

EMPRESARIADO Y POLÍTICA
1915-1945

Nelly Da Cunha

Documento On Line Nº 8/Reedición
Febrero 2012

ISSN: 1688-9037

documentos de trabajo



Esta serie de reediciones tiene por objeto presentar, en un nuevo formato digital, antiguos documentos de trabajo del Programa de Historia Económica y Social publicados como Documentos de Trabajo de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales entre los años 1993 y 2011.

© Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400

Fax: (+598) 24102769

Da Cunha, Nelly
EMPRESARIADO Y POLÍTICA
1915-1945

Documento On Line Nº 8/Reedición
Febrero 2012

ISSN: 1688-9037

DF
MH 00008-E1

MPV 512

EMPRESARIADO Y POLITICA 1915 - 1945

Nelly Da Cunha

Unidad Multidisciplinaria
Facultad de Ciencias Sociales
DT/Nº 15
1994

PIHESUC

(Programa de Investigación en Historia Económica y Social del Uruguay Contemporáneo)

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Edificio 1403 p. 3 11200 Montevideo - Uruguay
T. (598-2) 43 53 60/61 - Fax (598-2) 43 19 17

EMPRESARIADO Y POLITICA 1915 - 1945

Nelly Da Cunha

Unidad Multidisciplinaria
Facultad de Ciencias Sociales
DT/Nº 15
1994

**EMPRESARIADO Y POLITICA 1915-1945:
EL DESEMPEÑO DE ALGUNAS GREMIALES**

**Introducción
Metodología**

Lo político y lo gremial

**Los partidos políticos, las gremiales y el
aparato estatal**

Gremialistas-conservadores

**Hacia una interpretación del manejo del Estado
a través de los Entes**

**Anexo I Listado de Directivos-Políticos desde
1915 a 1945. Por partido y por sector.**

**Anexo II Listado de Directivos en
los Entes Autónomos.**

Introducción

El objetivo de esta investigación es examinar el comportamiento y relacionamiento de los partidos políticos, de las gremiales empresariales y del Estado. Tarea preliminar fue la de establecer la filiación partidaria de los directivos de algunas gremiales empresariales que ocuparon cargos gubernamentales durante el período 1915-45.¹ Además del partido político, se buscó el sector al que pertenecían los dirigentes miembros del Poder Legislativo, del Ejecutivo y de los Entes Estatales.²

Metodología

Debido a las dificultades que presentó el manejo de las fuentes nos referiremos brevemente a éstas.

En base al listado de directivos de las gremiales, relevamos en el "Gran Almanaque del Siglo" la presencia de aquellos en la administración de los Entes Estatales. Como veremos más adelante, en los casos en que sólo desempeñaron estos cargos, fue prácticamente imposible conocer su filiación partidaria. El partido y sector, surgen de la consulta de la compilación sobre los resultados electorales de 1925 a 1946 realizada por Julio Fabregat.³

Resta por aclarar que: 1) la fuente utilizada tiene la dificultad de presentar a los candidatos con el sub-lema identificato-

¹ Las gremiales abordadas para este estudio fueron: Asociación Rural (ARU), Asociación de Consignatarios de Ganado (ACG), Centro de Navegación Transatlántica (CNT), Cámara Nacional de Comercio (CNC), Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP), Federación Rural (FR) y Unión Industrial Uruguaya (UIU). A excepción del Centro de Navegación Transatlántica, el resto de las gremiales fueron objeto de estudio por un grupo de investigadores en el departamento de Historia del Uruguay de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En dicho estudio fueron relevados los directivos que ocuparon cargos en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo. En éste, relevamos a los directivos que ocuparon cargos en los Entes Estatales.

Ver: "Gremiales empresariales" Ferrando, Leonel. Unión Industrial Uruguaya, Cures, Oribe Cámara de Comercio, Lacuesta, Miricla, Cámara Mercantil, da Cunha, Nelly, Federación Rural, Campodónico, Rossana, Asociación Rural, Ezcurra, Isabel, Asociación de Consignatarios de Ganado. Textos Auxiliares para el estudio de la Historia, Mdeo., Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1992.

² Nos referimos a: Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, Administración Nacional de Puertos, Usinas y Telégrafos del Estado, Banco Hipotecario del Uruguay, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado.

³ Julio Fabregat, "Elecciones uruguayas. (Febrero de 1925 a Noviembre de 1946)" Montevideo, Poder Legislativo, 1950.

rio, particularidad que resulta bastante ambigua si pretendemos conocer el sector a que pertenecían. 2) los cargos disputados en los comicios eran los del Poder Ejecutivo y Legislativo (y de las Juntas Departamentales). La provisión de los directorios de los Entes no era efectuada por vía electoral (sino por acuerdos interpartidarios o normas constitucionales). 3) Dicha fuente parte de las elecciones de 1925, en cambio nuestro estudio de 1915. 4) En los cuadros sólo figuran los partidos a los que pertenecieron los directivos-políticos y no se menciona el resto del sistema partidario.

Debido a estas dificultades hemos complementado la información con la consulta del diario "El País" y de bibliografía referente al tema. ⁴

La información obtenida ha sido ordenada en dos listados (Anexo I y II). El primero contiene los Directivos-políticos identificados por filiación partidaria y los cargos que ocuparon en el siguiente orden:

- 1- gremial a que pertenecieron.
- 2- nombre del directivo - político.
- 3- partido.
- 4- sector.
- 5- Poder Ejecutivo.
- 6- Poder Legislativo.
- 7- Ente Autónomo.

El segundo contiene los directivos de gremiales que ocuparon cargos en los Entes Autónomos.

Sin pretensión de hacer un análisis del sistema partidario, anotaremos algunas peculiaridades del panorama de esos años. Dado a que en el Partido Colorado las fracciones "riveristas" y "sosistas" aparecían en algunas elecciones como sub-lemas y en otras como lema o partido (siempre colorados), hemos adoptado como criterio general para confeccionar el listado (Anexo I), tomarlos siempre como sectores. En nuestro estudio lo que importa es la pertenencia al mismo, independientemente del rango de "partido" que por otra parte

⁴ "El País". 26 de Enero al 28 de febrero de 1994. (Directorios del Partido Nacional Independiente).

Sobre la bibliografía consultada nos referimos fundamentalmente a: Gerardo Caetano, "La República Conservadora. La Guerra de las posiciones. 1926-1929" T.II, Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 1993.

muchas veces fue circunstancial.

Con el Partido Nacional las dificultades son otras. Antes de 1931, año de la división electoral del nacionalismo, el herrerismo no aparecía con límites definidos. Si bien desde 1925 los Blancos Radicales votaron fuera del lema, este hecho no contribuye a aclarar la realidad de los que siguieron integrando el nacionalismo. Por lo que cuando contamos sólo con la información proporcionada por elecciones anteriores a 1931, los directivos-políticos nacionalistas aparecen en el listado con el sub-lema electoral identificatorio sin mención del sector.

Lo político y lo gremial

El alcance y los límites de lo político y lo gremial en el S.XX uruguayo han sido analizados con variadas ópticas. En una apretada síntesis, y basándonos en algunos estudios, trataremos de distinguir las líneas primordiales que han subrayado algunos investigadores sobre el relacionamiento de las gremiales empresariales con el Estado y con los partidos políticos.

Tanto Gerardo Caetano como Jorge Luis Lanzaro parten del supuesto de la "centralidad partidaria" o "partidocracia" en el manejo del Estado, o dicho en otras palabras, de la superioridad del sistema partidario sobre las otras formas de poder, entre las que se cuentan las gremiales empresariales, llamadas también cámaras o corporaciones empresariales.⁵

Como corolario de esta superioridad, se destaca la debilidad de los otros sectores, particularidad que diferencia al Uruguay de otros países de América en los que la existencia de oligarquías supuso, según expresión de Carlos Real de Azúa, **"...una hegemonía económico-social de los sectores empresarios agrocomerciales y su entrelazamiento con la Iglesia y las fuerzas armadas como factores de**

⁵ Caetano, Gerardo. "Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo, 1900-1991" y Lanzaro, Jorge, "Las Cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas" en: "Organizaciones empresariales y políticas públicas" Mdeo., CIESU-FESUR, 1992.

consenso y respaldo colectivo (...)"⁶

La "debilidad hegemónica" se expresa, según Caetano "...en la ineptitud o imposibilidad de los distintos actores sociales -las corporaciones empresariales entre ellos- de liderar o dirigir alrededor suyo, una configuración hegemónica persistente." El citado historiador también explicita algunos factores que provocaron esa situación y que redundaron en cambio, en protagonismos. Estos fueron: la debilidad desde sus orígenes de lo corporativo a partir del "escaso vigor del pasado colonial", la dispersión (aunque a veces relativa) de los grupos económicos, los bloqueos políticos a un posible avance hegemónico y a la vez la "relativa ausencia de cohesión y centralidad de los núcleos empresariales". A esta serie de factores el autor agrega la temprana formación de los partidos políticos y su perdurabilidad en el rol de mediadores ante los encontrados intereses de la sociedad.⁷

Según este análisis las gremiales quedaron, en el juego de intereses, relegadas a un segundo plano. Lanzaro anota que, cuando la "partidocracia" pasó "por fases declinantes", como ocurrió con la reacción conservadora de 1920, con la crisis de los años 30 y después del período que estamos estudiando, las gremiales adquirieron relevancia en la conducción.⁸

Si los sectores económicos fueron ganando espacio, y si los períodos de crisis incidieron, consideramos que ese proceso fue irreversible y no sólo por la inserción partidaria de algunos integrantes de las gremiales. Como veremos, el ensanchamiento del Estado no fue ajeno a este fenómeno al incluir directivos de las gremiales en el alto personal administrativo.⁹

⁶ Real de Azúa, Carlos. "Partidos, política y poder en el Uruguay (1971. Coyuntura y pronóstico)" Mdeo., Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad de la República. 1988. p.37

⁷ Caetano, Gerardo, ob. cit. p.22

⁸ Lanzaro, Jorge, ob. cit. p.63

⁹ Según lo establecido por la Constitución de 1917, los miembros de los Consejos Autónomos (7) eran designados por el Consejo Nacional. La Constitución de 1934 limitó el número de los integrantes remunerados de los Consejos o Directorios entre tres y cinco. En este caso, eran designados por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia del Senado. "En todos los casos -establecía la Constitución de 1934 en el Art.183 y que se suprimirá en la de 1942- los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo deberán contar con el voto conforme de la mayoría absoluta de los Ministros correspondientes a cada uno de los dos partidos con mayor representación en el Consejo de Ministros." También daba potestad a las Cámaras por tres quintos de votos -que continuará vigente en al de 1942- a "...declararlos de carácter electivo, determinando, para cada Consejo o

El hecho de formar parte de los directorios de los Entes significó para los empresarios económicos la oportunidad de implementar políticas públicas favorables y/o frenar medidas perjudiciales.

Las características mencionadas anteriormente determinaron el desarrollo de un "poder de veto" y bloqueo en la puesta en práctica de políticas que entendían lesivas a sus intereses. En ese sentido Caetano afirma, que las gremiales no han tenido "...capacidad de liderazgo hegemónico, mucha mayor eficacia en contrarrestar iniciativas puntuales o en bregar por objetivos sectoriales que en respaldar en forma protagónica la emergencia de políticas públicas verdaderamente alternativas." ¹⁰

No obstante, ese "poder de veto" mencionado, puede ser interpretado como un mecanismo de impulsar o desarticular políticas, lo cual también es una forma de gobernar.

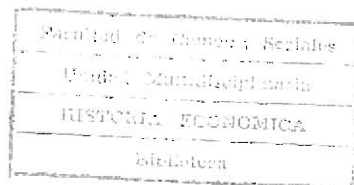
En otro orden señala Caetano, que el "pluralismo corporativo" influyó en el funcionamiento del sistema político sobre todo en las relaciones entre sociedad y política. Cita como ejemplos la extensión de los poderes estatales, la compenetración entre lo político y lo económico, la politización de la sociedad, la apertura de nuevos canales de inserción con el crecimiento del aparato estatal. Esto significó que si bien el Estado actuó con autonomía (más que nada por la heterogeneidad de los otros poderes) a la vez se dió un proceso de "captura" de aquel por parte de la sociedad.

Los partidos políticos, las gremiales y el aparato estatal

La primacía de los partidos políticos en el manejo del Estado - sobre todo a principios de siglo-, estimuló el interés por la

Directorio las personas o los cuerpos interesados en el servicio que han de efectuar esa elección." El art. 113 de la Constitución de 1934 - y que también fue ratificado por la de 1942- establecía además, la incompatibilidad de los cargos de Senadores y Representantes con los de Directores de los Entes. En: Eduardo Jiménez de Arechaga. "Constitución. Texto conteniendo las disposiciones que serán sometidas al plebiscito de ratificación el 29 de noviembre de 1942." Montevideo, Edít. Barreiro y Ramos. 1942. pp. 112 a 116.

¹⁰ Caetano, Gerardo, ob. cit. p.25-26



participación en la actividad política de los dirigentes de las gremiales empresariales. Sabida es la pregonada prescindencia en la vida partidaria de las gremiales como instituciones. Hasta la fecha no se ha investigado, por lo menos en forma sistemática, los mecanismos por los que los partidos políticos financiaron sus actividades. Diversos estudios han revelado en cambio la activa participación de sus dirigentes en el Partido Colorado y en el Partido Nacional, o en los *intentos de fundación de nuevos partidos*.

El reformismo de principios de siglo motivó la movilización de los ganaderos y/o terratenientes, en defensa de intereses que consideraron lesionados. Un nuevo modelo de acción gremial surgió en 1915 con la Federación Rural. En los aspectos formales, en el apartado "Acción Política" de sus primeros estatutos, la Federación no ocultó su vocación política. Manifestaba que se debía **"Propagar entre los afiliados a los partidos militantes las ideas y tendencias de la Federación, prestigiar en los comicios las listas de candidatos, emanadas de dichos partidos, que mejor convengan y propender a que se confíen los puestos públicos a las personas más aptas para desempeñarlos."** ¹¹

Esta mención era peculiar, si se considera que las restantes gremiales estudiadas no la incluían en sus estatutos. De ella se desprende que los estancieros no ambicionaban (por lo menos en aquella instancia) la creación de un partido, pero tampoco estaban dispuestos a seguir prescindiendo -en el sentido de participación activa- del accionar político.

Se hicieron frecuentes las críticas al "político profesional" que según la óptica de los ruralistas no siempre eran "las personas más aptas". Una organización que cubría toda "la campaña", un fuerte poder de convocatoria y la manifiesta voluntad de participar en política, posibilitaron una irreversible inserción, camino por el que transitarían las otras gremiales.

Por otra parte, la ampliación del aparato estatal, al que se podía acceder de múltiples maneras, y la actitud "abierta" de los

¹¹ da Cunha, Nelly. "Gremiales empresariales. Federación Rural" Textos Auxiliares para el estudio de la Historia. No.4, Mdeo. FHCE, 1992. Anexo II. Estatutos de la Federación Rural. p.48

partidos a nuevos dirigentes, incentivó ese proceso. Es conocida la importante filiación riverista y las simpatías hacia Luis A. de Herrera, de buena parte de los estancieros que ocupaban cargos parlamentarios. Menos conocidos - aunque revisten similar importancia- son los casos de directivos sin militancia partidaria que a través de las gremiales formaron parte del personal administrador del aparato estatal.

La información recogida acerca del acceso a los cargos políticos, alto-administrativos y de directivos en las gremiales estudiadas, muestra que el 56.25% desempeñó primero cargos gremiales y el 35.42% políticos y alto-administrativos. Sólo el 8.33% lo hizo en forma simultánea. Adelantamos que en el período 1915-45 los altos cargos administrativos fueron ocupados por igual por los dos partidos tradicionales.

De esos porcentajes podemos deducir que los cargos gremiales abrieron el camino a los empresarios en el manejo del Estado por parte de los sectores económicos. Y también, que el sistema partidario permitió en parte el acceso de los representantes de intereses particulares, demostrando que las necesidades de relacionamiento -y de influencias- entre un poder y otro eran mutuas.

Tradicionalmente llegar al gobierno presenta menos dificultades a las clases altas que a los integrantes de las clases medias, quedando relegadas las más desfavorecidas por la estructura económica. El viraje que significó el gobierno de José Batlle y Ordoñez en lo que atañe a las relaciones entre los poderes logró perdurar por lo menos hasta la crisis de los años 50. En aquella oportunidad se llegó a estructurar -según expresión de Real de Azúa- **"un bloque de poder político, económico y social"**: **"Se trata de un compuesto entrelazado por compromisos y limitaciones recíprocas, de las que resultan que la clase superior mantiene su preponderancia -su mayor peso- pero determinados niveles de la media se aseguran una considerable cuantía de influencia (...)"**, que en el transcurso del siglo sufrió **"una variada serie de reordenaciones"**.¹²

Esa "conciliación " de intereses, en la que el Estado y

¹² Real de Azúa, Carlos. ob. cit. p.41-42

gobiernos aparecen como mediadores, impidió, siguiendo a Real de Azúa, el choque frontal, la explosión de las tensiones sociales. Equilibrio al que tampoco fue ajena la progresiva indiferenciación tanto social como ideológica de los partidos tradicionales. Agrega que "la llave de oro" de este funcionamiento fue el apoyo económico - por medio de impuestos- que se impuso al sector agropecuario.

Gremialistas-conservadores

A partir de esas premisas, y en relación con el entrelazamiento de poderes, no podemos dejar de subrayar la inclinación predominantemente conservadora de los directivos-políticos. Aún más, la pregonada prescindencia partidaria (no ya política) es difícil de probar. Nos preguntamos si la inserción en los partidos políticos de conocidos dirigentes gremiales significó la influencia de los intereses económicos en la cambiante realidad interna de los partidos e inclusive en la conformación de partidos menores. En ocasiones estos fueron la expresión política de los sectores más conservadores, como en el caso del Partido Colorado, y sirvieron de bloqueo al reformismo.

La ubicación del sector o sub-lema resulta entonces, imprescindible en el intento de conocer la filiación política de los directivos. En nuestro sistema partidario se dieron (y se dan) más cercanías ideológicas entre fracciones de diferentes partidos que las que generalmente se dieron dentro de un mismo partido. Pero además, la pertenencia a uno de los partidos a veces poco significa debido a las continuas divisiones internas y a los frecuentes reacomodamientos que ocurrieron en este período.¹³

En cuanto a la filiación partidaria y sectorial que a continuación manejaremos, es pertinente aclarar que carecemos de datos del

¹³ Respecto a esta temática, Gerardo Cactmo hace un profundo análisis de la realidad partidaria de los años 20. Refiriéndose a las derrotas del nacionalismo en las elecciones de 1926 y 1928 expresa que "...el nacionalismo mantuvo una gran influencia en las orientaciones gubernamentales, actuando muchas veces en coordinación con los representantes de los partidos colorados menores en contra del reformismo batllista. En: "La República conservadora. 1916-1929" T.II "La guerra de posiciones". Mdeo..Ed. Fin de Siglo, 1993, p.164

31.25% del total de directivos analizados. ¹⁴

Además, como se puede verificar en el Anexo I, el 30.93% de los gremialistas fue directivo en más de una gremial.

En las gremiales rurales (ACG, ARU, FR) predominaba el nacionalismo. Eran 21 directivos colorados a los cuales se les conoce el sector partidario y 30 nacionalistas.

Esa hegemonía se refleja también en la totalidad de los directivos (ver cuadro en la página 13) : "Directivos-políticos por partido y por sector". Particularidad que se explica por el hecho de que la mayoría de ellos (el 85.71%) se encontraba en las gremiales aludidas. (Ver Cuadro: "Filiación partidaria por gremiales")

Los sectores del Partido Colorado o partidos menores más conservadores tuvieron una elevada representación en dos gremiales rurales -ARU y FR-, (9 riveristas, 1 vierista, 2 sosistas, 1 de la "Unión Colorada", 2 terristas, a los que se agregan los partidarios a sectores que surgieron a partir de la década del 30: 2 baldomiristas y 2 blancoacevedistas), o sea diecinueve directivos, frente a tres batllistas. En la ACG no estuvo representado oficialmente el Partido Colorado.

La presencia del Partido Nacional en las gremiales ruralistas es elocuente: 19 herreristas (que quizá fuesen más si sumamos alguno de los 7 que aparecen con el sub-lema identificatorio) frente a 4 nacionalistas independientes.

En las gremiales vinculadas al comercio -interno y externo- (CNC, CNT) es notable en cambio, el predominio colorado. Seis directivos colorados (2 batllistas, 1 riverista, 2 baldomiristas y el restante sin dato sectorial). La excepción es la CMPP (vinculada a la comercialización agropecuaria) donde al igual que en la ACG del grupo de gremiales rurales, no constatamos directivos afiliados al Partido Colorado. En cuanto al Partido Nacional, figuran tres nacionalistas (2 herreristas y el restante sin dato sectorial).

Comportamiento similar al anterior es el verificado en la gremial vinculada a los industriales (UIU). Cuatro directivos colorados

¹⁴ Esta particularidad se debe fundamentalmente a que el 40% del total de los s/d partidario ingresaron en forma directa a los Entes (sin haber ocupado otros cargos gubernamentales). De esta forma es dudosa la existencia de una filiación partidaria. Y si bien, la consulta al diario "El País" permitió identificar el sector de algunos directivos nacionalistas, no contribuyó en cambio, a esclarecer la situación de los sin dato partidario.

dos (2 vieristas, 1 riverista 1 batllista), frente a un nacionalista herrerista.

En los dos últimos grupos de gremiales la situación sectorial era más matizada que en las rurales: se puede ver una tendencia conservadora pero no un predominio absoluto. Sin duda que el propio discurso político de los partidos y sectores atrajo o bien desestimuló, el apoyo de los sectores económicos.

FILIACION POLITICA DE LOS DIRECTIVOS.

En base al primer listado se confeccionaron los siguientes cuadros
DIRECTIVOS-POLITICOS POR PARTIDO Y SECTOR

PARTIDO COLORADO %			PARTIDO NACIONAL %		
batllistas	5	17.87	Sin lema antes 1931	8	22.86
vieristas	2	7.14	herreristas	19	54.28
riveristas	10	35.71	nacionalistas independientes	4	11.43
sosistas	2	7.14			
terristas baldomiristas	5	17.86			
blancoacevedistas	2	7.14			
"Unión Colorada"	1	3.57			
s/d sectorial	1	3.57	s/d sectorial	4	11.43
TOTAL	28	100	TOTAL	35	100

NOTA: Los porcentajes sectoriales se sacaron sobre el total de cada partido: PC, 28 directivos. PN, 35 directivos.

UNION CIVICA

UNION DEMOCRATICA

2	1
---	---

DIRECTIVOS CON FILIACION PARTIDARIA CONOCIDA	66	(68.75%)
" SIN " " "	30	(31.25%)
TOTAL	96	

DIRECTIVOS DEL PARTIDO COLORADO: 29.17% DEL TOTAL
 " " " " : 42.42% DE LOS CON FILIACION
 PARTIDARIA CONOCIDA

DIRECTIVOS DEL PARTIDO NACIONAL: 36.46% DEL TOTAL
 " " " " : 53.03% DE LOS CON FILIACION
 PARTIDARIA CONOCIDA

DIRECTIVOS DE LA UNION CIVICA : 2.08% DEL TOTAL
 " " " " " : 3.03% DE LOS CON FILIACION
 PARTIDARIA CONOCIDA

DIRECTIVOS DE LA UNION DEMOCRATICA: 1.04% DEL TOTAL
 " " " " " : 1.51% DE LOS CON FILIACION
 PARTIDARIA CONOCIDA

FILIACION PARTIDARIA POR GREMIALES (de directivos que ocuparon cargos gubernamentales)

PARTIDOS G R E M I A L E S

	ARU	ACG	CNT	CNC	CMPP	FR	UIU
COLORADO	10	—	2	4	—	18	3
NACIONAL	17	1	—	1	1	28	1
UNION CIVICA	—	—	—	—	—	2	—
UNION DEMOCRATICA	—	—	—	—	—	1	—
S/D	11	1	3	5	2	12	1
TOTAL	38	2	5	10	3	61	5

NOTA: algunos directivos se repiten en varias gremiales

Cfr. en: "Conclusiones" de Rossana Campodónico, Oribe Cures, Nelly da Cunha, Isabel Ezcurra, Leonel Ferrando, Miriela Lacuesta, de la serie "Gremiales empresariales", Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1992

En base al segundo listado (directivos que se desempeñaron en Entes Autónomos) surgen como primeras conclusiones:

1) 28 directivos ocuparon cargos en Entes Autónomos, el 29.17% del total (96 directivos). De los cuales 18 sólo integraron estos altos cargos administrativos sin ocupar cargos políticos en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo. Estos últimos representan el 18.75% del total de los directivos analizados.

2) Filiación partidaria

Partido Colorado	8
Partido Nacional	7
Unión Cívica	0
Unión Democrática	1
s/d	12
Total	28

El acceso a los altos cargos de la administración pública fue parejo para los directivos pertenecientes a los dos partidos tradicionales. Importa señalar que de los 18 directivos que sólo ocuparon cargos en los Entes Autónomos, al 66.67% se le desconoce militancia partidaria perteneciendo indistintamente a diferentes gremiales empresariales.

Hacia una interpretación del manejo del Estado a través de los Entes

El ingreso de directivos gremiales en los Entes Autónomos, su desempeño en los cargos alto-administrativos, fue la expresión, entre otras, del proceso de "captura" del Estado por parte de los sectores económicos.

Cabe recordar que el ensanche del Estado aún no había culminado en 1945. Por el contrario, durante el denominado "neo-batllismo" continuará la tendencia de crecimiento de la administración pública.

Entre 1915 y 1945 hemos constatado la presencia de 28 directivos gremiales que ocuparon 42 cargos en los Entes estatales analizados.

15

Esta repetición de nombres en diferentes Entes y en cargos en varios períodos en un mismo Ente nos da una relación de 1,5 cargos por directivo.

A excepción de la Asociación de Consignatarios de Ganado, todas la gremiales tuvieron directivos en la administración pública. Hecho que no debe ser considerado casual. También la ACG fue la de menor presencia política en los otros poderes públicos.

Debido a la repetición de nombres en varias gremiales, para estimar el peso por sector productivo sobre los cargos ocupados en los Entes, se adoptó el criterio de calcularlo sobre los cargos ocupados por directivos pertenecientes solamente a una gremial. Dicho peso fue el siguiente: directivos de las gremiales rurales (ARU y FR) ocuparon 15 cargos, o sea el 57.69, de las vinculadas al comercio

¹⁵ Nos referimos a los siguientes Entes Autónomos: Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, Administración Nacional de Puertos, Usinas y Telégrafos del Estado, Banco Hipotecario del Uruguay, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado.

(CNC, CNT y CMPP) 10 cargos, el 38.46%, de la vinculada a la industria (UIU) 1 cargo, el 3.85%.

La banca estatal, con respecto al resto de los Entes, presenta variantes no desdeñables. La concentración de cargos en esta área estatal por directivos de las gremiales rurales resulta notoria. De los 19 puestos sólo en el 26.32% no figuran directivos de las gremiales mencionadas. Porcentaje que contrasta con el de las vinculadas al comercio: en el 88.10% de los cargos no figuran directivos de estas gremiales. Asimismo ocurre con la vinculada a la industria en el 92.86% de los cargos.

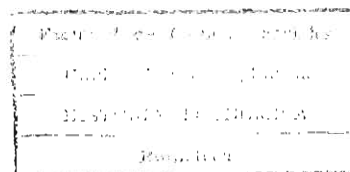
Por su parte los directivos de la ARU casi duplican su presencia en el área bancaria con respecto a la desplegada en el resto de los Entes.

La innegable inserción -que presumimos progresiva- de los sectores económicos en el aparato estatal debe también ser medida **"en términos de su incidencia sobre las decisiones económico-sociales básicas."**¹⁶

Las políticas públicas se instrumentan, como es sabido, en los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también, en organismos públicos como lo son las instituciones bancarias o cualquiera de las administraciones. Lo que permite deducir que con la conquista de los altos cargos administrativos realizada en general, accediendo primero a las gremiales, luego y no siempre a los partidos -al 40% no se les constató militancia partidaria, porcentaje que asciende al 66.67% en los casos que sólo ocuparon cargos en los entes-, quedaron abiertos los canales de influencia en los ámbitos de toma de decisión, tanto para las gremiales como para las empresas o los grupos económicos que representaban.

En ese avance del poder económico en la estructura estatal no fue ajena la normativa que reguló el ingreso a su administración. Nos hemos referido a la reforma constitucional de 1934 que reconoció el ingreso a los integrantes de **"...los cuerpos interesados en el servi-**

¹⁶ Real de Azúa, Carlos, ob. cit. p. 143



cio (...)" previo consentimiento de la Cámaras. (Art.180) ¹⁷

Como antecedente inmediato a la reforma aludida cabe citar el decreto del 25 de abril de 1933 por el que se creó la Administración Nacional de Puertos. Establecía que su Directorio estaría integrado además del Presidente, vocales y 4 miembros natos, por 3 miembros electivos, delegados respectivamente de la CNC, CMPP y CNT. ¹⁸

El nivel de relacionamientos/influencias fue aún más intenso. A la hora de instrumentar políticas públicas el propio gobierno solicitó el asesoramiento de las gremiales con la creación de las llamadas "comisiones". Como verdaderos organismos mixtos éstas estaban integradas por representantes del aparato estatal y de las gremiales empresariales.

Para la década del 20 cabe citar la "Comisión Nacional de Defensa de la Producción" de 1922, integrada por la parte estatal, por un delegado del Banco de la República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros y del Ministerio de Industrias, entre otros. Por cada gremial: un delegado de la ARU, FR, ACG, CMPP, CNC, UIU, entre otras. En 1924, con similar criterio se creó la "Comisión Nacional de la Industria y el Comercio". En 1928 el Frigorífico Nacional, en cuyo directorio figuraban delegados de la ARU y FR.

En la década del 30 se intensificó esa tendencia a dar cabida a las gremiales en este tipo de ámbitos de toma de decisión, como también se expandió el "dirigismo económico". En 1933 se creó la "Comisión del Cultivo obligatorio de la tierra", en 1935 la "Comisión Nacional Pro mejoramiento Ovino", en 1937 la "Comisión de Carnes" con delegados del poder Ejecutivo, Bancos, frigoríficos, ARU y FR. Las dos últimas comisiones tenían amplias facultades en la administración de los fondos destinados al pago de las primas al ganado y en el control de la comercialización interna y externa.

En 1940 se creó el "Contralor de Exportaciones e Importaciones" -cuyo antecedente en la materia fue la "Comisión Honoraria de Importación y Cambios" de 1934- integrada por delegados del Poder

¹⁷ Eduardo Jimenez de Aréchaga, ob. cit., p.113

¹⁸ Registro Nacional de Leyes y Decretos, 25 de abril de 1933.

Ejecutivo, del Banco de la República y de la CNC, CMPP y UIU, con el cometido de distribuir las cuotas de divisas a los importadores.

La enumeración precedente no es exhaustiva, sólo pretendemos anotar que el radio de acción de las gremiales en el Estado fue aún más amplio y que de alguna manera acompasó tendencias gubernamentales (ensanchamiento del estado, dirigismo económico, intervencionismo, etc).

La repetición de nombres ¹⁹ -o la "insistencia" de los mismos apellidos- en las gremiales, en los poderes estatales, en los entes, lugares estos dos últimos a los que habían llegado a través de la militancia gremial acompañada muchas veces de la partidaria, muestra el entrecruzamiento de intereses entre el poder político y el económico. Era un reducido número de representantes mayoritariamente conservadores. Entendemos que la autonomía del Estado se tornó relativa mediante este proceso de "captura" o de avance de largo alcance del poder económico.

Por su parte el Estado abrió un abanico de posibilidades a las que se accedía por medio de los partidos políticos o bien de las gremiales, conciliando intereses a menudo contrapuestos.

¹⁹ 96 directivos ocuparon 313 cargos gremiales (considerando cada gremial como un cargo), gubernamentales y estatales, o sea una relación de 3.26 cargos por directivo-político.

ACLARACION DE ABREVIATURAS

AFTE	Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland
ANP	Administración Nacional del Puerto
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BSE	Banco de Seguros del Estado
C.N.de A.	Consejo Nacional de Administración
UTE	Usinas y Telégrafos del Estado
s/d	sin dato

Directivos - Políticos desde 1915 a 1945 - ANEXO I

GREMIAL	N O M B R E	PARTIDO	SECTOR
UIU Diputado 1917-20	AMEGLIO, Carlos	Colorado	Vierista
FR Ministro Ganadería y Agricultura 1940-42 Senador 1934-45	BADO, Ramón	Colorado	Terrismo-Baldomirismo
ARU Diputado 1924 1926-29	BAUZA, Ernesto	Colorado	Batlismo
FR UIU BSE Vocal 1928-30 Vice. Pte.1931-33	BEISSO, Américo	Colorado	Riverismo
ANP Vocal 1934-41 Vice Pte. 1942...			
ARU Ministro Obras Públicas 1915	BLANCO, Juan C.	Colorado	Riverismo
Relaciones Exteriores 1931-32 Interior 1932			
ARU FR Diputado 1923-26 Senador 1934-45	BORDABERRY, Domingo	Colorado	Blancoacedismo
FR Ministro Instrucción Pública y Previsión Social 1945 Senador 1943-51	CASTELLANOS, Daniel	Colorado	Blancoacedismo
ARU FR UIU Minis.de Hacienda 1919-20 Públ.1922-24 C.N.A.1927-32 Diputado 1917-19 1923-26	CAVIGLIA, Luis	Colorado	Vierismo
Industrias, Trabajo y Comunicación 1919-22 Obras			
ARU FR Diputado 1921-32 BROU Vice Pte. 1934-40 Pte. 1941-43	COSTA, Vicente	Colorado	Riverismo

FR DAMBORIARENA, José Ma. Nacional Herrerismo
Diputado 1938-48

ARU FR DE CASTRO, Carlos Colorado Riverismo
Diputado 1923-25 1932
BROU Vocal 1930-33 ANCAP Pte.1934-40 1942-43

FR ELENA, Esteban A. Colorado Baldomirismo
Ministro Gandería y Agricultura 1938-40
Senador 1938 1940-42
BSE Vocal 1928 BHU Pte. 1927 y 1933

CNC FERNANDEZ, Eduardo Colorado s/d

Diputado 1925

CNC GOMENSORO, Enrique Colorado Batllismo
Diputado 1932-33

ARU FR GUTIERREZ, César G. Colorado Riverismo
Ministro de Ganadería y Agricultura 1935-37
Diputado 1924-38

FR GUTIERREZ, César Mayo Colorado Batllismo
Ministro de Industrias, Trabajo y Comunicación 1925-27
Diputado 1920-31 Senador 1943-51

ARU HALTY, Máximo Colorado Batllismo
Diputado 1918-32

ARU FR IRISARRI, Liborio Colorado Riverismo
Diputado 1929-32

FR LAGARMILLA, Eugenio Colorado Riverismo
Ministro de Interior 1927-29
Diputado 1920-23

UTE Stario. 1933-38

FR MANINI RIOS, Pedro Colorado Riverismo
Min.de Interior 1919 1940-42 Relaciones Exteriores 1923-24 Hacienda 1933-34
Junta Gobierno 1933-34
Senador 1913-19 1934-38 Diputado 1920-23 1926-33

FR NIETO CLAVERA, Alberto Colorado Riverismo
Diputado 1921-28

CNT O NEILL, Enrique Colorado Baldomirismo
Junta de Montevideo 1938

CNC PEYROU, León Colorado Riverismo
Ministro Ganadería y Agricultura 1937

CNT RUIZ, Ricardo Colorado Baldomirismo
Junta de Montevideo 1938
BSE Vocal 1939-42 Pte. 1943-44 ANCAP Pte. 1941 1944...

UIU CNC SAPELLI, Carlos Colorado Batllismo
Junta de Montevideo 1942
ANP Vocal 1942-43 BROU Vice Pte. 1944...

FR SUPERVILLE, Luis Colorado Unión Colorada
Diputado 1920
BSE Pte. 1915-19

FR TORRES, Amaranto Colorado Terrismo
Diputado 1934-38

FR VANELLY, Carlos Colorado Sosismo
Diputado 1926-27

ARU FR OROZCO, Oscar Colorado Sosismo
Senador 1938

FR	ALGORTA, Juan Vicente	Nacional	Dr.Luis A.de Herrera
Diputado 1926-33			
ARU FR	ARAMENDIA, Pedro	Nacional	Dr.Arturo Lorenzo y Losada
C.N.de A. 1923-24			
Diputado 1917-23 Senador 1925-28			
ARU	AROCENA, Alberto	Nacional	Lista Luis A. de Herrera
Diputado 1926-29			
BROU Vocal 1934-43			
ARU FR	ARRARTE CORBO, Cecilio	Nacional	Nacionalismo Independiente
Diputado 1929-33 1942-47			
ARU CMPP	ARROSA, Federico	Nacional	Herrera-Morales-Andreoli
Diputado 1926-29			
ANP 1934-35			
ARU FR	ARTEAGA, Juan J.	Nacional	Herrerismo
Ministro Rels.Exteriores 1934-35 Obras Públicas 1938-41			
Senador 1934-45			
		FR	BARAÑANO, Gregorio
			Nacional
Herrerismo			
Diputado 1934-42			
FR	BUSTILLO, Francisco	Nacional	Nacionalismo Independiente
Diputado 1918-20 1926-33			
ARU FR	CACHON, Juan A.	Nacional	s/d
Diputado 1922-23			
FR	DE LUIS, Juan A.	Nacional	Por reinado verdad y justicia
Diputado 1926-32			
FR UIU	DE POSADAS BELGRANO, G.	Nacional	Herrerismo
Ministro de Industria y Trabajo 1939-40			
Senador 1941-42			
FR	ELORZA, José	Nacional	Herrerismo
BROU Vocal 1934			

FR ETCHENIQUE, Juan B. Nacional Herrerismo
 Diputado 1932-36
 ANCAP Vocal 1937-41 Vice Pte.1942-43

ARU FR GALLINAL, Alejandro Nacional s/d
 Diputado 1914-15 Senador 1915-21 1923-29
 BROU Pte. 1930-33

FR GONZALEZ VIDART, Arturo Nacional Nacionalismo Independiente
 Ministro Ganadería y Agricultura 1943-44
 Diputado 1926-33

ARU FR ACG GONZALEZ, Lizardo Nacional Herrerismo
 Diputado 1932-33 Asamblea Deliberante 1933-34 Senador 1927-31 1934-40

FR HERRERA, Luis Alberto Nacional Herrerismo
 C.N.de A. 1925-26 1928-30
 Diputado 1914-17 Senador 1934-42

FR INCIARTE, Adolfo Nacional Herrerismo
 Diputado 1932-33
 UTE vocal 1933-38

ARU CNC ACG INCIARTE, Alfredo Nacional Herrerismo
 Asamblea Deliberante 1933-34

FR MAC COLL, Héctor Allen Nacional Herrerismo
 Diputado 1932-33

FR MARIZCURRENA, Pedro Nacional Ap.Saravia Por la Trad.Partid.
 Diputado 1926-32

ARU MARTIRENA, Osorio Nacional Herrerismo
Diputado 1938-45

ARU FR OLASO, Toribio Nacional Herrerismo
Ministro Instrucción Pública y Previsión Social 1938-40 Indust. y Trab. 1938
Diputado 1934-38 1940-47

FR OLIVERA ORTUZ, Valentín Nacional Herrerismo
Diputado 1932-36

FR ARU PATRON, Aniceto Nacional Herrerismo
Junta de Gobierno 1933-34 Ministro Obras Públicas 1933-35
Diputado 1919-20 1923-32 Senador 1933 1935-37

CNC PESQUERA, Numa Nacional s/d
Junta Dptal. Mdeo. 1936-37
ANCAP Vocal 1934-35

ARU CNC CMPPPUIG, Alberto Nacional Herrerismo
Diputado 1926-33 Senador 1934-35 Asamblea Deliberante 1933-34

FR ROSPIDE, Bernardo Nacional Herrerismo
Diputado 1923-27 1929-33 Senador 1933-39

FR SANTOS, Segundo Nacional Herrerismo
Diputado 1929-33

FR SEGARRA, Fernando Nacional Luis A. de Herrera
Diputado 1929-32

FR ARU TURENA, José P. Nacional Herrera-Morales-Andreoli
Diputado 1923-26

FR ARU URIOSTE, Carlos Ma. Nacional s/d
Diputado 1920-25 Senador 1925-27

FR ARU VIANNA, Febrino Nacional Nacionalismo Independiente
Diputado 1921-23 1926-28 Senador 1931-33

ARU	WILSON, Arturo	Nacional Herrerismo
Diputado 1934-38		
FR	CHIARINO, J. Vicente	Un. Civica
Diputado 1944-45 Senador 1947-48		
FR	SECCO ILLA, Joaquín	Un. Civica
Diputado 1920-26 1932-34 Senador 1943-44		
FR	IRURETA GOYENA, José	Un. Democr.
UTE Vice Pte. 1912-15		
FR	ARAMENDIA, Justo	s/d
Diputado 1926		
FR	ARIAS, José P.	s/d
Ministro de Industrias, Trabajo y Comunicaciones 1922-24		
Diputado 1920-21 Senador 1922		
ARU	ARTAGAVEYTIA, Manuel	s/d
Diputado 1920-23		
CNT CNC	BENENATI ROLDOS, César	s/d
ANP Vocal 1942...		
FR	CASTRO ZABALETA, Manuel	s/d
Diputado 1923		
FR CNC	ETCHEMENDY, Pedro	s/d
Diputado 1921-26		
FR	FERRES, Pablo	s/d
UTE Vocal 1912-18		
ARU	GALLINAL, Hipólito	s/d
Diputado 1915-17		

ARU FR HONTOU, Fermín s/d
Diputado 1914-17

ARU FR IRURETA GOYENA, José (h) s/d
BHU Vocal 1944...

CNC LABADIE, Alfredo s/d
ANP PTE. 1922-28

CNC MAC LEAN, Jorge s/d
Consejo de Estado 1942-43

FR MAILHOS, Julio s/d
BROU Vocal 1934-35

CNT MULLER DOS REIS, Antonio s/d
ANP Vocal 1935

ARU MURO, Julio s/d

Ministro Interior 1916

FR PEIXOTO DE ABREU LIMA, C. s/d
UTE Vocal 1912-19

CMPP PUIG, Luis s/d
BHU Vocal 1918-21 ANP Vocal 1934-35 Vice Pte. 1936-38

CMPP RAFFO, Antonio s/d
Diputado 1920-23

CNC CNT REAL DE AZUA, Mario s/d
ANP Vocal 1934-35

FR ROS, Gualberto s/d
Diputado 1920-23

ARU SAAVEDRA, Enrique s/d
Diputado 1920-23

ARU SANCHEZ, Joaquín s/d
Ministro Guerra y Marina 1916-17
Diputado 1915

ARU TABAREZ, Rafael s/d
Diputado 1920-24 Senador 1924-27

ARU URIARTE, Carlos s/d
Diputado 1918-20

CNC VARZI, Pablo s/d
Ministro Interior 1916-19 1923
Diputado 1911-14

ARU VIANA, Benjamín s/d
BROU Vocal 1919-28

UIU VOULMINOT, Alberto s/d
AFTE 1922-33

CNC WEST, Jorge s/d
BROU Pte. 1935-38

Directivos - Políticos desde 1915 a 1945 - ANEXO II

GREMIAL	N O M B R E	PARTIDO	SECTOR
FR UIU	BEISSO, Américo	Colorado	Riverismo
BSE Vocal 1928-30	Vice. Pte.1931-33	ANP Vocal 1934-41	Vice Pte. 1942...
ARU FR	COSTA, Vicente	Colorado	Riverismo
Diputado 1921-32			
BROU Vice Pte. 1934-40	Pte. 1941-43		
ARU FR	DE CASTRO, Carlos	Colorado	Riverismo
Diputado 1923-25	1932		
BROU Vocal 1930-33	ANCAP Pte.1934-40	1942-43	
FR	ELENA, Esteban A.	Colorado	Baldomirismo
Ministro Gandería y Agricultura	1938-40		
Senador 1938	1940-42		
BSE Vocal 1928	BHU Pte. 1927 y 1933		
FR	LAGARMILLA, Eugenio	Colorado	Riverismo
Ministro de Interior	1927-29		
Diputado	1920-23		
UTE Starío.	1933-38		
CNT	RUIZ, Ricardo	Colorado	Baldomirismo
Junta de Montevideo	1938		
BSE Vocal 1939-42	Pte. 1943-44 ANCAP Pte. 1941	1944...	
UIU CNC	SAPELLI, Carlos	Colorado	Batllismo
Junta de Montevideo	1942		
ANP Vocal 1942-43	BROU Vice Pte. 1944...		

FR	SUPERVILLE, Luis	Colorado	Unión Colorada
	Diputado 1920		
	BSE Pte. 1915-19		
ARU	AROCENA, Alberto	Nacional	Lista Luis A. de Herrera
	Diputado 1926-29		
	BROU Vocal 1934-43		
ARU CMPP	ARROSA, Federico	Nacional	Herrera-Morales-Andreoli
	Diputado 1926-29		
	ANP 1934-35		
FR	ELORZA, José	Nacional	Herrerismo
	BROU Vocal 1934		
FR	ETCHENIQUE, Juan B.	Nacional	Herrerismo
	Diputado 1932-36		
	ANCAP Vocal 1937-41 Vice Pte.1942-43		
ARU FR	GALLINAL, Alejandro	Nacional	s/d
	Diputado 1914-15 Senador 1915-21 1923-29		
	BROU Pte. 1930-33		
FR	INCIARTE, Adolfo	Nacional	Herrerismo
	Diputado 1932-33		
	UTE vocal 1933-38		
CNC	PESQUERA, Numa	Nacional	s/d
	Junta Dptal. Mdeo. 1936-37		
	ANCAP Vocal 1934-35		
FR	IRURETA GOYENA, José	Un.Democr.	
	UTE Vice Pte. 1912-15		

CNT CNC BENENATI ROLDOS, César s/d
 ANP Vocal 1942...

FR FERRES, Pablo s/d
 UTE Vocal 1912-18

ARU FR IRURETA GOYENA, José (h) s/d
 BHU Vocal 1944...

CNC LABADIE, Alfredo s/d
 ANP PTE. 1922-28

FR MAILHOS, Julio s/d
 BROU Vocal 1934-35

CNT MULLER DOS REIS, Antonio s/d
 ANP Vocal 1935

FR PEIXOTO DE ABREU LIMA, C. s/d
 UTE Vocal 1912-19

CMPP PUIG, Luis s/d
 BHU Vocal 1918-21 ANP Vocal 1934-35 Vice Pte. 1936-38

CNC CNT REAL DE AZUA, Mario s/d
 ANP Vocal 1934-35

ARU VIANA, Benjamín s/d
 BROU Vocal 1919-28

UIU VOULMINOT, Alberto s/d
 AFTE 1922-33

CNC WEST, Jorge s/d
 BROU Pte. 1935-38

ESTE BOLETIN SE TERMINO DE IMPRIMIR EN EL
TALLER DE IMPRESION DE LA FACULTAD CIEN-
CIAS SOCIALES EN EL MES DE DICIEMBRE DE
1994