formación de empresas públicas de propiedad estatal, aun monopólicas: *“Las atribuciones secundarias y que se van volviendo principales del Estado han venido con una nueva concepción de sus fines [...] El Estado ya no es sólo político y gendarme, como antes, sino que es empresario en todo orden de funciones: es Intendente, es banquero, asegurador, lanchonero, electricista, se prepara a ser ferrocarrilero, colonizador y qué sé yo cuántas cosas más.”* (ANE 1984, 157).

Por último, las cuestiones fiscales, monetarias y cambiarias constituían asuntos presentes en las formulaciones y discusiones del período. En el terreno fiscal, Martín C. Martínez exhibía una postura fuertemente cautelosa y atenta al equilibrio en las cuentas

¹⁵ Las citas de Martín C. Martínez aquí referidas como ANE 1984 corresponden a la ponencia del escribano Dardo Ortiz al seminario sobre el “Pensamiento económico en el Uruguay” de la Academia Nacional de Economía.

públicas preocupado permanentemente por mantener en orden las finanzas, opuesto insistentemente a votar leyes que incrementaran gastos sin indicación de los recursos que los solventarían. En referencia al manejo de la cuestión monetaria, era contrario al “emisionismo” y a la prolongación de la inconvertibilidad que lo estimulaba. Acerca de los asuntos cambiarios, estaba en contra del contralor estatal pues creía imposible contener la devaluación manteniendo invariable el tipo de cambio, en tanto consideraba que aquella era resultado del “circulante” y de la balanza de pagos (ANE 1984, 160). Por su parte, Eduardo Acevedo, en la temática monetaria, también se alistó siempre entre quienes mantuvieron la postura orista ortodoxa y contraria a la inconvertibilidad y la emisión sin respaldo, siendo esta una conducta que respaldó desde el directorio del ente emisor de la época. En este sentido, tanto Martín C. Martínez como Eduardo Acevedo se inscribían en una línea de pensamiento casi consensual entre intelectuales y autoridades de gobierno respecto al apego al patrón oro¹⁶.

¹⁶ El abandono “transitorio” del patrón oro en 1914, que se volvería permanente, no se debió a un cambio en las concepciones predominantes al respecto sino a la imposición de las circunstancias externas derivadas de la guerra mundial. Así, por ejemplo, cuando en 1918 el gobierno uruguayo discutía las condiciones en que se concederían créditos a Inglaterra y Francia para reactivar las exportaciones, Eduardo Acevedo, por entonces presidente del Banco de la República, se mostró temeroso de que dichas operaciones pusieran en riesgo la “fortaleza” de la moneda uruguaya y estimularan el “empapelamiento” (Nahum 1997, 54). La reiteración y aceptación de estas preocupaciones, argumentos y acciones típicamente oristas, cuando el patrón oro estaba suspendido, y la expectativa de una pronta normalización, revelan el peso de esta concepción en los círculos dirigentes del país.

3. EL MODELO

En este punto delinearé la concepción general de la que el batllismo era portador, acerca del rumbo hacia el que el Uruguay debía orientarse. Me refiero al marco de ideas más generales sobre el “destino nacional” y sus implicancias concretas en sus diversas facetas: política, cultural, social y económica.

“*Pequeño país modelo*”¹⁷. Con esta expresión Batlle y Ordóñez aludía a su voluntad de hacer del Uruguay un país que, por sus virtudes, se volvería punto de referencia, ejemplo a seguir para otros. ¿Cuál era el modelo batllista de país? Al describir los que serían rasgos distintivos del “país modelo” Batlle y Ordóñez daba cuenta de un cierto “modelo de país”, de tal forma que a través de los anuncios y proyectos que se inscribían en esa referencia al “país modelo” es posible acercarse a una respuesta a esta pregunta. Importa aquí señalar la opción por ese camino a partir de los proyectos anunciados e impulsados por Batlle y Ordóñez y el movimiento político que tras él se nuclea, como vía para rearmar el modelo batllista, ya que ello permite ponerse a resguardo del riesgo de interpretar al batllismo según las categorías y lecturas formuladas para otros períodos de la historia uruguaya¹⁸.

Este señalamiento viene bien para este intento de descripción del modelo de país batllista, construcción teórica que se pretende sintetizadora de los rasgos esenciales del proyecto de país que inspiraba a la conducción política batllista que hegemonizó en

¹⁷ “[...] yo pienso aquí en lo que podríamos hacer para construir un pequeño país modelo [...]” Frase tomada de una carta de José Batlle y Ordóñez enviada “desde París en 1908 [...] a sus colaboradores políticos más íntimos”. (Milton Vanger 1991, 9).

¹⁸ El riesgo al que se hace referencia deriva del hecho de que a veces parecería considerarse sin más otro fenómeno, el neobatllismo, como una reedición del batllismo, lo cual termina distorsionando la apreciación de este último. Esa forma de interpretar al neobatllismo se inserta a su vez en una tendencia mayor constatable en la historiografía uruguaya contemporánea (digamos desde “*El impulso y su freno...*” de Carlos Real de Azúa”, publicado en 1964, a nuestros días) que podría denominarse “batllicentrismo”. Se trata de la propensión a ver la historia de buena parte del siglo XX uruguayo (los setenta años que van de 1903 a 1973) y aun de la década final del siglo XIX (de la crisis de 1890 al 1900) como una sucesión de momentos y fenómenos que encuentran su epicentro interpretativo en el batllismo. Así, los últimos años del siglo XIX y el novecientos pueden llegar a ser vistos como una suerte de prebatllismo, momento preparatorio, de gestación de lo que haría eclosión a partir de 1903. Los primeros treinta años del siglo XX (1903-1933) constituyen el período batllista propiamente dicho, dentro del cual, a su vez, es posible distinguir un primer batllismo (1903-1916) y un segundo impulso batllista (1928-1933). Luego del interludio terrista (1933-1942), sobre cuya matriz batllista es necesario investigar aún mucho, y de la transición y restauración democrática (1942-1947), sobreviene un nuevo período batllista, el neobatllismo (1947-1958). Finalmente, desde esta óptica batllicéntrica, la crisis general (económica, social, política), que culmina con la caída de la democracia (1955/8-1973), puede considerarse como la crisis final del “Uruguay batllista”.

diversos grados la acción gubernamental durante buena parte del período comprendido entre 1911 y 1930 que estamos estudiando. Debe tenerse entonces la precaución de no trasladar al período batllista (1903-1933) los rasgos configurativos del modelo neobatllista (1947-1959)¹⁹. Más allá de esta precaución, el primer escudo frente a esta posible desviación interpretativa lo constituye la por demás abundante investigación histórica que sobre el batllismo se ha generado en los últimos treinta y cinco años, la cual pone a nuestra disposición una impresionante masa documental e interpretativa más que suficiente como para captar al batllismo en su especificidad y quedar a resguardo del riesgo señalado.

Precisamente, la descripción del modelo batllista que aquí se presenta no es el resultado de una investigación específica sino que surge a partir de la consulta de la producción bibliográfica existente sobre el período y el fenómeno batllistas. Por lo mismo, no pretende más que realizar una presentación a manera de apertura del tema, exponiendo las líneas más generales del modelo y las diversas interpretaciones existentes sobre diversos aspectos del mismo como marco general para la presentación del programa económico del batllismo que es el aspecto específico que se desarrolla en el punto siguiente. A partir de ambas presentaciones, sintéticas y generales, la del modelo batllista que se aborda en este punto y la del programa económico del batllismo que se desarrolla en el punto siguiente, se estudiará específicamente la política económica entre 1911 y 1930.

¹⁹ La interpretación del neobatllismo como una reedición del batllismo que es parte de una visión batllicéntrica de nuestra historia, puede inducir al error historiográfico consistente en hacer asignaciones casi automáticas de características de un período al otro. Por razones que tienen que ver con el lugar del neobatllismo en nuestro imaginario colectivo (además de que nos es más cercano y vivencialmente más conocido) más que una traslación de rasgos del batllismo al neobatllismo, de la versión original a su reedición, los uruguayos parecemos preferir el ejercicio inverso. Así se puede terminar mirando al batllismo desde las imágenes y valoraciones del neobatllismo. Esto nos coloca en situación riesgosa desde el punto de vista de la interpretación histórica, ya que no sólo se puede caer en el simple y frecuente anacronismo de establecer equivalencias exageradas entre períodos históricos distintos que ligamos mediante líneas de continuidad, sino que en este caso la supuesta continuidad se invierte, trastocando el orden histórico-cronológico a la hora de interpretar dichos momentos diversos. Esto no es incorrecto por sí mismo. En verdad, siempre estudiamos el pasado desde nuestro presente, alterando entonces el orden cronológico. Cuando se estudia el batllismo desde una mirada neobatllista (que por otra parte nos es particularmente atrayente; la tentación neobatllista tiene fundamentos fuertes, en tanto es un presente ya pretérito en el que gustamos instalarnos –“vacas gordas”, “país feliz”, “Maracaná” mediante– aunque más no sea de la única forma que nos es permitido hacerlo, imaginariamente), el problema no está en la trasposición de momentos históricos, sino en la eventualidad de que ello desdibuje los resultados de la investigación. Tal es el caso si el batllismo queda condenado, en el extremo de este posible desvarío, a mero prolegómeno del neobatllismo presentado a su vez como la culminación de aquel atisbo inicial. Igual problema presenta el ejercicio inverso, al reducir al neobatllismo a una mera reedición del batllismo.

La explicitación del modelo y el proceso político

Batlle y Ordóñez no siempre explicitaba públicamente sus proyectos de largo aliento y ni siquiera sus programas inmediatos. En ocasiones, ocultaba parte de sus intenciones por motivos de oportunidad política, para no alarmar a los sectores conservadores, en circunstancias, especialmente electorales, en que ello resultaba inconveniente. Por ello el “modelo” general y aun el “programa” más concreto no se los encuentra ya ordenados y documentados como tales, sino que deben reconstruirse, han debido deducirse a partir del registro de múltiples declaraciones y proyectos concretos a lo largo del período en que el batllismo jugó un rol protagónico en la conducción gubernativa. Sin embargo, Batlle sí confesaba abiertamente esas ideas y proyectos en privado a su círculo de amigos y colaboradores políticos más cercanos. Entre los historiadores, sólo el norteamericano Milton Vanger tuvo el privilegio de consultar la correspondencia privada de Batlle y de acceder directamente a esa enunciación de intenciones más explícita y libre que se daba en la comunicación política reservada.

Con el respaldo de esa consulta de material reservado, Vanger señala que hacia 1908, en privado con su círculo político cercano, Batlle había expuesto las líneas definitorias del país al que aspiraba y se empeñaría por concretar a su regreso: *“Desde Europa había escrito a sus confidentes que intentaba hacer del Uruguay un país modelo, transformar y ampliar su economía, reducir el control extranjero sobre la riqueza nacional; Batlle quería redimir a las «clases desheredadas». Pero no se presenta con este programa.”* (Vanger 1991, 118)

Con la mirada puesta en su elección para una segunda presidencia, la estrategia de dar una imagen “madura”, prudente y hasta conservadora lo llevaba a no hacer anuncios públicos de transformación que pudieran inquietar a los sectores económicos y políticos dominantes. Aparecían en estas “confidencias” dos facetas del modelo de país que intentaría llevar adelante desde 1911: transformación económica y bienestar social y cultural.

Cuando desde su segundo mandato presidencial se pusiera en marcha y se fundamentara un amplio plan de reformas, quedarían claramente definidos todos los componentes del modelo. Siguiendo a Vanger en la reconstrucción del itinerario de

definición del modelo de país a partir de la explicitación del mismo por la dirigencia batllista, hacia 1913, encontrándose en el medio de ese segundo período presidencial, “[...] aunque Batlle retenía algunas de sus más radicales propuestas hasta después de que se estableciera el Colegiado, las líneas generales de su visión del Uruguay –país modelo– eran ahora más definidas y más conocidas de lo que lo habían sido cuando su elección basada en la imagen de un Batlle «maduro». Estaba utilizando la prosperidad de la nación para impulsar la transformación económica, rural y urbana. La estancia se tornaría intensiva, la agricultura se expandiría; la industria crecería, la sustitutiva de importaciones y la nueva como la pesca, el alcohol industrial, la minería. Nuevas y ampliadas empresas del Estado detendrían el drenaje del oro a la vez que reducirían los costos para los consumidores. El Estado, «dueño de todas las fortunas o de gran parte de ellas», por medio de los impuestos estaría capacitado para proporcionar a todos una vida decorosa. La educación y la cultura también estarían al alcance de todos [...] Las mujeres serían liberadas de la Iglesia y de las constricciones de la dominación masculina. El proceso hacia el país modelo continuaría, bajo una creciente democracia, dirigido por el Partido colorado y asegurado por el Colegiado”. (Vanger 1991, 212).

A partir de esta cita que es una buena síntesis de las intenciones que el batllismo intentó llevar adelante fundamentalmente a partir de 1911 y que coincide en términos generales con lo que las diversas interpretaciones disponibles del batllismo señalan, puede resumirse la concepción del “país modelo” del batllismo en cuatro pilares: la transformación económica, el desarrollo social y cultural, el redimensionamiento del rol del Estado, y la reforma política e institucional. Sobre ellos se volverá más adelante.

El equipo gobernante que a partir de 1911 se encargaría de aplicar las políticas orientadas hacia la consecución de este país modelo fue escogido según criterios políticos y técnicos. En el gabinete de 1911 revistaban: Pedro Manini Ríos en Interior; Eduardo Acevedo en Ganadería, Agricultura e Industrias; José Serrato en Hacienda; José Romeu en Relaciones Exteriores; Víctor Soudriers en Obras Públicas; Bernassa y Jerez en Guerra (Vanger 1991, 128-129). Estos eran los hombres que bajo la orientación política personal de Batlle, hacia el inicio de su segundo período presidencial (pronto el gabinete se renovaría por renunciaciones, relevos y ampliaciones), llevarían adelante los planes reformistas que harían del Uruguay el “país modelo” imaginado por el conductor

del batllismo y sus seguidores. ¿Cuáles eran los fundamentos en el plano de las ideas que habían inspirado e impulsaban este modelo batllista? ¿Sobre qué bases sociales y políticas se apoyaría la aplicación del programa reformista que aseguraría la construcción de un nuevo país a imagen de ese modelo? Antes de volver a la consideración de los componentes del modelo para analizarlos algo más detenidamente y delinear su lógica interna, se intentará contestar brevemente estas dos preguntas que remiten a los fundamentos ideológicos y filosóficos y a las bases sociales y políticas del modelo.

Fundamentos filosóficos e ideológicos

El batllismo no puede ser etiquetado con un cuerpo de ideas compacto y concreto reductible a alguna de las corrientes de pensamiento disponibles en su época. Precisamente, una de las peculiaridades del batllismo reconocidas por todos los estudiosos del tema es la de haber dado muestras de capacidad integradora de elementos diversos. De tal forma que la ideología, la cosmovisión o la filosofía batllista, en fin, las bases ideológicas del reformismo son el original resultado de una combinación de elementos diversos. Estos se estructuran en torno a una matriz indudablemente liberal, sobre cuya base se articuló, con la incorporación de otros elementos, un conjunto ideológico peculiar que lo diferencia claramente del liberalismo oligárquico excluyente predominante en buena parte del circundante contexto latinoamericano de su época. Al señalar el basamento liberal de la ideología batllista refiere en principio al liberalismo político que, reconociendo sus orígenes en la prédica antiabsolutista del iluminismo europeo de los siglos XVII y XVIII, se impuso en el siglo XIX como ideología dominante en el pensamiento de las elites políticas europeas y americanas. La base liberal política del batllismo es reconocible en la adhesión a los principios, considerados supremos, de la libertad y la legalidad; en la idea de progreso como el camino inexorable hacia niveles superiores de felicidad individual y social; y en la concepción de la política como el ámbito de la lucha entre intereses enfrentados que, expresados a través de los partidos, se resuelven racionalmente en el ámbito de las instituciones políticas (Panizza 1990, 41). Nada de ello conduce forzosamente a la democracia. La realidad política de las repúblicas independientes latinoamericanas del siglo XIX y primeras décadas del XX exhibe un panorama pautado por regímenes liberales pero oligárquicos, perfecta y funcionalmente compatibles con la exclusión política de las

masas populares.

La peculiaridad de la ideología batllista reside en que fue el resultado de “*la articulación de un discurso popular democrático a una tradición liberal*” (Panizza 1990, 53). A la matriz liberal le imprimió un perfil democrático empeñado en la expansión de la ciudadanía a las masas populares, comprometiéndolas en la participación política. De esta forma el batllismo entronca con el liberalismo político democrático cuestionador de la vertiente oligárquica del mismo tronco. Pero no se agota allí esa peculiaridad batllista, ya que a ello hay que agregar el componente reformista, la concepción de la democracia en sus facetas económicas y sociales. El liberalismo del batllismo es democrático y reformista o popular, supone una concepción de la ciudadanía en sus tres dimensiones política (o civil), económica y social. Por allí el batllismo se desmarcará prontamente del liberalismo económico en sus formulaciones clásicas que entendían al Estado como mero garante del orden social y legal, e incursionará en una retórica y una práctica impulsoras del decidido compromiso del Estado en la problemática económica y social.

A ello hay que agregar por lo menos dos elementos: el radicalismo que impregna el discurso público del batllismo y la confianza en la capacidad organizada de los hombres a través de la organización estatal. El resultado fue una ideología compleja que podría catalogarse de liberal, democrática y radical, título dentro del cual es posible cobijar un nutrido conjunto de componentes e inspiraciones disponibles en la época, a tal punto que, según exagerada expresión de Real de Azúa: “*profesó la ideología de todos los radicalismos occidentales de su tiempo [...] arrastraba elementos de populismo romántico, democracia radical de masas, socialismo de Estado, anarquismo, iluminismo educacional, georgismo, anticlericalismo irreligioso, pacifismo, optimismo y piedad sociales, eticismo autonomista [...]*” (Real de Azúa 1964, 30 y 35). Coincidentemente, Barrán y Nahum señalan “*la vertiente jacobino libertaria*”, derivada de la radicalización de los elementos diversos que reunía como el rasgo más original del batllismo en materia ideológica, de donde deriva su peculiaridad en el contexto latinoamericano de la época (Barrán y Nahum 1985, 45).

La concepción liberal democrática y popular se combina con una impronta humanista y voluntarista, confiada en las posibilidades ilimitadas de superación, de

progreso, que los humanos eran capaces de llevar adelante apoyados en las posibilidades que la ciencia y la educación brindaban como medios adecuados para que los individuos desarrollasen plenamente sus capacidades, rompiendo con las cadenas materiales y espirituales que los frenaban (componente libertario) para avanzar por ese camino que llevaría, voluntad mediante, hacia la felicidad individual y colectiva. Hay aquí una combinación de elementos muy diversos que entroncan con el iluminismo dieciochesco y con el positivismo decimonónico, con *‘la doble vertiente científico-positivista y liberal-romántica con los trazos generales del pensamiento laico, burgués, moderno, secularizado’* (Real de Azúa 1964, 30).

Sus inspiraciones filosóficas son igualmente variadas. Y lo son, en primer lugar, porque los componentes filosóficos del batllismo se constituyen a partir de las aportaciones de una diversidad de personajes que, teniendo diversas orientaciones en ese plano, convergieron en un proyecto político común. ¿Cuál es entonces el basamento filosófico del batllismo como movimiento político? Seguramente la respuesta acabada sólo podría surgir del estudio del pensamiento de una diversidad de individuos que formaron parte destacada de la elite batllista. Ello desborda totalmente la intención de estas breves consideraciones. De allí que se pueda dar únicamente una respuesta parcial, reduciéndose únicamente a las fuentes filosóficas de Batlle y Ordóñez, el líder que indudablemente daba la impronta fundamental a la fracción política colorada que encabezaba. Considerando el pensamiento filosófico de Batlle y Ordóñez y teniendo en cuenta el clima intelectual y las tendencias predominantes en el novecientos y primeras décadas del siglo es posible hacer una aproximación a las bases filosóficas del batllismo. Aun así, reduciendo la consideración del punto al pensamiento del líder, el panorama a considerar es variado, ya que tampoco Batlle y Ordóñez se alineaba a una corriente definida en forma dogmática y cerrada. Por el contrario, lo hizo en forma reflexiva y abierta al influjo de diversas corrientes, incorporando los aportes de escuelas filosóficas distintas a la suya, en las que se alineaban varios de sus colaboradores más inmediatos y confiables.

Desde su juventud, de *‘los tres partidos filosóficos’* (Ardao 1968, 235) enfrentados en los últimos treinta años del siglo XIX (catolicismo, espiritualismo, positivismo) Batlle y Ordóñez adhirió, luego de una breve incursión católica, al espiritualismo filosófico. Esa inspiración espiritualista se constituyó a partir del influjo

de dos fuentes europeas: el espiritualismo ecléctico francés de Janet y el espiritualismo germano-belga de Krause y su discípulo Ahrens; pero fue el segundo el que más influyó ya que de él tomó Batlle una filosofía del derecho, el Estado y la sociedad que inspirarían toda la concepción y la práctica batllistas relativas a las funciones del Estado y sus deberes económicos y sociales (Ardao 1951, 156). Sin embargo, ni el pensamiento de Batlle y Ordóñez, ni mucho menos la ideología batllista (si es que cabe el término para un conjunto tan diverso), pueden reducirse en sus inspiraciones filosóficas al espiritualismo ecléctico y al krausismo. El batllismo incorporó otros elementos del clima intelectual de la época. Así es que en su práctica política no pueden dejar de reconocerse otras influencias.

Considerando como fundamentales tres aspectos de esa acción –el racionalismo religioso, el liberalismo político y el reformismo social (Ardao 1951, 212)–, es reconocible la coincidencia y aun la influencia de otras vertientes filosóficas, en las que, por otra parte, se enrolaban algunos colaboradores de primera línea de Batlle y Ordóñez. El humanitarismo piadoso hacia los más desvalidos que impregnaba la prédica y la acción protectora del reformismo social tendía un puente (filosófico), por cierto invisible, frente a la empecinada prédica anticlerical que desplegó, con el catolicismo (Real de Azúa 1964, 30-Barrán 1998, 261), con el que, por otra parte, compartía una concepción metafísica. De cualquier forma, la política secularizadora y la impertinente y persistente acción y discurso anticlericales del batllismo, impiden considerar ningún tipo de concordia filosófica con el catolicismo. Distinto es el caso del positivismo que se instaló, a través de su versión spenceriana, en buena parte de la intelectualidad uruguaya de la época. El racionalismo religioso (el culto y la concepción divina de la razón) y el liberalismo político fueron el terreno de convergencia del espiritualismo (en sus dos vertientes ecléctica y krausista) con el positivismo spenceriano.

En el batllismo se reconoce la inspiración de las dos corrientes filosóficas mencionadas y, lo que es más contundente, en sus filas militaron, al más alto nivel, connotados cultores de ambas. Ello no es resultado de ninguna operación deliberada, sino de la espontánea convergencia política de dirigentes colorados filosóficamente alineados en ambas posiciones escuelas. A las ya señaladas coincidencias entre positivistas y espiritualistas uruguayos en torno al liberalismo y el racionalismo, debe agregarse que ambas filosofías eran legatarias de la concepción organicista de la

sociedad, muy importante como fundamento de la concepción acerca de las relaciones estado-sociedad de la que el batllismo sería portador (Fernández Prando 1991, 8-14). Esa convergencia natural tenía su fundamento además en la “*síntesis filosófica*” que se operó entre ambas corrientes en el Uruguay de las primeras décadas del siglo XX dando lugar a una suerte de neoespiritualismo y/o, indistintamente, neopositivismo (Ardao 1951, 213). Súmese a ello, a su vez, el influjo que el socialismo ejerció, ya no desde un punto de vista estrictamente filosófico (donde la distancia con el materialismo era tan insalvable como la que lo separaba del catolicismo) sino más bien práctico, en la concepción de las relaciones estado-sociedad-economía que marcó el rumbo del reformismo social y económico del batllismo. Se completa de esta forma un entramado filosófico complejo, que se simplifica, aunque no totalmente, si se reduce la mirada a las fuentes de inspiración del pensamiento del líder, opción posible pero no definitiva si se trata de observar los fundamentos filosóficos del batllismo como movimiento político.

Esas fueron las ideas que, provenientes de distintas fuentes, configuraron la “ideología batllista”. Ellas fueron la inspiración que está detrás de las preocupaciones del batllismo y de su modelo de país. ¿Sobre qué bases sociales y políticas se apoyaba el ala reformista del coloradismo para impulsar el programa de transformaciones que inspiradas en esas ideas y principios darían forma tangible al modelo imaginado? En estas breves líneas se busca delinear el mapa de apoyos sociales e instrumentos políticos con los que el batllismo creyó o buscó contar para concretar el “país modelo”.

Bases sociales y políticas

Una visión frecuente del batllismo es aquella que lo identifica como el producto político del proceso de modernización social y económica que el Uruguay vivía desde fines del siglo XIX. En el marco de la misma, la emergencia de una economía y una sociedad nuevas (urbana, inmigrante) dentro de una estructura de tipo tradicional (rural, criolla) se habría constituido en la base de la renovación política que el batllismo encarnaría en las primeras décadas del siglo XX. De esta concepción derivan las visiones del batllismo como un movimiento de base urbano de clase media y obrera, de inspiración europeizante e intención modernizadora. Con matices, esta interpretación de las bases sociales del batllismo es común a buena parte de los estudiosos contemporáneos del batllismo. Entre quienes han puesto especial énfasis en este

aspecto, puede citarse a Benvenuto (1969, 142-147) y Finch (1980, 16-18). Por su parte, Vanger (1991, 113-117) es un severo cuestionador de esta interpretación del batllismo. Su posición es que el sustento del batllismo no se encuentra en la esfera social o económica sino en un componente puramente político y socialmente policlasista: el Partido Colorado. La obra de Barrán y Nahum (1985, 11-38) puede ubicarse en la primera visión, pero al mismo tiempo no es reductible a la misma ya que al poner de relieve la especificidad política del fenómeno batllista como elemento central de su caracterización, construyen una interpretación que combina la explicación socioeconómica con la centralidad de los factores políticos.

Un repaso sumario a las expectativas y actitudes de los diversos sectores sociales del Uruguay de las primeras décadas del siglo XX, frente a los anuncios y acciones del batllismo en el gobierno, permite describir un panorama de sus apoyos y oposiciones sociales. En el sector rural se radicó el centro medular de la reacción antibatllista. El discurso antilatifundista y los anuncios de elevación general de los impuestos a la tierra pusieron a los ganaderos en estado de alarma y movilización creciente. Dada la peculiar estructura social tradicional del medio rural, los sectores de productores agrícolas y ganaderos medios y pequeños y aun los asalariados rurales, que teóricamente podrían haberse visto atraídos por los anuncios batllistas que los ponían como destinatarios privilegiados de las reformas anunciadas, sin embargo se plegaron tras la campaña antibatllista de la clase ganadera que mostró en ese sentido una efectiva y eficaz capacidad articuladora y conductora de la oposición rural al reformismo hostil. En el medio urbano, más estrictamente montevideano, el aún débil pero existente y organizado sector de los industriales manufactureros tendría una cambiante actitud frente al gobierno batllista: habiendo comenzado con un franco y decidido apoyo derivó hacia la ambigüedad y finalmente se resolvería en oposición abierta y generalizada de parte de la organización gremial del sector. Mientras que recurrían a la protección y favores del Estado para hacerse un lugar en el mercado interno, las políticas “obreristas” lo fueron indisponiendo fuertemente contra el mismo, hasta que la aprobación de la ley de ocho horas (1915) marcaría la ruptura final que volcó a la incipiente burguesía industrial contra el reformismo batllista, pasándose con todas sus armas al bloque conservador. En lo que respecta a la incipiente clase trabajadora urbana (en sentido amplio, no restringido al proletariado industrial), mientras que la nueva actitud de apoyo a la organización sindical y los derechos de los trabajadores que el batllismo dio a las

políticas estatales y las medidas concretas de mejora de las condiciones de trabajo, generaban una amplia simpatía hacia el gobierno, por otro lado, la filiación socialista y anarquista de los dirigentes de las organizaciones sindicales y los efectos sociales de las crisis económicas, especialmente la de 1913 y la de la guerra mundial, erosionaban aquella simpatía hacia el gobierno batllista.

En lo que va señalado, tanto en el medio rural como en la cosmopolita Montevideo, ni entre los sectores empresariales ni entre los trabajadores del sector privado puede reconocerse algún sector que pudiera considerarse como apoyo firme y decidido del batllismo. Sólo entre el funcionariado público (civil y militar) en expansión firme durante el período, puede identificarse un sector social cuyos intereses y expectativas estaban ligados al coloradismo, aunque no necesariamente al batllismo, de manera relativamente estable y sin ambigüedades. Y justamente este factor está entre lo social y lo político, ya que la importancia relativa de este sector social derivaba del creciente rol que el batllismo asignó al Estado y de la resultante expansión de su aparato y funcionariado. Desde mediados del siglo anterior ese Estado en expansión estuvo fuertemente ligado al Partido Colorado, verdadero partido de Estado, cuyo control casi monopolizaría por lo menos hasta 1918 en que la oposición accedió a formas de participación y contralor efectivos del aparato estatal. De allí que la identificación de un sector social, la burocracia estatal civil y militar, como base social efectiva de apoyo del batllismo, conduce al reconocimiento de la importancia de los factores específicamente políticos en la interpretación del batllismo, identificando sus bases políticas: un Estado preeminente y en expansión y un Partido Colorado, de cuyo seno el batllismo nació mas nunca se separó, estrechamente vinculado al mismo. En esta clave interpretativa la orfandad de los apoyos sociales del batllismo puede ser vista como causa y también como resultado, ya que nunca manifestó ni llevó adelante una convocatoria ni una política estrictamente clasista, del peso que los factores políticos (estatal y partidario) tienen en su génesis, modalidad e itinerario.

Hasta aquí se ha considerado sintéticamente los fundamentos ideológicos y las bases sociales y políticas del batllismo. ¿Cuáles eran los componentes concretos del modelo de país que inspirado por esas ideas y sobre esas bases de apoyo se intentaría concretar desde el gobierno en las primeras décadas del siglo? Ya se señaló que cuatro son los pilares reconocibles en el modelo batllista: transformación económica,

desarrollo social y cultural, redimensionamiento del rol del Estado y reforma política e institucional.

Los cuatro pilares del modelo

Sus proyectos estrictamente políticos, más allá de ser respuestas tácticas ante ciertas coyunturas o bosquejos estratégicos de más largo aliento, respondían también a algún tipo de ideal republicano en el que la ampliación de la ciudadanía y el estímulo a la participación ciudadana a través de una organización partidaria modernizada eran componentes centrales. En este sentido, las visiones meramente instrumentalistas de la reforma política proyectada por el batllismo (Vanger 1991, 173-175) desconsideran o subvaloran las proyecciones políticas de más largo aliento, al centrar el pensamiento político de Batlle en el proyecto de reforma institucional colegialista y considerarla entonces, más que como parte integral del modelo de país, como un mero instrumento para asegurar la continuidad del predominio colorado en el control del Estado, garantizando de esa forma la marcha hacia el país modelo concebido en sus claves económica, social y cultural. Si ello es estrictamente correcto, también lo es que la proyectada reforma se inscribía en una más amplia concepción de la política republicana y de la vida democrática. Aunque no se profundice aquí en el análisis de este aspecto que escapa al objeto de esta síntesis, cabe señalar que esa concepción republicana y democrática del batllismo estaba centrada en la expansión de la ciudadanía como mecanismo de integración política y social, mientras que los aspectos relativos a la ampliación y consolidación del pluralismo, a las posibilidades del desarrollo de una oposición con chances reales de alternar en el ejercicio del gobierno, al grado de competitividad abierta y genuina del sistema político estaban claramente subordinados a las lógicas mayoritarias y jacobinas características de la modalidad de acción política batllista.

Las facetas económica y socio-cultural del modelo estaban ligadas entre sí, por cuanto la primera aportaría el sustento material para desarrollar la segunda. En la historiografía sobre el batllismo se registra un reconocimiento generalizado de su carácter transformador en el plano de las reformas sociales. En cambio, algunas visiones del batllismo (claramente Finch 1980, 19-21) relativizan su carácter innovador en materia económica y priorizan el señalamiento de sus elementos de continuidad

respecto a las transformaciones que en ese aspecto ya venían operándose desde el último cuarto del siglo XIX sin alterar radicalmente el modelo agroexportador imperante. Sin embargo, aunque cierto es que se apoya en un proceso de modernización cuyo origen se remonta al último cuarto del siglo XIX, y en este sentido es efectivamente una continuación, también es incuestionable la perspectiva innovadora del batllismo. Se trata de un movimiento político portador de la idea de un modelo de país sustancialmente distinto al vigente y de un programa económico indudablemente transformador. Otro asunto es qué tanto de ese programa efectivamente se aplicó. En buena parte los subsiguientes capítulos de este libro centrados en la política económica y en el itinerario económico global y sectorial a lo largo del período intentan develar ese problema. Pero en todo caso el grado efectivo de concreción del programa, el éxito o fracaso total o parcial en su aplicación, no cuestiona el carácter transformador del movimiento que por su intención y su acción ha sido acertadamente caracterizado como “*reformismo*” (Barrán y Nahum 1985, 13-15).

La transformación económica perseguía tres objetivos generales: reducir la dependencia y vulnerabilidad del Uruguay respecto a los vaivenes de la economía internacional por la vía de la diversificación y modernización productiva, nacionalizar el control y aprovechamiento de la riqueza nacional reduciendo el papel de las compañías extranjeras en ciertas áreas y servicios, y generar una prosperidad duradera que permitiera mejorar las condiciones de vida y expandir el bienestar social asegurando a la población el acceso a ciertos recursos y servicios básicos. Estos tres objetivos generales se alcanzarían mediante el logro de un vasto número de objetivos específicos, a través de la aplicación del programa de reformas económicas del batllismo cuyos seis ejes fundamentales pueden sintetizarse a su vez en: la modernización ganadera, la expansión agrícola, la industrialización, el desarrollo de los servicios, la expansión del área estatal de la economía y la reforma radical del sistema fiscal. Esta faceta económica del modelo batllista concretada en su programa económico es objeto de análisis específico en el apartado siguiente.

Por su parte, el desarrollo social suponía la elevación general del nivel de vida de la población, prioritariamente el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos del orden social vigente. Esta meta se alcanzaría a través de la aplicación del amplio plan de reformas sociales del que el batllismo era portador, que,

a través de una legislación de intención protectora y popular y de la cobertura estatal, apuntaban a la elevación del nivel de ingreso de los sectores asalariados (activos y retirados), a la mejora de las condiciones generales de trabajo y al acceso universal a ciertos servicios básicos (alimentación, salud, vivienda). La elevación cultural, si bien implicaba un conjunto más amplio de medidas que podrían considerarse parte de un verdadero plan de reforma cultural o “*moral*” (Barrán y Nahum 1983, 147-166), tenía su base en la difusión de la educación pública que en estos años se concretaría en medidas tales como la expansión de la enseñanza secundaria a todo el territorio nacional (creación de liceos departamentales) y el desarrollo de la universitaria (instalación de nuevas facultades; creación de la “Universidad de mujeres” –en verdad se trataba de la sección preparatoria, o sea secundaria, femenina de la Universidad–; exención de matrícula).

Los dos aspectos señalados (transformación económica y desarrollo socio-cultural) se vinculaban a su vez al cuarto pilar del modelo batllista. La transformación económica, el bienestar social y el desarrollo cultural sólo podían alcanzarse mediante la activa participación del Estado. La visión batllista suponía una redefinición del rol del Estado, la reformulación de sus relaciones con la economía y la sociedad, en términos de un marcado intervencionismo. La mayor presencia del Estado en la actividad económica, como productor y como regulador, era la garantía para impulsar y alcanzar la transformación modernizadora de la economía y la nacionalización del control de la riqueza nacional. De igual forma, la elevación de las condiciones materiales de vida de los sectores populares y la elevación general del nivel cultural de la población también requerían de la regulación y la participación directa por parte del Estado, que debería para ello abandonar su tradicional alianza implícita con los sectores patronales y ubicarse en una actitud arbitral aunque no necesariamente neutral sino más bien volcada hacia la defensa de los más débiles. Se trataba de un Estado “*deliberadamente interventor y popular*” (Barrán y Nahum 1984, 27).

Esta orientación estatista del batllismo, si bien se apoyaba en razones bien pragmáticas relativas a la estructura y la situación económico-social del país y a su alta vulnerabilidad y dependencia de contingencias y poderes extranjeros que no podía controlar, tenía también marcados fundamentos filosóficos que trascienden al reconocimiento de aquellos problemas concretos. En este sentido, la ya mencionada

influencia del espiritualismo krausista a través de la obra de Ahrens fue, según el propio Batlle y Ordóñez lo consignara, determinante. La concepción organicista de la sociedad, que el krausismo compartía con el positivismo spenceriano que varios integrantes del elenco batllista profesaban, fundamentaba una visión de las relaciones Estado-sociedad que las entendía como ámbitos autónomos pero al mismo tiempo necesariamente vinculados. Su criterio sobre el Derecho se formó en la lectura del *“Curso de Derecho Natural”* del krausista Heinrich Ahrens que, según lo escribiera el propio Batlle y Ordóñez en 1913, *“me ha servido de guía en mi vida pública”* (Ardao 1951, 164-166). Aunque, como ya se refirió, esta no fue la única influencia filosófica de la que se nutrió el pensamiento de Batlle y Ordóñez ni mucho menos el movimiento que lideró, el reconocimiento explícito de la obra de Ahrens es bien indicativo y relevante en cuanto al tema del estatismo, dado que, precisamente, dicho autor expone una visión de las relaciones Estado-sociedad y una concepción de las funciones del Estado que están en total consonancia con la práctica intervencionista y reformista del batllismo: “[El Estado no es] *una institución de simple policía, de seguridad y protección ... sin extralimitarse de su propio objeto puede y debe ayudar al desarrollo social ... aumentando los medios de ayuda a favor de las partes deprimidas o que han quedado rezagadas ...*” (Ahrens citado por Frega y Trochon 1991, 118).

Esa visión de las relaciones Estado-sociedad se vinculaba a una ética social que también es parte del espiritualismo krausista, pero que no puede reducirse de ninguna manera a su influencia ya que es igualmente reconocible en otras fuentes doctrinarias (el socialismo, el anarquismo, el catolicismo) con las que el batllismo estaba en permanente contacto e intercambio aun en la disidencia. En una buena síntesis de esta cuestión, Benjamín Nahum ha señalado que las ideas batllistas acerca de los fines del Estado *“formaron parte de una convincente [...] postura filosófica sobre el ser humano y sus derechos, que enfatizó la solidaridad social y la igualdad de los ciudadanos con independencia de su origen (social, nacional, étnico) [...] deriva [esta concepción del Estado] de [una] postura filosófica sobre la sociedad y el hombre, que pudo llamarse «solidarismo social» o «socialismo de Estado» en Europa y que en el país se llamó «batllismo» (incluyendo en esta corriente los aportes de muchos no colorados: blancos, socialistas, anarquistas, católicos).”* (Nahum 1993, 67-69).

En resumen, el redimensionamiento del rol del Estado orientado a un marcado intervencionismo social y económico, era un componente central del modelo batllista que encontraba sus fundamentos tanto en razones prácticas derivadas del reconocimiento de algunos de los problemas que el país debía afrontar para superar su precaria situación y embarcarse en una senda de desarrollo económico y social, como en razones filosóficas más profundas que remiten, en un plano general, a una cierta concepción filosófica del derecho, el estado y la sociedad, y, en un nivel más particular, a una ética social pautada por la orientación humanitarista y solidarista.

4. EL PROGRAMA ECONÓMICO

Aquí se explicita el conjunto de los planes que el batllismo se proponía llevar adelante en materia económica. Se trata en concreto de ordenar los objetivos económicos del batllismo así como las estrategias que propugnaba como idóneas para alcanzarlos²⁰. El “modelo batllista” descrito en el apartado anterior incluía cuatro componentes en los que es posible sintetizar el conjunto de intenciones que orientaban la acción reformista de la fracción política que desde el Partido Colorado y por medio de un Estado en expansión orientó, en mayor o menor grado según la coyuntura política que se observe, la acción gubernativa en el Uruguay durante el período que nos ocupa. Esos cuatro componentes son la transformación económica, el desarrollo social y cultural, el redimensionamiento del rol del Estado y la reforma política e institucional. Para concretar el primero de ellos el batllismo impulsó un vasto plan de reformas económicas que constituyen, vistos en perspectiva histórica, más allá de que nunca hayan sido formuladas exactamente en estos términos, un verdadero programa económico.

En líneas generales, puede señalarse que el programa económico desplegado por el batllismo apuntaba a tres grandes objetivos. En primer lugar, la diversificación y modernización de la estructura productiva y de servicios de tal forma que hiciera posible un crecimiento relativamente autónomo de las condicionantes externas, menos vulnerable a los sacudones de la coyuntura internacional que periódicamente ponían fin a los momentos de bonanza precaria, la *‘prosperidad frágil’* (Barrán y Nahum 1977, 41-57) característica de la estructura económica heredada del siglo XIX. En segundo lugar, el reforzamiento del control nacional sobre la economía y el destino de los recursos generados en el país, reduciendo el papel de las compañías extranjeras mediante una participación activa del estado, ya como regulador general o como gestor directo, en ciertas áreas consideradas estratégicas. En tercer lugar, sobre la base de las dos anteriores, el desarrollo económico que daría lugar a una prosperidad duradera y

²⁰ Como queda dicho, el centro de la consideración en este punto está puesto en el programa económico en tanto conjunto de proyectos, anuncios y aspiraciones proclamados, y no en la concreción práctica de los mismos. Sin embargo, inevitablemente se deslizan, en varias partes del texto que sigue, incursiones en el segundo aspecto. Aunque, como se verá a continuación, es necesario ser preciso en la discriminación entre el programa y su aplicación, también es cierto que en algunos puntos se requiere incorporar consideraciones relativas al segundo aspecto para completar la descripción y análisis del primero.

creciente, la que permitiría a su vez sostener el esfuerzo de creación del Estado social, el financiamiento de la expansión de los servicios que elevarían el nivel de vida de la población y garantizarían el acceso universal al bienestar.

Inspirado en estos tres objetivos fundamentales, el programa económico del batllismo contemplaba seis estrategias de desarrollo que constituían los grandes capítulos de la reforma económica. Sin que el orden de la exposición implique un orden de prioridades, se enumera a continuación estos seis capítulos del programa económico del batllismo. En primer y segundo lugar, se postuló la necesidad de transformar la producción agropecuaria en un doble sentido: la modernización de la actividad ganadera y la expansión de la agricultura. En tercer y cuarto lugar, la industrialización y la expansión de los servicios (especialmente financieros, comerciales y turísticos) asegurarían el desarrollo de fuentes de riqueza alternativas a la agropecuaria. Al tiempo que se amortiguaría la dependencia por la vía de la diversificación productiva y de servicios, se reduciría la necesidad de importaciones aminorando la salida de divisas (obsesión batllista) y equilibraría la estructura económica del país al reducir el peso relativo del sector rural y comercial al desarrollar una economía de base urbana que daría un nuevo impulso a la modernización económica y social del país. En quinto lugar, se proclamó la necesidad de redimensionar el rol del Estado en la conducción económica mediante una más rigurosa política de regulación y especialmente por la vía de la ampliación de su participación directa en la actividad productiva y comercial como agente económico. Impulsaría para ello una fuerte política de nacionalizaciones y estatizaciones, desplazando al capital privado, especialmente extranjero, de ciertas actividades que por su alto rendimiento, por su significado estratégico o por su utilidad social justificaban su pasaje a la órbita estatal. Por último, en sexto lugar la reforma radical del sistema impositivo cumpliría con objetivos económicos y sociales: el financiamiento del Estado en expansión, el estímulo a ciertas actividades productivas, la redistribución del ingreso, la subdivisión de la propiedad de la tierra. A continuación se analiza detenidamente cada una de estas seis estrategias de desarrollo que constituyeron los grandes capítulos del programa económico batllista: modernización ganadera, expansión agrícola, industrialización, desarrollo de los servicios, expansión de la regulación y el estatismo, y reforma fiscal.

Ganadería y agricultura

La estrecha relación entre estos dos primeros capítulos justifica su tratamiento conjunto, pudiendo considerarse ambos como partes complementarias del capítulo rural del programa económico del batllismo. Este apuntó tanto a la modernización de la producción ganadera predominante como a la diversificación de la misma por la vía de la expansión de la actividad agrícola. En ambos casos la “*reforma rural*” (Barrán y Nahum 1983, 86-135) remitía al problema de la tenencia de la tierra, a la identificación del latifundio como fundamento de la ganadería extensiva, elemento retardatario del desarrollo agropecuario y socialmente injusto, obstáculo a ser superado para dar lugar a la transformación económica del medio rural y a la redistribución de la riqueza.

Retomando el tema de la modernización ganadera y de la diversificación productiva, el batllismo impulsó diversos modelos de producción agropecuaria, finalmente no concretados en sus aspectos sustanciales, pero que dan cuenta de la preocupación que el tema generaba (herencia de los diagnósticos y proyectos que surgieron a partir de la crisis de 1890 y de los que el batllismo se hizo cargo) y de su centralidad en el programa económico más allá de su aplicación efectiva que en este terreno registra los mayores déficit. La intención de transformar nuestra producción pecuaria en una ganadería intensiva con alto aprovechamiento del suelo y mayor rendimiento en cantidad y calidad de los animales, acorde con las demandas de la expansión de la industria frigorífica y la posibilidad de conquistar nuevos mercados, constituyó un punto relevante.

La combinación de la actividad ganadera y agrícola, el modelo granjero promovido por Eduardo Acevedo, fue levantada como alternativa al latifundio ganadero extensivo que podría alcanzar simultáneamente los dos objetivos perseguidos (modernización ganadera y desarrollo agrícola).

Finalmente, para promover el desarrollo específicamente agrícola, se postuló la conveniencia de instrumentar planes de colonización. En la medida en que ello redundase en una expansión creciente se alcanzarían simultáneamente metas económicas y sociales, ya que no sólo se concretaría la búsqueda diversificación

productiva rural sino que se generalizaría una actividad más intensiva en trabajo que permitiría erradicar el poverío rural, otra de las obsesiones batllistas²¹.

Industria

Las prédicas en favor de la diversificación productiva como vía para la superación de la vulnerabilidad económica del país, tuvieron en la promoción de la industrialización el capítulo complementario de la difusión de la agricultura. El batllismo recogió y potenció en este sentido una preocupación y unas políticas estatales ya esbozadas en el último cuarto del siglo XIX y que en su caso apuntaban a la concreción de un *“nuevo modelo económico”* basado en el desarrollo del *“Uruguay industrial al lado del viejo Uruguay ganadero y comerciante”* (Barrán y Nahum 1983, 50). Los planteamientos batllistas acerca de la ventajas del desarrollo industrial combinan los argumentos económicos (amortiguación de la dependencia, disminución de los gastos por importaciones) y sociales (generación de empleo y combate a la pobreza) de tal forma que la industrialización colaboraría para alcanzar no sólo la estabilidad económica sino también *“la estabilidad social creando fuentes de empleo e ingresos”* (Jacob 1981, 80).

El proteccionismo era señalado como el camino más idóneo para promover el desarrollo de la actividad industrial. Aunque el industrialismo no era el único fundamento real de la legislación arancelaria, los proyectos y el discurso batllistas la asociaban fuertemente con aquel. Al tiempo que se justificaba el proteccionismo con argumentos económicos y sociales que señalaban los beneficios de la industrialización, se lo consideraba imprescindible para que esta fuera posible por lo menos en su etapa inicial. En este sentido el batllismo fue firme defensor del proteccionismo al que, más allá de las razones puramente fiscales, consideraba un recurso inevitable para que los países pequeños y dependientes pudieran ingresar en el camino de la industrialización, aun cuando ello provocara la elevación del costo de los artículos de consumo popular. Ese efecto no deseado se vería relativizado a corto plazo por el hecho mismo de la

²¹ Esta obsesión batllista, lo era no sólo por razones estrictamente sociales y/o humanitarias, sino que jugaba fuertemente en ella el componente político y político-partidario. Del poverío rural provenía el grueso de los paisanos que se sumaban a las “patriadas” blancas (Barrán y Nahum 1972). La eliminación del poverío rural, para lo cual se confiaba en los efectos benéficos de la colonización agrícola, tenía de esta forma un potente móvil político: acabar con las revoluciones eliminando su base social.

creación de nuevos empleos para los desocupados y por la sanción de leyes sociales que mejorarían las condiciones de trabajo y el nivel de vida de la población.

En esta lógica, el proteccionismo sería concedido a los industriales a cambio de la aceptación de ciertas regulaciones legales a la actividad laboral (Barrán y Nahum 1985, 318). A largo plazo, las ventajas que, desde el punto de vista de prosperidad económica y bienestar social, redundarían del desarrollo industrial, compensarían ampliamente las desventajas iniciales que pudieran ocasionarse para los sectores populares en tanto consumidores de unos productos básicos encarecidos por efecto de la protección. Y aun en el corto plazo, el proteccionismo era presentado como beneficioso para los sectores populares, ya que, legislación laboral y garantías al sindicalismo mediante, el nivel de las retribuciones salariales tendería a elevarse incrementando el poder de compra de los trabajadores. En el mismo sentido, se orientaba el argumento batllista según el cual el proteccionismo no perjudicaba el consumo de los sectores populares ya que, de no existir, bajarían los precios de algunos artículos, pero esto poco significaría para el consumo de los obreros que quedarían desocupados ante el cierre de establecimientos locales y la consiguiente supresión de puestos de trabajo.

Complementariamente al proteccionismo, otras políticas estatales concurrirían a estimular y apoyar a las industrias instaladas en el país: la asistencia financiera y técnica por parte del Estado. Como es notorio, en el modelo y en el programa económico del batllismo, la industrialización estaba fuertemente asociada al intervencionismo estatal, tanto para alcanzar efectivamente los objetivos planteados como para neutralizar los efectos negativos que pudiera generar la protección. Sobre esta asociación se volverá al considerar específicamente la expansión del estatismo y la regulación.

Servicios

Los proyectos de diversificación de la economía uruguaya como forma de quebrar las rigideces del modelo agroexportador heredado del siglo XIX, de los que el batllismo fue promotor, no se agotaron en la diversificación productiva (expansión, agricultura e industrialización). El programa económico del batllismo también exhibió una marcada intención de expandir la oferta de servicios. Por un lado, el desarrollo de otros sectores de la economía hacía necesario disponer de una serie de servicios sin los

cuales aquel se vería impedido o seriamente limitado. Por otro lado, la expansión del sector terciario se volvería por sí misma otra fuente de generación de recursos, empleos e ingresos. En ambos sentidos era estratégico para alcanzar los objetivos generales del programa económico reformista, colaborando en la diversificación productiva, la reducción de la dependencia, el control nacional de los recursos y la creación de bases firmes para una prosperidad duradera. A su vez, ello contribuiría al logro de las metas sociales al incrementar las bases materiales para financiarlas, y también lo haría directamente ampliando el acceso y la calidad de los servicios prestados, mejorando así las condiciones de vida de la población, aportando de esa manera al objetivo social mayor del modelo batllista: el bienestar social. Por estas razones, es correcto afirmar que *“para el batllismo el país productivo no se oponía al prestatario de servicios. Ambos eran parte de un todo [...]”* (Jacob 1988, 13). También, en este caso, el batllismo imprimirá un nuevo impulso fundado en actividades y líneas de desarrollo preexistentes, cuyos orígenes se remontan en algún caso hasta los tiempos coloniales y en otros a la modernización operada en la segunda mitad del siglo XIX.

En el plano más estrictamente económico, cuatro servicios figuran como claves que el batllismo se empeñó especialmente en impulsar: la intermediación comercial, el turismo, los transportes y los servicios financieros. A ellos se debe agregar otros muchos que tienen que ver tanto con el desarrollo económico como con la elevación del nivel de vida (agua, saneamiento, gas, electricidad, educación, etc.). Entre la gran diversidad de servicios que el batllismo se propuso impulsar en estos años, los cuatro antes mencionados son, desde el punto de vista del programa económico, los que cabe señalar como claves prioritarias a los efectos de los objetivos generales, por el peso que ya tenían en la economía uruguaya o por el impacto que su desarrollo supondría. En el caso de los dos primeros (comercio y turismo), si bien posiblemente alternativos entre sí, se trata de actividades que suponen un desarrollo simultáneo de los otros dos (transportes y finanzas), dado su entrelazamiento: tanto el desarrollo del comercio como el del turismo requieren de la expansión de los servicios financieros y de transporte. En el caso del comercio, se trata de la lucha por recuperar el lugar perdido hacia fines del siglo XIX en la intermediación comercial regional, el llamado “comercio de tránsito”. Ello estaba estrechamente ligado al desarrollo financiero, pero muy especialmente al de una red nacional de transportes y en particular a la modernización del puerto de Montevideo, otrora centro del comercio regional, pero declinante frente a las

competencias bonaerense y riograndense que se adelantaron a modernizarse y tecnificarse y así captar los flujos comerciales de sus respectivos mercados. La apuesta al turismo regional, al que hasta hace algunos años los estudios históricos no habían prestado mucha atención, fue promovida, en cierta forma, como una vía alternativa frente al predominio y al declive (así es, aunque suene paradójico) del comercio y del círculo comercial montevideano estrechamente ligado al modelo agroexportador que se pretendía modernizar y superar.

Por último, los servicios de transporte y los financieros estaban ligados al desarrollo de todas las demás actividades que se buscaba desarrollar y/o modernizar (el comercio, el turismo, la ganadería, la agricultura, la industria, etc.), y por ello mismo eran estratégicos a los efectos del programa económico en su conjunto. Además, al constituirse en redes nacionales, uno de los objetivos explícitos trazados en los proyectos batllistas, los servicios financieros y de transporte se complementarían para alcanzar la integración del mercado nacional: la red vial y la red bancaria fueron auxiliares *“en su papel de unificador nacional”* (Jacob 1996, 8).

Estado empresario

De esa forma, en la proyectada expansión de los servicios como en otros aspectos del programa económico del batllismo, el Estado aparece regulando o desplazando al capital privado y especialmente al extranjero. En los planes del batllismo la expansión del sector público de la economía, complementario del papel del sector privado que buscaba impulsar, ostentaba un lugar central. El Estado, redimensionado como regulador y agente económico directo, cumpliría un rol protagónico en el curso hacia una economía modernizada, diversificada, menos dependiente y más próspera. Retomando una línea ya insinuada e implementada en las últimas décadas del siglo XIX, el Estado sería redimensionado, incrementando el intervencionismo a efectos de cumplir un conjunto de objetivos concurrentes al desarrollo económico y al bienestar social. El intervencionismo económico del Estado supondría, por un lado, la tonificación de su rol regulador de la actividad económica general y, por otro –he aquí el énfasis fundamental del programa batllista en materia de intervencionismo–, la expansión de su área de intervención directa como agente económico a través de empresas estatales monopólicas en su área de actividad específica. La apuesta a la

instalación de empresas estatales encargadas de ciertos servicios de interés público, preferentemente en forma monopólica, fue una nota distintiva del batllismo. El intervencionismo económico y el social se vinculaban en el modelo batllista, propugnando el desarrollo articulado de un “*estado empresario*” y “*asistencial*” (Frega y Trochon 1991, 122-124).

Al fundamentar la necesidad y pertinencia de la creación de estas empresas, el batllismo señaló diversos argumentos económicos, además de los sociales, que pueden agruparse en cinco objetivos que van de lo concreto a lo general: abaratar los servicios prestados, mejorar la calidad de los mismos, incrementar los ingresos del Estado y con ello habilitar la reducción de las cargas fiscales, reducir el “drenaje” de oro al exterior (las remesas de las ganancias de compañías extranjeras), amortiguar la dependencia e impulsar el desarrollo nacional (Nahum 1993, 19-23). En la medida en que buena parte de las actividades a estatizar estaba en manos de empresas de origen europeo, el Estado desplazaría al capital privado extranjero y la estatización era al mismo tiempo nacionalización, por lo que ambos conceptos pueden diferenciarse a los efectos de distinguir cuál era el objeto de la expansión del Estado (Barrán y Nahum 1983, 21). El fortalecimiento y crecimiento del Estado, además de las motivaciones económicas y sociales señaladas, respondía también a razones estrictamente políticas en tanto consolidaba la hegemonía colorada y ampliaba los recursos disponibles para la acción política (Finch 1980, 163).

El estatismo se vincula estrechamente con otros aspectos del programa económico, como quedó claro al considerar la expansión de los servicios. Dentro de la concepción económica del batllismo, la expansión de las empresas del Estado se vincula tanto con la cuestión concreta del manejo de los instrumentos de política fiscal y monetaria como con el objetivo más general del desarrollo económico y social. Las empresas estatales debían cumplir el fin de sustituir a las empresas extranjeras, reduciendo el “drenaje del oro” y cortando la dependencia externa al tiempo que permitían elevar el nivel de vida de la población al brindar servicios mejores y más baratos. Pero para financiar la expansión del área estatal debía recurrirse al crédito externo que, si bien generaba fuga de oro por pago de intereses, permitiría reducirla a largo plazo al ir achicando las remesas de las empresas extranjeras nacionalizadas. De allí la preocupación de Batlle y Ordóñez por el equilibrio fiscal y la fortaleza de la

moneda, ya que esos elementos eran esenciales ante los potenciales acreedores. De esta forma la política de estatizaciones del batllismo está estrechamente ligada a su política de endeudamiento externo y esta a su política fiscal y monetaria (Vanger 1991, 156-157). El endeudamiento externo era una confirmación de la dependencia financiera del país (Barrán y Nahum 1977, 87-98), el programa de reformas sólo podría financiarse a partir del recurso a la deuda externa que se volvía entonces necesidad insoslayable para la viabilidad del programa económico (Zubillaga 1982, 196-200). Al mismo tiempo, el recurso al crédito externo era, en el marco del programa batllista, una apuesta a la ruptura de dicha dependencia y al desarrollo económico en el largo plazo, en tanto el endeudamiento financiaría la expansión estatal y esta era una pieza clave para los planes de desarrollo económico y social.

El proteccionismo era concebido en un esquema general que lo vinculaba estrechamente con el estatismo: reduciría el “drenaje del oro”, lo cual permitiría fortalecer la moneda y expandir el crédito estimulando el dinamismo y el crecimiento económico. Además, el estatismo reduciría los efectos negativos del proteccionismo: al otorgar servicios públicos baratos las empresas del Estado amortiguarían el efecto inflacionario del proteccionismo sobre los bienes de consumo popular. Todo ello sumado contribuiría a elevar el nivel de vida de la población. De esta manera, estas dos piezas claves del programa económico del batllismo, el proteccionismo y el estatismo, funcionaban dentro de la concepción más general del modelo batllista, orientado al desarrollo económico y el bienestar social (Vanger 1991, 165).

Política fiscal

Por último, la “*reforma fiscal*” (Barrán y Nahum 1983, 136-146) constituyó otro de los aspectos fundamentales del programa económico del batllismo, con múltiples vinculaciones con los aspectos ya señalados del plan de reformas económicas, así como con los aspectos sociales del modelo de país que las inspiraba y armonizaba. El sistema fiscal heredado del siglo XIX se caracterizaba en esencia por basarse en los impuestos al consumo gravado indirectamente a través de los aranceles aduaneros, mientras que los impuestos directos sobre la propiedad y la renta eran insignificantes o inexistentes.

El batllismo formuló su propia reforma fiscal, impulsando una serie de cambios orientados a cargar la propiedad de la tierra, castigando especialmente la improductiva, como vía para incrementar los ingresos fiscales y liberar a los sectores populares del peso mayor del sistema. Se inspiró en referencias teóricas y prácticas. En el terreno teórico, el batllismo se apoyó explícitamente en las ideas del estadounidense Henry George²² cuya teoría, conocida como “georgismo”, sobre el carácter social de la tierra y la forma en que los impuestos debían tratarla, tuvo amplia difusión en Europa y América a fines del siglo XIX y comienzos del XX. En el plano de la experiencia práctica, el batllismo respaldó su prédica impositiva hacia el sector rural en las reformas fiscales británicas implementadas en los primeros años del nuevo siglo por el gobierno liberal encabezado por Lloyd George²³.

Los objetivos perseguidos por el programa batllista en materia fiscal pueden ordenarse en: los estrictamente fiscales, los económicos y los sociales. En cuanto a los primeros, vale señalar lo obvio: todo sistema fiscal es la base de financiamiento del Estado. El batllismo que se proponía expandir, y lo estaba haciendo, notablemente las funciones y el aparato del Estado, buscó incrementar la recaudación mediante la

²² Henry George (Estados Unidos 1839-1897). En su obra “Progreso y Miseria” (1879) expuso una concepción económica humanista que sus seguidores denominarían “georgista”. En el centro de la teoría económico-social del georgismo se aloja una concepción sobre la tierra que los batllistas uruguayos recogerán en diversos grados. En esencia, el georgismo concibe a la tierra, que junto al trabajo constituyen las dos únicas fuentes verdaderas de riqueza, como un bien social del que ningún individuo puede adueñarse o hacer uso particular sin retribuir al resto de la sociedad a cambio de ese privilegio, de esa sustracción al uso público de un bien que pertenece al conjunto de la sociedad. A través de los impuestos a la tierra, los usufructuarios de la misma retribuirían al conjunto social, por esa sustracción. El impuesto debía recaer sobre el valor de la tierra, cuyo origen es social, y no sobre los frutos del trabajo, ya que este era personal y legítimo. Los georgistas uruguayos vieron en estos postulados la solución para atacar la cuestión rural, que tenía en la propiedad latifundista y el predominio ganadero sus dos centros problemáticos, y al mismo tiempo resolver las injusticias y desequilibrios del sistema fiscal uruguayo. Por un lado, el Estado debería recuperar las tierras fiscales, usurpadas por particulares, para ponerlas a disposición en arrendamiento o usufructo. Por otro lado debían incrementarse sensiblemente los impuestos directos a la tierra para permitir liberar a los consumidores de las cargas que implican los impuestos indirectos y, al mismo tiempo, mejorar la base de sustentación financiera del Estado. De esta forma, el georgismo ofreció a los reformistas uruguayos la base teórica para encarar la solución de diversos problemas económicos, sociales y políticos, que tenían su núcleo duro en el ya viejo problema de la tierra. (Barrán y Nahum 1985, 91-102).

²³ Lloyd George, líder del Partido Liberal del Reino Unido a comienzos del siglo XX, encabezó la renovación de las definiciones económico-sociales de su partido. Accedió al cargo de Primer Ministro entre 1906 y 1914, poniéndose al frente de un gobierno que desplegó un conjunto de medidas de corte reformista progresista que incluyeron una amplia legislación social que requirió a su vez una revisión del andamiaje institucional y de las bases del financiamiento estatal. En particular, en 1909 puso en práctica a través del Presupuesto una reforma fiscal que cargaba fuertemente a las tierras improductivas y a los grandes terratenientes. En Uruguay, esta reforma fiscal fue referencia constante de los promotores de la reforma fiscal batllista impulsada a partir de 1911 y especialmente después de la crisis de 1913. (Barrán y Nahum 1983, 136-141).

creación de nuevos impuestos que ampliaran la base imponible. Ello estaba motivado no sólo por razones de intervencionismo económico y social, ya que también jugaba la necesidad de consolidar el monopolio de la fuerza coactiva a través del desarrollo y modernización del ejército. En cuanto a los segundos, los económicos, el impuesto constituía un instrumento para la modernización y el desarrollo económico en tanto permitía castigar unas actividades y estimular otras, funcionando de esa forma como una herramienta al servicio de la ansiada diversificación productiva. El punto fuerte en este sentido lo constituía el proteccionismo concebido como instrumento privilegiado para el desarrollo industrial del país. En referencia a los terceros, los sociales, el impuesto fue concebido explícitamente por el batllismo como una herramienta al servicio de la justicia social, en tanto debía operar como redistribuidor de las fuentes de la riqueza y de la riqueza misma, castigando a los ricos y beneficiando a los humildes. En esa línea, los impuestos a la propiedad territorial y a la herencia fueron proclamados como la vía para combatir el latifundio ganadero, estimulando la subdivisión de la misma y promoviendo por otros mecanismos el desarrollo agrícola, y al mismo tiempo como una forma de castigar a los sectores más beneficiados por el sistema económico y social para, por la vía de los servicios asistenciales que el Estado financiaría con esos recursos, beneficiar a los sectores más humildes.

A través de este rápido resumen de los objetivos fundamentales de la política fiscal del batllismo, queda claro su fuerte relación con algunos de los otros puntos de su programa económico y social: la modernización ganadera, la expansión agrícola, el desarrollo industrial y la expansión del área estatal.

5. LA POLÍTICA ECONÓMICA

El objeto de este capítulo es considerar, a partir del programa económico antes analizado, cuáles fueron los rumbos principales por los que transitó la política económica efectivizada en el período²⁴. Para ello se procede siguiendo el mismo orden temático establecido para la descripción del programa económico del batllismo, señalando cuáles fueron las orientaciones y realizaciones concretadas en cada uno de ellos. Se hace una aproximación desde una perspectiva general; no se ingresa en la exposición detallada de medidas específicas, sino que en cada uno de los puntos considerados se expone una caracterización global de la acción gubernativa. Esta aproximación plantea entonces algunas notas introductorias para un tratamiento más específico basado en el relevamiento y estudio exhaustivo de la legislación y la normativa económica aprobada en el período.

Ganadería y agricultura

La “*reforma rural*” propugnada por el batllismo identificaba al latifundio como causa principal de la extensividad de la ganadería y el enanismo de la agricultura. Los elementos más radicales, desplegando un verdadero “*furor antilatifundista*” (Barrán y Nahum 1983, 119) llegaron a cuestionar la legitimidad de la propiedad privada de la tierra y a proponer la inmediata recuperación de las tierras fiscales y su aplicación a la colonización rural en una prédica con la que el propio Batlle llegó a identificarse por momentos (Vanger 1991, 167). Pero, aunque algunos de los proyectos impulsados hayan expresado esos radicalismos, la tónica dominante de la mayoría –pues las hubo de las otras– de las medidas finalmente aprobadas fue moderada²⁵ y se centró en la vía impositiva²⁶, en los estímulos crediticios y técnicos, en la creación de una

²⁴ Al limitarse a la consideración de los puntos tratados en el análisis del programa económico del batllismo, esta exposición deja fuera algunos asuntos relevantes que ameritan abordajes focalizados para completar un estudio de política económica. Así, por ejemplo, no se consideran aquí con especificidad, aunque se refiera a ellos en el marco de los aspectos tratados, asuntos tales como las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, entre otras ausencias.

²⁵ El cotejo de proyectos presentados, aprobados (o no) y aplicados (o no) que algunos investigadores de nuestra historia rural han realizado permite llegar a esa conclusión. Puede verse prolijos cuadros al respecto en Barrán-Nahum 1985, 193-196; Barrán-Nahum 1983, 98; Frega-Maronna-Trochon 1985 (II), 48; Frega-Trochon 1989, 84.

²⁶ En virtud de ello, el tema fiscal que se considera más adelante está muy vinculado, como a todos los demás en distintos grados, al capítulo rural del programa económico, en particular en lo que tiene relación a la cuestión de la propiedad de la tierra y el latifundio.

infraestructura adecuada de transportes y en la promoción de colonias agrícolas por iniciativa pública o privada.

La modernización ganadera fue estimulada a través de diversos mecanismos orientados hacia la tecnificación de la producción, el desarrollo forrajero, el mejoramiento de las pasturas, la introducción y difusión de pautas de sanidad animal, el mejoramiento de razas, la promoción de la educación e investigación agropecuaria, el mejoramiento de la infraestructura de transportes, la expansión de los servicios financieros y la apertura de líneas de crédito especiales para tales fines.

Para impulsar la alternativa granjera promocionada por Eduardo Acevedo se pusieron en marcha estímulos impositivos y crediticios buscando que los ganaderos se volcaran voluntariamente aunque ello no implicase la subdivisión del latifundio.

Finalmente, para promover la colonización agrícola se apostó a la instalación de colonias de agricultores inmigrantes en tierras adquiridas por el Estado o por particulares, como vía para estimular la expansión de la actividad, la difusión de los hábitos y técnicas agrícolas.

Industria

En este aspecto, como en otros, se discute el alcance de las políticas industrialistas del batllismo relativizando su importancia al juzgar sus resultados efectivos²⁷, lo cual vuelve a plantear el problema de la relación entre el programa económico y la política económica efectiva. Hay un acuerdo bastante extendido en cuanto a que, careciendo de una política de industrialización de carácter general y planificada a largo plazo, se caracterizó por el particularismo y en ocasiones por el cortoplacismo. Aun así, lo cierto es que la industrialización constituyó un punto privilegiado de su programa económico y “*pieza fundamental*” (Real de Azúa 1964, 24) de sus proyectos reformistas.

²⁷ Finch 1980, 92-93; Bértola 1991, 164; Millot 1993, 8.

El instrumento privilegiado para la promoción de la industrialización fue la política proteccionista. Esta se concretó en la limitación arancelaria del ingreso de manufactura extranjera competitiva con producciones locales, las facilidades para la importación de materias primas, maquinarias e insumos industriales, y la concesión de beneficios fiscales.

Además de las medidas de corte proteccionista se desplegaron otras políticas proindustriales complementarias de tipo financiero y técnico. La asistencia financiera se implementó a través del desarrollo del crédito público con líneas preferenciales para la instalación y desarrollo industrial (para lo que resultaba estratégico el papel del BROU que en 1911 pasó a ser propiedad totalmente estatal). La asistencia tecnológica fue implementada por medio de la promoción de la enseñanza universitaria en áreas del conocimiento vinculadas a la producción industrial (creación de nuevas facultades y de la Universidad del Trabajo del Uruguay); la investigación científica y su aplicación tecnológica en instituciones públicas creadas al efecto (el Instituto de Química Industrial y el de Geología y Perforaciones impulsados y concretados bajo la gestión ministerial de Eduardo Acevedo).

Servicios

La proclamada intención de recuperar para Montevideo el rol de centro de la intermediación comercial regional se concretó en la decidida política del Estado respecto a la modernización del puerto que, iniciada a fines del siglo XIX, se amplió y concluyó en estos años. Las medidas que impulsaron la expansión de la red carretera nacional simultáneamente con los ferrocarriles del estado y el desarrollo de los instrumentos de crédito estatal y su difusión nacional, convergieron en el mismo sentido. Sin embargo, aunque efectivamente las políticas estatales fueron exitosas en el logro de estos objetivos (modernización portuaria, desarrollo de la red carretera y ferroviaria, montaje de la red financiera nacional estatal), los mismos no generaron el impacto esperado: Montevideo jamás recuperó su lugar central en los flujos comerciales regionales y el “comercio de tránsito” no volvió a ocupar el sitio preponderante que tuvo desde la época colonial.

Como ya vimos, el desarrollo de los servicios turísticos fue pensado en cierta forma como la alternativa compensatoria del declive comercial. Aunque visto en el mediano y largo plazo “*el modelo turístico terminó siendo para el consumo interno*” (Jacob 1988, 174), el proyecto de desarrollar una infraestructura turística balnearia en Montevideo y la costa atlántica del país, constituyó un gran esfuerzo, que no por efímero dejó de ser exitoso en su época, para captar el turismo argentino y generar una nueva fuente de ingresos para el país que se agregaba al vasto plan de diversificación de la economía uruguaya.

Con respecto al desarrollo de los servicios financieros y de transporte, los gobiernos batllistas, concretaron una amplia gama de medidas que colocaron al Estado en un lugar preponderante en el montaje de las redes nacionales (vial y bancaria) que impulsarían la integración efectiva del mercado nacional y su conexión con el internacional. En tanto se trataba de actividades donde predominaba el capital privado extranjero (los ferrocarriles británicos, las compañías de seguros europeas, el banco de Londres), fue uno de los centros de la política de nacionalizaciones y estatizaciones sobre la que se trata a continuación. A la modernización del puerto de Montevideo y los proyectos para la construcción y modernización de otros menores, se sumó la política hacia los transportes terrestres que apuntó simultáneamente a la regulación de las compañías británicas, a la expansión de líneas ferroviarias estatales y al desarrollo de la red vial carretera. En el caso del sistema financiero, la creación de instituciones estatales especializadas con monopolios limitados a algunas materias específicas tanto en el área del crédito como de los seguros, concretada en la creación y desarrollo de fuertes empresas públicas (BROU 1896-1911, BSE 1913), se proyectó como vía para quebrar la dependencia del capital extranjero e impulsar el desarrollo de otras áreas de la economía.

Estatismo y regulación

Este es uno de los aspectos más conocidos de la actuación económica de los gobiernos del período que estudiamos. Sin embargo, lamentablemente no contamos con mediciones que permitan cuantificar el peso del expansivo sector público respecto al conjunto de la actividad económica. De cualquier forma es indudable que la política económica de este período dejó en este punto una de las efectivizaciones más notables

del programa reformista. El Estado se dotó de un conjunto de instituciones que pasaron a desarrollar funciones económicas de importancia estratégica. El desarrollo de una banca estatal (Banco República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros), que pronto se constituyó en red nacional, permitió redireccionar los flujos de capital hacia actividades priorizadas, además de atender funciones sociales.

La instalación y expansión de numerosas empresas y servicios públicos dotó al Estado de instrumentos y capacidades para el control nacional público (ya por el establecimiento de monopolios estatales, ya por la regulación de la competencia privada) de áreas y actividades claves de la economía como ser el crédito, los seguros, la construcción, los transportes y la energía. Aunque en buena parte de estos casos el Estado creció a costa del sector privado (claramente las compañías extranjeras en diversos rubros nacionalizados), en otras situaciones la expansión institucional y funcional del Estado tuvo un rol ya no competitivo sino asistencial del sector privado (nacional) de la economía. Es el caso de los institutos de carácter técnico (el Instituto de Química Industrial, las Estaciones Agronómicas, entre otros) así como de las líneas de crédito de la banca estatal orientadas al fomento de la actividad privada industrial y agropecuaria.

Es entonces indudable que el batllismo concretó su programa de reformas orientadas al redimensionamiento del rol económico y social del Estado. El intervencionismo económico se incrementó a lo largo de todo el período aunque con momentos diferenciados, siendo el período 1911-1916 el de mayor empuje al respecto. Sin embargo, este creciente intervencionismo está referido claramente a lo que se denomina estatismo propiamente dicho, la expansión del Estado empresario, mediante la construcción de instituciones públicas que desarrollan funciones de intervención directa en la economía. En cambio, parece no haberse desarrollado con igual intensidad la regulación económica estatal de la actividad privada. Salvo en el caso del mercado de trabajo, en que efectivamente se aprobó y aplicó en este período una legislación laboral y se desarrollaron políticas de asistencia social dirigidas a la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, el primer batllismo no desarrolló un marco regulatorio más general de la actividad económica²⁸. Esta es una diferencia con el período

²⁸ Salvo algunas excepciones puntuales como la regulación del mercado de la carne a través del Frigorífico Nacional creado en 1928 y la del mercado del trigo a través de fijaciones de precios ocurridas

inmediatamente posterior al aquí estudiado²⁹ y también respecto a momentos más tardíos de hegemonía batllista en la conducción gubernativa (el neobatllismo, 1947-1958), en los que simultáneamente con la expansión empresarial del Estado se estableció un complejo andamiaje institucional al servicio de la acción regulatoria.

Política fiscal

Este es, junto con los dos primeros puntos reseñados (ganadería y agricultura), uno de los aspectos que más ha abonado la tesis del carácter predominantemente continuista del batllismo, ya que, más allá del radicalismo de los anuncios, el *“sistema fiscal preexistente”* sobrevivió aunque dotado de *“una racionalidad que no poseía originalmente”* (Finch 1980, 176).

Aunque en el período que estamos analizando esa estructura no cambió sustancialmente, el batllismo no sólo denunció los males de ese sistema que *“protegía la estancia y castigaba a la población”* (Rilla 1992, 13), y proclamó la urgencia de un cambio radical que invirtiera los términos de esa distribución social de las cargas fiscales, sino que concretó algunas innovaciones parciales (sucesivas elevaciones de la contribución inmobiliaria rural y urbana, instrumentación del impuesto a la herencia, reaforo y progresiva evaluación individual de la propiedad urbana y rural) que, si no modificaron el cuadro general, alcanzaron para alarmar a los sectores propietarios acaudillados por los ganaderos y movilizarlos ante la *“avalancha impositiva”* que calificaron de *“ferocidad fiscal”* (Barrán y Nahum 1985b, 160).

en 1929 y 1930.

²⁹ Esto es válido tanto con respecto a la política económica del Consejo Nacional de Administración a partir de 1931 como a la del terrismo a partir de 1933.

6.CONCLUSIÓN

*El batllismo: innovación y tradición, otra vez*³⁰

Al concluir la consideración particularizada de cada uno de los seis capítulos en que dividimos el programa de reformas económicas del batllismo, cabe retomar la precisión antes planteada acerca de la relación entre el programa y la política económica efectiva, entre los anuncios y su concreción, entre las propuestas y la realidad. La notoria distancia que se constata entre ambos órdenes de factores, entre el programa anunciado y su aplicación, ha merecido en la historiografía diversas interpretaciones acerca del carácter más o menos innovador o continuador del batllismo e incluso sobre las intenciones genuinas del batllismo, sobre el alcance real del reformismo, sobre el verdadero programa económico y sus fundamentos sociales y políticos.

En este sentido, la distancia entre el programa económico y las reformas efectivamente concretadas, la ausencia de un cambio estructural en la economía uruguaya durante el período, ha dado pie a las interpretaciones mediatizadoras del papel transformador del batllismo y al señalamiento de su carácter relativamente modernizador de la estructura económico-social heredada. Algunos estudios centrados en la historia económica³¹ vinculan esta relativización del reformismo batllista en su faceta económica a una explicación de su carácter de clase según la cual el batllismo habría expresado una transacción entre la clase terrateniente tradicional y un elenco político naciente que, haciendo uso de una relativa autonomía del sistema político, pretendía representar a los sectores urbanos emergentes del proceso de modernización iniciado a fines del siglo XIX, pero que no podía atacar las bases del modelo heredado a riesgo de perder a su vez las bases que hacían posible esa autonomía y, por tanto, su propia continuidad en la conducción estatal.

³⁰ Esta caracterización formulada y ampliamente fundamentada por Barrán y Nahum está tan difundida que a esta altura recurrir a la frase en cuestión (o a su formulación metafórica “vino nuevo en odre viejo”) parece ser un exceso de reiteración. Sin embargo, también en este trabajo que no es más que un acercamiento al programa y la política económica del batllismo, esta formulación expresa perfectamente las conclusiones que surjan del mismo. Por ello cabe reiterarla una vez más.

³¹ Finch 1980, 17-18; Millot 1993, 27-29. Estos dos trabajos comparten la visión relativizadora del carácter innovador del batllismo. Plantean expresamente la hipótesis del “pacto implícito” o “acuerdo tácito” con los ganaderos.

Desde otro punto de vista, se ha interpretado el batllismo como un auténtico movimiento reformista, de intención predominantemente innovadora de la estructura económico-social heredada, con un programa de cambio que apuntaba a la alteración de las bases del modelo ganadero exportador. Así entendido, el batllismo habría sido un reformismo genuino y no un intento de modernizar para perpetuar basado en un acuerdo tácito con los ganaderos; por el contrario, la innovación es su nota distintiva. En esta visión que predomina en buena parte de la investigación específicamente centrada en el fenómeno y el período batllista³² la distancia entre el programa económico del batllismo y la obra en la materia específica no se explica por un pacto con los sectores conservadores o por una intención continuista, sino que es interpretada en función de los frenos políticos, de los bloqueos sociales, de las constricciones económicas o de las debilidades y errores propios. El freno al reformismo se centra hacia 1916 y el “alto de Viera” es visto como la concreción del triunfo de la oposición social y política conservadora que obliga al batllismo a entrar en una “*política de compromiso*” (Nahum 1975, 100) posponiendo la aplicación de su plan reformista y dando así lugar a la experiencia de la “*república democrática y conservadora*” (Barrán y Nahum 1987, 112).

El contenido reformista del programa batllista como conjunto de medidas anunciadas, como señalamiento de intenciones, no está en cuestión. En verdad, la discusión pasa por el carácter de esas reformas y las intenciones reales del batllismo de ir en contra de los intereses de los sectores conservadores modificando la estructura económica y social mediante la aplicación del conjunto de las reformas económicas propuestas a lo largo del período en que predominó en la conducción gubernativa. Por ello, cuando se procede a describir las grandes líneas del plan reformista en su faceta económica, esta diversidad interpretativa queda al margen. Luego, cuando se considera la distancia entre la aplicación del programa económico batllista y la política económica efectivamente ejecutada, así como el desempeño económico global y sectorial, es pertinente reconsiderar estas visiones alternativas e intentar una valoración general del período apuntando entre otras cosas a señalar los aciertos y desaciertos de dichas interpretaciones.

³² Barrán y Nahum 1979-1987, Benvenuto 1969, Caetano 1992 y 1993, Nahum 1975, Real de Azúa 1964, Rilla 1992, Vanger 1991, Zubillaga 1982.

Esta suerte de polémica entre dos visiones historiográficas diferentes acerca del batllismo, amerita un análisis más detenido que estos apuntes apenas pretenden dejar esbozado³³. Del análisis de los fundamentos de las diferencias seguramente surjan avances para el conocimiento y la interpretación del punto en cuestión. La posición de aquellos que, por su visión del batllismo, bien podrían denominarse como “minimizadores” o “relativistas” parte de una constatación empírica incontrastable centrada en la mirada económica³⁴. Tres de las mayores transformaciones que el batllismo se propuso llevar adelante no se concretaron en lo fundamental, más allá de avances parciales en cada una de ellas: la reforma rural, la reforma fiscal y la industrialización.

Al constatar esta frustración de una parte medular del programa económico del batllismo, se concluye que entre 1900 y 1930 el Uruguay no experimentó un cambio estructural de su economía, perpetuándose incambiado en su esencia el modelo agroexportador heredado del siglo XIX. De esta ausencia de cambio estructural, entendido fundamentalmente como transformación que hace de la industria el motor de toda la economía de un país, se deriva la conclusión acerca del carácter predominantemente, no únicamente, continuador del batllismo en lo económico. Buscando explicaciones fuera de la economía, en la estructura social y política, para ese fenómeno económico, se formuló la tesis del “pacto implícito” del batllismo con la clase terrateniente.

³³ Sólo el estudio específico de la política y el desempeño económicos en cada sector, permitirá avanzar en forma sustantiva hacia una mejor reconsideración de este asunto fundada en nueva evidencia empírica consistente. Aquí apenas se esbozan algunas líneas que se desarrollarán en el tomo 3 de la *“Historia económica del Uruguay”* a partir de los resultados de esos estudios sectoriales que viene desarrollando el equipo de Historia Económica del Instituto de Economía.

³⁴ Luis Bértola en sus recientemente publicados *“Ensayos de historia económica”* incluye un trabajo sobre este tema (Bértola 2000, 173-177). Allí se presenta una caracterización del “modelo del primer batllismo” que retoma algunos señalamientos ya planteados en un material anterior (Bértola-Calicchio-Schonebohm 1995, 7-9). Su posición no permite ubicarlo fácilmente en ninguna de las dos visiones señaladas ya que, si bien sostiene que *“el primer batllismo no altera el patrón de producción capitalista agrario consolidado en el último cuarto del siglo XIX”* al mismo tiempo señala que *“entre 1911 y 1916 se produciría el verdadero intento de instaurar una república social”*. No puede decirse entonces que niegue o relativice el carácter innovador del batllismo, sino que se ubica más bien en la línea de estudiar las razones del fracaso de su programa económico y lo hace buscando las limitaciones no sólo fuera (en la sociedad, la política y la economía) sino también dentro del propio modelo batllista.

Por el otro lado, los historiadores que rescatan y resaltan el carácter innovador del batllismo centran su interpretación en tres fenómenos tan evidentes como los anteriores: entre 1900 y 1930 el Uruguay experimentó un notable crecimiento del sector público de la economía, un notorio desarrollo del sector servicios y una gran expansión de la legislación social y las funciones asistenciales del estado (en este último caso se trata de aspectos que saliendo de lo estrictamente económico se vinculan fuertemente a ello por lo cual cabe tenerlos en cuenta en esta discusión). En estas constataciones se fundamenta la afirmación de que el batllismo no fue un mero maquillador del viejo país ganadero tradicional: la economía y la sociedad uruguayas de 1930 eran bien distintas de las de 1900 y ello se debía en buena medida a que el batllismo no pasó en vano.

Al comparar ambas interpretaciones quedan expuestos fundamentos válidos para dos posiciones diferentes. Ante esto los nuevos historiadores que vuelven sobre el tema y se enfrentan a la diversidad de miradas historiográficas no pueden hacer más que aclarar sus propias ideas acerca de estas diferencias antes de sumergirse en la tarea de investigación. Con ese sentido me planteo tres cuestiones. Primero: ¿Por qué concluir que hubo “pacto” a partir de la constatación de que el programa no se concretó en su totalidad? Llevando esa eventualidad a uno de sus posibles extremos, esto podría significar que el batllismo nunca creyó en el programa que levantó, que en verdad nunca quiso aplicarlo y sólo lo agitó como un procedimiento demagógico. Es indiscutible que hubo un acuerdo, pero no tácito sino expreso, a partir de 1916: el “alto de Viera” expresa efectivamente y reconoce públicamente una transacción. Pero en todo caso ese “pacto” se produjo en 1916, no antes.

Segundo: ¿Por qué reducir el juicio acerca del carácter innovador o continuista del batllismo a los capítulos rural, fiscal e industrial de su programa? Si se miran otros aspectos de la economía (sector público y servicios), hay efectiva innovación, y aun en los tres en que los planes de reformas globales se frustraron, se produjeron transformaciones de carácter parcial. Incluso en el caso de la industria, en el que se centra la observación acerca de la ausencia de cambio económico estructural, cabe conjeturar que el desarrollo industrial posterior, a partir de los años 30, no creció como los hongos después de la lluvia, sino que lo hizo a partir de unas capacidades, unos aprendizajes y unas instalaciones preexistentes (aunque se tratara mayoritariamente de pequeños talleres con poca dotación de trabajadores y escasa incorporación

tecnológica). En esta cuestión correspondería que el balance del período se plantease con relación al tipo de industrialización que el batllismo se proponía, y ello tiene que ver también con el modelo industrial disponible en la época y con el estado del pensamiento económico en el Uruguay de entonces. En tal sentido, parecería correcto señalar que nunca se trató, ni en lo práctico ni en lo programático, de una industrialización basada en nociones de planificación. Desde ese punto de vista el juicio acerca del éxito o fracaso de la pretensión industrialista del batllismo debería remitirse a los modestos fines que seguramente cabe atribuirle.

Tercero y tratando de concluir (provisoriamente): Es efectivamente cierto que buena parte del programa reformista del batllismo no se aplicó, pero parece una conclusión demasiado fuerte derivar de esta constatación la relativización del carácter esencialmente innovador del batllismo. Por lo menos dos razones asisten a fundar esta reserva frente a la visión “relativista”: el programa era efectivamente innovador y ello no cambia por su grado de aplicación; en todos los aspectos del programa se concretaron innovaciones, en algunos casos parciales o insuficientes y en otros fundamentales, dentro de lo que cabe esperar de un movimiento que nunca se postuló como revolucionario o rupturista sino reformista. En todo caso, subsiste la distancia entre el programa y su aplicación, y este es un asunto de primer orden para los nuevos abordajes del período. Derivar de allí la tesis del “acuerdo tácito” como un eje interpretativo aplicable a todo el período batllista, anterior al explícito “alto” de 1916, también parece una exageración. Lo más apropiado es seguir el camino que ya se ha transitado para estudiar el “alto de Viera”: más que centrarse en señalar el bloqueo del reformismo por sí mismo, buscar en la sociedad, en la política y en la propia economía los frenos internos y externos que mediatizaron la aplicación del programa auténticamente reformista del batllismo.

ANEXO 1. POLÍTICA ECONÓMICA: ALGUNAS NOCIONES BÁSICAS

Siendo que la PE en el Uruguay batllista entre 1911 y 1930 constituye parte sustantiva del objeto de estudio que aquí se aborda, es necesario explicitar al comienzo qué entendemos por PE. Como planteara en la introducción, es incluso problemático utilizar la categoría PE para el período en cuestión, ya que es justamente la crisis internacional de los años 30 la que ambienta buena parte de la reflexión académica y de la práctica gubernativa en materia de PE. Hablar de PE anterior a 1930, con el significado específico que hoy se adjudica a tal denominación, es en buena parte un anacronismo que no tiene por qué invalidar el ejercicio, pero obliga a tomar las precauciones propias del caso y hacer algunas aclaraciones. Si nos conformamos con considerar como PE a la orientación y acción económica de un gobierno, entonces ningún gobierno deja de tener una PE, ya que nunca existió un estado liberal puro en la historia, en tanto todo gobierno desarrolla algún grado de intervención respecto a la economía, por mínimo que sea, e incluso puede señalarse que las orientaciones no intervencionistas constituyen por sí mismas opciones de PE, no correspondiendo hablar en tales casos de ausencia de PE sino de una orientación liberal de la PE. De tal forma que, en esta acepción amplia del término, puede estudiarse la PE anterior a la inflexión de 1930³⁵.

Lo que aquí me propongo es poner en claro cuatro aspectos relativos al concepto de PE: ¿qué es?, ¿cuáles son los componentes y los tipos de políticas?, ¿cuáles son los actores involucrados en el proceso de su elaboración y aplicación?, y ¿cuál ha sido la evolución de las políticas económicas en el mundo capitalista (identificando las etapas y los fundamentos teóricos predominantes en cada momento)? Lo que sigue es una exposición sintética de parte de estas cuestiones. Se trata de un acercamiento sin pretensiones teóricas mayores; apenas una introducción a los asuntos planteados con el fin utilitario de orientar el estudio del tema de este trabajo.

³⁵ En este sentido, puede señalarse algunos ejemplos históricos y referencias bibliográficas que dan cuenta del uso del término y también del concepto antes de la depresión de los 30 y la adopción generalizada del keynesianismo en Europa y América. La NEP (Nueva Política Económica) puesta en práctica en Rusia en 1921, aludía inequívocamente a la PE. Algunos años antes Rudolf Hilferding se había referido al estudio científico de la PE en la introducción a su obra “El capital financiero” escrita en 1909 (Lichtensztein 1977, 34).

Partiendo de un concepto amplio y más o menos intuitivo se trataría de la acción económica del gobierno. Esto supone la existencia de ciertos objetivos, de un programa económico y la definición de los instrumentos adecuados para ejecutarlo. Pero también involucra un proceso complejo de adaptación a las circunstancias políticas, sociales y económicas, internas y externas, que condicionan las posibilidades que un gobierno tiene para aplicar su programa económico. Esto significa que para investigar la política económica en un período histórico se debe tender a las siguientes dimensiones: las medidas efectivamente tomadas, las ideas que las inspiraron, los objetivos propuestos, los instrumentos utilizados y los logros alcanzados. En resumen, y como guía para la observación: ideas, objetivos, medidas, aplicación y efectos.

Con la intención de precisar mejor el concepto en cuestión y a partir de este primer intento de definición, veamos algunas formulaciones realizadas por economistas estudiosos del tema. Para Jorge Notaro la política económica es *“la acción del Estado articulando instrumentos en función de objetivos, respondiendo a determinadas condiciones para lograr resultados en el proceso económico. El Estado, entonces, en su contexto, utilizando ciertas variables económicas para incidir sobre otras”*. (Notaro, 1984). En esta definición aparecen tres de los aspectos señalados en la introducción como parte de nuestro objeto de estudio. La política económica es: primero, la *acción* del Estado orientada a la intervención en el proceso económico; segundo, de acuerdo a ciertos *objetivos*; y tercero, según sean las condicionantes que emergen del *contexto*. O sea, objetivos y medidas (instrumentos) económicas en relación, antes y durante su ejecución, con el contexto (socio-político y económico, interno y externo).

Por mi parte agregaría que los objetivos y las medidas económicas de un gobierno no dependen solamente del contexto, sino que también están en relación con las concepciones más generales en las que se fundamenta la acción gubernativa, en las ideas tanto económicas como generales. En este sentido incluimos, en nuestro listado de puntos a considerar dentro del estudio de la política económica del batllismo, también el modelo de país del que el batllismo era portador. Este modelo de país es el fundamento del que emerge el programa económico del batllismo. Asimismo, en el plano de las ideas, agrego que la elaboración del programa económico está influida también por el pensamiento económico de la época tanto local como universal.

De tal forma que el estudio completo, si bien debe centrarse en la política económica estrictamente dicha (que incluye el programa económico con sus objetivos e instrumentos, y las medidas efectivamente tomadas), también debe considerar el modelo de país y el pensamiento económico que lo inspiran y fundamentan. Por último, debería incluirse el estudio de los efectos de la política económica efectiva, en tanto los objetivos y los instrumentos se van redefiniendo y ajustando sobre la marcha de acuerdo a los resultados parciales obtenidos. En la medida en que el proceso de elaboración y aplicación de la política económica es un proceso complejo que supone una retroalimentación permanente, a través de la evaluación, entre la ejecución y los resultados, el estudio de los efectos de las medidas adoptadas no constituye un momento posterior del análisis histórico-económico, sino que debe considerarse como parte del estudio de la política económica en el período observado. Reuniendo lo hasta aquí señalado, el estudio de la PE incluye: modelo de país, ideas económicas, programa económico (objetivos e instrumentos), medidas adoptadas y efectos de las mismas.

La última frase de la cita de Notaro es importante por sus implicaciones directas sobre el aspecto metodológico que aquí me preocupa, en tanto proporciona pistas útiles para la definición de la manera en que se debe llevar adelante la observación de la PE en el período que es objeto de este estudio. La PE, expresa Notaro, puede reducirse a variables económicas utilizadas por el Estado en cierto contexto con la intención de influir sobre otras variables. Esta manera de presentar las cosas tiene ventajas desde el punto de vista del análisis económico. La identificación de las variables en juego permite construir modelos que organizan las relaciones entre el conjunto de variables como sistemas. Estos modelos económicos aportan a su vez nuevos elementos tanto para la interpretación (descripción y explicación) como para la predicción del funcionamiento económico, desde el punto de vista de los efectos esperados de ciertas políticas económicas. Además, y esto es aun más importante para este estudio histórico, permite focalizar la investigación hacia ciertas dimensiones concretas, en la medida en que las variables son propiedades observables cuyo comportamiento puede ser, por tanto, estudiado a partir de su identificación.

Igualmente ilustrativo a los efectos del procedimiento de la investigación es la explicitación que Notaro hace de los pasos a seguir en el estudio de la política económica en un cierto período: *“El punto de partida será la caracterización de la*

política económica, presentando en forma sistemática las acciones Estado, explicitando los objetivos perseguidos y su prioridad, así como los instrumentos utilizados con determinada intensidad y dirección. Una política económica tiene vigencia durante cierto tiempo y su cambio se detecta por la observación de modificaciones en los elementos significativos o en su articulación” (Notaro 1984, 9). Surge aquí un índice claro del procedimiento de observación de la política económica. La caracterización de la misma requiere identificar los siguientes elementos: acciones del Estado, objetivos perseguidos, prioridades que los organizan, instrumentos utilizados, intensidad y dirección de los mismos. La periodización de la política económica requiere, por su parte, observar las modificaciones de sus componentes principales, o de la manera en que los mismos se interrelacionan. La identificación de cambios en alguno de estos dos sentidos permite identificar etapas en relación con las políticas económicas. En este caso, el período 1911-30 deberá ser confirmado como un recorte temporal pertinente desde el punto de vista de la política económica, así sujeto a una posible subperiodización.

Saliendo del concepto y definición operativa de la política económica, paso a la consideración del segundo aspecto anunciado al comienzo de este apartado (sus componentes y tipos). La política económica globalmente considerada refiere a objetivos generales definidos por el gobierno para su acción en el área económica y los instrumentos escogidos para alcanzarlos. Según sean los objetivos y alcances de los mismos, es posible distinguir distintos tipos de políticas económicas no necesariamente excluyentes entre sí. En tal sentido, es posible encontrar definiciones de política económica que se basan directamente en ciertos objetivos explícitos de la misma. Así, por ejemplo, la economista francesa Isabelle Waquet define a la política económica como *“el conjunto de las medidas tomadas por el estado para modificar la distribución de los recursos, regular la coyuntura y redistribuir el ingreso nacional”* (Waquet 1998, 41). En esta definición el centro no lo constituye un conjunto en principio indeterminado de objetivos y acciones económicas del Estado en cierto contexto, sino que son concretamente las medidas orientadas a la consecución de tres metas preestablecidas: distribución de recursos, regulación de la coyuntura y redistribución del ingreso.

Los autores citados, a partir de sus respectivas definiciones de PE, proponen criterios diversos para tipificarla. Waquet distingue tres tipos según a cuál de los tres objetivos por ella establecidos como definitorios de la PE apunten: las coyunturales (relativas al desempleo, la inflación y el desequilibrio comercial externo), las redistributivas (referidas a las desigualdades sociales) y las estructurales (relativas a apoyo a sectores prioritarios, modificaciones duraderas en el reparto entre las áreas pública y privada, y reglas de competencia) (Waquet 1998,41). Por su parte, Jorge Notaro, basado en una definición de PE más amplia que la de Waquet, presta atención a la articulación de ciertos objetivos (estabilización, reestructuración) con ciertos instrumentos (intervencionistas o no). A partir de esa combinación reconoce, en el período que aborda en su estudio (1968-1984), diversos tipos de PE: intervencionistas estabilizadoras, intervencionistas reestructuradoras (Notaro 1984, 16-25).

Otro criterio clasificatorio, generalmente utilizado en los análisis de PE, refiere a las áreas en las que la política económica opera, las que también pueden ser vistas como los instrumentos priorizados para alcanzar los objetivos³⁶. De acuerdo con este criterio es posible distinguir diversas políticas sectoriales, o instrumentos, que forman parte de la PE globalmente considerada: cambiaria, fiscal, comercial, salarial, monetaria, crediticia, arancelaria, etc. A su vez, cada una de ellas admite diversas modalidades que configuran otros tantos tipos de políticas: devaluacionistas o revaluacionistas (en el caso de la política cambiaria), inflacionistas o deflacionistas, expansivas o restrictivas (en el caso de la monetaria), progresivas o regresivas (en el caso de la tributaria), proteccionistas o aperturistas (en el caso de la arancelaria), etc. Desde una óptica similar pero más general, según el sector de la producción o de la economía a que esté dirigida la acción estatal, suele desagregarse la política económica en diversas políticas sectoriales: política industrial, política agraria, política comercial y política financiera.

En lo que respecta al estudio de la política económica en el período 1911-1930, se trabajará en la definición de los tipos de políticas identificables a lo largo del mismo. En esa búsqueda se recurrirá tanto al criterio de clasificación de acuerdo a los objetivos, como a los instrumentos y componentes involucrados, así como a la articulación de objetivos con instrumentos. Ello supondrá la identificación previa de tales objetivos,

³⁶ Los “Informes de Coyuntura” producidos por el Instituto de Economía de la Universidad de la República siguen este criterio en la presentación de sus análisis de la política económica.

instrumentos y componentes y el estudio atento a sus combinaciones.

Paso ahora al tercer aspecto propuesto al comienzo (trámite de elaboración y actores involucrados). En este punto se trata la problemática relativa al proceso de elaboración de la política económica en tanto política pública, fruto de un proceso político complejo del que toman parte múltiples actores políticos y sociales, junto a agentes económicos y funcionarios burocráticos. En definitiva, la política económica no se define sólo por sus objetivos e instrumentos, sino que el propio proceso de su elaboración y también de implementación condiciona tanto el resultado como los impactos. Sobre esta problemática se ha señalado la importancia de observar, en sí mismo, el proceso de elaboración e implementación de las políticas estatales *“desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales [...]”* (Aguilar Villanueva 1992, 10-11).

Se trata, pues, de incluir en el estudio de la PE no sólo la enumeración de los objetivos y los instrumentos, junto con la consideración del modelo y de las ideas, sino, también, la observación del trámite, o sea, del propio proceso de elaboración así como de implementación. En la medida en que la PE, e incluso el programa económico del gobierno, no es sólo fruto de sus ideas e intenciones, sino que depende también del contexto interno y externo, que impone condiciones, la observación del trámite de la misma es relevante por cuanto permite identificar la influencia de dichas constricciones de las circunstancias internas y externas. Entre otras cosas, la ubicación precisa de los actores que intervienen en dicho trámite es un aspecto más que se suma al estudio completo del tema. En la elaboración y aplicación de las políticas no intervienen sólo los funcionarios políticos y burocráticos. La complejidad de dicho proceso supone la participación directa e indirecta de otros actores políticos, económicos y sociales, nacionales y extranjeros (piénsese si no en los asuntos relativos a financiamiento externo y la incidencia de los acreedores internacionales). Por diversas vías, agentes económicos, grupos sociales organizados, intereses políticos y burocráticos inciden en el trámite de elaboración, aplicación y reelaboración de las políticas públicas; la política económica, entre ellas.

El período que aquí se aborda es especialmente indicado para un estudio de la PE atento al trámite de la misma y a los actores involucrados. A partir de 1916 el Uruguay ingresa en una etapa signada por un proceso político sumamente complejo, caracterizado por la negociación, los pactos y los compromisos que articulan diversos intereses políticos, económicos y sociales (en el anexo siguiente de este informe se profundiza en la caracterización de dicho período). En este marco el proceso de elaboración de políticas se vuelve también él complejo y esto vale muy especialmente para la política económica. Es por ello que cobra especial significación que el estudio de la política económica en el período que abordamos, y especialmente partir de 1916, preste atención al trámite y a los actores involucrados en el mismo.

Para completar los cuatro aspectos que pretende considerar este apartado, veamos ahora cómo han evolucionado las políticas económicas en el mundo. En esta investigación la mirada se centra en el Uruguay entre 1911 y 1930. Con la intención puesta en ubicar este período en una evolución general, hagamos una sumaria reconstrucción, a manera de esquema, de las etapas que es posible reconocer en la trayectoria de las políticas económicas en el mundo capitalista. El reconocimiento de etapas en esta evolución tiene una dimensión empírica, el comportamiento observable de los gobiernos en materia económica, y una dimensión teórica, ya que toda política económica se fundamenta en ciertos presupuestos de teoría económica. La historia del pensamiento económico acompaña la historia de la política económica (y viceversa) en un proceso mutuamente vinculado que tiene que ver tanto con la reflexión científica como con la experiencia práctica. Atendiendo a reunir en una misma periodización ambos elementos, teoría y política económica, se puede identificar tres grandes etapas en el mundo capitalista: la época del liberalismo, la fase keynesiana y la actual época post-keynesiana o neoliberal. Estas tres denominaciones que aluden inequívocamente a los marcos teóricos predominantes, tienen que ver, entre otras muchas cosas, a diferentes modalidades de la relación Estado-economía, estando estrechamente ligadas a la concepción global y al tipo de políticas económicas concretamente aplicadas en cada uno de estos períodos.

La primera etapa que abarca el período que va del abandono definitivo del mercantilismo en el siglo XIX a la crisis de 1929, tiene en la doctrina liberal su fundamento teórico. En el marco del análisis liberal clásico la *“política económica es*

inútil” (Waquet 1998, 42) y el Estado, que debe ser un Estado mínimo, dedicado exclusivamente a sus funciones primarias, no debe interferir en el mercado que tiende espontáneamente hacia el equilibrio. La acción estatal sí se justifica siempre que sea necesaria para romper las trabas al funcionamiento libre del mercado a que se aspira. Así fue que las “reformas liberales” que diversos países procesaron en el siglo XIX, paradójicamente supusieron un intervencionismo agudo del Estado, recurriendo, incluso, a elevados niveles de violencia para romper las resistencias sociales, por ejemplo campesina, frente a la implementación de las mismas. El fin de esta época liberal tuvo varios anuncios. La crisis de 1873 supuso una reacción proteccionista generalizada; la gran guerra de 1914 significó un profundo sobresalto para el viejo orden liberal que tardará aún en ser relevado pero que se verá sometido a variados cambios en la accidentada década del veinte. La conferencia internacional de Génova en 1922 buscó establecer una política monetaria concertada a nivel internacional, seguramente un anuncio del rol más decidido en materia económica que los estados, aun los más liberales, deberían asumir en tiempos de crisis. La crisis de 1929 y la depresión de los años treinta pusieron punto final a la época del liberalismo.

La teoría keynesiana fue el marco teórico de políticas decididamente intervencionistas en la economía. De la *“inutilidad”* pasamos a la época en que predomina la concepción de que *“la política económica es necesaria”* (Waquet 1998, 43). Para salir de la depresión los estados nacionales recurren a una batería de medidas de política económica que marcan la ruptura con la etapa anterior. Al estado mínimo, juez y gendarme, lo sustituye, después de la Segunda Guerra Mundial, el estado benefactor, fuertemente intervencionista en la economía y en la sociedad. El reino del keynesianismo y del estado benefactor coincidirán con la *“edad de oro”* (Hobsbawm 1995, 260-289) del capitalismo. Los treinta años que van de 1945 a 1975 fueron de acelerado crecimiento económico.

Esta fase expansiva del capitalismo se agotaría en los setenta y su fin ambientaría, a su vez, un nuevo viraje en la historia de la política económica. En 1971 la decisión del gobierno norteamericano de decretar la inconvertibilidad del dólar, así como su devaluación, ponía fin a una de las bases fundamentales del sistema monetario internacional nacido en la conferencia de Bretton Woods en 1944. Ese sistema que llegaba a su fin había constituido la base de estabilidad y previsibilidad monetaria sobre

la que se había producido la recuperación y luego el crecimiento acelerado del comercio mundial. En 1973, la decisión de incrementar el precio del petróleo por parte de los países miembros de la OPEP, alteró gravemente los costos de producción de las industrias, redujo la tasa de ganancia y retrajo la inversión privada dando lugar a una crisis capitalista de marcada significación. Estas dos crisis, la del dólar y la del petróleo, fueron las manifestaciones más visibles y ruidosas de un conjunto de transformaciones profundas en el patrón de desarrollo capitalista. Ese patrón que llegaba a su fin había estado en la base del crecimiento económico acelerado de las economías capitalistas desarrolladas, e incluso de algunas de las áreas periféricas, en la segunda posguerra. Las crisis de los años setenta y ochenta ambientaron el predominio del pensamiento neoliberal, que en ancas de la nueva derecha triunfante en algunos países del mundo desarrollado y de los organismos financieros internacionales, inspiró una nueva época en materia de PE. Las relaciones Estado-economía-sociedad afrontarán un momento de redefinición, en el contexto de la “reforma del Estado” que en sus versiones más radicalmente neoliberales es puro desmontaje del Estado intervencionista y en otras más moderadas refiere a su reformulación. Al igual que la depresión de los años treinta configuró el ambiente propicio para que el pensamiento keynesiano preexistente diera lugar a las políticas keynesianas, la crisis capitalista de los setenta constituyó el entorno en el que las ideas neoliberales, también previas a la crisis, inspirasen la redefinición de las políticas económicas hacia políticas neoliberales de reestructuración que se generalizarían en los ochenta y noventa.

Visto este panorama general, lo que interesa a los fines de nuestro trabajo es ubicar la política económica batllista en esta evolución de las políticas económicas a nivel internacional. Por su ubicación cronológica, corresponde a la fase final de la época liberal, cuando diversas conmociones (Primera Guerra Mundial, revolución rusa, crisis europea de posguerra) fueron pautando la crisis del viejo orden liberal decimonónico. Es evidente que el batllismo exhibe en sus notas esenciales, sobre todo a partir de 1911, un marcado intervencionismo y estatismo tanto en materia económica como social, que se corresponde no ya con los fundamentos propios de la época liberal, sino, más bien, con las políticas desplegadas en Europa occidental en los años veinte frente a la crisis de posguerra, verdaderas anticipaciones de las políticas económicas decididamente intervencionistas que inspiradas, en diversos grados, en el modelo keynesiano se desarrollaron allí y en Estados Unidos en la época de la depresión posterior a la crisis de

1929. Hay aquí una perspectiva interesante de análisis, referida a la ubicación del fenómeno batllista, desde el punto de vista de política económica, en el contexto internacional y en la evolución general de la política económica³⁷. Esto está a su vez vinculado al tema de las ideas, de las fuentes de inspiración teórica que, en combinación con el “modelo de país”, fundamentaban el programa económico del batllismo. En particular en el punto 4 de este informe se comienza a avanzar en el estudio del pensamiento económico de la época en Uruguay.

³⁷ Asimismo, este tema se puede vincular a la frecuentemente invocada condición de “país nuevo” por tardíamente ingresado al mercado mundial y por ello rezagado en su desarrollo capitalista. Este atraso relativo, referido evidentemente a la condición desarrollada de las economías europeas y norteamericana, fue tempranamente esgrimido como fundamento del necesario abandono del liberalismo prescindente y el impulso del protagonismo estatal en la conducción económica como único camino para ponerse a tiro de las ricas economías de los países viejos.

ANEXO 2. EL BATLLISMO Y SUS ETAPAS

Los autores de la “Historia económica del Uruguay” (Millot y Bertino 1991 y 1996) escogieron el año 1911 como punto de inflexión para iniciar el estudio del período batllista. Este recorte temporal se fundamentó en la convicción de que el acceso del batllismo al gobierno en 1903 no supuso en sí mismo un cambio trascendente desde el punto de vista de la conducción económica del país, más allá de sus implicancias estrictamente políticas. La misma se habría inscrito, en esencia, dentro de las prácticas liberales predominantes en el siglo XIX. No habría sido sino hasta 1911, cuando el batllismo comenzó a desplegar una política decididamente intervencionista y reformista, que se operó una inflexión que amerita la consideración de un nuevo período para la historia económica con la suficiente especificidad como para ser estudiado por separado.

Con respecto a la elección de 1930 como año de cierre del período de estudio, cabe señalar que a partir de entonces se verifica un claro viraje en la PE. Luego de más de una década de aletargamiento del desempeño reformista, la alianza del Batllismo (que pronto se denominaría “neto” para distinguirse de los “terristas”) y el Nacionalismo Independiente (antiherrerista) generó las bases políticas que permitieron la formulación y aplicación de una batería de medidas en respuesta ante la crítica situación del sector externo de la economía que se arrastraba desde los últimos años veinte. Desde 1931 el Consejo Nacional de Administración, en cuyo seno opera la alianza política antes mencionada, será la usina impulsora de un conjunto de orientaciones económicas constitutivas de una nueva política económica de signo intervencionista y reformista.

Existen otras periodizaciones. El tratamiento de nuestro objeto de estudio en su dimensión de proceso histórico que, como tal, involucra distintas etapas, es lo que conduce a la necesidad de subperiodizar el período batllista que se estudia, atendiendo a las continuidades, pero también, y fundamentalmente, a los puntos de inflexión. A partir del reconocimiento de esos momentos de cambio, es que se puede delimitar etapas diversas dentro de un mismo período. Existen varias y diversas formulaciones al respecto para el caso del batllismo.

La historiografía uruguaya no maneja un único criterio de periodización para lo que usualmente se denomina “período batllista”, en referencia a las tres primeras décadas del siglo XX. Las diferencias tienen que ver tanto con la subperiodización interna de este período como con los propios límites temporales del mismo. El ejercicio de periodización supone identificar puntos de inflexión relevantes que, a juicio del investigador, ameritan la distinción de etapas o subetapas diferenciables. Se trata de un ejercicio de quien investiga, no surge espontáneamente de la realidad; esos puntos de inflexión deben ser definidos por el estudioso. Esto lleva a que el tema de la periodización, para cualquier período histórico, sea en sí mismo un problema a resolver.

En el caso concreto del batllismo, se han propuesto distintas periodizaciones según se centre la mirada en el proceso político o en el proceso económico, con variantes a su vez en cada uno de ellos. Una periodización centrada en los aspectos políticos divide el “período batllista” o el “reformismo batllista” en dos etapas: el “primer batllismo” entre 1903 y 1916, y el período de la “república conservadora” entre 1916 y 1933 con el “alto de Viera” en 1916 como punto fundamental de inflexión (Caetano y Rilla 1994). Aun compartiendo la misma periodización anterior para la evolución política, al considerar específicamente la evolución económica, Benjamín Nahum distingue dos grandes períodos que divergen con los anteriores: de “expansión y auge” entre 1905 y 1920, y de “recuperación y crisis” entre 1920 y 1930. Estos dos momentos quedan delimitados a partir de los siguientes puntos de inflexión: el inicio de la producción frigorífica nacional, la crisis de posguerra y el impacto de la crisis mundial de 1929 (Nahum 1975, 1995, 1999).

También desde un enfoque atento al proceso económico, pero concebido desde una dimensión más teórica, de corte modelística, Mario Bucheli (ANE 1984) ha propuesto una periodización que incluye, pero trasciende ampliamente, el período batllista: la etapa de predominio del *“modelo de desarrollo hacia fuera”* de 1830 a 1914, la *“etapa de transición”* de 1914 a 1931 y la etapa de predominio del *“modelo desarrollo hacia adentro”* de 1931 a 1974. Bucheli fundamenta esta periodización en los conocidos modelos interpretativos cepalinos para identificar dos grandes períodos separados por una interfase de transición que va del abandono del patrón oro en 1914 a la adopción de las primeras medidas anticíclicas en 1931. De esta forma, el período batllista quedaría dividido entre el primer modelo y la etapa de transición hacia el

segundo. José Claudio Williman (Williman 1994), por su parte, ha aceptado esta periodización modélica, aunque corriendo el inicio del período de transición hacia 1911 con el comienzo de la política más claramente intervencionista de la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez. Ese mismo año (1911) es el punto de inflexión escogido por Magdalena Bertino y Julio Millot (Bertino y Millot 1996), quienes consideran que es a partir de entonces que se despliega la política reformista del batllismo.

Una revisión y discusión completa de este problema de la periodización de la etapa batllista de la historia del Uruguay, así como de todas las soluciones que diversos investigadores (historiadores, economistas, sociólogos y más recientemente politólogos) han aportado al tema desde sus variadas ópticas, insumiría un buen tiempo y dedicación y excedería largamente el objeto de este informe. En lo que resta de este apartado me limitaré a resumir los argumentos principales que se han dado como fundamento de la subperiodización actualmente más utilizada entre los historiadores: la que divide al período batllista en dos etapas definidas a partir del “alto de Viera” de 1916. Dicho suceso inauguraría un subperíodo denominado y caracterizado como “república conservadora” (1916-1929), diferenciado del primer subperíodo que ha pasado a denominarse “primer batllismo” (1903-1916). La “república conservadora” terminaría hacia 1928-29 con la emergencia de lo que Raúl Jacob ha denominado “segundo impulso batllista”.

Como se señaló anteriormente otro ha sido el criterio de subperiodización adoptado por Bertino y Millot para la obra en que este trabajo se inscribe, por lo que la consideración de la formulación y fundamentos de la antes mencionada es de interés a efectos de contrastar con los resultados de esta investigación. Pasemos, pues, al repaso sumario de dichos argumentos. En lo referente a la forma de presentación de los mismos he optado deliberadamente por exponerlos mediante algunas citas directas de los autores que las formulan en lugar de hacerlo indirectamente a través de mi comentario. Mi tarea ha consistido, así, únicamente en relevar las opiniones, ordenarlas y presentarlas, atendiendo a cubrir los matices constatados entre diversos autores y a reconstruir el itinerario que los conceptos de “primer batllismo” y “república conservadora” han seguido en nuestro medio.

José Pedro Barrán sintetizó el cambio interpretativo que esta periodización ha introducido en los siguientes términos: “[...] *los análisis históricos sobre la vida política nacional han supuesto, por lo general, que el período batllista abarcaba las tres primeras décadas del siglo XX y han considerado 1916 simplemente como un hito político que no alcanzó a cuestionar en su esencia la hegemonía del batllismo. El análisis pionero del historiador sueco Goran Lindhal en 1960, ya permitió percibir las grietas de este enfoque. Caetano sugiere cortes cronológicos más acordes con la riqueza del acontecer. El período batllista (1903-1933) debe pluralizarse: hay un primer impulso (1903-1916) seguido de una «república conservadora» (1916-28 ó 29) y ésta de un «segundo impulso reformista», según precisa expresión que Raúl Jacob acuñó en 1982*” (Barrán, “Prólogo” en Caetano 1992, 10).

En verdad, el recorrido historiográfico al que alude Barrán tiene algunos mojones intermedios fundamentales entre Lindhal 1960 y Caetano 1992, de los que el propio Barrán junto a Nahum son los artífices principales. Repasando brevemente el itinerario de esta “nueva” periodización de las primeras décadas del siglo XX uruguayo, su origen se puede ubicar en la reinterpretación del “alto de Viera”³⁸. Es la evaluación del significado de la derrota electoral del batllismo en las elecciones de convencionales de julio de 1916 y del subsiguiente “alto” lo que lleva a considerar ese hecho como la bisagra entre dos etapas o subetapas diferenciadas. Esta interpretación del “alto de Viera” fue expuesta en 1975 por Benjamín Nahum, caracterizándolo como “*un notorio viraje de la política gubernamental en materia económica y social buscando el apoyo de las fuerzas conservadoras del país [...]*” (Nahum 1975, 78-79). Al asignar una denominación para esta nueva etapa y caracterizarla en sus claves fundamentales, Nahum habla de “*la política de compromiso*”, limitándola al tramo 1919-1930 y describiéndola como un fenómeno esencialmente político de transacciones que suponían mediatizaciones programáticas entre el batllismo y los demás grupos colorados y entre

³⁸ El origen de la denominación “alto de Viera” proviene de las palabras utilizadas por Feliciano Viera, entonces Presidente de la República, en su mensaje a la Convención Nacional del Partido Colorado (12/08/16): “*Las avanzadas leyes económicas y sociales sancionadas durante los últimos períodos legislativos han alarmado a muchos correligionarios y son ellos los que nos han negado su concurso en las elecciones del 30. Bien, señores, no avancemos más en materia de legislación social y económica; conciliemos el capital con el obrero. Hemos marchado bastante aprisa; **hagamos un alto** en la jornada. No patrocinemos nuevas leyes de esa índole y aun paralicemos aquellas que están en tramitación en el cuerpo legislativo, o por lo menos si se sancionan que sea con el acuerdo de las partes interesadas ...*” (Nahum 1975, 79). (Subrayado del autor).

blancos y colorados (Nahum 1975, 100).

Algunos años después de esta resignificación del “alto de Viera”, el mismo Benjamín Nahum, en coautoría con José Pedro Barrán, introduce el concepto de “república conservadora”³⁹ para denominar al período posterior al “alto”. A propósito de las consecuencias del “alto de Viera” ambos autores señalaban entonces que *“Luego del virulento reformismo que el Uruguay conoció entre el 1º de marzo de 1911 y el 30 de julio de 1916, comenzó a vivir su primera experiencia de república conservadora a partir de la formulación del «alto» el 2 de agosto sobre todo de los ministerios [...] de setiembre y noviembre de 1916 [...]”* (Barrán y Nahum 1987, 112). Esta “república conservadora” se define en una doble y paradójica clave política y económico-social: el freno del reformismo económico y social y la consolidación y profundización de la democracia política que desde entonces se volverían señas perdurables: *“Así, a la república reformista sucedió la república democrática y conservadora. En este sentido, 1916 fue el fin del sueño radical [...] ni el reformismo social ni la consolidación de la democracia política pasaron en vano [...] se transformaron en las nuevas líneas de larga duración de la historia del país en el siglo XX [...]”* (Barrán y Nahum 1987, 125-126).

Unos años después, Gerardo Caetano retoma estos señalamientos de Barrán y Nahum y profundiza en el estudio específico del fenómeno denominado y caracterizado como “república conservadora”: *“[...] a partir de 1916 se abrió en el país un período signado por dos fenómenos de gran significación: la implantación honda de la democracia política y la consolidación del bloqueo al impulso reformista del primer batllismo [...] la democracia política se consagraba en el país con el costo del freno a la democracia social [...]”*. Caetano fue un poco más allá al sostener que el cambio que se ha producido tiene tal relevancia que es incluso discutible la validez de incluir dentro de la “época batllista” la época posterior a 1916 y propone denominar “época vierista”

³⁹ A propósito del uso historiográfico de la expresión “república conservadora”, Barrán señala (Caetano 1992, 7) que no se trata de una originalidad uruguaya: la historiografía argentina ha denominado “república conservadora” al período comprendido entre 1880 y 1916, aunque en ese caso la dimensión política del concepto es exactamente contraria a la que se le ha dado para el caso uruguayo: la república conservadora argentina lo es por su carácter oligárquico en materia política y su final en 1916 está asociado a la ruptura del orden político excluyente con la democratización que se opera a partir del ascenso del radicalismo al poder con Hipólito Yrigoyen a la cabeza. Este señalamiento de Barrán es conceptualmente coincidente con la caracterización que Tulio Halperín (1986, 360-366) hace del período de “madurez del orden oligárquico” en referencia a esta etapa de la historia argentina.

al período 1919-1925 (Caetano 1992, 11-15).

En resumen, como puede observarse a través del recorrido historiográfico que he intentado reconstruir, más allá de las denominaciones utilizadas, a la hora de caracterizar la nueva etapa todas las obras mencionadas se mueven dentro de un mismo marco conceptual: la idea de que hacia 1916 se abre una nueva etapa dentro del período batllista, resultante del “alto de Viera” y caracterizada por un doble fenómeno político y económico-social (freno reformista e impulso democratizador). La noción de “república conservadora” introducida por Barrán y Nahum en 1987 y desarrollada luego por Caetano, da cuenta de la identificación de ese momento diferente del “primer batllismo”. Caetano insinúa un cuestionamiento a la pertinencia de denominar a todo el período 1903-1933 como “batllista”, pero en los hechos no la abandona⁴⁰.

En el marco de esta investigación se tendrá en consideración esta problemática de la periodización y eventualmente se podrá aportar nuevos elementos para la mejor resolución de la misma. El punto de comienzo de este estudio es 1911, por lo que estamos relativamente impedidos de considerar en toda su extensión el período que es objeto de las reflexiones citadas; en todo caso, esta indagatoria permitirá evaluar con nuevos elementos el viraje de 1916, la pertinencia de caracterizar un período “conservador” a partir de ese año, así como de un rebrote “reformista” hacia el final de la década del 20, desde el ángulo específico con que aquí se estudia el período, el de la evolución económica.

⁴⁰ En su obra conjunta con José Rilla, “*Historia contemporánea del Uruguay*” aparecida más tarde, todo el período 1903-1933 es denominado “reformismo batllista” aun cuando se distingue entre el “primer batllismo” y la “república conservadora”.

ANEXO 3. EDUARDO ACEVEDO Y MARTÍN C. MARTÍNEZ

Eduardo Acevedo Vázquez (1857-1948) tuvo un papel relativamente destacado en la conducción económica en el período, siendo convocado en varias oportunidades para ponerse a la cabeza de nuevos emprendimientos: integrante de la primera Comisión Financiera del puerto de Montevideo en 1901 y de nuevo en 1913; primer ministro de Industrias, Ganadería y Agricultura entre 1911 y 1913; Director del Banco de la República –BROU– desde 1915; primer Presidente de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland –ANCAP– entre 1931 y 1933. Además desarrolló una amplia actividad educativa (académica e institucional), sobre todo universitaria: Profesor en la Cátedra de Economía Política y Finanzas de la Facultad de Derecho entre 1888 y 1907 cuyas clases recopiladas y revisadas se publicaron como libro en 1930 bajo el título “Economía política y finanzas”; Rector de la Universidad de la República entre 1904 y 1907; primer Presidente del Consejo de Enseñanza Primaria y Normal desde 1924. Tuvo también una profusa actuación periodística: redactor de “La Razón” y “El Siglo” desde 1887; director de “El Siglo” entre 1889 y 1900 y entre 1914 y 1915; director de “El Tiempo” entre 1905 y 1907. Su producción bibliográfica relacionada completa o parcialmente a temas económicos incluye: “Anales Históricos del Uruguay” (1933-36), “Notas y apuntes. Contribución al estudio de la historia económica y financiera de la República Oriental del Uruguay” (2 tomos, 1903), “Notas editoriales de El Siglo y La Razón” (10 tomos), “Economía política y finanzas” (1930), “En el Ministerio de Industrias” (proemio de mensajes al parlamento), “Temas de legislación obrera y financiera” (2 tomos, 1915), “Construcción del puerto de Montevideo” (?), “Grandes aspiraciones nacionales” (?), “Programa de un tratado de libre cambio panamericano” (1917).

Martín C. Martínez (1859-1946) desarrolló actividad académica universitaria, pero su trayectoria luce especialmente en la arena política partidaria y de gobierno. En 1881 recibió el título de Doctor en Jurisprudencia, mostrando, desde entonces, las que serían las dos preocupaciones fundamentales de su quehacer y reflexión: el derecho y la política, por un lado, y los asuntos económicos, por otro: al recibirse de abogado su tesis versó sobre “la teoría evolutiva del valor de la tierra”. Desde 1882 ocupó la cátedra de Derecho Natural y más tarde la de Derecho Internacional Público. Los asuntos jurídico-

políticos y los económicos compartían sus preocupaciones fundamentales. En el área jurídica y política fue un reconocido experto y negociador: portavoz principal del Partido Nacional en la Convención Nacional Constituyente de 1916, integró el “grupo de los ocho” donde se gestó el acuerdo batllista-nacionalista para la primera reforma constitucional, siendo uno de los artífices de la reformulación institucional de 1917. En materia económica fue por larguísimos años el experto económico entre los políticos nacionalistas. Cualquier rápida mirada a las actas de los debates parlamentarios que recojan discusiones sobre temas económicos y financieros, muestra al lector no sólo su amplia formación y actualizada información nacional e internacional, sino también el respeto que sus pares, tanto blancos como colorados, le tenían en esa materia. Su trayectoria político-partidaria se inició en 1890 cuando se integró al Partido Constitucional hasta su disolución. Hacia 1894 participó de la fundación de la Unión Cívica. Fue en filas blancas donde desarrolló la mayor parte de su militancia partidaria, a partir de su integración al Partido Nacional en 1906. Cuando en 1930 se produce la ruptura entre el Herrerismo y el Nacionalismo Independiente, forma parte de esta última corriente. Desde 1932 no desarrolló actividad política hasta que en 1942 fue el candidato presidencial del Partido Nacional Independiente. Su gestión de gobierno, tanto a nivel legislativo como ejecutivo, fue amplia: en 1898 participa del Consejo de Estado instalado en forma provisoria luego del golpe de Juan Lindolfo Cuestas; ese mismo año inicia su actividad parlamentaria, al resultar electo diputado por Salto; en 1903 José Batlle y Ordóñez lo designa como ministro de Hacienda, cargo al que renunciará en 1904 a raíz de las circunstancias políticas que rodean la revolución saravista de aquel año; en 1905 es designado diputado por Minas; en 1914 vuelve a la cámara de diputados; en 1916 es electo constituyente; el mismo año, el Presidente Feliciano Viera lo designa ministro de Hacienda, cargo que ocupó por muy poco tiempo; en 1917 senador por Cerro Largo; en 1918 senador por Florida; entre 1919 y 1921 integra el Consejo Nacional de Administración; entre 1921 y 1925 senador por Florida; en 1925 vuelve a integrar el Consejo Nacional de Administración. Aunque su participación en los debates económicos de la época fue activísima, parece que su pensamiento debería rastrearse fundamentalmente a través de la prensa y las actas parlamentarias, ya que su prolífica intervención no se ve reflejada en su producción bibliográfica sobre temas económicos, la cual se limita a “La teoría evolutiva del valor de la tierra” (tesis doctoral, 1890) y “La renta territorial” (1918).

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992): “La hechura de las políticas”, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Amido, Gloria y otros (1983): “Bibliografía económica uruguaya (1900-1933)”, CLAEH.

ANE (Academia Nacional de Economía) (1984): “Contribución a la historia económica del Uruguay”, Academia Nacional de Economía, Montevideo.

Ardao, Arturo (1951): “Batlle y Ordóñez y el positivismo filosófico”, Ediciones Número, Montevideo.

Ardao, Arturo (1968): “Espiritualismo y positivismo en el Uruguay”, Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo (primera edición: 1950, Fundación de Cultura Económica, México).

Balbis, Jorge y otros (1991): “El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos”, CLAEH-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barrán, José Pedro (1998): “La espiritualización de la riqueza. Catolicismo y economía en Uruguay: 1730-1900”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1972): “Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904”, tomo 4 de la serie “Historia rural del Uruguay moderno”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1977): “La prosperidad frágil (1905-1914)”, tomo 5 de la serie “Historia rural del Uruguay moderno”, EBO, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1977): “La civilización ganadera bajo Batlle (1905-1914)”, tomo 6 de la serie “Historia rural del Uruguay moderno”, EBO, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1983): “Las primeras reformas, 1911-1913”, tomo 4 de la serie “Batlle, los estancieros y el imperio británico”, EBO, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1985b): “Crisis y radicalización, 1913-1916”, tomo 6 de la serie “Batlle, los estancieros y el imperio británico”, EBO, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1984): “El problema nacional y el Estado: un marco histórico”, en CINVE “La crisis uruguaya y el problema nacional”, EBO-CINVE, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1987): “La derrota del reformismo, 1916”, tomo 8 de la serie “Batlle, los estancieros y el imperio británico”, EBO, Montevideo.

Barrán, José Pedro y **Nahum**, Benjamín (1985): “Un diálogo difícil, 1903-1910”, tomo 2 de la serie “Batlle, los estancieros y el imperio británico”, EBO, Montevideo.

Benvenuto, Luis Carlos (1969): “La quiebra del modelo”, Enciclopedia Uruguay, N° 48, Editores Reunido y Editorial Arca, Montevideo.

Bertino, Magdalena-**Tajam**, Héctor (1999): “El PBI uruguayo, 1900-1955”, Instituto de Economía, Montevideo.

Bértola, Luis (1998): “El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones”, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Bértola, Luis (1991): “La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961”, CIEDUR-FCS, Montevideo.

Bértola, Luis (2000): “Ensayos de historia económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990”, Ediciones Trilce, Montevideo.

Bértola, Luis-**Calicchio**, Leonardo-**Schonebohm**, Dieter (1995): “El modelo del primer batllismo y su crisis: una reconsideración desde los salarios y el gasto público”, inédito.

Caetano, Gerardo (1992 y 1993): “La república conservadora (1916-1929)”, 2 tomos, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Caetano, Gerardo y **Rilla**, José (1994): “Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur”, CLAEH-Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Fernández Prado, Federico (1991): “Acercamiento a las raíces doctrinarias y filosóficas del batllismo”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Finch, Henry (1980): “Historia económica del Uruguay contemporáneo”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Franco, Rolando-**Solari**, Aldo (1983): “Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política”, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Frega, Ana-**Trochon**, Ivette (1991): “Los fundamentos del estado empresario (1903-1933)”, Cuadernos del CLAEH, No. 58-59, págs. 115-137, Montevideo.

Frega, Ana-**Trochon**, Ivette (1989): “Estado y economía en el Río de la Plata a comienzos del siglo XX: ganadería, agricultura y capital extranjero”, en Autores varios “El reformismo en contrapunto. Los procesos de modernización en el Río de la Plata (1890-1930)”, CLAEH-EBO, Montevideo.

Frega, Ana-**Trochon**, Ivette-**Maronna**, Mónica (1985): “La reforma del agro: una encrucijada para el batllismo (1911-1933)”, tomos I y II, Serie Investigaciones, N° 44 y N° 45, CLAEH, Montevideo.

Halperín, Tulio (1986): “Historia contemporánea de América Latina”, Alianza Editorial, Madrid.

Hobsbawm, Eric (1995): “Historia del siglo XX”, Crítica, Barcelona (primera edición inglesa 1994).

Jacob, Raúl (1988): “Modelo batllista, ¿variación sobre un viejo tema?”, Proyección, Montevideo, 1988.

Jacob, Raúl (1981): “Breve historia de la industria en Uruguay”, FCU, Montevideo.

Jacob, Raúl (1996): “Más allá de Montevideo: los caminos del dinero”, Arpoador, Montevideo.

Jacob, Raúl (1989): “La industrialización anterior a 1930: crónica de un debate nunca realizado”, en Martín Buxedas y Raúl Jacob “Industria uruguaya: dos perspectivas”, CIEDUR-FCU, Montevideo.

Lichtensztein, Samuel (1977): “Enfoques y categorías de la política económica”, Mimeo.

Lindhal, Goran (1971): “Batlle. Fundador de la democracia”, Arca, Montevideo, 1971 (primera edición en inglés 1960).

Millot, Julio (1993): “Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo (1943-1959)”, UM-FCS, borrador inédito.

Millot, Julio-**Bertino**, Magdalena (1991 y 1996): “Historia económica del Uruguay”, 2 tomos, FCU-Instituto de Economía, Montevideo.

Monreal, Susana (1992): “Influencia de los krausistas “belgas” en la redefinición de las funciones del Estado en el Uruguay 1875-1915”, Estudios de ciencias y letras, N° 22, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1975): “La época batllista (1905-1929)”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1995): “Manual de historia del Uruguay”, tomo 2 (1903-1990), Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1999): “Breve historia del Uruguay independiente”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1993): “Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1997): “Cuando fuimos ricos... El crédito uruguayo a Inglaterra y Francia en 1918”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Notaro, Jorge (1984): “La política económica en Uruguay (1968-84)”, CIEDUR-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Panizza, Francisco (1990): “Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista”, EBO, Montevideo.

Pelúas, Daniel-**Piffaretti**, Alfredo (1999): “Ideología batllista. Componentes y modelo”, Solaris, Montevideo.

Real de Azúa, Carlos (1964): “El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Rilla, José (1992): “La mala cara del reformismo. Política e impuestos en el Uruguay (1903-1916)”, Arca, Montevideo.

Vanger, Milton (1991): “El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915”, Arca-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (edición original en inglés University Press of New England, Hannover, Estados Unidos, 1980; primera edición en español EBO/Arca, Montevideo, 1983).

Vanger, Milton (1992): “José Batlle y Ordóñez. El creador de su época (1902-1907)”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1992 (edición original en inglés Harvard University Press, Cambridge; Massachusetts, 1963; primera edición en castellano Eudeba, Buenos Aires, 1968).

Vázquez, Javier (1998): “Batlle, democracia y reforma del estado” (segunda parte), Serie Historia uruguaya - Los hombres N° 13, EBO-La República, Montevideo.

Waquet, Isabelle (1998): “Política económica”, en Cuadernos de Actualidad Internacional (Selección de artículos publicados por la Documentation Française), N° 17, Ed. Trilce, Montevideo.

Williman, José Claudio (h.) (1994): “Historia económica del Uruguay”, segunda parte “1900-1930”, Editorial Fin de Siglo, Montevideo (primera edición 1986).

Zubillaga, Carlos (1982): “El reto financiero. Deuda externa y desarrollo en Uruguay (1903-1933)”, CLAEH-Arca, Montevideo.