

La construcción del Estado Oriental del Uruguay (c. 1853-1893)

Un análisis de acuerdo a las funciones estatales

(**Versión preliminar**)

Camilo Martínez Rodríguez

(camilomartinez23@gmail.com)

(Seminario del Programa de Historia Económica y Social – 04/07/2019)

Resumen

El siguiente documento reúne los tres primeros capítulos de la tesis de finalización de la Maestría en Historia Económica. El tema que aborda el trabajo es la construcción del Estado en Uruguay de acuerdo a la construcción histórica de las funciones estatales (administrativa, represiva, social y económica) durante la segunda mitad del siglo XIX (c. 1853-1893). La organización del documento es la siguiente: (i) un primer capítulo donde se expone el problema de investigación, el enfoque teórico y la estrategia metodológica; (ii) un capítulo que destaca los cambios del Estado de acuerdo a las funciones estatales y (iii) el documento culmina con un análisis sobre la construcción de la función represiva del Estado en la segunda mitad del siglo XIX.

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE INVESEGTIGACIÓN, EL ENFOQUE TEÓRICO Y LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

1.1 La construcción del Estado Oriental del Uruguay durante la segunda mitad del siglo XIX (c. 1853-1893)

El objeto de esta investigación es la construcción estatal en Uruguay durante la segunda mitad del siglo XIX. El análisis se concentra en el proceso histórico de construcción de funciones estatales y su articulación con diferentes dimensiones de la realidad social: la economía y la sociedad. En el plano interno, los actores sociales han desarrollado un rol clave en la conformación del tipo de Estado, siendo un mecanismo de institucionalización de alguno de sus intereses. En materia internacional, la construcción estatal fue inducida por un conjunto de modificaciones en el orden económico que, sin las modificaciones estatales necesarias, el Uruguay hubiese quedado excluido de las dinámicas del capitalismo de la época. El objetivo central de esta investigación es analizar cómo se articula la configuración estatal en Uruguay con el conjunto de modificaciones económicas, sociales y políticas que ocurren durante el periodo.

Las preguntas que guían el trabajo son las siguientes: ¿Es posible identificar diferentes etapas en la construcción del Estado en Uruguay durante la segunda mitad del siglo XIX? ¿Cómo han evolucionado las diferentes funciones estatales a lo largo del tiempo? ¿Cuáles han sido los hitos históricos en esta trayectoria? ¿Cuáles son los factores influyentes en la construcción estatal uruguaya durante los últimos cincuenta años del siglo XIX?

La definición de Estado más utilizada en las ciencias sociales es la de Max Weber (1986:2 [1919]). Entiende al Estado como aquella comunidad que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima. Otros autores destacan que esta definición hace perder vista el proceso de construcción histórico del monopolio de la violencia (Giddens, 1987; Mann, 1988). Por ello recurren al concepto de estatidad para destacar el proceso por el cual el Estado desarrolla la capacidad de desplegar sus políticas en todo el territorio (Oszlak, 1982, 1997; Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015).

En América Latina el siglo XIX representa un periodo protagonizado por diversas tensiones, algunas de ellas vinculadas con la formación de las naciones, los mercados de factores y los estados nacionales (Carmagnani, 1984). Al igual que otros países de la región, Uruguay atravesó diferentes procesos de cambio en términos económicos, políticos, sociales y culturales en los que Estado tuvo un papel importante.

Halperin Donghi (1985) plantea que la transición entre la dinámica colonial y la formación de las primeras naciones represente un periodo de enorme inestabilidad, transformaciones internas

y externas que caracterizan la formación de las naciones en América Latina. A través de la confluencia de factores externos e internos se configura la división internacional del trabajo, ubicando al continente latinoamericano en una posición periférica: siendo productor de materias primas y alimentos y demandante de productos manufacturados (Bértola & Ocampo, 2013; Cardoso & Pérez Brignoli, 1979; Real de Azúa, 1973).

En el caso de los factores externos, son aquellos relacionados a los procesos de índole tecnológico y productivo, siendo las modificaciones en materias de transportes y comunicaciones y, por otra parte, el crecimiento industrial en las economías europeas principalmente. Durante esta etapa se reducen los costos de los fletes marítimos y terrestres y, sumado a ello, aumentan la producción de bienes manufacturados y la demanda por materias primas para su producción, profundizando la distribución desigual del progreso técnico (Bértola, Bianchi, Cimoli & Porcile, 2012; Bulmer-Thomas 1998; Clark, 2007). La interconexión económica se profundiza a partir de la movilidad de los factores productivos, ya sea en forma de capital o mano de obra. Las regiones latinoamericanas pasan a configurar territorios receptores de inmigración europea (principalmente los países de nuevo asentamiento como Argentina y Uruguay) y, especialmente, capitales en forma de inversión extranjera directa en diferentes actividades económicas –transporte, servicios, bienes primarios, etc. – (O'Rourke & Williamson, 2006).

Las variables de índole interna se encuentran relacionadas con las configuraciones estatales de las recientes naciones independientes de América Latina. Oszlak (1978) plantea que durante este escenario se configuran simultáneamente las naciones latinoamericanas y las figuras estatales. El primer concepto remite a un conjunto de elementos materiales e inmateriales que influyen en diferentes aspectos de la vida social de los países latinoamericanos. En las diferentes regiones se establecen un conjunto de reformas políticas y económicas que brindan el marco de reglas formales e informales por las cuales los mercados de factores se configuran -tierras, trabajo y capital- (Oszlak, 1978; Garavaglia & Contente, 2011). La construcción estatal implicó la definición de los márgenes de acción y la construcción de las cualidades de los diferentes Estados del continente. De este modo se definen los elementos centrales de las figuras estatales: el territorio, el monopolio de los medios coercitivos, la burocracia y la provisión de determinados bienes públicos (Kurtz, 2013; Soifer, 2015).

La conformación del Estado nación en América Latina es una temática de creciente interés en el ámbito académico. En la actualidad existen trabajos que abordan la temática desde diferentes perspectivas (Garavaglia, Pro Ruiz & Zimmermann, 2012; Garavaglia & Pro Ruiz, 2013; Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015). El presente trabajo pretende contribuir a estas nuevas corrientes vinculadas con los procesos de construcción estatal en América Latina, con especial

énfasis en un temática escasamente estudiado por la literatura uruguaya, como es el caso de la construcción de del Estado en Uruguay durante la segunda mitad siglo XIX.

Para el caso uruguayo, desde distintos abordajes teóricos y metodológicos, se ha planteado que este periodo representa el comienzo de un conjunto de transformaciones de índole estructural que modifican el conjunto de relaciones sociales de la época. De manera esquemática, los diferentes argumentos plantean que durante el periodo comprendido entre 1860-1913 el país experimenta modificaciones en dos frentes de la dinámica social: (i) la estructura económica y (ii) la estructura política (Barrán & Nahum, 1967). Cabe destacar que de la interacción entre ambas dimensiones, conjuntamente con otras modificaciones socio-culturales, influyen en la conformación de (iii) la estructura socio-cultural del periodo (Barrán, 1989; 1990).

En el campo de la estructura económica se puede destacar que existen tres procesos que se aglutan bajo una trayectoria tecnológica en las actividades agropecuarias: (a) la incorporación del ganado ovino a partir de la década de 1860; (b) el alambramiento y la delimitación de los campos en la mitad de la década de 1870 y (c) la mestización del ganado vacuno por medio de nuevas razas entre 1880-1890. De este modo, a partir de la incorporación del ovino, el mejoramiento de los campos y la delimitación de la propiedad privada en el ganado y en la tierra, emergen nuevas actividades productivas, procesos productivos y productos en el medio agropecuario que contribuyen en la trayectoria económica del país durante el periodo (Moraes, 2008).

La estructura económica está estrechamente vinculada con la estructura política, parte de las modificaciones se encuentran vinculadas con la instalación de un aparato estatal caracterizado por la tecnificación y profesionalización, teniendo como objetivo la pacificación y el establecimiento del orden en el medio rural (Barrán & Nahum, 1967). El ejército uruguayo durante las décadas posteriores a 1860 experimentó modificaciones a raíz de los guerras ocurridos: la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870); el levantamiento liderado por Timoteo Aparicio en la Guerra de las Lanzas (1870-1872), la Revolución Tricolor (1875) y las últimas dos revoluciones lideradas por Aparicio Saravia en 1897-1898 y 1903-1904. Estos enfrentamientos contribuyeron al aumento de los efectivos involucrados en las líneas del ejército, al nivel de profesionalización de las líneas y la tecnificación de los ejércitos por medio de mejor armamento (con fusiles Remington y la artillería Krupp) y la adquisición de cierta conciencia de su potencial para el desarrollo de la política nacional (Barrán & Nahum, 1971; Méndez Vives, 1994; Oddone, 1992). Fruto de la combinación entre la tecnificación del ejército y los avances técnicos en materia de comunicaciones y transporte (telégrafo, ferrocarriles, correos), el Estado comenzó a transitar el proceso de consolidación del monopolio legítimo de los medios coercitivos en el territorio nacional, siendo protagonista de la pacificación en el ámbito rural con la instalación de la gendarmería y el Código Rural durante la década de 1870.

De la interacción entre ambas estructuras, junto con las transformaciones en materia social y cultural, emergen las modificaciones en las conductas y los comportamientos de los individuos del territorio. Durante 1860-1913 ocurren cambios en el entorno del quehacer humano, volviéndose predominante la mercantilización de los factores productivos, implicando la consolidación de la propiedad de la tierra y el ganado (Barrán, 1989, 1990). En materia normativa, es decir el conjunto de valores, conductas y normas, se destaca la Reforma Escolar en 1877 protagonizada por José Pedro Varela y luego continuada por Jacobo Varela tras la muerte del primero. Bajo un paradigma positivista que entendía al conocimiento y la educación como motores para la configuración de la identidad nacional moderna y civilizada, la reforma buscó instalar en las nuevas generaciones un conjunto de conocimientos y prácticas orientados al acatamiento del orden (Méndez Vives, 1994).

Otro aspecto a destacar son el conjunto de reglas y decretos que demarcaban un proceso de secularización y separación con la rama eclesiástica, siendo las reformas en materia de estado civil, matrimonios y conventos de la década de 1880 (Barrán & Nahum, 1967, 1971; Méndez Vives, 1994). Con el enlace entre la consolidación de los derechos de propiedad, la búsqueda del establecimiento de la paz y el orden y la visión normativa impulsada por parte del Estado se buscó instalar una nueva sensibilidad “civilizada” centrada en valores como el trabajo, la educación, el esfuerzo en desmedro de aquellos orientados a la barbarie (Barrán, 1990).

El presente trabajo tiene como objetivo destacar las vinculaciones entre la conformación del Estado, la configuración de la trayectoria económica y las modificaciones en materia de las interacciones sociales durante la segunda mitad del siglo XIX en Uruguay. Para ello, el análisis propuesto consistió en un enfoque de carácter cuantitativo de tipo de descriptivo a partir de la utilización de los Presupuestos Generales de Gastos de la Nación, el análisis de leyes, decretos y reglas del periodo y, por último, de las fuentes de financiamiento estatal disponible en otras investigaciones (Millot & Bertino, 1991, 1996).

1.2 El Estado: los elementos constitutivos y los factores influyentes en su construcción

En la concepción de *polis* de Aristóteles se pueden encontrar cuatro elementos centrales del Estado: (i) la unidad geográfica, el territorio; (ii) los ciudadanos y los no ciudadanos de la polis, los habitantes y sus relaciones sociales; (iii) la justicia, como concepción política y normativa de lo que está bien y está mal; y, por último, (iv) una relación ciudadana, que establece la relación social entre quienes tienen el derecho a dirigir y quienes no lo tienen (Aristóteles, 1934[330-323 a.C.]: 11-49).

El Estado es un conjunto de elementos materiales e inmateriales. Los materiales son los recursos económicos, las fuentes de financiamiento, los habitantes y la unidad geográfica donde se ubica estos componentes. En el caso de los inmateriales, son las pautas y las relaciones sociales que se

establecen, es decir, los derechos, las normas, las concepciones de justicia y, especialmente, la vinculación entre ciudadanos y no ciudadanos.

El Príncipe de Maquiavelo (1983 [1513]) es la primer obra que destaca los elementos centrales del Estado (Crossman, 1986; Campagna & Mason, 1997; Malamud, 2007). En diferentes pasajes, el autor destaca que el Estado se forma por elementos materiales e inmateriales. Más allá del tipo de principado, cualquiera de ellos requiere de un territorio, habitantes, recursos y, el aspecto central que se destaca, es el establecimiento de una autoridad soberana.

Esto último representa la relación que se establece entre el Príncipe (gobernante) y los súbditos (gobernados), realizando una distinción entre quienes pueden ejercer las riendas del Estado y quienes deben respetar esta línea de mando. Las condiciones necesarias para que un Estado pueda sostenerse por sí mismo son las siguientes: (a) la presencia de un territorio; (b) contar con los recursos necesarios para su reproducción (hombres y recursos materiales); (c) capacidad de organizar un ejército y (d) la relación de súbditos estable, siendo de particular interés la capacidades del Príncipe para mantener los lazos de los súbditos al principado (Maquiavelo, 1983[1513]: 55-57).

En el trabajo de Jean Bodino (1997[1576]) se destacan ideas similares. El concepto distintivo de las repúblicas es la soberanía. Siendo la obligación mutua que se establece en quienes ejercen el poder y aquellos que deben acatarlo. Esta relación de mutua obligación es la soberanía, siendo el conjunto de obligaciones que se establecen con el fin de garantizar la justicia y la protección de las repúblicas (Bodino, 1997[1576]: LV).

En síntesis, los elementos constitutivos del Estado se encuentran relacionados con elementos materiales e inmateriales, siendo de particular interés la interacción de estos como un elemento constitutivo. La formación del Estado consiste en el establecimiento de un conjunto de relaciones sociales basadas en reglas y normas dentro de un determinado contexto (espacial y temporal) que cuentan con los recursos necesarios para su reproducción¹.

La definición de Estado más conocida en las ciencias sociales es la de Max Weber (1986 [1919]; 1984 [1922]). La tradición alemana se concentra en la conformación de los Estados modernos, vinculando no solo los elementos materiales e inmateriales sino que incorpora elementos relacionados a la economía nacional (List, 1997 [1841]) y, especialmente, con el reconocimiento externo de Estados (soberanía externa) por medio de la vinculación entre la organización militar y la dinámica de guerra de los Estados (Hintze, 1968 [1902], 1973 [1906]).

¹ En línea con los trabajos de Nicolás Maquiavelo y Jean Bodino, se encuentran los *contracatalistas sociales*, que destacan la forma en qué el vínculo ciudadano se estableció en el mundo occidental. No es el cometido de esta tesis realizar una estudio sobre el pensamiento social sobre el Estado, sin embargo, es relevante destacar como pioneras en la materia las obras de: Hobbes (1980 [1651]), Locke (2005[1690]) y Rousseau (2004 [1762]).

Weber construye una definición que permite identificar los aspectos centrales del Estado moderno, suponiendo ello un resultado histórico que presenta las siguientes características: “(...) Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que todas las asociaciones e individuos solo se les conceden el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente de ‘derecho’ a la violencia.” (Weber 1986[1919]:2).

En la definición se destacan los elementos tanto materiales (comunidad humana dentro de un territorio) como inmateriales (como el monopolio de la violencia física legítima, es decir el derecho a la violencia), además se incorpora la relevancia de la legitimidad de la dominación. Es decir la manera en que se respeta el monopolio de la violencia legítima detentado por parte del Estado. En este terreno reconoce tres vías de legitimación: (i) tradicional, vinculada a las costumbres y la tradición histórica; (ii) carismática, vinculada con el seguimiento a un líder que establece determinadas normas y pautas; (iii) legal, con el establecimiento de normas racionalmente creadas y administradas por los servidores del Estado, donde lugar a un Estado racional (Weber 1984[1922]: 1047-1060).

Centrado en la dominación legal, el autor destaca dos aspectos: la instalación del derecho y la generación de un esquema burocrático (personal y recursos materiales) para la existencia de la figura estatal. La legitimación de un sistema de dominación requiere de un conjunto de recursos económicos y humanos para garantizar el funcionamiento efectivo de determinadas normas sociales. Es en este sentido que la burocracia adquiere sentido como el aparato responsable en llevar a cabo las diferentes políticas del Estado (Weber 1984[1922]).

A modo de cierre, los elementos centrales del Estado son materiales e inmateriales. En el primer caso, se observan los aspectos vinculados a la delimitación territorial y poblacional y, además, los mecanismos de financiamiento de los Estados. Por otra parte, en el caso de los elementos inmateriales se hace referencia al conjunto de normas, leyes y reglamentaciones que regulan las relaciones sociales en el territorio del Estado (soberanía interna) y, posterior, la relaciones entre Estados (soberanía externa). El establecimiento por si solo de las normas no implica necesariamente el cumplimiento de los mismos, por ende los mecanismos de cumplimiento son un elemento central del Estado.

a) Las aproximaciones marxistas sobre el Estado

Las corrientes marxistas que trabajan sobre el Estado parten de una concepción central en Marx (1970 [1857]: 373), que establece que “(...) los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de las fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas

relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social y política y espiritual en general (...). Al llegar a una fase determinada de desarrollo las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desvelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas, y se abre así un época de revolución social”.

Directa o indirectamente, los trabajos posteriores a Marx respaldan, complementan o matizan la exposición sobre la relación entre la base real (fuerzas productivas y relaciones de producción) y la superestructura jurídica y política (el Estado y sus límites de acción). En los trabajos de Marx no se encuentra un abordaje exhaustivo sobre el Estado, sin embargo, en los trabajos posteriores a él se incorporan nuevas aproximaciones que enriquecen la vertiente marxista (Malamud, 2007).

En Miliband (1970) y Poulantzas (1979) se asume una concepción similar a Marx & Engels (1987 [1848]), que entiende al Estado moderno como un mecanismo político de dominación de la clase dominante. Destaca la estrecha relación entre los intereses de la clase dominante y el sistema estatal que se construye. El Estado en las sociedades de clases es primordial e inevitablemente guardián y protector de los intereses económicos de la clase dominante. Por ende, el Estado es un instrumento adicional de la clase dirigente para su dominación (Miliband, 1970:255).

En Poulantzas (1979) el Estado tiene la función de mantener la paz y el orden entre las clases sociales por medio de su capacidad jurídica. Asimismo, el Estado es la manifestación política de la clase dominante, desarrollando el papel de organización política de esta clase debido a que presenta múltiples aristas no solo la burguesía comercial. Es por ello que la figura estatal presenta autonomía relativa respecto a las clases sociales. Es decir, su accionar se articula con diversas manifestaciones de las clases dominantes, priorizando la unidad de esta por encima de fragmentación, representando en el seno de la figura estatal una relación de fuerzas entre clases y fracciones de las mismas (Poulantzas, 1979:154).

En el caso de Gramsci (1984) su visión avanza en comparación con las anteriores en el sentido que destaca al Estado no solo como promotor y reproductor del orden social por medio de los medios coercitivos y represivos sino que también es productor de hegemonía. Ello implica que el Estado, con sus diversos instrumentos, establecen un conjunto de normas, leyes y valores

(esencialmente proclives para el sistema de dominación de la clase dominante), con el carácter de legítimos y ‘universales’, reproduciendo el sistema de dominación vigente.

Otras derivaciones del marxismo se encuentran en los trabajos de Anderson (1987) y Moore (1973). En el primer caso, se destacan las características centrales del Estado Absolutista en el viejo continente. Siendo el Estado Absolutista un instrumento para la mantención del poder de la clase dominante en la medida que la unidad orgánica (económica y política) del feudalismo comienza a fragmentarse. Dentro de este nuevo escenario el absolutismo fue un aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal, donde la nobleza amenazada encontraba un nuevo caparazón político que requería el desplazamiento de la coerción política en un sentido ascendente hacia una cima centralizada y militarizada. Es por ello que destaca como legado de este proceso cinco elementos: (i) los ejércitos; (ii) las burocracias; (iii) los impuestos; (iv) la conformación del derecho y (v) un mercado incipiente.

En la obra de Moore (1973) se identifican los orígenes sociales de las democracias y las dictaduras. Además de trabajar cuestiones vinculadas a la configuración del tipo de gobierno, destaca aspectos relacionados a los procesos de modernización en diferentes países. De este modo, destaca tres vías posibles: (i) democrática (Inglaterra, Francia y Estados Unidos), (ii) socialista (Rusia y China) y (iii) fascista (Alemania y Japón). Las trayectorias que asumen los países dependen de las estructuras sociales, entendidas como la dialéctica entre terratenientes y campesinos con la aparición paulatina de una agricultura comercial y en la manera en que se dirima el conflicto entre ellas, siendo de particular interés la aparición de las diferentes revoluciones y los diferentes mecanismos de utilización de violencia. De este modo, el tipo de Estado que surge no es universalmente determinado por las condiciones materiales sino que existen diferentes senderos que plantean la diversidad de los tipos de Estado.

Las aproximaciones teóricas sobre la construcción del Estado moderno en América Latina tienen una fuerte impronta marxista que destaca las relaciones entre la emergencia de un conjunto de fuerzas de carácter productivo y el rol determinante de los actores sociales en la construcción estatal.

El periodo que transcurre entre 1850-1930 es señalado por diferentes corrientes como el escenario en el que se crean los Estados Oligárquicos en América Latina que influyen notoriamente en la incorporación de América Latina a las dinámicas del capitalismo transatlántico (Real de Azúa, 1973; Cavarozzi, 1978; Carmagnani, 1984; Ansaldi, 1991). La conformación del Estado bajo este escenario debe ser entendido como la incorporación simultánea a las dinámicas del capitalismo comercial y, por otra parte, el establecimiento de un sistema de dominación interna.

El concepto de Estado Oligárquico se caracteriza por tres elementos: (i) la presencia de actores económico con niveles importantes de poder económico (propietarios de extensiones de tierras agropecuarias o mineras y grupos orientados a las actividades comerciales), siendo un grupo reducido y con interés definidos; (ii) la instalación de instituciones políticas sin respaldo democrático y con clases populares subalternas a su orden y (iii) la incorporación a los intercambios comerciales a nivel internacional. El Estado es una construcción social que perpetúa la dominación de diferentes grupos sociales (terratenientes, comerciantes, capitalistas extranjeros, ejército, burocracia, clero en menor medida) que ven en la figura estatal una manera de establecer un sistema de dominación centrado en un conjunto de leyes, normas y valores que, serán defendidos, por medio de la centralización de los medios de coerción (Cavarozzi, 1978: 1334-1335).

Otros aspectos sobre el modelo oligárquico instalado en América Latina se encuentran en el trabajo de Carmagnani (1984). Destaca que existen tres etapas vinculados con la instalación de la oligarquía en el Estado: (i) 1850-1880, correspondería a la gestación del proyecto oligárquico; (ii) 1880-1914, el desarrollo y apogeo del programa de reformas y (iii) 1914-1930 la crisis y desmantelamiento del modelo.

La gestación del proyecto oligárquico representa el acercamiento de diferentes actores sociales, que elaboran un conjunto de reformas centradas en la incorporación de las regiones a la dinámica del capitalismo transatlántico. Los pilares centrales del proyecto eran dos: la instalación de un marco institucional que brinda estabilidad política (orden) y el establecimiento de los derechos de propiedad para el desarrollo económico (progreso). La ejecución del proyecto consistió en la puesta en marcha de las diferentes modificaciones, conformándose simultáneamente los mercados nacionales y las naciones latinoamericanas entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El desarrollo del proyecto oligárquico significó la conformación de un Estado centrado en el establecimiento de un conjunto de reglas, leyes y normativas orientadas al establecimiento de los derechos de propiedad y, además, a un conjunto de valores, costumbres y prácticas orientadas propias de la civilización occidental. Finalmente, el Estado oligárquico representa la condensación de las clases dominantes en las esferas del poder político a partir de la centralización del poder militar y un conjunto de prácticas civilizadoras que expresan una forma particular de reproducción y dominación social (Carmagnani, 1984).

Otro de los trabajos que incopora nuevos elementos con respecto a la oligarquía es el de Ansaldi (1991). La oligarquía es entendida como una categoría política que destaca una forma de ejercicio de la dominación, caracterizada por la exclusión de la mayoría de la sociedad de los mecanismos de decisión política. La oligarquía define un tipo de Estado o régimen, orientado a la concentración del poder en un número reducido de individuos. El principal cometido del

Estado es conciliar los valores centrales de la dominación y la incorporación de las regiones a las dinámicas del capitalismo comercial de la época.

En confrontación con el marxismo clásico, se encuentra el trabajo de Theda Skocpol (1984) que incorpora aspectos vinculados con la consagración de los Estados modernos. Skocpol destaca la relación entre las revoluciones sociales y la conformación de las estructuras estatales en China, Francia y Rusia. Establece que las revoluciones sociales² son transformaciones rápidas que modifican aspectos fundamentales de una sociedad. Se generan a partir de dos características centrales: (i) la coincidencia del cambio estructural de la sociedad con un levantamiento de clase y (ii) en el entendimiento que las transformaciones políticas influyen en el cambio social (Skocpol, 1984: 21).

Las revoluciones sociales, al igual que los cambios políticos, son mecanismos causales de las modificaciones del Estado. De los diferentes grupos y clases sociales emergen un conjunto de intereses que se contraponen con la estructura social vigente, siendo esto un desencadenante de las revoluciones sociales y, éstas, responsables de las construcciones y destrucciones de la figura estatal. A diferencia de los postulados marxistas, el Estado es entendido como una “macroestructura social”, siendo un espacio dual, de arenas en las que se dirimen los conflictos sociales y, por otra, un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y coordinadas por una autoridad ejecutiva (Skocpol, 1984: 61). Por otra parte, más que ser un representante de la clase dominante, el Estado es un mediador interno y externo de diversas relaciones sociales, económicas y políticas. Desde esta perspectiva ‘organizativa’, el Estado es visto como una organización, con sus propias reglas, pautas y personal, que goza de una autonomía potencial con la capacidad bifacética de mediador entre las clases sociales internas de su territorio y de defensa frente a las presiones internacionales (Skocpol, 1984:65).

b) La guerra como factor influyente en la construcción estatal

En la obra de Brewer (1989) sobre el Estado inglés durante 1688-1783 se encuentra uno de los conceptos que han inspirado a la reflexión teórica sobre el rol de la guerra en la conformación de los Estados. El *Fiscal Military State* (Estado Fiscal Militar) destaca que la creación estatal tiene sus orígenes en la expansión bélica de las naciones. La guerra es un mecanismo capaz de establecer nuevos territorios, nuevas fuentes de financiamiento y, especialmente, el establecimiento de nuevas rutas comerciales.

² Con respecto a las diferentes revoluciones, destaca que las revoluciones políticas transforman las estructuras del Estado y no necesariamente se realizan por medio de las clases sociales. Por otra parte, destaca otros procesos (como la industrialización) como desencadenantes de transformaciones en las estructuras sociales sin necesidad de producir, ni resultar, de cambios políticos o de cambios político-estructural (Skocpol, 1984: 21).

Tres son los factores que hacen posible la correlación positiva entre guerra y construcción estatal: la subordinación del ejército al Parlamento, la centralidad de las fuerzas bélicas y la legitimación de la guerra como mecanismo de funcionamiento estatal. En Inglaterra, los montos destinados a la dinámica de guerra marcaron el rumbo de la prioridad fiscal. El Ministerio de Guerra y Marina conformó el principal destinatario de los egresos estatales, provenientes de impuestos locales y deudas adquiridas por el gobierno. El *Fiscal Military State* se caracteriza por la relación bidireccional entre guerra e impuestos: a mayor capacidad bélica mayor capacidad de extracción impositiva en nuevos territorios y, a la inversa también, contar con mayores ingresos y territorios implicaría contar con mayor capacidad para hacer la guerra. Finalmente, vale destacar que para que esta relación fuera posible era imprescindible contar con una burocracia de carácter profesional y altamente cualificada que influía positivamente en el conjunto de políticas llevadas a cabo (Torres Sánchez, 2016).

Un esquema similar se observa en el trabajo de Tilly (1990), que representa un esfuerzo teórico por identificar las principales dinámicas en la conformación de los estados europeos durante 990-1990. El autor, centrado en dos aspectos como la coerción y el capital, identifica las diferentes trayectorias estatales. La generación del Estado es una construcción histórica que implica la acumulación de medios coercitivos, la centralización de los mismos y, adicionalmente, la obtención de los mecanismos de financiamiento para lograr la acumulación y la centralización de los medios coercitivos. De este modo, la guerra forja a los estados en el sentido de la acumulación, el despliegue y la centralización de los medios coercitivos (mano de obra de guerra y armamento) y, por otra parte, la guerra influye en una estructura burocrática para recaudar los ingresos necesarios para financiar el aparato bélico.

En los territorios donde la actividad comercial era más predominante, con mayor disponibilidad de capitales, el financiamiento del enfrentamiento era menos dependiente de la extracción impositiva de los nuevos territorios y poseían la capacidad de financiamiento por medio del endeudamiento. El autor identifica tres vías para el desarrollo estatal: (i) aquellas más intensivas en coerción con menor presencia de capital; (ii) aquellas intensivas en capital, siendo zonas con múltiples ciudades y con predominio comercial-mercantil y (iii) la coerción capitalizada con dos escenarios diferenciados: (a) los centros urbanizados que poseen la capacidad de movilizar diferentes conglomerados de población y (b) con centros urbanizados con desprendimientos de su autoridad en materia regional (Tilly, 1990).

En un tercer lugar, se encuentran las reflexiones de Patrick K. O'Brien (2006, 2011). El autor destaca algunas discrepancias vinculadas con el gasto militar en Inglaterra. Plantea que el componente central del gasto de guerra fue la Marina. Establece un nuevo concepto como es el de *Fiscal Naval State* (Estado Fiscal Naval), donde la mayor proporción de los recursos fue destinada al desarrollo naval del ejército. De este modo, se establece una estrecha relación entre

el desarrollo de la marina y el Estado británico durante el siglo XVIII, destacándose la retroalimentación entre la guerra y el comercio por medio de la expansión naval inglesa. En otras palabras, si bien la expansión impositiva era un elemento central en los enfrentamientos bélicos, en algunos casos lo relevante fue la relación entre el comercio y la guerra, siendo la guerra un mecanismo relevante para establecer nuevos vínculos comerciales con otros territorios.

Por último, un enfoque vinculado al Estado Fiscal Naval se encuentra en el concepto de *Contractor State* (Estado Contratista) presentado por Knight & Wilcox (2010). Este enfoque se caracteriza por un abordaje de cualitativo del gasto militar. Más allá del crecimiento cuantitativo del gasto militar en los escenarios bélicos, lo determinante se encuentra en la manera en que el Estado extrae los recursos y, posteriormente, en la manera en qué esos recursos son ejecutados. El término *Contractor State* hace referencia a la manera en que el Estado inglés durante 1793-1815 gestionó sus finanzas públicas: sus ingresos centrados en la capacidad de tomar deuda y gravar ingresos y, los gastos, centrados en concesiones a establecimientos de actores privados capaces de abastecer los ejércitos y, especialmente, la marina inglesa. En efecto, este nuevo concepto destaca una relación bidireccional entre el espacio público y el privado, siendo central la dinámica económica para el financiamiento y provisión de bienes del Estado. En las economías más desarrolladas existe mayor capacidad de financiamiento y provisión privada para fines públicos y, la esfera pública, se compromete a respaldar la expansión comercial de estos actores privados por medio de redes comerciales internas y externas al territorio (Parrot, 2012).

Los trabajos disponibles para América Latina parten de la literatura anterior y exponen nuevas reflexiones teóricas relacionadas con el tipo de guerra predominante en la región. En primer lugar, López-Alves (2000) se concentra en la formación estatal en tres países de América Latina: Argentina, Colombia y Uruguay. Centrado en destacar la especificidad histórica de los países analizados, utiliza el método comparado de analogías profundas (entre Argentina y Uruguay) y de mayores diferencias (entre Colombia y Uruguay), resaltando a la guerra (externa e interna) como un factor determinante en la movilización de contingentes rurales. Plantea el vínculo entre la guerra y la capacidad de movilización rural como mecanismos de dinamizador de los ejércitos. Seguidamente, con la integración a la dinámica comercial y la profesionalización de los ejércitos emergen nuevas clases sociales, capaces de modificar el rumbo de la organización política, mostrando diferentes alternativas democráticas en América Latina.

A diferencia del caso europeo, en Latinoamérica los conflictos bélicos presentan alcances menores, en muchas ocasiones son disputas internas y de menor duración, donde se destaca la aparición de un actor poco presente en el relato del viejo continente como son las fracciones

partidarias. En sus inicios, como grupos armadas del medio rural -siendo su principal fuente de reclutamiento- representan grupos que protagonizan las disputas armadas de los periodos analizados por el autor. La relación cívico-militar es el núcleo central de la construcción del Estado, siendo de interés las características de los conflictos internos-externos y su capacidad de movilización rural para la conformación de los diferentes ejércitos (López-Alves, 2000).

En dirección opuesta, el trabajo de Centeno (2002) destaca que la guerra por sí sola no alcanza para la construcción de un Estado. Existe un conjunto de pre-condiciones que inciden en la manera en que un Estado canaliza la guerra. Como Brewer (1989) destacó para el caso inglés, la guerra configura una oportunidad dada la centralización y subordinación del ejército al parlamento británico. En la misma dirección, Centeno destaca que existen dos procesos centrales en la conformación del estado: la pacificación (monopolio legítimo de violencia coactiva) y la centralización (única autoridad en un territorio determinado). En el marco interpretativo del autor los procesos bélicos ocurridos en América Latina estuvieron relacionados con la construcción de la pacificación, mientras que en la medida que el continente se incorpora en las lógicas comerciales globales potenciadas en la década 1880, el proceso de centralización ocurre en mayor medida, disminuyendo drásticamente el número de conflictos armados. Por lo tanto, las guerras tuvieron un rol relevante en materia de pacificación de los diferentes países, sin embargo, el efecto más relevante en el crecimiento estatal estuvo ligado con el desarrollo de la Primera Globalización, centrada en la movilidad de capitales y la expansión comercial. Las hazañas militares cumplieron un rol importante pero no determinante en la expansión estatal (Centeno, 2002).

En tercer lugar, se encuentra diferentes trabajos dirigidos por Juan Carlos Garavaglia. El autor rescata algunas nociones básicas de trabajos clásicos como el de Halperin Donghi (1982) y Cortes Conde (1989) sobre la conformación de la fiscalidad y el Estado en Argentina. Los trabajos de Garavaglia tienen como objetivo elaborar un estudio comparativo de las formas y los ritmos en el proceso de construcción del Estado en los casos nacionales, remontando la búsqueda de fuentes a los siglos XVIII y XIX.

La producción académica es muy vasta y cuenta con abordajes comparativos y estudios de casos. En las primeras se puede destacar una publicación relacionada con la formación de la burocracia en América Latina durante 1780-1860 (Garavaglia & Pro Ruiz, 2013) y, por otra parte, el rol de las fuerzas de guerra en la construcción estatal durante el siglo XIX (Garavaglia, Pro Ruiz & Zimmermann, 2012). Relacionado con la segunda obra, se destaca el rol central de la conformación de los ejércitos en la construcción estatal. En los diferentes artículos se hace hincapié en la acumulación de ‘instrumentos de guerra’ (ejército soldados y armamento) y el rol que estos desempeñaron en la pacificación interna de los países. De manera esquemática, ocurre una transición entre redes personales de control de los medios coercitivos hacia mecanismos de

control de la violencia de manera centralizada y organizada con el Estado. Por último, el factor desencadenante de esta transición se encuentra en la profesionalización del ejército, actuando por momentos ‘como un Estado’, mediando entre los diferentes grupos sociales de la época y gozando de cierta autonomía para desarrollar sus tareas (Garavaglia Pro Ruiz & Zimmermann, 2012).

c) El Estado como una construcción institucional

A diferencia de los enfoques anteriores, las corrientes neo institucionalistas incorporan elementos que son útiles para reflexionar en dos direcciones: (i) en la conformación del Estado y (ii) en cómo la conformación del Estado influye en la trayectoria económica.

El pensamiento neo institucional tiene como principal premisa desentrañar la relación entre el marco institucional y el desempeño económico de los países. Algunos trabajos plantean que un conjunto de reglas formales e informales de carácter inclusivas son una condición *sine qua non* para el desarrollo económico de las naciones.

Los trabajos aquí utilizados parten del concepto de instituciones expuesto por North (1981). Las instituciones son entendidas como las reglas del juego que rigen los patrones de interacción y brindan un marco para el desarrollo de las relaciones entre los individuos. Este tipo de reglas pueden ser tanto formales (las leyes escritas, las normas, las convenciones sociales) como informales (las normas de comportamiento, las creencias, etc.) al igual que los mecanismos de *enforcement* para que estas reglas sean efectivas.

En trabajo de North, Wallis & Weingast (2009) se concentra en el análisis de los órdenes sociales³, entendidos como sistemas sociales caracterizados por presentar diferentes arreglos institucionales centrados en la administración de la violencia que brindan soporte para las diferentes formas de organización humana. La construcción del Estado es vista como un factor influyente en el pasaje a través de los diferentes órdenes sociales, entendido como un proceso de desconcentración de poder de parte de élites hacia la figura estatal. Por medio de esta construcción se canalizan un conjunto de derechos impersonales que brindan el marco por el cual las diferentes formas de organización prosperan. El pasaje de un orden natural hacia uno de acceso abierto refiere al desarrollo de las condiciones necesarias para que este pasaje ocurra

³ El trabajo destaca tres órdenes sociales: (i) *Foraging Order*, caracterizado por interacciones basadas en lazos personales; intercambios cara a cara; presencia de grupos personales con lazos jerárquicos basados en distribuciones asimétricas de poder; grado de violencia elevado; (ii) *Limited Access Order*, caracterizado por relaciones personales con aparición de interpersonales; conformación de grupos organizados basados en la distribución desigual del poder o recursos; grados de violencia moderadamente elevados, para perpetuar posiciones desiguales; (iii) *Open Access Order*: lazos personales e impersonales canalizados por la ciudadanía y el mercado; proliferación de instancias organizacionales que promueven lazos impersonales; libertad para la creación y difusión de organizaciones; violencia es modernamente baja por medio de los marcos institucionales de regulación (ver capítulo 7, North, Wallis & Weingast, 2009).

(*doorstep conditions*), siendo estas el desarrollo institucional caracterizado por: el establecimiento de derechos impersonales, formas de gobierno más democráticas, gestión centralizada y monopólica de la violencia y, especialmente, por el establecimiento de los derechos propiedad y la proliferación de un conjunto de organizaciones de diversa índole - político, económico y social- (North, Wallis & Weingast, 2009).

Un enfoque similar asumen Acemoglu & Robinson (2012), que representa una continuidad con anteriores trabajos centrados en el rol de las instituciones en el desempeño económico de las diferentes regiones (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001; 2004). Bajo este marco conceptual incorporan un matiz centrado en el carácter inclusivo o extractivo de las reglas de juego. El interés se encuentra en las instituciones de carácter inclusivas, entendidas como las reglas del juego que posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de personas en actividades de índole económica. Un marco de seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial, un conjunto de servicios públicos y libre entrada y salida de oferentes y demandantes son el eje central institucional (Acemoglu & Robinson, 2012).

A partir del establecimiento de las instituciones inclusivas se establecen un conjunto de incentivos para el funcionamiento de mercados eficientes que allanan el camino para dos motores centrales en el crecimiento económico como son: la tecnología y la educación. Relacionado con el Estado, este enfoque reconoce la relevancia de las instituciones inclusivas políticas como un prerequisito para el desarrollo de las económicas. El andamiaje estatal es reconocido como un actor central, siendo el garante del conjunto de instituciones por medio del establecimiento de la ley y el orden que regularizan los comportamientos de los individuos. Para que ello ocurra es necesario que el Estado este dotado de ciertas capacidades, como son la centralización del poder (monopolio legítimo de la violencia física) y, por otra parte, contar con el mayor grado de pluralismo (contar con el respaldo popular). En síntesis, existe una retroalimentación entre las instituciones políticas y económicas inclusivas en la medida que aseguren la conformación de mercados eficientes. Para que ello ocurra es central el rol del Estado como garante y protector de los derechos de propiedad.

En los trabajos de Engerman & Sokoloff (1997, 2002) es posible identificar los factores influyentes en la conformación institucional. De manera secuencial, los autores destacan a la dotación de factores como el inicio de su modelo analítico. Es decir, las variables como el clima, la calidad de los recursos naturales (suelos) y la población son las condiciones iniciales que determinan las ventajas comparativas de las diferentes regiones (su especialización productiva). A partir de esta especialización, se establecen procesos de distribución de riquezas económicas y políticas. Finalmente, de este proceso de distribución emerge el andamiaje institucional que, en última instancia, influye en el crecimiento económico.

La matriz institucional es el resultado de la distribución del poder político y económico de una sociedad. Son los grupos sociales que ejercen presión para la conformación de diferentes tipos de instituciones en desmedro de otras. Este marco institucional es estable en el tiempo brindando el soporte por el cual las interacciones se desarrollan. Finalmente, presenta una visión normativa de las instituciones en el sentido que se pueden identificar con claridad las buenas y malas instituciones. Las primeras de estas serían aquellas orientadas al funcionamiento de los mercados por medio del establecimiento de los derechos de propiedad y, especialmente, por la reducción de costos de transacción y disminución de la incertidumbre. En su versión política, las buenas prácticas institucionales se encuentran en la desconcentración del poder político, beneficiando la amplia participación política y la proliferación de diferentes organizaciones con fines políticos. De esta forma, aquellas sociedades con mercados eficientes y desconcentración del poder político reúnen las condiciones necesarias para emprender procesos de crecimiento económico sostenibles.

1.3 El enfoque teórico: Estado, funciones estatales y sus factores influyentes

El Estado será entendido como un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y coordinadas por una autoridad ejecutiva, cuya principal función es la extracción de recursos de la sociedad para crear y apoyar sus organizaciones coactivas y administrativas (Skocpol, 1984:61). El Estado interactúa con diferentes dimensiones de la realidad social, por lo que el sistema político no debe reducirse al Estado, y, por otra parte, el Estado no es únicamente la representación de los intereses de un determinado actor social. Por el contrario, el Estado es una figura que goza de cierta autonomía, siendo capaz de interactuar con diferentes aspectos de la realidad social, destacándose la doble dimensión de su interacción: (i) interna, con los actores sociales y (ii) externa, con otros Estados (Skocpol, 1984: 65).

Los elementos constitutivos del Estado son de dos tipos: materiales e inmateriales del Estado. Los materiales son la extensión territorial, la población y los recursos económicos con los que la organización financia sus políticas. En el caso de los inmateriales son la instalación de la soberanía tanto interna como externa. En la definición de Skocpol (1984) se aprecian ambas preocupaciones: (i) en lo interno, la conformación del Estado implica una relación ciudadana basada en el establecimiento de un conjunto de reglas, pautas y normas que rigen las relaciones sociales y (ii) en lo externo supone la relación con otras organizaciones estatales del mundo.

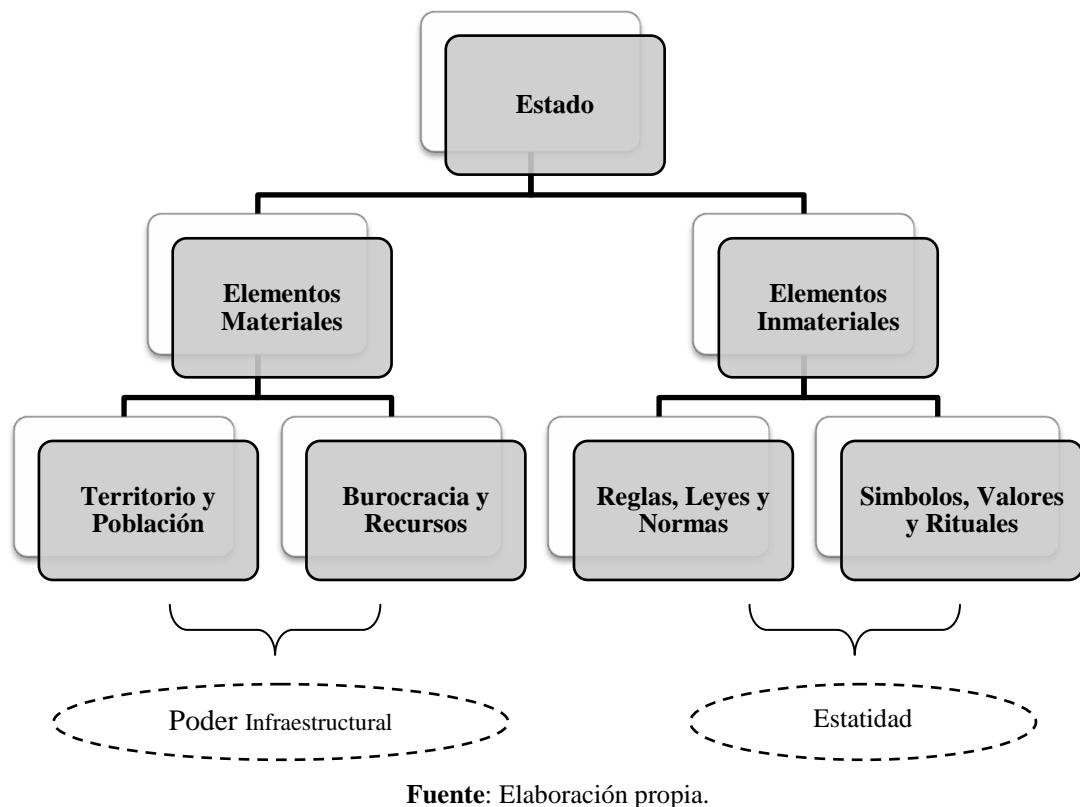
La creación estatal responde a un proceso de construcción social de carácter histórico. La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual va adquiriendo un conjunto de atributos a lo largo del tiempo. El concepto de estatidad permite destacar la flexibilidad de este proceso, entendido como el grado en que un sistema de dominación social

ha adquirido un conjunto de propiedades que definen la existencia de un Estado (Oszlak, 1982:5).

La condición de Estado se adquiere a partir de un conjunto de propiedades, como son: (i) la capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (ii) la capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (iii) la capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil; y (iv) la capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak, 1982:2). La estatidad se desarrolla en la medida que la figura estatal adquiera la soberanía (interna y externa), configure un esquema de extracción y financiamiento y, por otra parte, una dimensión ideológica que trasmita un conjunto de símbolos y valores propios de ese territorio.

De manera complementaria al concepto de estatidad, se encuentra el concepto de poder infraestructural de Mann (1988), entendido como la capacidad del Estado para intervenir en la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas por todo el territorio (Mann, 1988: 20). Este concepto presenta la ventaja de reconocer es el fenómeno como un procesos y un resultado, siendo el poder infraestructural la adquisición de una cualidad estatal que en muchas ocasiones se da por sentado. A pesar de ello, es necesario reconocer la existencia de desigualdades territoriales en el alcance estatal, lo que implica diferentes inconvenientes en la conformación del Estado (O'Donnell, 1993). En efecto, el poder infraestructural destaca en gran parte los elementos materiales de un Estado, es decir aquellos vinculados con la extensión territorial y el contingente poblacional, mientras que la estatidad destaca los elementos inmateriales del Estado como son la soberanía interna y externa al igual que su dimensión ideológica.

Figura 1. Los elementos del Estado.



Una manera de aproximarse al estudio de estos procesos se encuentra en análisis histórico de las funciones estatales. Rokkan (1975: 570-573) estudia este proceso para los Estados Europeos Occidentales, destacando la aparición de cuatro fases de construcción: (i) la unificación, ubicada temporalmente entre la Edad Media y la Revolución Francesa, con la formación de los espacios nacionales basados en la institucionalización de los mecanismos de financiamiento de los Estados, el establecimiento de la defensa nacional, la delimitación espacial de los Estados y el establecimiento de la infraestructura indispensable para la actividad económica; (ii) la estandarización, que en el siglo XIX establece nuevas funciones del Estado con el establecimiento de ejércitos profesionales, la obligatoriedad de la educación primaria, la instalación de medios de comunicación entre los territorios y la instalación de un conjunto de símbolos, valores y leguajes propios del Estado; (iii) la participación, con la ampliación de la participación política a los actores sociales con la ampliación del sufragio y el desarrollo de los partidos políticos como plataforma de demandas sociales en el siglo XX; (iv) la redistribución, que durante el desarrollo de los Estados de Bienestar a mitad del siglo pasado la figura estatal asume un rol activo en los procesos económicos por medio de las políticas macroeconómicas y, por otro lado, regulando un conjunto de interacciones como las relaciones laborales, entre otros aspectos.

En el caso de América Latina las primeras fases ocurren de manera simultánea dado el complejo proceso de construcción de las naciones, los Estados y sus mecanismos de intervención en la realidad social (Ozslak, 1978; Filgueira, 1985; Papadopoulos, 1992). Una forma de evitar el problema del surgimiento histórico de las funciones del Estado se encuentra en clasificar las funciones estatales de acuerdo a las actividades. Mann (1988) plantea que cuatro han sido las funciones del Estado: el mantenimiento del orden interno, la defensa frente agresiones de carácter externa, el establecimiento de infraestructura de comunicación e interconexión económica y, por último, la redistribución económica por medio de la intervención estatal en la economía.

Para esta investigación las funciones estatales serán cuatro: administrativa, represiva, económica y social. En primer lugar, la función administrativa hace referencia a la distinción entre las organizaciones administrativas-ejecutivas y las organizaciones militares que integran al Estado (Skopcol, 1984). La función represiva unifica el criterio de Mann (1988), siendo las fuerzas coercitivas financiadas por el Estado que tiene el cometido de hacer cumplir un conjunto de reglas al interior del territorio y, por otro lado, la defensa frente a amenazas externas. En tercer lugar, la función económica hace referencia al conjunto de políticas económicas desarrolladas por el Estado y, además, al establecimiento de la infraestructura para el desarrollo de la actividad productiva (Mann, 1988). Finalmente, la función social es la provisión de un conjunto de bienes y servicios en los que el Estado participa directa o indirectamente en su producción para diferentes grupos sociales. Siendo estos de carácter público⁴ o privado⁵ (Grindle, 1996; Migdal, 1998).

La configuración del Estado es producto de múltiples causas. En este trabajo se asume un enfoque que reconoce a los actores sociales como el principal protagonista en la construcción estatal (Cavarozzi, 1978; Carmagnani, 1984; Skopcol, 1984). Como destaca Mann (1991), el poder social es la capacidad de alcanzar objetivo mediante el dominio del medio y de otros individuos. Este poder proviene de múltiples fuentes: ideológica, militar, económica y política. Aquí serán considerados los actores sociales que detentan el poder económico, el poder político y el poder ideológico.

Los actores económicos serán entendidos como aquellos que contralan la producción, la distribución, el intercambio y el consumo del proceso productivo encargado de la creación de

⁴ “(...) los bienes públicos se caracterizan por el consumo no rival y la imposibilidad de excluir a nadie de sus beneficios” (Stiglitz, 2000: 150). En el caso de la no rivalidad supone que la utilización de un bien por parte de un individuo no impide ni disminuye el consumo de otro. Adicionalmente, el principio de no exclusión refiere a la incapacidad de establecer mecanismos de exclusión (precios) debido al alto costo o la ineficiencia que eso provoca.

⁵ En el caso de los bienes privados los principios que se aplican son los inversos que el de los bienes públicos: son rivales y excluyentes (Stiglitz, 2000:150-153).

bienes y servicios de una sociedad. Los actores políticos, a diferencia de Mann (1991)⁶, aquí serán entendidos como aquellos grupos que movilizan los mecanismos de violencia por medio de los instrumentos coercitivos y la conformación de ejércitos para este fin. También serán aquellos grupos que en el sistema político defienden diferentes modelos de Estado. Finalmente, los actores ideológicos son aquellos que dominan la organización social del conocimiento y visiones normativas con respecto a los comportamientos (Mann, 1991).

Otro de los factores asociados a la transformación del Estado se encuentra en los cambios experimentados durante la Primera Globalización. Como las diferentes concepciones marxistas destacan, en los diferentes modos de producción se combinan un conjunto de fuerzas productivas y relaciones de producción que influyen en el tipo de superestructura que se conforma (Marx, 1970 [1857]). Uruguay, en el contexto histórico estudiado, fue una economía pequeña, receptora de tecnología de los centros industriales, de este modo las fuerzas económicas inducen a los diferentes actores sociales a llevar a cabo diferentes maniobras para la construcción estatal. Vale destacar que también existen tendencias ideológicas y políticas a nivel mundial que también influyen en los actores locales.

1.4 La estrategia metodológica

El diseño de investigación corresponde a un abordaje cuantitativo de tipo descriptivo centrado en la reconstrucción de variables vinculadas con la estructura estatal en la segunda mitad del siglo XIX en Uruguay. A continuación, se presentan tres apartados que destacan el proceso metodológico desarrollado para la investigación.

a. Fuentes de información

La caracterización del gasto estatal tiene como fuente de información los Presupuestos Generales de Gastos disponibles en el Registro Nacional de Leyes y Decretos (Armand Ugón et al. 1931, Tomo I al Tomo XX). Estos documentos contienen la distribución de los recursos públicos en función de los diferentes Departamentos y Ministerios de los diferentes períodos. Entre 1853 y 1893 la información disponible permite trabajar con un grado de desagregación relevante, permitiendo identificar para las diferentes oficinas las ocupaciones, los salarios y la ubicación espacial de los diferentes empleados públicos. También cuenta con los incisos de las diferentes oficinas, es decir que es posible identificar aquellos ítems donde se destinan mayor cantidad de recursos (Batallones, Armamento, Lista de Pasivos, Alquileres, entre otros).

Millot & Bertino (1991, 1996) plantean que la utilización de esta fuente representa un conjunto de desafíos que limitan el abordaje que se puede llevar a cabo. Existe una distancia considerable

⁶ La definición de grupo político utilizada para esta investigación incorpora algunas nociones de poder militar de Mann (1991). En concreto, grupo político es tanto las primeras formaciones de los partidos políticos del Uruguay en su versión de divisiones armadas. Luego, también son considerados dentro de los grupos políticos los representantes de distintos partidos en el sistema político, es decir Senadores, Representantes, Poder Ejecutivo entre otros.

entre la conformación de los presupuestos y su posterior ejecución. A lo largo de la historia uruguaya los presupuestos han enfrentado múltiples dificultades para implementarse: falta de recursos para efectuar los pagos, personal insuficiente para generar y ejecutar los recursos, cambios sustanciales en la distribución por episodios de guerra, etc. (Acevedo, 1903). Por otro lado, los presupuestos han sido prorrogados y su ejecución se postergaba hasta que existieran los recursos para asumir los compromisos de las leyes aprobadas.

Pese a las dificultades los presupuestos son compromisos asumidos por parte del Estado que reportan la composición burocrática en un determinado momento. A su vez, los presupuestos y su incumplimiento son las principales razones para la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento como la deuda pública (nacional y extranjera).

Fueron utilizados 27 presupuestos (véase Tabla 1). Esta información permitió construir una base de datos que contiene un total de 249.211 perceptores de ingresos públicos de los cuales 181.611 corresponden a empleados públicos, 67.600 son pasivos militares y 7.148 son pasivos civiles (véase Tabla 2). Finalmente, en la Tabla 3 se observa la distribución de los recursos de acuerdo a los diferentes Ministerios del Estado Oriental del Uruguay en el periodo 1853-1893.

Tabla 1. Presidencias y fuentes de información utilizadas (1853-1890).

Período	Presidente	Año de la Fuente
01/03/1852 a 25/09/1853	Juan Giró	1853
25/09/1853 a 15/03/1854	Juan Lavalleja, Venancio Flores y Fructuoso Rivera	1854
15/03/1854 a 10/09/1855	Venancio Flores	1855
10/09/1855 a 15/02/1856	Manuel Bustamante	1856
15/02/1856 a 01/03/1856	José Plá	1856
01/03/1856 a 01/03/1860	Gabriel Pereira	1856, 1857, 1858 y 1860
01/03/1860 a 01/03/1864	Prudencia Berro	1862, 1863 y 1864
01/03/1864 a 16/02/1865	Anastasio Aguirre	-
16/02/1865 a 20/02/1865	Tomás Villalba	-
20/02/1865 a 16/02/1868	Venancio Flores	-
16/02/1868 a 01/03/1868	Pedro Varela	-
01/03/1868 a 01/03/1872	Lorenzo Batlle	1869, 1870 y 1871
01/03/1872 a 15/02/1873	Tomás Gomensoro	-
15/02/1873 a 01/03/1873	José Ellauri	-
01/03/1873 a 15/01/1875	José Ellauri	1874 y 1875
15/01/1875 a 22/01/1875	Pedro Varela	1875
22/01/1875 a 10/03/1876	Pedro Varela	1875
10/03/1876 a 14/02/1879	Lorenzo Latorre	-
14/02/1879 a 01/03/1879	Francisco Vidal	-
01/03/1879 a 15/03/1880	Lorenzo Latorre	1880
15/03/1880 a 28/02/1882	Francisco Vidal	1880, 1881 y 1882
01/03/1882 a 01/03/1886	Máximo Santos	1883, 1884, 1885 y 1886
01/03/1886 a 24/05/1886	Francisco Vidal	1886
24/05/1886 a 18/11/1886	Máximo Santos	1886
18/11/1886 a 01/03/1890	Máximo Tajes	1887, 1888, 1889 y 1890
01/03/1890 a 01/03/1894	Julio Herrera y Obes	1890 y 1893

Fuente: Elaboración propia en base a Acevedo (1903) y Armand Ugón, et al. (1931).

Tabla 2. Año del presupuesto, total de empleados públicos y total de pasivos.

Año	Empleados Públicos	Pasivos Militares	Pasivos Civiles	Total de Pasivos	Total de perceptores	Ley de Aprobación
1853	3.241	890	37	927	4.168	Ley N.º 304
1854	3.188	1.220	57	1.277	4.465	Ley N.º 358
1855	2.331	1.502	77	1.579	3.910	Ley N.º 421
1856	1.939	1.940	93	2.033	3.972	Ley N.º 468
1857	1.870	1.717	100	1.817	3.687	Ley N.º 508
1858	2.226	1.865	88	1.953	4.179	Ley N.º 558
1860	1.919	884	108	992	2.911	Ley N.º 647
1862	4.738	1.001	118	1.119	5.857	Ley N.º 682
1863	5.048	1.015	118	1.133	6.181	Ley N.º 755
1864	3.208	1.146	115	1.261	4.469	Ley N.º 786
1869	8.080	1.704	144	1.848	9.928	Ley N.º 996
1870	6.792	1.746	172	1.918	8.710	Ley N.º 1078
1871	6.834	1.860	168	2.028	8.862	Ley N.º 1164
1874	7.678	2.294	201	2.495	10.173	Ley N.º 1200
1875	6.576	2.284	225	2.509	9.085	Ley N.º 1238
1880	7.123	2.552	312	2.864	9.987	Ley N.º 1456
1881	6.571	2.326	335	2.661	9.232	Ley N.º 1499
1882	7.425	2.352	342	2.694	10.119	Ley N.º 1561
1883	8.650	2.832	353	3.185	11.835	Ley N.º 1666
1884	9.096	3.067	421	3.488	12.584	Ley N.º 1752
1885	9.501	3.221	799	4.020	13.521	Ley N.º 1841
1886	10.830	3.402	422	3.824	14.654	Ley N.º 1888
1887	10.276	3.926	445	4.371	14.647	Ley N.º 1897
1888	11.248	3.933	474	4.407	15.655	Ley N.º 2030
1889	11.241	3.351	468	3.819	15.060	Ley N.º 2063
1890	11.241	3.351	468	3.819	15.060**	Ley N.º 2133
1893	12.741	3.559	488	3.071	16.300	Ley N.º 2243
Total	181.611	60.452	7.148	67.600	249.211	

Fuente: Elaboración propia en base a Armand Ugón et al., 1931 (Tomo I al Tomo X). **Nota:** (*) A pesos uruguayos de cada año; (**) El número de perceptores es similar al año anterior debido a la situación económica de crisis, la medida al respecto incluye la disminución del 10% de los salarios y la mantención de los cargos (Ley N° 2133).

Tabla 3. Distribución presupuestaria del Estado Oriental del Uruguay (1853-1893) en función de los distintos Departamentos-Ministerios.

Año	Cuerpo Legislativo y Presidencia	Departamento de Gobierno	Departamento de Relaciones Exteriores ¹	Departamento de Hacienda	Departamento de Guerra y Marina	Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública ²	Presupuesto Sub-Nacional ³	Obligaciones Nacionales	Total de Presupuesto ⁴
1853	67.265	514.515	0	239.507	939.591	0	0	S/D	1.760.878
1854	80.432	619.222	0	489.916	1.047.277	0	0	600.000	2.836.847
1855	81.610	731.006	0	248.134	914.014	0	0	720.000	2.694.764
1856	69.590	549.916	0	491.996	1.046.044	0	0	747.507	2.905.053
1857	86.870	521.980	0	233.872	990.799	0	0	493.543	2.327.064
1858	80.755	1.065.903	0	287.675	1.039.177	0	0	512.952	2.986.462
1860	97.707	492.236	0	499.942	942.259	0	0	1.267.747	3.299.891
1862	94.703	973.593	11.500	474.439	1.031.245	0	726.780	1.388.145	4.700.405
1863	98.019	567.510	41.900	471.682	1.080.596	0	575.088	1.002.164	3.836.959
1864	17.240	248.821	43.080	1.243.959	947.538	0	S/D	870.842	3.371.480
1869	128.136	303.480	38.020	694.196	1.739.879	0	822.258	578.816	4.304.785
1870	129.576	551.984	34.020	230.234	1.731.839	0	1.057.635	1.221.523	4.956.811
1871	187.674	511.824	35.220	941.075	2.058.666	0	1.232.889	1.296.532	6.263.880
1874	203.386	309.851	47.370	1.035.537	2.231.040	0	2.388.690	2.262.636	8.478.510
1875	202.666	226.055	48.830	893.967	2.430.901	0	1.789.201	2.262.636	7.854.256
1880	192.156	911.502	48.552	1.267.709	2.245.006	0	1.343.464	3.366.450	9.374.839
1881	92.610	734.457	51.184	605.584	1.785.024	0	1.020.029	3.353.804	7.642.692
1882	190.114	973.311	89.384	659.410	2.203.686	0	1.239.878	5.930.555	11.286.338
1883	261.849	422.830	91.310	857.051	2.722.363	712.325	1.365.673	3.481.649	9.915.040
1884	388.557	399.907	147.032	1.013.250	2.950.389	884.725	1.500.993	4.291.955	11.576.808
1885	621.575	465.724	162.712	1.121.654	3.586.687	965.682	1.679.589	4.732.449	13.336.072
1886	187.520	380.074	121.049	983.246	3.170.669	882.600	1.527.090	S/D	7.252.248
1887	603.110	477.582	115.668	1.071.598	3.186.775	951.709	1.612.221	5.764.024	13.782.687
1888	606.266	517.498	108.168	1.099.440	3.348.930	1.125.211	1.389.581	5.670.188	13.865.282
1889	609.782	394.709	149.758	1.172.707	3.397.067	1.222.854	1.633.402	6.009.231	14.589.510
1890	548.804	355.238	134.782	1.055.436	3.057.360	1.100.569	1.470.062	S/D	7.722.251
1893	567.535	784.099	117.407	832.022	3.038.829	953.340	1.429.573	5.925.072	13.647.877
Total	6.495.507	15.862.033	1.636.946	20.215.239	54.863.650	9.276.969	26.105.872	63.750.420	196.569.689

Fuente: Elaboración propia en base a Armand Ugón et al. 1931, (Tomo I al Tomo XX). **Nota:** (1) Aparece independiente al Departamento de Gobierno por primera vez 1860; (2) Se crea en 1883, luego en 1893 es denominado Departamento de Fomento; (3) En 1862 el Presupuesto Sub-Nacional cuenta con un inciso independiente denominado Presupuesto Departamental; (4) Las diferentes cifras se encuentran a pesos corrientes de cada año. **Aclaración:** S/D, Sin dato.

Por último, los ingresos del Estado Oriental del Uruguay se dividen en dos fuentes de financiamiento: la estructura tributaria y la deuda pública. Para la estructura tributaria se cuentan con datos disponible en *El Libro del Centenario* en el periodo 1854-1859 y, por otra parte, con las estimaciones elaboradoras por Millot & Bertino (1991, 1996) durante 1860-1893. En relación a la deuda pública durante 1853-1893, se toma como principal insumo la reseña del crédito público del Uruguay (Ferrando, 1969), con las diferentes emisiones de deuda pública en el periodo analizado. Finalmente, se utiliza el Registro Nacional de Leyes y Decretos para identificar la conformación de diferentes leyes, normas, códigos y reglamentos que modifican las conductas y las interacciones en el periodo analizado.

b. Procesamiento de los Presupuestos Generales de Gastos

La información relevada permite realizar dos aproximaciones centradas en la evolución de la burocracia en Uruguay: (i) una orientada a los Departamentos y Ministerios y (ii) una segunda centrada en los empleados públicos.

La primera aproximación corresponde a la distribución de los recursos en función de las estructuras y las oficinas que componen al Estado: los diferentes Departamentos, Ministerios y Oficinas. Se construyen diferentes indicadores relacionados con la magnitud de estas estructuras burocráticas en el aparato estatal (peso relativo de las oficinas, distribución interna de recursos de los departamentos según sus incisivos, etc.), un enfoque similar al utilizado por Garavaglia (2007) para el Estado argentino en el siglo XIX. En el anexo se destacan las principales oficinas de los respectivos Departamentos y Ministerios para el periodo 1853-1893 (véase Figura A1, A2 y A3 del anexo).

En la segunda aproximación (los empleados públicos), la construcción empírica supuso la elaboración de la estructura ocupacional del Estado. Esta construcción recoge los principales elementos metodológicos de las tablas sociales⁷ (Lindert & Williamson, 1982, 1983; Ardente et al., 2003; Bértola, 2005; Bértola et al., 2010; Rodríguez Weber, 2014; León Gómez, 2015; Burnard, Panza & Williamson, 2017; Alfani & Tadei, 2017). A diferencia del enfoque de tablas sociales que se basa en la detección de las diferentes profesiones y ocupaciones de una sociedad, el enfoque aquí propuesto tiene su foco de interés exclusivamente en los perceptores de ingresos públicos.

El procedimiento consistió en realizar una base de datos que contenga las siguientes variables: (a) Año, referido al año de aprobación del presupuesto; (b) Ocupación, vinculado con la profesión o la ocupación del trabajador, en el caso de los pasivos se optó por dos categorías

⁷ Existen muchos trabajos que utilizan la misma metodología, en el sitio *Early income distributions* (link del sitio: <https://gpih.ucdavis.edu/Distribution.htm>, consultado 31/05/2019), dirigido por Peter H. Lindert y Matthew Curtis de la Universidad de California, se encuentran disponibles estimaciones para diferentes países y periodos.

Pasivo Civil o Pasivo Militar; (c) Sexo, si es mujer o hombre; (d) Ingreso, el ingreso anual nominal percibido por el trabajador o pasivo; (e) Departamento, ubicación espacial donde se desarrolla la tarea; (f) Actividad, que vincula la ocupación con la oficina burocrática que contrata al empleo, punto que se desarrolla a continuación.

Dado que en este contexto no se puede hablar de gasto público en términos modernos, como sistemas de prestaciones, en concordancia con el marco teórico se optó por el concepto de funciones estatales como una manera de aproximarse a las primeras etapas de construcción del gasto público. Como se observa en la Tabla 4, se han identificado cuatro funciones estatales que destacan diferentes aspectos de la intervención estatal.

Tabla 4. Funciones estatales de acuerdo a los Departamentos, Ministerios y Oficinas (1853-1893).

Función estatal	Actividad	Departamento/Ministerio/Oficina
Administrativa	Poder Ejecutivo / Poder Legislativo	Presidencia/ Cuerpo Legislativo / Departamentos no militares
Represiva-Judicial	Defensa interna y externa	Departamento de Guerra y Marina/ Presupuesto Departamental / Poder Judicial (incluye cárceles)
Económica	Obras Públicas / Comunicación y Transporte / Recaudación de Impuestos/ Receptoría y Aduana / Estadísticas y Medidas/ Tabladas y Mercados	Topografía/ Correos, Telégrafos y Ferrocarriles/ Caminos y Obras Públicas/ Oficinas de Recaudación y Crédito Público/ Receptorías Portuarias/ Elaboración de estadísticas/ Mercados de alimentos
Social	Salud / Educación / Pasividades/ Iglesia y Clero/ Bibliotecas y Museos/ Cementerios y Plazas	Higiene Pública/ Lazareto/ Consejo de Higiene Pública/ Escuelas/ Universidad/ Colegio Nacional/ Pasividades Civiles y Militares/ Curia Eclesiástica

Fuente: Elaboración propia.

A modo de cierre, se puede destacar que el trabajo se basa en un enfoque de carácter cuantitativo con un alcance descriptivo centrado en la reconstrucción de diferentes series históricas relacionadas con la estructura estatal en Uruguay durante 1853-1893. De este modo, a partir de la explotación de los Presupuesto Generales de Gastos disponibles en el Registro Nacional de Leyes y Decretos (Armand Ugón, et al. 1931, Tomo I al Tomo XX), se trabaja con la distribución de los recursos enfocada en los ministerios y las oficinas del Estado y, por otro lado, una visión orientada a los perceptores de ingresos público, siendo estos individuos que venden su fuerza de trabajo al Estado o individuos que perciben alguna de las diferentes pasividades del periodo.

c. Periodizaciones sobre el Estado uruguayo en el siglo XIX

La historiografía nacional destaca dos tipos de periodización relacionadas con la construcción estatal en Uruguay. La primera se vincula con una aproximación centrada en los eventos y fenómenos políticos y la segunda se basa en el estudio de las finanzas públicas.

La construcción del Estado Oriental del Uruguay inicia con las invasiones británicas contra el Virreinato del Río de la Plata en 1806 y 1807, comenzando el ciclo revolucionario contra el dominio español establecido tiempo atrás (Etchecury, 2015). En las primeras décadas del siglo XIX se observa en el territorio de la Banda Oriental el auge del movimiento revolucionario que canaliza sus fuerzas por la independencia del territorio oriental con respecto a la corona española. Este movimiento culmina con la Jura de la Primera Constitución en 1830, promoviendo con ella la conformación del Estado Oriental del Uruguay, entendido “como la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve Departamentos actuales de su territorio” (EOU, 1830, Sección 1^{era}, Artículo 1^{ero})⁸.

La Jura de la Constitución en 1830 representó el inicio de un largo periodo histórico de construcción de ese Estado. El territorio oriental se vio envuelto en una intensa inestabilidad política. Durante los años 1839-1851 se desarrolló la Guerra Grande que implicó la disputa en el territorio nacional de dos proyectos de envergadura internacional como son el federalismo liderado por Juan Manuel Rosas el Gobernador de Buenos Aires (en Uruguay fue liderado por Manuel Oribe de la fracción blanca) y, por otro lado, los unitarios, dirigidos por Juan Lavalle en Argentina (en Uruguay se destacaba la figura de Fructuoso Rivera).

Con la derrota del gobierno de Juan Manuel Rosas a manos del Ejército Grande liderado por Justo José Urquiza y la intervención luso-brasileña en el territorio uruguayo, se ponía fin a la Guerra Grande y, especialmente, al “Gobierno del Cerrito” liderado por Manuel Oribe, que tenía a Montevideo sitiado desde 1843. El proyecto vencedor fue el unitario que consistía en la centralización del poder y el desarrollo de la doctrina liberal en materia comercial y económica (Barrán, 1974; Méndez Vives, 1994).

Con la finalización de la Guerra Grande no culmina la inestabilidad política y económica del reciente independizado Estado Oriental del Uruguay. Si bien la Jura de la Primera Constitución fue en el año 1830, el aparato estatal se encontraba en forma incipiente, sus estructuras tanto política como económica se encontraban en plena construcción (Barrán & Nahum, 1971).

Entre 1853 y 1860 el periodo es denominado como “Política de Fusión”. Caracterizado por el esfuerzo de las corrientes políticas en consagrarse una alternativa política que garantice la paz interna y, especialmente, el avance en materia de superación del país ‘caudillesco’, encarnado por aquel entonces por los bandos políticos tradicionales del país como blancos y colorados (Pivel Devoto, 1943, 1972; Demasi, 2016).

A partir de la década de 1860 se destaca el renacimiento y las crisis de los partidos políticos. Con el retorno del bando colorado al poder político no se superen las dinámicas del caudillismo

⁸ Disponible en línea: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/72202/1/constitucion-de-1830.pdf>
(Consulta 08/01/2019).

y la inestabilidad política por medio de tres episodios bélicos de la época: la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), la Guerra de las Lanzas (1870-1872) y la Revolución Tricolor (1875). Este periodo presenta esfuerzos por establecer un Estado nacional con elementos territoriales, poblacionales e ideológicos, sin embargo estas iniciativas se truncaron por las constantes revueltas y guerrillas internas, lo que derivaban en el descontento pronunciado con las figuras políticas (Barrán & Nahum, 1967; Barrán, 1974).

Las guerras internas y externas modificaron los recursos internos del ejército. Las líneas de defensa atravesaron un proceso de profesionalización y tecnificación y, por otro lado, de aprobación social de la estirpe militar en el plano político. Dado el prestigio social y el descontento a las fracciones políticas tradicionales, las figuras castrenses se posicionan como un actor social de cambio en el ámbito político. Fruto de la inestabilidad política, el avance de las dinámicas globales de comercio y la pérdida sucesiva de riquezas por las revueltas políticas se establece una coalición entre agentes económicos y políticos, que derivaban en el asenso de los gobiernos militares a partir de 1876.

Entre 1876 y 1890 avanza una agenda de reformas orientadas a la incorporación de Uruguay al sistema comercial transatlántico. Los gobiernos militares basaron su agenda de acción en el establecimiento del orden en todo el territorio nacional por medio de tres gobiernos consecutivos: Lorenzo Latorre (1876-1880), Máximo Santos (1882-1886)⁹ y, finalmente, Máximo Tajes durante 1888-1890 (Barrán & Nahum, 1971; Oddone, 1992; Méndez Vives, 1994).

En la última década del siglo XIX, los civiles retornan paulatinamente a las esferas del poder político. Esto ocurre porque los últimos años de los gobiernos militares el prestigio del orden militar comienza a ser cuestionado por agotarse el conjunto de reformas. Adicionalmente, a este cuestionamiento se incorporan un conjunto de dificultades en materia económica que terminan quedando al desnudo durante la crisis de 1890. Los gobiernos colorados de Julio Herrera y Obes (1890-1894), Juan Idiarte Borda (1894-1897) y Lindolfo Cuestas (1897-1899, 1899-1903) son gobiernos civilistas, que comienzan a entender al Estado como un actor central en el proceso de cambio social, por medio de su intervención en diferentes frentes, lo que habrá de profundizarse en el periodo batllista (Barrán & Nahum, 1979). Finalmente, como plantean Filgueira et al, (2003), durante el transcurso del siglo XIX el Estado uruguayo era casi inexistente. Si bien durante el periodo militarista mucho de sus principales elementos fueron desarrollados (territorio, poder coercitivo y el reconocimiento como unidad soberana), no fue hasta principios del siglo XX que se puede hablar de un Estado propiamente dicho en Uruguay. En concreto, con

⁹ Entre 1880-1882 la Presidencia del Estado Oriental del Uruguay la ejerció el Dr. Francisco A. Vidal luego de la repentina renuncia de Coronel Lorenzo Latorre (Acevedo, 1903).

la finalización en 1904 de la última guerra de caudillos, protagonizada por Aparicio Saravia, se termina por consolidar el Estado moderno nacional.

En materia económica, entendida como la dinámica de las finanzas públicas, la manera de aproximarse a la conformación del Estado proviene del término fiscalidad¹⁰. Este concepto busca destacar las dos vías centrales de las finanzas públicas: cómo se generan los ingresos y, adicionalmente, cómo se distribuyen los gastos de la figura estatal.

Las primeras aproximaciones se remontan al periodo entre 1806-1860, en el cual se destacan las principales características del proceso de construcción estatal por medio de la evolución de las finanzas públicas (Etchechury, 2015). Luego, a partir de las compilaciones realizadas por Millot & Bertino (1991, 1996), es posible identificar las principales características de las finanzas públicas hasta 1910. Finalmente, se encuentra un trabajo que analiza los diferentes regímenes fiscales del país durante el siglo XX (Azar et al., 2009).

El trabajo de Etchechury (2015) presenta una periodización novedosa a partir de las características centrales de la fiscalidad durante la primera mitad del siglo XIX. De manera resumida, se pueden destacar cinco etapas, que comienzan previo a la independencia del país y culminan en la década de 1860:

- (i) 1772-1814: centrada en la ciudad-puerto de Montevideo, con la aparición de la Caja Real en 1772 se establece la “primera burocracia” con la Real Aduana y la Renta de Tabaco y Naipes en 1778. Dando lugar a dos procesos relevantes: la fiscalidad de excepción con la aparición de la contribución voluntaria y forzosa y, por otra parte, el nacimiento de la deuda pública con el “co-gobierno de los mercaderes del Estado”.
- (ii) 1815-1828: con la aparición de los movimientos revolucionarios hay dos proyectos diferenciados el federal y el nacional. Con el triunfo del segundo se profundiza el modelo ciudad puerto con el rol protagónico de la aduana y la deuda. Aquí surge el intento de generar el primer entramado impositivo con contribuciones directas que fracasó. Sin embargo, prosperó el pago de Patentes por los comerciantes y productores.
- (iii) 1829-1842: durante los primeros años del Uruguay independiente se establece el primer entramado impositivo, donde se destacan los siguientes impuestos: a) impuestos de aduana; b) papel sellado para transacciones privadas; c) patentes de giro para el establecimiento de comerciantes, productores y fabricantes; d) alcabalas de ventas provenientes de la estructura colonial.

¹⁰ Los estudios centrados en la evolución de las finanzas públicas configuran un tópico relevante en la historia económica de América Latina. Existen trabajos para diferentes países y etapas históricas, algunos ejemplos son los siguientes: (a) México: Sánchez Satiró (2008; 2010; 2011), Bertrand & Moutoukias (2018), Jáuregui (2003, 2010, 2014), Sánchez Satiró, Márquez & Wiechers (2010), Marichal (1989; 1992; 2010); (b) Argentina: Halperin Donghi (1982), Cortés Conde (1989); (c) Bolivia: Peres Cajás (2014; 2015); (c) Chile: Cariola & Sunkel (1980), Martínez (2010), Pastén (2017); (d) Ecuador: Castillo (2016); (e) Uruguay: Millot & Bertino (1991, 1996), Azar et al. (2009), Etchechury (2015).

- (iv) 1843-1851: la Guerra Grande inicia en 1838 y a partir de 1843 Montevideo es sitiado por las fuerzas de Manuel Oribe, dando inicio a un conjunto de medidas impositivas de emergencia dado la reducción del comercio. Ejemplo de ello son: los impuestos a puertas y ventanas (aberturas), a la elaboración del pan (estanco del pan) y el impuesto municipal (mejoras morales y materiales de Montevideo).
- (v) 1852-1860: con la intervención brasileña en la culminación de la Guerra Grande, se da inicio a una nueva etapa fiscal en el Uruguay donde el territorio nacional es disminuido, se establece el entramado impositivo con los derechos de aduanas, las patentes de giro, el papel sellado y se excluyen diferentes reglamentaciones involucradas con el comercio con Brasil. También surge la consolidación de la deuda pública por medio de los empréstitos públicos con la reconversión de la deuda circulante durante la Guerra Grande.

En los trabajos de Millot & Bertino (1991, 1996) se puede destacar la evolución de las finanzas públicas del Estado hasta 1910. Basados en las recopilaciones de ingresos públicos de Adolfo Vaillant y la utilización de los Presupuestos Generales de Gastos, destacan la composición de las finanzas públicas durante gran parte de la Primera Globalización. En materia de ingresos, se aprecia el rol central de los derechos aduaneros y la aparición paulatina de impuestos directos a medida que se consolida el capitalismo en el país. Vinculado con los egresos estatales, se observa la disminución paulatina del Ministerio de Guerra y Marina y, por otra parte, el crecimiento de otras oficinas públicas como la Instrucción Pública posterior a 1870. Por último, se encuentra un apartado destinado a la deuda. Aquí se destaca el aumento de los montos endeudados por la figura estatal, cambiando el perfil de la deuda pública: pasa de ser mayoritariamente externa al finalizar el periodo. Finalmente, también se destaca el peso relativo de las obligaciones de la deuda en los egresos estatales, comprometiendo en el entorno del 40% de los gastos estatales del periodo.

La periodización propuesta para este trabajo se centra en el Estado como protagonista. Para ello se analizan tres instrumentos como son: los gastos del Estado de acuerdo a las funciones estatales, la caracterización de los ingresos en función de la estructura tributaria y la emisión de deuda pública y, por último, el establecimiento de un conjunto de reglas, normas y leyes. Estos tres elementos se vinculan con el protagonismo de los actores sociales en los cambios y permanencias de las tres dimensiones.

CAPITULO II

LOS CAMBIOS DEL ESTADO EN URUGUAY (C. 1853-1893)

2.1 La estructura administrativa del Estado Oriental del Uruguay durante la segunda mitad del siglo XIX (c. 1853-1893)

El primer esquema administrativo del Estado Oriental del Uruguay se encuentra en la Constitución de 1830. Además de resaltar que Uruguay es un país independiente y libre, integrado por nueve unidades territoriales, la Constitución establece la religión (Católica Apostólica Romana), las condiciones de ciudadanía y las formas de gobierno, siendo Republicana y Representativa, con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Con la finalización de la Guerra Grande en la década de 1850, en Uruguay inicia un ciclo de construcción burocrática que reconoce los pilares de la Constitución de 1830. Entre 1853 y 1860 el territorio nacional estuvo integrado por trece unidades sub-nacionales y el Estado estuvo integrado burocráticamente por los siguientes departamentos¹¹: Presidencia de la República, Cuerpo Legislativo¹², Departamento de Gobierno y Relaciones Exteriores, Departamento de Hacienda y Departamento de Guerra y Marina.

Entre 1862 y 1882 existen modificaciones vinculadas con la separación del Departamento de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Conjuntamente con el Cuerpo Legislativo, la Presidencia de la República, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Guerra y Marina y el Presupuesto Departamental componen las estructuras modulares del Estado. En cuanto al territorio, en el año 1880 el país estuvo integrado por quince unidades, incorporando dos unidades adicionales.

Las últimas modificaciones se encuentran en la década de 1880. El Estado se divide en diecinueve unidades territoriales y, además, junto al Cuerpo Legislativo y la Presidencia de la República se destacan la presencia de seis departamentos burocráticos como lo han sido: el Departamento de Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción¹³, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Guerra y Marina y el Presupuesto Departamental.

La distribución presupuestaria en función de estas estructuras muestra diferencias en el peso relativo de las diferentes oficinas. El Departamento de Guerra y Marina fue la estructura que

¹¹ Véase el Anexo A, las Figuras A1, A2 y A3 contienen las oficinas y las listas de las diferentes estructuras burocráticas.

¹² El Cuerpo Legislativo se integró por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Entre el 06/02/1852 y 02/02/1894 se destacan 11 Legislaturas (de la 6^{ma} a 11^{ma}). Vea en el Anexo A el número de integrantes de ambas Cámaras para cada Legislatura Parlamentaria.

¹³ En 1893 pasa a llamarse Ministerio de Fomento.

mayor cantidad de recursos concentró con un valor de 42,44% de los recursos durante todo el periodo. Las modificaciones más relevantes se encuentran con las creaciones del Presupuesto Sub-Nacional en 1862 y del Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública en 1883. A partir de 1883 la distribución presupuestaria se concentró básicamente en cuatro estructuras: el Departamento de Guerra y Marina, el Presupuesto Sub-Nacional, el Departamento de Hacienda y el Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública (véase Tabla 5).

Tabla 5. Distribución presupuestaria en función de los Departamentos burocráticos (1853-1893).

	Cuerpo Legislativo y Presidencia	Departamento de Gobierno	Departamento de Relaciones Exteriores	Departamento de Hacienda	Departamento de Guerra y Marina	Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública	Presupuesto Sub-Nacional
Periodos							
1853-1860	3,94%	30,74%	0,00%	17,12%	48,19%	0,00%	0,00%
1862-1882	3,05%	13,83%	1,04%	18,60%	40,10%	0,00%	25,72%
1883-1893	6,19%	6,04%	1,64%	13,19%	40,82%	12,56%	19,56%
Promedio	4,33%	15,62%	0,97%	16,41%	42,44%	4,19%	16,04%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A5 del Anexo A.

Nota: El total del Presupuesto no considera las Obligaciones Nacionales.

Si bien durante el periodo estas han sido las estructuras burocráticas del Estado Oriental del Uruguay a continuación se destacan un análisis de acuerdo a la evolución histórica de las funciones estatales, específicamente identificando la distribución porcentual de empleados públicos y el peso relativo de las funciones de acuerdo a la masa salarial.

2.2 Los gastos presupuestados de acuerdo a las funciones del Estado

Otra forma de analizar la distribución presupuestaria corresponde al estudio del presupuesto de acuerdo a las diferentes funciones estatales. Como se planteó en la sección metodológica, las funciones reconocidas en esta investigación son cuatro: la administrativa, la represiva, la económica y la social (véase Tabla 4).

Las funciones represivas y sociales del Estado concentraron la mayor cantidad de recursos durante todo el periodo con el 47% y el 26% respectivamente. Los recursos represivos han ocuparon un rol central, especialmente entre 1862 y 1869 con la presencia de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) que demandó un conjunto de recursos para aumentar las líneas del ejército en el territorio nacional y en el paraguayo. A pesar de ello, las tasas de crecimiento durante todo el periodo son positivas únicamente en las funciones económicas (220%) y sociales -150%- (véase Tabla 6).

En sus primeras versiones, la faceta social del Estado estuvo estrechamente vinculada con la dinámica represiva por medio de las pasividades militares propias de la salida de la Guerra Grande. Posteriormente, con la Reforma Escolar de 1877, comienzan a ganar terreno los recursos destinados a la educación primaria. En materia económica, el salto ocurre en década de

1860 con el crecimiento de oficinas destinadas a infraestructura, caminos, comunicaciones y recaudación de impuestos (principalmente las receptorías portuarias) destacando un rol activo del Estado en la dinámica económica.

Tabla 6. Distribución de los recursos presupuestados de acuerdo a las funciones estatales (1853-1893).

Periodos	Administrativa	Represiva	Económica	Social	Total
1853-1860	15,87	53,00	8,56	22,57	100,00
1862-1869	12,79	52,12	18,46	16,62	100,00
1870-1880	10,39	40,35	21,96	27,29	100,00
1881-1885	7,64	45,88	12,40	34,08	100,00
1885-1889	10,15	43,97	13,60	32,27	100,00
1890-1893	11,81	43,65	15,17	29,37	100,00
Periodo	11,69	47,21	14,49	26,61	100,00
Crecimiento	-47%	-28%	220%	150%	

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A6 y A7 del Anexo A.

Nota: El total del Presupuesto no considera las Obligaciones Nacionales. La tasa de crecimiento se calcula de acuerdo al porcentaje de participación en total del presupuesto Tabla A7.

La distribución porcentual de los empleados de acuerdo a las funciones muestra una mayor concentración que en el caso de los recursos. Las fuerzas represivas del Estado han representado valores superiores al 75% de los empleados públicos entre 1853 y 1893. Si bien son la proporción más elevada, han disminuido su participación relativa, disminuyendo un 7% en el periodo mencionado. Vale destacar que entre 1862 y 1875 se observa la máxima expresión de las fuerzas represivas con porcentajes cercano al 80%. Esto se explica por el asenso de las guerras externas (Triple Alianza) e internas (Revolución de las Lanzas) en este contexto.

Con respecto a la función social, los empleados aumentan su participación en un 941%, pasando del entorno de 37 empleados en 1853 a los 1514 en 1893. Este crecimiento se explica esencialmente por la Reforma Escolar de 1877. Esta modificación implicó la aparición de las maestras y las ayudantes escolares en las diferentes escuelas del todo el país (véase Tabla 7).

Tabla 7. Distribución de los empleados públicos de acuerdo a las funciones estatales (1853-1893).

Periodos	Administrativa	Represiva	Económica	Social	Total
1853-1860	10,53	75,69	12,11	1,67	100,00
1862-1869	2,24	82,26	10,97	4,54	100,00
1870-1875	2,25	81,61	12,26	3,88	100,00
1880-1885	3,25	75,02	11,20	10,53	100,00
1886-1889	3,34	76,04	9,98	10,63	100,00
1890-1893	3,53	75,53	9,46	11,47	100,00
Promedio	4,87	77,43	11,25	6,45	100,00
Crecimiento	-63%	-7%	16%	941%	

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A6 y A7 del Anexo A.

Nota: La tasa de crecimiento se calcula de acuerdo al porcentaje de participación en total de empleados Tabla A7.

En materia salarial, los empleados represivas representaron la mayor proporción de la masa salarial pública. Sin embargo, su participación disminuyó en el entorno del 37% entre 1853 y 1893. Las funciones que han ganado terreno fueron la económica y la social con tasas de

crecimiento de 27% y 82% respectivamente. Al igual que ocurre con el peso relativo de los empleados, los ganadores en la masa salarial se encuentran en las tareas sociales, explicado fundamentalmente por la ampliación de la educación primaria en la mitad de década de 1870.

Tabla 8. Distribución de la masa salarial pública de acuerdo a las funciones estatales (1853-1893).

Periodos	Administrativa	Represiva	Económica	Social	Total
1853-1860	19,97	57,56	18,75	3,72	100,00
1862-1869	11,02	62,79	19,59	6,60	100,00
1870-1875	8,51	66,34	17,95	7,19	100,00
1880-1885	12,74	52,48	19,06	15,72	100,00
1886-1889	12,73	53,20	18,56	15,52	100,00
1890-1893	15,78	50,07	17,60	16,54	100,00
Promedio	13,96	57,31	18,71	10,02	100,00
Crecimiento	2%	-37%	27%	82%	

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A6 y A7 del Anexo A.

Nota: La tasa de crecimiento se calcula de acuerdo al porcentaje de participación en total de empleados Tabla A7.

El salario promedio de las maestras fue 1,41 veces mayor al salario promedio de los empleados y, con respecto a las fuerzas represivas, fue 3,80 veces superior al salario promedio de los soldados (véase Tabla A8 del Anexo A). Con la Reforma Escolar de 1877, las ocupaciones de maestras y de ayudantes escolares comienzan a ganar protagonismo representando salarios superiores a la media salarial de los empleados públicos.

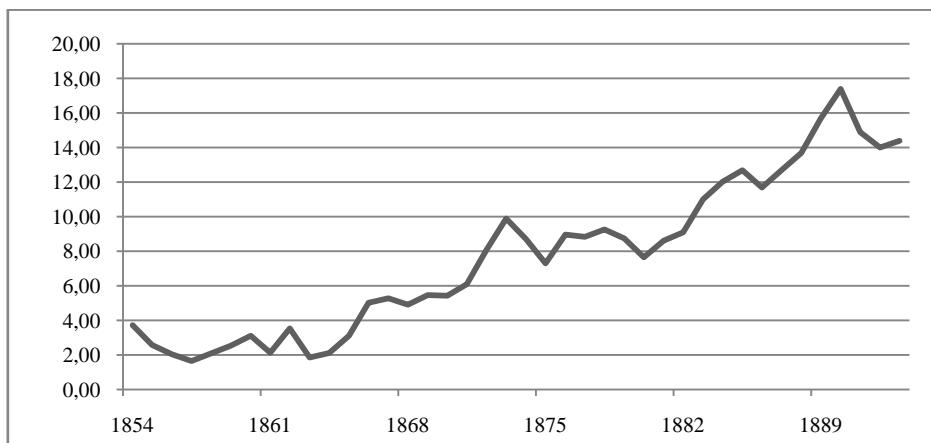
En todo el periodo la función represiva se destacó por presentar los siguientes indicadores: la mayor concentración de recursos (47%), mayor proporción de empleados (77%) y su peso relativo en la masa salarial pública (57%). Su participación en todos los rubros fue decreciente en el tiempo, sin embargo, no dificultó su liderazgo en estos tres rubros. Las funciones económicas y sociales fueron las que más terreno han ganado en el periodo. En materia económica, se destaca una participación más activa del Estado en la economía por medio de la instalación de infraestructura, comunicaciones y oficinas destinadas a la elaboración de estadísticas y recaudación de impuestos. En materia social, desde el inicio del periodo tienen un tratamiento relevante la asistencia a los pasivos militares provenientes de la Guerra Grande. Con la aparición de la Reforma Escolar en 1877, existe un aumento en los empleados para estas funciones y, a su vez, reportan salarios superiores a la media de los empleados públicos repercutiendo en la distribución de la masa salarial.

2.3 Los fuentes de financiación del Estado Oriental del Uruguay (1853-1893)

Las fuentes de financiamiento del Estado han sido de dos tipos: el esquema tributario y la deuda pública. El entramado tributario en Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX se integro por seis impuestos: al comercio exterior, la contribución directa, las patentes de giro, los impuestos de carácter interno, los impuestos municipales y otros impuestos excepcionales (Millot & Bertino, 1991, 1996).

Los ingresos tributarios del Estado oscilaron entre 1,65 y 17,40 millones de pesos uruguayos de la época. El crecimiento porcentual de los ingresos tributarios entre 1854 y 1893 fue 288%, aumentando la capacidad de recaudación en todo el periodo (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de los ingresos tributarios del Estado Uruguayo en millones de pesos corrientes (1854-1893).



Fuente: Elaboración propia en base a: (a) 1854-1859, *El Libro del Centenario* (1930: 373-374) y (b) 1860-1893, se utilizan los datos de Millot & Bertino (1996: 364-365). Para el año 1858 no se cuentan con datos.

Los impuestos al comercio exterior fueron los que mayor cantidad de recursos aportaron a las arcas estatales. Dentro de estos, la mayor proporción correspondían a los impuestos vinculados a los productos importados destinados al consumo y la producción. Entre 1854 y 1893 los impuestos al comercio exterior representaron el 71% de los ingresos estatales por vía tributaria. La participación de este impuesto disminuyó un 26%, dando lugar a impuestos de carácter directo como la contribución directa que aumentó su participación en el entorno del 75%.

Tabla 9. Distribución porcentual de los ingresos tributarios del Estado (1854-1893).

Periodos	Comercio Exterior	Contribución Directa	Patentes de Giro	Impuestos Internos	Impuestos Municipales	Otros	Total
1854-1859	78,77	3,00	5,00	0,00	0,00	13,23	100,00
1860-1869	79,92	8,26	4,91	0,00	1,25	5,66	100,00
1870-1879	72,46	9,99	6,00	0,00	4,16	7,39	100,00
1880-1889	62,42	12,76	6,52	0,00	6,52	11,79	100,00
1890-1893	59,75	11,56	6,59	1,50	7,75	12,84	100,00
Periodo	71,30	9,52	5,78	0,15	3,85	9,38	100,00
Crecimiento	-26%	75%	16%	100%	100%	-54%	

Fuente: Elaboración propia en base a: (a) 1854-1859, *El Libro del Centenario* (1930: 373-374) y (b) 1860-1893, se utilizan los datos de Millot & Bertino (1996: 364-365). Para el año 1858 no se cuentan con datos.

La deuda pública fue otro instrumento utilizado por el Estado para el financiamiento de sus políticas. A diferencia de los impuestos, la venta de deuda pública implica el ingreso de capitales en el año que se vende y en los años posteriores implica el pago de diferentes obligaciones vinculadas con los montos otorgados. La Tabla 10 destaca diferentes momentos de la deuda pública, destacando principalmente las obligaciones nacionales de años puntuales.

Los montos reconocidos en la deuda pública fueron notoriamente superiores a los ingresos manejados por el esquema tributario. En el caso más extremo, los ingresos tributarios representaron el 4% de los montos involucrados en la deuda pública en el año 1854 (véase Tabla 10). Posteriormente, este ratio si sitúa en valores superiores al 15%.

Tabla 10. Deuda Pública del Estado Oriental del Uruguay (1854-1891).

Concepto	Monto	Ingresos tributarios	Ingresos tributarios / Deuda
Deuda de Consolidación en 1854	90.844.615	3.715.000	4,09%
Deuda Circulante en 1869	18.848.120	5.473.000	29,04%
Deuda Pública en 1872	37.000.590	8.100.000	21,89%
Deuda Consolidada en 1884	59.275.900	12.027.000	20,29%
Deuda Pública en 1891	89.848.850	14.900.000	16,58%

Fuente: Elaboración propia en base Ferrando (1969) y Tabla 9.

Las transacciones de deuda pública más importantes del periodo han sido las siguientes: (i) el Empréstito Montevideano – Europeo en 1864 con 4,7 millones de pesos uruguayos (dos veces superiores a los ingresos tributarios); (ii) el Empréstito Uruguayo del 6% en 1871 con un valor equivalente a los 16 millones de pesos uruguayos (2,6 veces superior a los ingresos tributarios) y (iii) Empréstito Unificado de 1883 con un valor aproximado de 52.296.900 pesos uruguayos (5,7 veces superior a los ingresos tributarios).

2.4 Los cambios en los elementos inmateriales del Estado

La Constitución de 1830 determina tres pilares que son centrales para la construcción institucional del Estado Uruguayo durante la segunda mitad del siglo XIX. Estos son la ciudadanía, la libertad individual y la propiedad privada.

La década posterior a la finalización de la Guerra Grande representa el comienzo de un conjunto de modificaciones en materia soberana que se centran en los pilares mencionados anteriormente. Con respecto a la ciudadanía, la redacción del Código Civil en 1868 confirma los postulados de la Constitución de 1830, que establecía que son ciudadanos del Estado: los individuos libres nacidos en el territorio nacional que no presentan invalidez física o mental y, además, no tienen las profesiones de sirvientes, peones jornaleros, soldados y/o vagos. Además de destacar los requisitos para ser ciudadano, el Código Civil determina la separación de la iglesia con el Estado y la creación del Registro Civil para fines electorales (Armand Ugón, et al. 1931, Tomo VIII: 81-441).

Los cambios en materia de libertad individual se encuentran en la redacción del Código de Instrucción Criminal en la década de 1870. Esta reglamentación profundiza alguno de los aspectos contenidos en el Código Civil, especialmente la distinción entre crímenes penales y crímenes de índole civil. En materia penal, los castigos y condenas son determinados por la justicia, implicando la suspensión de la libertad para los siguientes delitos: (i) los homicidios,

asesinatos, parricidio, etc.; (ii) la destrucción de infraestructura; (iii) generación de incendios, entre otros aspectos. De este modo, el Estado comienza a definir el componente normativas en las interacciones sociales: define con claridad cuáles son las conductas socialmente aceptadas y cuales son social y judicialmente castigadas (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo XII: 396).

En la relación a la propiedad privada, se implementan modificaciones que reafirman las dinámicas de la propiedad privada preexistentes a las normativas. Dos han sido los Códigos que determinan los márgenes de acción en materia productiva: el Código de Comercio en 1865 y el Código Rural de 1875. El Código de Comercio establece los parámetros por las cuales deben regirse los establecimientos vinculados al comercio y la producción ubicados esencialmente en Montevideo. Específicamente, se determina la definición de los establecimientos productivos, el conjunto de sus derechos y obligaciones así como los mecanismos de asociación reconocidos por el Estado (Armand Ugón, et al, 1931, Tomo VI: 155-445).

El Código Rural de 1875 contó con el rol protagónico de la Asociación Rural del Uruguay en su redacción. En él se establecen tres componentes centrales para la delimitación de la propiedad privada en el ámbito rural: el cercamiento de los campos, la instalación de la policía rural y la persecución de la vagancia. Con estos principios, se delimitan el espacio físico de los establecimientos rurales y, a su vez, el Estado destina recursos represivos para que esta delimitación sea efectiva.

Con la redacción de estos Códigos se percibe un rol activo del Estado en el ámbito económico como garante de la propiedad privada. El Estado ofrece en este proceso la construcción normativa de las conductas socialmente aceptadas y, a su vez, el respaldo de sus fuerzas represivas y judiciales para que estas conductas sean predominantes.

En materia social, se observa una preocupación similar por parte del Estado con la implementación de la Reforma Escolar de 1877. La educación primaria fue un medio de transmisión de valores y pautas de comportamiento que contribuya al disciplinamiento de las nuevas generaciones de orientales.

2.5 Una visión preliminar sobre las etapas del Estado en Uruguay (c. 1853-1893)

En la segunda mitad del siglo XIX se destacan tres etapas en la construcción estatal de acuerdo la evolución de las funciones del Estado. La primera se desarrolla entre 1853 y 1860, la segunda abarca la década de 1860 hasta el año 1875 y, finalmente, la última comienza en 1876 y finaliza en 1893.

En los años de posguerra, luego de haber culminado la Guerra Grande, el Estado se caracterizo por destinar la mayor cantidad de sus recursos en las funciones represiva y social. En materia

represiva, se observa su importancia en el peso relativo de sus empleados en el total de los empleados públicos de la época (valores superiores al 75%). Algo similar se observa en su participación porcentual en la masa salarial con un valor del 58%. En el caso de la función social, la mayor cantidad de recursos tuvieron como destino las listas pasivas militares propias de los años de posguerra¹⁴.

Con el comienzo de la década de 1860, la función represiva sigue ocupando un rol central en la distribución presupuestaria. Con las apariciones de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y, posteriormente, la Guerra de las Lanzas (1870-1872) los empleados en esta función representaron el 82% de los empleados del Estado durante 1862 y 1875. A pesar de ello, en materia de recursos, la función económica disminuye su distancia con respecto a la función social, igualando sus pesos relativos en el entorno del 20% de los recursos presupuestarios entre 1862 y 1875. Esta convergencia se explica por la participación estatal en la generación de infraestructura, vías de comunicación, oficinas de recaudación impositiva y administraciones portuarias¹⁵.

La última etapa inicia en 1876 con cambios en materia social. A diferencia de las anteriores etapas donde las pasividades militares ocupan un rol central en la función social del Estado, con la Reforma Escolar de 1877 gran parte de los recursos se destinan para la expansión de la educación primaria en todo el Uruguay. Esta función se ubica segunda en la distribución presupuestaria con el 32% de los recursos presupuestados entre 1880 y 1893. En materia de personal, se ubica también como la segunda función en importancia con el 11% de los empleados públicos en el mismo periodo. Ahora bien, en relación a su participación en la masa salarial pública, es la tercera en importancia detrás de la función represiva y económica. Vale destacar que el salario promedio de las maestras durante esta etapa es superior al salario promedio de los soldados y, a su vez, al salario promedio de la administración pública.

¹⁴ Este tema se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo 5.

¹⁵ Este tema se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo 4.

CAPITULO III

LA FUNCIÓN REPRESIVA DEL ESTADO

FUERZAS COERCITIVAS, TERRITORIO E INSTITUCIONES

3.1 Las fuerzas coercitivas del Estado Oriental del Uruguay (c. 1853-1893)

La función represiva hace referencia a los recursos que destina periódicamente el Estado para el establecimiento del orden por medio de las fuerzas coercitivas que defiendan las instituciones de la nación. Los componentes que integran esta función son el Departamento de Guerra y Marina y el Presupuesto Sub-Nacional a partir de 1862. Para al análisis de este capítulo no serán tenido en cuenta las pasividades militares del Departamento de Guerra y Marina que serán trabajados en el capítulo quinto.

El esquema organizativo de las fuerzas coercitivas durante 1853 y 1860 estuvo en la órbita del Departamento de Guerra y Marina. Estuvo integrado por dos componentes: el Ejército Permanente y la Guardia Nacional. En el primer caso, cumplió funciones vinculadas con la defensa del territorio frente a invasiones y conflictos externos, mientras que la segunda representa las fuerzas coercitivas para fines internos. Como establece la Ley N.º 581 de 1858, el Ejército Permanente tiene como principal objetivo la defensa de la Independencia e instituciones de la República y se organiza en tropas de tres armas: infantería (armas blancas), artillería (armas de fuego) y caballería –fuerza animal y armas blancas- (Armand Ugón et al., 1931, Tomo IV: 357). La integración del Ejército durante la década de 1850 fue la siguiente: el Estado Mayor General (órgano de mayor jerarquía), una Brigada de Artillería, dos Batallones de Infantería, dos Escuadrones de Caballería y un Parque de Artillería y Maestranza. En el caso de la Guardia Nacional, estuvo integrado por los Policías para la Capital y la Fuerza Policial para la Campaña (unidades diferentes a Montevideo).

Con la aparición del Presupuesto Sub-Nacional en 1862, el esquema organizativo mantuvo sus dos componentes con la administración de la Guardia Nacional en las Jefaturas Políticas de los diferentes departamentos Uruguay (incluido Montevideo). Entre 1862 y 1882, otro de los cambios se encuentran en la estructura del Ejército con los siguientes componentes: el Estado Mayor General, cinco Batallones de Cazadores, un Regimiento de Artillería, un Regimiento de Caballería y, durante la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), el Batallón de Voluntarios, el Batallón 24 de Abril y la División Oriental en Paraguay.

Las últimas modificaciones se observan en el periodo 1883-1893. El Ejército estuvo integrado por: el Estado Mayor General, un Regimiento de Artillería, cuatro Batallones de Cazadores, cuatro Batallones de Caballería, tres Cañoneras (Artigas, Rivera y Suárez), la Fortaleza General

Artigas y el Parque Nacional de Maestranza. Con respecto a la Guardia Nacional siguió articulándose por medio del Presupuesto Sub-Nacional en las respectivas Jefaturas Políticas.

La participación de la función represiva en el total del presupuesto ha disminuido en la segunda mitad del siglo XIX. Su mayor expresión se ubica entre 1853 y 1869 con valores próximos al 53% de los recursos presupuestados. En este periodo se destaca la influencia de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) que implicó el aumento de los Batallones del ejército uruguayo (Batallón de Voluntarios, Batallón 24 de Abril y División Oriental en el Paraguay). Otro aspecto a destacar es la aparición del Presupuesto Sub-Nacional como administración encargada en organizar la Guardia Nacional en diferentes Jefaturas Políticas de la campaña. En la medida que surgen nuevas unidades sub-nacionales su participación es mayor en las fuerzas coercitivas (aspecto que será trabajado en la siguiente sección). Pese a su aparición, el Departamento de Guerra y Marina representó la estructura que concentró mayor cantidad de recursos en la función represiva durante todo el periodo con el 74% de los recursos (véase Tabla 11).

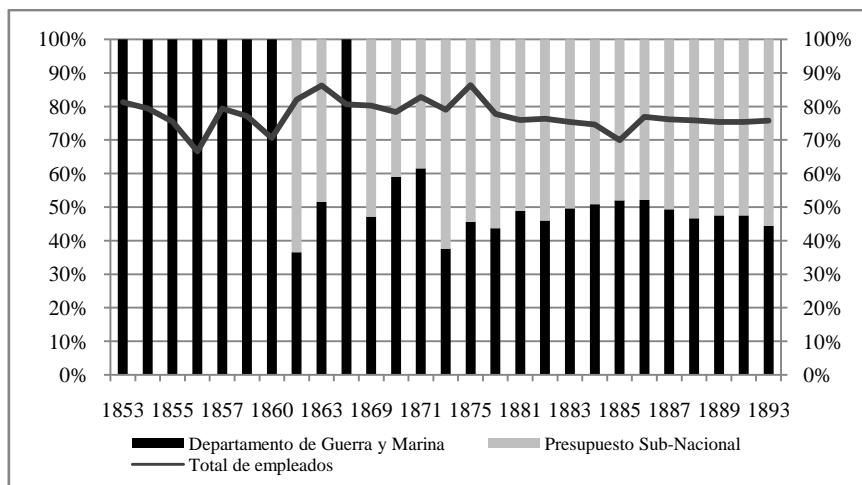
Tabla 11. Participación relativa de la función represiva en el presupuesto y composición relativa de la función de acuerdo a los esquemas burocráticos.

Periodos	Represiva	Departamento de Guerra y Marina	Presupuesto Sub- Nacional
1853-1860	53%	100%	0%
1862-1869	52%	78%	22%
1870-1880	40%	65%	35%
1881-1885	46%	66%	34%
1886-1889	44%	56%	44%
1890-1893	44%	57%	43%
Periodo	47%	74%	26%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B1 del Anexo B.

En el caso de los empleados públicos, la función represiva fue quien mayor cantidad de individuos concentró durante todo el periodo de análisis. Los valores más elevados se observan en los momentos que se desarrollan los episodios bélicos. Entre 1862 y 1875 con la Guerra de la Triple y la Revolución de las Lanzas el porcentaje de participación de los empleados represivos en el total del Estado se ubicó en el entorno del 82% (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. Peso relativo de la función represiva en los empleados públicos (eje derecho) y contribución relativa de los esquemas burocráticos en el total de empleados represivos (eje izquierdo).



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B2 del Anexo B.

Con la aparición del Presupuesto Sub-Nacional la distribución interna de las fuerzas coercitivas desconcentra la administración del Departamento de Guerra y Marina. Como se observa en la Tabla 12, a partir de 1862 la participación de ambas estructuras burocráticas es similar, destacando la preocupación estatal por constituir la Guardia Nacional con similar cantidad de individuos que en el caso del Ejército Permanente.

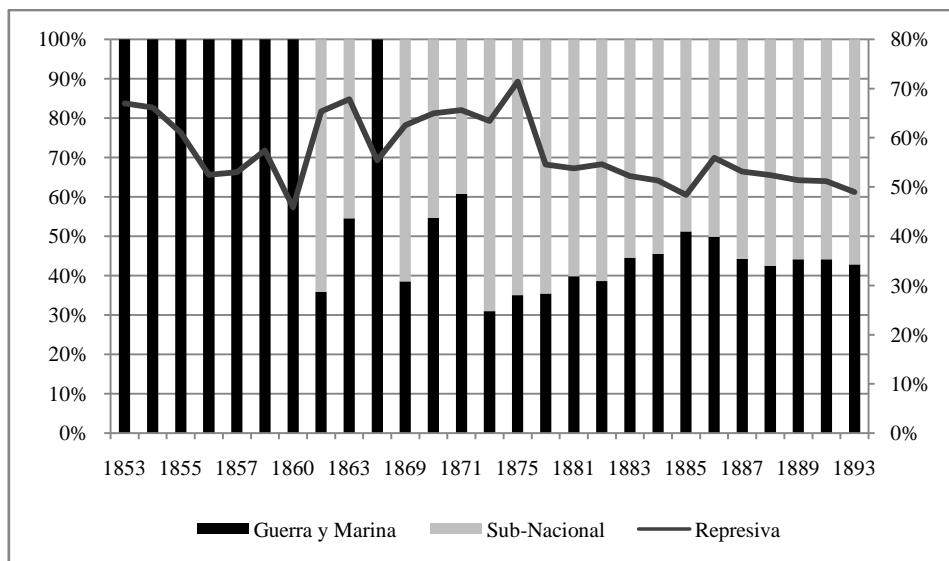
Tabla 12. Participación relativa de las fuerzas represivas en los empleados públicos y contribución relativa de las oficinas burocráticas al personal represivo.

Periodos	Represiva	Departamento de Guerra y Marina	Presupuesto Sub-Nacional
1853-1860	76%	100%	0%
1862-1875	81%	55%	45%
1880-1893	75%	48%	52%
Periodo	77%	64%	36%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B3 del Anexo B.

Otro aspecto que refleja la relevancia del Presupuesto Sub-Nacional es su contribución en la masa salarial pública. Entre 1853 y 1893 la contribución de las fuerzas represivas en la masa salarial fue del 57%, siendo mayoritario el aporte realizado por Departamento de Guerra y Marina (el 60%) con respecto al Presupuesto Sub-Nacional (con un porcentaje del 40%). Si bien su participación no es la principal, lo que se destaca es el crecimiento del Presupuesto Sub-Nacional en la masa salarial de las fuerzas coercitivas: pasando de 0% en 1853 al 57% en 1893 (véase Gráfico 3).

Gráfico 3. Participación relativa en la masa salarial pública de las fuerzas represivas (eje derecho) y peso relativo en las fuerzas represivas de acuerdo al esquema burocrático (eje izquierdo).



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B3 del Anexo B.

En el caso de las ocupaciones, los porcentajes más elevados se encuentran en los soldados y los guardias civiles. Conjuntamente, representaron el 60% de los funcionarios vinculados en las fuerzas represivas del Estado. Con la aparición del Presupuesto Sub-Nacional en 1862 la categoría ocupacional de guardias civiles comienza a ganar terreno en la distribución interna de las profesiones, siendo la segunda en importancia, detrás de los soldados que, con excepción de un periodo, fue la que mayor porcentaje reportó. A partir de 1862 los celadores se incorporan al Presupuesto Sub-Nacional como guardias civiles haciendo desaparecer a los celadores como categoría ocupacional (véase Tabla 13).

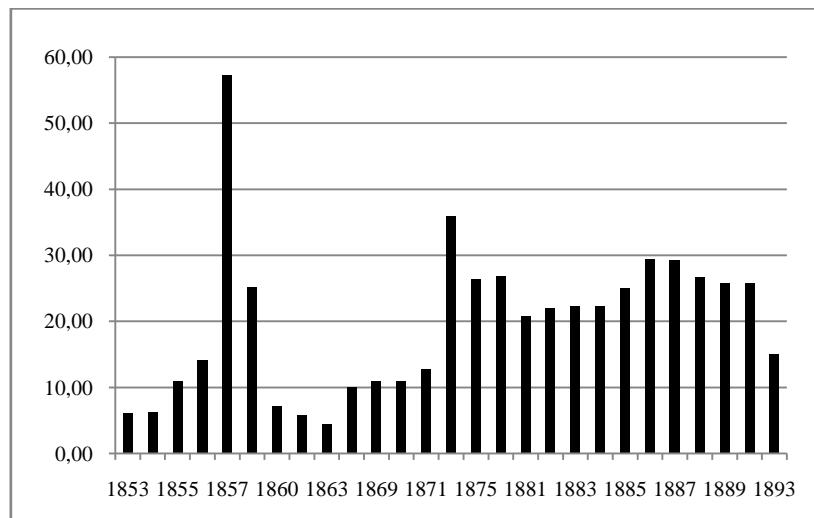
Tabla 13. Peso relativo de las ocupaciones en las funciones represivas del Estado.

Periodos	Celador	Soldado	Cabo	Guardia Civil	Sargento	Comisario	Otros
1853-1860	35%	31%	8%	0%	6%	5%	15%
1862-1875	0%	40%	5%	28%	6%	3%	18%
1880-1893	0%	36%	4%	38%	3%	3%	15%
Periodo	11%	36%	5%	24%	5%	3%	16%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B4 del Anexo B.

El cambio sustancial en las fuerzas represivas se encuentra en el crecimiento del número de celadores, soldados y guardias civiles por sargento como se observa en el Gráfico 4. Entre 1853 y 1863 el promedio fue 15 por cada sargento, aumentando en 18 entre 1864 y 1875 y, finalmente, ubicándose en valores cercanos a los 24 soldados y guardias civiles en el periodo 1880-1893.

Gráfico 4. Número de celadores, soldados y guardias civiles por sargento entre 1853-1893.



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B5 del Anexo B.

Los datos presentados hasta el momento permiten reflexionar en torno a tres hipótesis manejadas en la historiografía uruguaya: (i) el crecimiento del personal vinculado con las fuerzas represivas durante el periodo; (ii) la profesionalización del ejército y (iii) la tecnificación de las líneas castrense (Barrán & Nahum, 1967; Barrán, 1974; Oddone, 1992; Méndez Vives, 1994).

Los empleados en las fuerzas represivas tuvieron una participación destacada en el total de los empleados públicos, con un valor promedio del 77% durante todo el periodo. En términos absolutos, en 1853 los funcionarios eran 2.633 y en 1893 fueron 9.647, significando un crecimiento del 266%. A pesar de ello, la mayor participación en el total de empleados se observa entre 1862-1875 con valores cercanos al 81% debido al desarrollo de los episodios bélicos de la época. En concreto, las fuerzas coercitivas del Estado han aumentado en términos absolutos, siendo la principal fuente de empleo y, además, han aumentando su participación relativa cuando existieron guerras internas y externas.

Con respecto a la segunda hipótesis, las ocupaciones que facilitan el crecimiento de las fuerzas represivas del Estado son los soldados y los guardias civiles. En el primer caso, poseen un rol central en el crecimiento de los batallones y regimientos que componen al Ejército Permanente del Estado. Con el Presupuesto Sub-Nacional en 1862, los guardias civiles adquieren vital importancia en la composición de la Guardia Nacional en los diferentes territorios que integran al Uruguay. De este modo, existe un proceso de profesionalización en las fuerzas represivas centrado en soldados y guardias civiles: los primeros con el rol defender al territorio frente a invasiones externas y el segundo con el cometido de hacer valer las reglas en territorio nacional.

Por último, con respecto a la tecnificación, en mayo de 1876 se establece que las fuerzas represivas estatales tendrán el uso exclusivo del fusil “Remington”, representando un cambio tecnológico en el armamento del Estado que, conjuntamente, con el fusil de repetición Máuser y las cañoneras Krupp son los elementos centrales de los regimientos de artillería y algunos segmentos de la Guardia Nacional (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo X: 20).

3.2 La construcción territorial del Estado Oriental del Uruguay

En la segunda mitad del siglo XIX en el Estado uruguayo se definen los límites externos e internos. Una de las principales consecuencias de la Guerra Grande corresponde al Tratado de Límites celebrado entre Uruguay y el Brasil el 15 de mayo de 1852 (ratificado en Río de Janeiro el 13 de julio de 1852). El tratado determina que Brasil adquiere parte del territorio uruguayo, específicamente “la embocadura del Arroyo Chuy en el Océano subirá la línea divisoria por dicho Arroyo, y de allí pasara por el Puntual de San Miguel hasta encontrar la Laguna Merim y seguirá costeando su margen occidental hasta la boca del Yaguarón conforme al utipossidetis” (Armand Ugón, et al, 1931, Tomo IV: 198).

En la Constitución de 1830 se establece que el Estado se integra por nueve departamentos: Canelones, Colonia, Cerro Largo, Durazno, Maldonado, Montevideo, Paysandú, San José y Soriano. Posteriormente, el 14 de junio de 1837, se incorporan los departamentos de Tacuarembó, Minas y Salto (Alonso Criado, et al, 1876, Tomo I: 335). Al finalizar la década de 1830, Uruguay estaba integrado por doce unidades territoriales (véase Figura 2).

El resto de modificaciones ocurren a partir de 1856, siendo el 9 de julio el día de creación del departamento de Florida. Luego, en la década de 1880 se establecen el resto de unidades sub-nacionales que conforman los diecinueve departamentos actuales del país¹⁶: (i) en 1880: se crea Rocha a partir de una división de Maldonado (18/03/1880) y Río Negro con la división de Paysandú el día 7 de julio; (ii) en 1884: se crean tres departamentos en el norte del país, ellos son Artigas (el 1^{ero} de octubre), Rivera (el 1^{ero} de octubre) y Treinta y Tres (el 18 de setiembre); (iii) el 30 de diciembre de 1885 se creó el último departamento denominado Flores -véase Figura 3- (Armand Ugón, 1931, Tomo IV al XV).

¹⁶ Vale destacar que la última modificación con respecto al presente se encuentra en la denominación del departamento de Minas que en la actualidad se llama Lavalleja.

Figura 2. Mapas políticos del Estado Oriental del Uruguay (1830 y 1837).



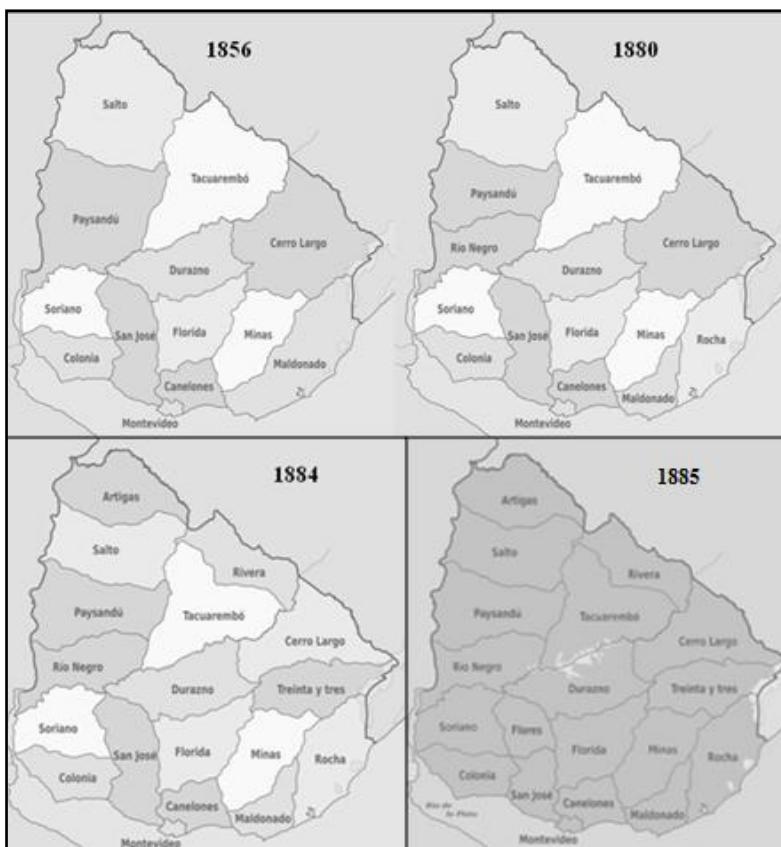
Fuente: Elaboración propia.

Aclaración: Estas figuras no consideran el espacio geográfico anterior al Tratado de Límites con Brasil de 1852.

Como fue destacado en la sección precedente, en 1862 se incorpora el Presupuesto Sub-Nacional siendo la segunda fuente de recursos y personal en las fuerzas represivas del Estado. Los componentes de este presupuesto son de tres tipos: las Jefaturas Políticas, las Juntas Económicas Administrativas y los Juzgados Departamentales.

Las Jefaturas Políticas representan el segundo nivel de gobernanza en el Estado Oriental del Uruguay. Son dirigidos por los Jefes Políticos que, a su vez, son designados por el Cuerpo Legislativo y con el respaldo político de la Presidencia de la República. Dentro de sus funciones se encuentra el establecimiento del orden en el territorio por medio de la administración de la Guardia Nacional. Con la finalización de la Guerra de las Lanzas en 1872, en Uruguay comienza a operar de manera informal una forma de organización política denominada como la “co-participación política” entre la capital y la campaña. Con la presencia del caudillismo a nivel regional, las Jefaturas Políticas actuaban como forma de contención entre los dos bandos políticos: los blancos (principalmente en la campaña) y los colorados (esencialmente en la capital). Con este pacto, conocido como “La Paz de Abril”, se establece que cuatro de las trece Jefaturas quedan en manos de los blancos: Canelones, Cerro Largo, Florida y Cerro Largo (Barrán, 1974; Méndez Vives, 1994; Yaffé, 2000).

Figura 3. Mapas políticos del Estado Oriental del Uruguay.



Fuente: Elaboración propia.

Las Juntas Económicas Administrativas, como el propio nombre lo indica, son las oficinas encargadas en las responsabilidades administrativas. En aquellos departamentos que contaban con receptorías y sub-receptorías portuarias (Colonia, Maldonado, Montevideo, Rocha, San José), esta oficina se encargaba de llevar a cabo tareas de pesaje, medición, protección y control de mercancías que ingresaban y, a su vez, eran puntos de control impositivo relacionados con el comercio portuario. En el caso de los Juzgados Departamentales, son los responsables en administrar las tareas de justicia a nivel departamental (este punto se discutirá en el siguiente apartado del capítulo).

Las ocupaciones que mayor peso relativo han ocupan en las Jefaturas Políticas han sido los guardias civiles. En la Tabla 14 se destacan el promedio de guardias civiles por Jefatura Política en función de los diferentes territorios del Uruguay. Entre 1862-1880 existían trece unidades sub-nacionales, siendo Montevideo la que mayor cantidad de guardias civiles presentó. Los departamentos fronterizos como Tacuarembó (Brasil), Salto y Paysandú (Argentina) son los territorios que se destacan como los segundos en importancia. En el segundo sub-periodo, se completa el esquema territorial con diecinueve unidades, aumentando en un 118% los guardias civiles requeridos entre 1862 y 1893. A diferencia del periodo anterior, se incorpora Canelones

(departamento lindero de la capital) como el segundo departamento en cantidad de guardias civiles por Jefe Político, seguido por Salto y Colonia siendo territorios fronterizos con receptorías portuarias relevantes.

Tabla 14. Promedio de guardias civiles por Jefatura Política (1862-1893).

Departamento	1862-1880	1881-1893	Crecimiento
Montevideo	503	1.097	384%
Artigas		171	172%
Canelones	203	220	249%
Cerro Largo	213	185	21%
Colonia	161	185	27%
Durazno	147	157	24%
Flores		144	34%
Florida	166	158	30%
Maldonado	183	147	15%
Minas	170	160	7%
Paysandú	231	171	-12%
Río Negro		141	2614%
Rivera		153	22%
Rocha		153	3300%
Salto	251	203	-22%
San José	156	164	28%
Soriano	190	148	13%
Tacuarembó	220	178	12%
Treinta y Tres		152	39%
Total	2.795	3.834	118%

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B4 del Anexo B.

Aclaración: Para el año 1864 no hay datos. Las tasas de crecimiento se calcularon con los valores absolutos de 1862 a 1893 con las siguientes excepciones: Artigas (1886-1893), Flores (1886-1893), Río Negro (1881-1893), Rivera (1885-1893), Rocha (1881-1893) y Treinta y Tres (1886-1893).

En comparación con los soldados, los guardias civiles en promedio han percibido salarios más elevados y, asimismo, han representado en términos absolutos una mayor cantidad de individuos. Con la creación del Presupuesto Sub-Nacional, en los trece departamentos los salarios de los guardias civiles eran 4 veces superiores al de los soldados del ejército. Esta proporción disminuye cuando aumentan el número de departamentos a partir de 1880, situando al salario promedio en valores cercanos al de los soldados. De esta forma, la brecha salarial disminuye, siendo el salario promedio de los guardias civiles casi dos veces superior al de los soldados (véase Tabla 15).

Tabla 15. Salario promedio y promedio de guardias civiles y soldados (1862-1893).

Periodos	Salario promedio			Promedio de empleados		
	Guardia Civil	Soldado	Ratio A	Guardia Civil	Soldado	Ratio B
1862-1870	543	134	4,12	2.547	2.463	1,12
1871-1880	364	181	1,95	3.043	2.693	1,19
1881-1893	251	140	1,80	3.834	3.609	1,06
Promedio	336	147	2,32	3.396	3.175	1,10

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla B5 del Anexo B.

Aclaración: Salarios a pesos uruguayos corrientes. Ratio A se calcula como el salario promedio del guardia civil / salario promedio del soldado. Ratio B se calcula como el número promedio de guardias civiles / el número promedio de soldados para cada sub-periodo.

La construcción territorial del Estado implicó la creación de nuevas unidades territoriales en Uruguay, siendo diecinueve a mediados de 1880. El mecanismo de financiación de esta expansión fue el Presupuesto Sub-Nacional que destinaba un conjunto de recursos para este cometido. Conjuntamente con el presupuesto del Departamento de Guerra y Marina, ambas estructuras concentraron la mayor cantidad de recursos, personal y masa salarial pública del periodo analizado. La aparición del Presupuesto Sub-Nacional en 1862 supuso la instalación de la Guardia Nacional en el territorial oriental por medio de salarios superiores respecto a de los soldados del ejército. Por otro lado, requirió una mayor cantidad de individuos que en el caso las líneas castrenses. Por último, este proceso también fue un mecanismo político para establecer el orden en el territorio por medio de la “co-participación política” entre la campaña y la capital.

3.3 Reglas, normas y códigos: la institucionalización de las conductas

El cometido central de las fuerzas represivas es defender las normas, reglas y códigos de la nación frente a amenazas externas (el Ejército Permanente) y amenazas internas (la Guardia Civil). La soberanía del Estado se basa en el establecimiento de un entramado institucional capaz de articular las diferentes interacciones entre los individuos de un territorio. Bajo este entramado de reglas tanto las fuerzas represivas como el territorio cobran significado, dado que las leyes deben ser protegidas en un determinado espacio social.

En el artículo 4^{to} de la Constitución de 1830 se establece: “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes”¹⁷. En 1830 se encuentran las primeras aproximaciones de derechos, obligaciones y el conjunto de leyes que serán valoradas y defendidas en el Estado Oriental del Uruguay.

¹⁷ Disponible en línea: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/72202/1/constitucion-de-1830.pdf> (consulta 08/03/2019).

La condición de ciudadanía representa el primer vínculo entre el Estado y los individuos. Aquí se establecen los derechos y las obligaciones de los ciudadanos en el territorio oriental. En la Segunda Sección del Capítulo Tercero de la Constitución de 1830 se establecen dos tipos ciudadanos: (i) los ciudadanos naturales serán los individuos libres nacidos en el territorio nacional y (ii) los ciudadanos legales serán aquellos extranjeros nacidos de ciudadanos naturales (padre y madre) del Uruguay, entre otros tipos de casos. Tendrán suspendida la calidad de ciudadano todas aquellas personas que no sean libres, que presenten invalidez física o mental, de acuerdo a su profesión (sirvientes, peones jornaleros, soldados, vagos) y, además, aquellos que se encuentren en condición de incumplimiento de la ley¹⁸.

Una vez establecidas las condiciones de ciudadanía y las causales de suspensión de la misma, en la última sección de la Constitución se incluyen las Disposiciones Generales que a través de diferentes artículos establecen una visión normativa de las interacciones sociales. Destaca que todos los ciudadanos recibirán un trato equitativo frente a la ley; es importante matizar que no todos los habitantes del territorio uruguayo eran ciudadanos. Serán reconocidas todas aquellas asociaciones que sean de índole pacífico que no atenten contra el orden público bajo ningún concepto. En tercer lugar, en los artículos 135, 143 y 144 se enfatiza el respeto de la vivienda, la propiedad y la libertad individual, como pilares de las relaciones en el territorio. Quedará prohibido todo acto que atente contra la “sagrada e inviolable” propiedad, además de todos los actos que vayan en desmedro de la libertad individual, siempre y cuando las autoridades centrales no requieran de la suspensión de la misma¹⁹.

En relación a la administración de justicia, una vez finalizada la Guerra Grande, es posible identificar diferentes esquemas burocráticos encargados a estas tareas. Durante 1853 y 1860 la organización de la Justicia se encontró en la Magistratura, organizada de la siguiente manera: un Tribunal de Apelaciones, un Juzgado de lo Civil, un Juzgado del Crimen, un Tribunal Consular, una Escribanía de Gobierno y Hacienda y diferentes Juzgados Ordinarios en las unidades subnacionales. Entre 1862 y 1882, a la estructura de la Magistratura se incorporan diferentes Fiscalías: General, de lo Civil y del Crimen, de Gobierno y Hacienda. También se destaca la aparición del Tribunal de Justicia y la creación de la Cárcel Pública. Vale destacar que tanto en el primer periodo como en el segundo, las diferentes oficinas orientadas a la justicia se encontraban bajo la órbita del Departamento de Gobierno. Con la aparición del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública durante la década de 1880, se da inicio a otro periodo donde las estructuras judiciales se agrupan bajo el Tribunal Superior de Justicia y el establecimiento de los diferentes tipos de Juzgados y Fiscalías.

¹⁸ Ídem 17.

¹⁹ Ídem 17. Ver Disposiciones Generales.

Como establece la Ley N.º 342 del día 13 de julio de 1853, la Administración de Justicia se concentra en la Magistratura y, a su vez, establece que existen dos procesos para canalizar los procesamientos: penales y civiles. A su vez, establece la creación de un Tribunal de Apelaciones con el objetivo de brindar una segunda instancia para los acusados civiles y penales de re-evaluar las penas correspondientes. Por otro lado, determina que en los Juzgados Ordinarios de las diferentes unidades sub-nacionales la autoridad judicial se encuentra en los Jueces de Letrados y los Alguaciles Ordinarios (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo IV: 261-269).

La Ley N.º 476 del 15 de mayo de 1856 es una ampliación de la Ley N.º 342. Para los juzgados departamentales, la integración de los mismos será con Jueces de Letrados, Alcaldes Ordinarios y Jueces de Paz. Estos tendrán el cometido de administrar justicia por vía civil o criminal, siendo la primera una instancia de reparación económica o patrimonial, mientras que lo penal implica un juicio con posible suspensión del ejercicio de derechos y la libertad individual. Los Juzgados deben estar integrados por estas dos ramas del derecho: la civil y la criminal. A su vez, estas áreas deben ser dirigidas por dos Jueces de Letrado en cada una (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo V: 130-139).

Una de las innovaciones judiciales más relevantes fue el Código de Comercio. En 1865 se elabora un esbozo y redacción provisoria del mismo que establece por medio de 1772 artículos las obligaciones y los derechos de: los comerciantes, los establecimientos comerciales, las cualidades legales de la clase comerciante y, especialmente, la reglamentación de las asociaciones comerciales de diferente índole (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo VI: 155-445). De este modo, el Código remite a la organización económica, distinguiendo las obligaciones y responsabilidades de aquellos individuos que detentan establecimientos productivos de diversa índole. De manera complementaria, siendo otras formas de establecimiento de reglas que protejan la “sagrada e inviolable” propiedad, se encuentran las leyes de Marcas propulsadas por Juan J. Blanco. En el año 1862 se decreta la importancia de establecer con claridad los propietarios de diferentes establecimientos rurales ya sea a través de marcas que identifiquen su propiedad o por medio de boletos de propiedad (Ley N.º 737, Armand Ugón, et al., 1931, Tomo V: 429-434). Por otra parte, también se encuentra la Ley N.º 862 sobre el Abigeato, que resalta al robo de ganado como un problema relevante en la campaña uruguaya y se encomienda a los Jefes Políticos la tarea de persecución y castigo de los infractores (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo VI: 523-524).

Otro de los hitos en materia judicial es la redacción del Código Civil en 1868. Antes de comenzar con sus características principales, es necesario resaltar que su antecedente inmediato se encuentra diez años antes con el Registro Cívico para las elecciones de ese año. Por medio de la Ley N.º 583 se encomienda a los Jueces de Paz a la conformación de listas de ciudadanos habilitados para votar en las elecciones (Armand Ugón, et al., 1931, Tom IV: 362-363). En el

caso del Código Civil, la redacción estuvo a cargo de un conjunto de doctores liderados por Tristán Narvaja, que inspirados por disposiciones judiciales de Argentina, Chile, España, Francia, entre otros, elaboran un documento que se estructura en 2354 artículos. A partir del 1^{ero} de enero del 1869 comenzó a regir en todo el territorio uruguayo el Código Civil, que establecía los siguientes puntos: (i) reafirmaba la calidad de ciudadanía de acuerdo a lo estipulado en la Constitución de 1830; (ii) de la ciudadanía emergían un conjunto de derechos y obligaciones de índole civil que establecían un contrato entre la persona y el Estado; (iii) la dinámica civil debería comenzar a regirse a través de las leyes siendo éstas las responsables de modificar, revocar o promover nuevas normas; (iv) el Registro Civil, con la separación central entre Iglesia y Estado por medio del abandono de los registro eclesiástico como forma de registro cívico, en adelante los Jueces de Paz de encargarían de estos registros; (v) la rectificación de los postulados constitucionales con respecto al domicilio y la propiedad de los ciudadanos, siendo un aspecto central del ejercicio ciudadano; (vi) el registro del Estado Civil y las diferentes obligaciones relacionados con la paternidad y maternidad en el territorio nacional, entre otros aspectos destacados (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo VIII: 81-441).

Durante la década de 1870 se destaca la Reglamentación de la Libertad Individual y las garantías para la preservación de la misma. En la Ley N. ° 1216 del día 22 de junio del año 1874 se decreta la relevancia de la libertad individual como uno de los estandartes de la nación, reafirmando los postulados de la Constitución de 1830 y, además, incorporando diferentes delitos relacionados con la contracción de la libertad individual de las personas. A partir del Artículo 18 se establecen aquellos delitos relacionados en contra de la libertad individual y, además, se especifica cuándo queda suspendida la libertad individual en la medida que la persona involucrada es identificada en un acto delictivo y es testificada como tal. En caso contrario, se procederá con instancias judiciales para determinar las penas correspondientes (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo IX: 151-153).

Uno de los códigos más estudiados por la historia económica uruguaya corresponde al Código Rural del año 1875 (Barrán & Nahúm, 1968; Moraes, 1999, 2008; Delbono 2007; Álvarez, 2008). Redactado principalmente por la Asociación Rural del Uruguay, está compuesto por 775 artículos que establecen un conjunto de reglas que hacen al quehacer humano en la actividad agropecuaria. Como establecen sus Artículos 1^{ero} y 2^{do} se determina el conjunto de disposiciones relacionadas con las personas y la propiedad rural. Las personas rurales son los propietarios de establecimientos rurales, que pueden ser: de índole pecuaria centrada en la explotación ganadera o con orientación agraria con la explotación de la siembra, recolección y cultivos. La propiedad rural son todos aquellos establecimientos productivos de carácter agropecuario, sea en formato de tierra, ganado o complejo de explotación.

En el capítulo orientado a la Ganadería, se destaca la condición de que los campos deben estar “deslindados y amojonados” en un periodo no mayor a los cuatro años posteriores al Código (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo IX: 341). Esta medida permitió el cercamiento de los campos, consolidando la propiedad privada preexistente en la campaña oriental. Es decir, los establecimientos agropecuarios eran preexistentes al Código Rural, sin embargo por medio de esta reglamentación se consolidan la propiedad por medio de la delimitación de los mismos. Otra de las medidas refiere a la persecución del abigeato (medida que ya se encontraba presente en la legislación uruguaya) y el establecimiento de marcas y señales referidas a la propiedad rural. De este modo, en 1876 se establece el Reglamento General de la Policía Rural, profundizando las obligaciones de los Jefes Políticos como los responsables en la movilización de la policía rural. Adicionalmente, en mayo del mismo año se establece que la Guardia Nacional tendrá el uso exclusivo del fusil “Remington”, fomentando un cambio tecnológico en el armamento utilizado por las fuerzas coercitivas, tanto en la capital como en la campaña (Armand Ugón et al., 1931, Tomo X: 20). Asimismo, en 1877 se crea la primer Oficina General de Marcas y Señales de Ganado que, junto con el Registro de Propiedades Departamentales y Seccionales de 1879, destaca al ganado como una propiedad de un valor trascendente en la explotación agropecuaria. Por último, en 1886, con la Ley de Represión a la Vagancia y el Abigeato, se concreta la máxima expresión del Código. En concreto, el establecimiento del Código Rural simboliza la profundización de la propiedad privada en el medio rural y, a su vez, simboliza la institucionalización a través de un marco legal sólido de diferentes leyes, decretos y normas que modifican algunas ya existentes en la legislación uruguaya.

Al finalizar década 1870 se aprueba el Código de Instrucción Criminal. Comenzó a regir en el territorio uruguayo el día 1^{ero} de mayo del año 1879. A lo largo de sus 425 artículos se establecen las diferentes derivaciones del proceso judicial de acuerdo al tipo de crimen. En concreto, si es por vía civil o penal. Además, se establecen las competencias que llevaran a cabo los diferentes jueces en los distintos juzgados. En el artículo 97 se destaca las causas por las cuales las personas juzgadas son asignadas a los Jueces Letrados del Crimen de Primera Instancia, ellas son: (i) los homicidios, asesinatos, parricidio, infanticidio y envenenamiento; (ii) la destrucción de los caminos de fierro o descarrilamiento intencional de sus trenes; (iii) la generación de incendios; (iv) ocasionar heridas graves o mortales; (v) la falsificación y los quebrados fraudulentos según establece el Código de Comercio; (vi) el adulterio y la bigamia; (vii) los delitos de fuero estipulados por las leyes como atentado a la propiedad y obstrucción de la libertad individual (Armand Ugón, et al., 1931, Tomo XII: 396).

A modo de cierre, en la Jura de la Constitución de 1830 se destaca que la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación. Para ello es central el derecho exclusivo del establecimiento de leyes en el territorio. De esta forma, los pilares centrales de la Constitución

corresponden a la soberanía, la reafirmación independencia del país y, especialmente, el establecimiento de un conjunto de leyes que enmarcan al Estado Oriental del Uruguay. Es posible destacar tres aspectos centrales: (i) la ciudadanía; (ii) la propiedad y (iii) la libertad individual.

Estos tres pilares constitucionales se fueron institucionalizando con la redacción y la elaboración de diferentes leyes, normas y códigos. En el caso de la ciudadanía, con la redacción del Código Civil en la década se definen las obligaciones y derechos que hacen a los ciudadanos orientales del Uruguay. Con respecto a la propiedad, en primera instancia con el Código de Comercio centrado en la dinámica económica de la capital y, posteriormente, con el Código Rural orientado a la producción agropecuaria de la campaña uruguaya se destacan los aspectos centrales de la consolidación de la propiedad privada en sus diversas formas. Finalmente, con respecto a la libertad individual en materia judicial el Código de Instrucción Criminal de 1879 es una manera de destacar los diferentes delitos que requieren la mayor atención por el andamiaje judicial del país.

3.4 Disciplinamiento y estabilidad: el rol social de las fuerzas represivas del Estado

La segunda mitad del siglo XIX representó un periodo de profundas modificaciones en materia represiva para el Estado Uruguayo. Este periodo se caracteriza por presentar cambios en tres elementos que hacen a la construcción de la función represiva del Estado: el establecimiento de las fuerzas coercitivas, la construcción territorial y la institucionalización de conductas.

En los años posteriores a la Guerra Grande el Departamento de Guerra y Marina fue el encargado en administrar las fuerzas coercitivas del Estado. Dentro de sus funciones se destaca la administración del Ejército Permanente y la Guardia Nacional de los trece departamentos que integraron el territorio nacional. Las principales leyes militares del periodo tienen por cometido el establecimiento de un ejército nacional basado en la utilización de tres tipos de armas: artillería, caballería e infantería. Finalmente, en materia institucional, entre 1853 y 1860 se establecen el funcionamiento del poder judicial con la definición de los diferentes tribunales de justicia que integran la Magistratura Judicial.

Con el inicio de la década de 1860 existen cambios relevantes en la organización represiva. La aparición del Presupuesto Sub-Nacional en 1862 implicó la desconcentración de las tareas desarrolladas en el Departamento de Guerra y Marina. Las diferentes Jefaturas Políticas administran recursos para el establecimiento de la Guardia Nacional en los diferentes territorios por medio de los guardias civiles que presentan en promedio salarios más elevados que los soldados del ejército nacional. La mayor expresión de las fuerzas coercitivas se visualiza durante esta década debido a la aparición de la Guerra de la Triple Alianza, siendo mayoritario el aporte realizado por el ejército, explicado por el surgimiento de batallones en el territorio

nacional (Batallón 24 de Abril y de Voluntarios) y extranjero (División Oriental en Paraguay). En materia institucional, entre 1862 y 1875 se redactan los tres Códigos (Comercial, Civil y Rural) que definen los márgenes de acción entre los individuos y establecen la definición de la propiedad privada en las diferentes actividades económicas.

Entre 1853 y 1875 existe un proceso de construcción de estatidad; se definen gran parte de los márgenes de acción estatal. Con las normas, las reglas y las leyes promulgadas se define institucionalmente el conjunto de conductas que son socialmente deseables, centrados en los tres pilares constitucionales del Uruguay: la ciudadanía, la propiedad privada y, en menor medida, la libertad individual. Por otra parte, las guerras de la época influyeron en la acumulación de las fuerzas coercitivas y, a su vez, en la visualización del ejército como un actor social capaz de garantizar el orden. De este modo, hay un desarrollo paralelo en la construcción institucional y el establecimiento de las fuerzas coercitivas, siendo dos parte de un mismo proceso de construcción estatal: los elementos inmateriales (las reglas, las normas, los Códigos) y los elementos materiales (la capacidad de *enforcement* brindada por el ejército y las fuerzas nacionales).

Una segunda etapa inicia el 10 de marzo de 1876 con la asunción del gobierno de facto del Coronel Lorenzo Latorre, inaugurando un ciclo de gobiernos militares que culminará en 1890. El asenso de las fuerzas militares como responsables en conducir al Estado uruguayo se explica por tres factores: (i) el crecimiento del apoyo social a las líneas castrense a partir de los episodios bélicos (la Guerra de la Triple Alianza 1865-1870, la Guerra de las Lanzas 1870-1872 y la Revolución Tricolor de 1875); (ii) la demanda de los grupos económicos por estabilidad política y social (comerciantes, banqueros, estancieros y capitalistas extranjeros) y (iii) la crisis económica y financiera de 1875 (Barrán & Nahum, 1967).

Durante los gobiernos militares las fuerzas represivas siguieron organizadas en función del Ejército Permanente y la Guardia Nacional. Con la organización del territorio uruguayo en diecinueve unidades departamentales (incorporándose Artigas, Flores, Río Negro, Rivera, Rocha y Treinta y Tres) las Jefaturas Políticas requirieron más individuos que en el caso del ejército nacional y, a su vez, ofrecieron salarios superiores que en el caso de las líneas castrense. De este modo, se definen los límites territoriales internos con sus respectivas organizaciones políticas, económicas y judiciales. En materia institucional, este es el periodo de implementación del andamiaje de reglas elaborado en la etapa anterior; algunas incorporaciones de esta época son el Código de Instrucción Criminal y las ampliaciones en el Código Rural.

La premisa central de los gobiernos militares era el establecimiento del orden y la estabilidad política en el Uruguay. Con el aparato institucional y represivo que el Estado fue construyendo, las fuerzas castrenses no dudaron en imponer el orden en el territorio nacional. Como destaca

Eduardo Acevedo (1933: 21-22), recuperando algunas reflexiones de un periódico de la época (“La Democracia”): “No pasaba una semana sin que los diarios del interior denunciaran la muerte de personas por la propia policía que las había arrestado. Era tan corriente el hecho y se habían connaturalizado de tal manera las poblaciones con esa forma de exterminio que algunos de los Jefes Políticos no vacilaban en asumir la responsabilidad y la defensa de los atentados de sus subalternos”.

En materia de estabilidad política, dos han sido los factores que contribuyeron a este cometido: la disminución de los conflictos internos y la instalación de los gobiernos militares (ambos fenómenos estrechamente vinculados). Entre 1852 y 1860 el único presidente que cumplió su mandato fue Gabriel A. Pereira, sin embargo, han existido seis presidencias con un promedio de duración de un año y dos meses. Esta dinámica se mantiene hasta mediados de 1870, con la instauración de los gobiernos militares aumentan los mandatos completos y se duplican los años promedios de duración de las presidencias, mostrando signos de estabilidad política (véase Tabla 16).

Tabla 16. Presidencias y duración promedio de los mandatos (1852-1894).

Periodo	Número de Presidentes	Años promedio de duración	Mandatos completos
1852-1860	6	1 año y 2 meses	1
1860-1872	6	2 años	2
1872-1879	8	1 año	1
1879-1894	6	2 años y 5 meses	3
1852-1894	26	1 año y 5 meses	7

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, en las dos décadas posteriores a la finalización de la Guerra Grande ocurren cambios en la dirección de consolidar simultáneamente un esquema institucional y la capacidad de *enforcement* proveniente de las fuerzas represivas del Estado. Luego, con la asunción de los gobiernos militares en 1876, las líneas castrenses comienzan a desarrollar un liderazgo en el ámbito político que mantiene la importancia de las fuerzas represivas, garantizan la estabilidad política y el orden social y, asimismo, comienza a desarrollar funciones en otros aspectos de la realidad social (puntos que serán trabajados en los próximos capítulos).