

# EL ROL DEL ESTADO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX. UN ANÁLISIS SOBRE SUS FUNCIONES EN URUGUAY (C. 1853-1893)\*

CAMILO MARTÍNEZ\*\*

[doi.org/10.47003/RUHE/11.19.01](https://doi.org/10.47003/RUHE/11.19.01)

## Resumen

Este artículo aborda el rol estatal a través de sus funciones (administrativa, coercitiva, económica y social) en Uruguay entre 1853 y 1893. El enfoque metodológico consistió en el estudio de ingresos tributarios, composición de la deuda pública y leyes presupuestarias con el objetivo de identificar el origen de los recursos y, especialmente, la distribución porcentual del gasto público, funcionarios y masa salarial pública de acuerdo a las funciones. Se identificaron tres etapas en el rol estatal: (i) entre 1853-1861, con la finalización de la Guerra Grande, se desarrolla una etapa de reorganización basada en los componentes coercitivo y social a través del ejército y pensiones militares; (ii) entre 1862 y 1875 se identifica una etapa de expansión inestable, con mayor participación de otras funciones como la económica a través de las administraciones portuarias, sin embargo, lo coercitivo permaneció como eje central del gasto público; finalmente, (iii) entre 1876 y 1893 se observa la expansión autoritaria con los gobiernos militares, profundizando las funciones estatales con la reforma escolar de 1877, conformando otro elemento del rol estatal en Uruguay durante la segunda mitad siglo XIX.

Palabras clave: Uruguay, Estado, Siglo XIX.

## Abstract

This article addresses the state role through its functions (administrative, coercive, economic, and social) in Uruguay between 1853 and 1893. The methodological approach consisted of the study of tax revenues, composition of public debt and budget laws to identify the origins of resources and the distribution of public spending, employees, and wages according to functions. Three stages were identified according to the main role assumed by the state. Between 1853 and 1861, as Guerra Grande ended a reorganization state was developed based on the coercive and social components through the army and military pensions. Between 1862 and 1875 a stage of unstable expansion was identified with greater participation of other functions such as the economic one through the port administrations. However, the coercive function remained as the central element of public spending. Finally between 1876 and 1893 authoritarian expansion is observed with the military governments deepening the state functions through the school reform of 1877, conforming another element of the role assumed by the State in Uruguay in the second half of the 19th century.

Keywords: Uruguay, State, Nineteenth Century.

\* El autor agradece los comentarios y las sugerencias de los evaluadores externos al igual que la tutoría de Luis Bértola en la tesis de maestría en que se basa el artículo.

\*\* camilo.martinez@cienciassociales.edu.uy. Universidad de la República

## 1. Introducción

Los estudios sobre el Estado configuran una tradición antigua en las ciencias sociales. Desde las primeras reflexiones sobre cualidades de las polis en la antigua Grecia hasta los aportes sofisticados sobre el vínculo entre instituciones y desempeño económico, el Estado integró el objeto de estudio de diferentes ramas de las ciencias sociales.

En el caso de la historia económica, la presencia estatal se relaciona con los patrones de desarrollo histórico. Contando con un espectro teórico amplio, las teorías sobre la formación y consolidación estatal pueden dividirse en dos grupos, internas y externas, de acuerdo a los factores influyentes en este proceso.

Los primeros enfoques entienden al Estado como el resultado de la imposición de los intereses de grupos o clases sociales. El Estado y sus instituciones representan los intereses de grupos y, con reglas e instrumentos, el Estado influye en la trayectoria de acumulación económica de un territorio. En este grupo se ubican posturas marxistas (Anderson, 1987; Moore, 1973; Poulantzas, 1979) y neo-institucionalistas (Acemoglu y Robinson, 2012; North, Wallis y Weingast, 2009). En el segundo caso, las teorías externas que, si bien identifican grupos sociales, resaltan en mayor medida los procesos bélicos y comerciales como factores determinantes en la formación estatal (Brewer, 1989; O'Brien, 2011; Tilly, 1990).

Para América Latina existen trabajos que utilizan ambos enfoques. Con una impronta marxista, algunos estudios destacan la especificidad histórica de la región, como es el caso de los grupos sociales (terratinentes, comerciantes, ejército, comerciantes extranjeros, clero, entre otros), las estructuras productivas de índole primaria exportadora (minerías, ganaderas, cafeteras, tropicales, etc.) y el vínculo con las reformas estatales impulsados durante la segunda mitad del siglo XIX. Abordajes de este tipo se encuentra en los esquemas oligárquicos de dominación (Ansaldi, 1991; Carmagnani, 1984; Cavarozzi, 1978). Por otra parte, investigaciones recientes recurren a explicaciones de carácter externo, donde los procesos bélicos y la incorporación a las dinámicas del comercio internacional durante la Primera Globalización conforman los principales factores explicativos en la consolidación y formación estatal en América Latina (Centeno, 2002; Garavaglia, et al., 2012; López-Alves, 2000).

Para el caso uruguayo se encuentran ambas aproximaciones<sup>1</sup>. Vinculadas a la historia económica, las de carácter interno son predominantes, destacando la relación entre intereses de grupos sociales y el proceso de conformación estatal en el marco de la Primera Globalización (c. 1870-1913). En concreto, existen investigaciones que destacan al Estado como un factor central en la confirmación del patrón de especialización productiva (Álvarez, 2008; Barrán y Nahum, 1967, 1971; Méndez Vives, 1994; Moraes, 2008). Asimismo, se encuentran abordajes que se centran en las finanzas públicas como un aspecto medular de los modelos de desarrollo (Azar et al., 2009; Etchechury, 2015; Millot y Bertino 1991, 1996).

A pesar de la vasta acumulación académica en el tema persisten vacíos teóricos y empíricos para el caso uruguayo. Específicamente, sobre el proceso de construcción estatal durante la segunda mitad del siglo XIX. En línea con esto, existen avances significativos para la primera mitad del siglo XIX (Etchechury, 2015) y para gran parte del siglo XX (Azar, et al. 2009). Sin embargo, para la segunda mitad siglo XIX se destacan investigaciones parciales (Millot y Bertino, 1991, 1996) que es necesario actualizar, mejorar y profundizar con el objetivo de caracterizar el rol estatal en los patrones de desarrollo en Uruguay a través de su historia.

El objetivo de este artículo corresponde al análisis del rol estatal a través de sus funciones durante la segunda mitad del siglo XIX en Uruguay. Para ello la investigación utilizó diferentes fuentes de información como ingresos tributarios, composición del endeudamiento y, especialmente, leyes presupuestarias de gastos generales para, de este modo, identificar y caracterizar etapas el rol asumido por el Estado durante la segunda mitad del siglo XIX. Finalmente, los hallazgos de este trabajo contribuyen a la caracterización y entendimiento del papel del Estado en términos económicos y sociales en la historia uruguaya.

El documento se estructura en tres secciones adicionales a esta introducción. En primer lugar, se presenta el encuadre de la investigación que destaca el marco teórico y las herramientas metodológicas.

<sup>1</sup> Existen otras aproximaciones sobre la historia del Uruguay que contemplan la importancia del Estado como pueden ser: (i) abordajes centrados en la historia política (Barrán y Nahum, 1984; Frega, 2016; Panizza, 1989; Panizza y Pérez Piera, 1988; Pivel Devoto, 1943, 1972) y (ii) abordajes sociológicos (Real de Azúa, 1973, 1989), entre otros tipos de abordajes.

Seguidamente, se expone la caracterización del desarrollo de las funciones entre 1853 y 1893 con las secciones tres y cuatro. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## 2. El rol del Estado a través de sus funciones: un enfoque teórico-metodológico

### 2.1 Estado y funciones en la segunda mitad del siglo XIX

A nivel teórico el Estado fue entendido de diferentes maneras<sup>2</sup>. Sin desmedro de lo anterior, dos elementos se encuentran presentes en los abordajes: los recursos materiales e inmateriales que forman el Estado. Oszlak (1982) plantea que la construcción del Estado obedece a un proceso histórico de carácter acumulativo por el cual el Estado adquiere un conjunto de propiedades. En este sentido, el autor sostiene que el Estado a nivel material se inscribe en un territorio geográfico, con habitantes y con la capacidad de extraer recursos económicos. Adicionalmente, destaca que a nivel inmaterial, el Estado establece un conjunto de reglas, normas y pautas de relacionamiento que reducen la incertidumbre en las interacciones sociales.

Una definición que recoge elementos materiales e inmateriales y, además, reconoce el carácter dual de los vínculos que la figura establece con grupos sociales y otros Estados se encuentra en Skocpol (1984). La autora entiende al Estado como un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinada por una autoridad ejecutiva, cuya principal función corresponde a la extracción de recursos de la sociedad para crear y apoyar sus organizaciones. En esta línea, el Estado presenta grados de autonomía con respecto a grupos sociales, interactuando a nivel interno con estos y, a nivel externo, con otras figuras estatales (Skocpol, 1984: 61-65).

Como señala Rokkan (1975) en diferentes momentos históricos existieron formas estatales distintas. Según el autor cuatro han sido las fases y tipos de Estado en Europa. La primera se desarrolló entre la Edad Media y la Revolución Francesa con la unificación territorial y la definición de las primeras funciones estatales como defensa y justicia para la estabilidad social. Seguidamente, durante el siglo XIX, se desarrolló la estandarización de funciones que, además del orden y justicia, incorporó aspectos sociales como educación y establecimiento de mecanismos de comunicación terrestre y acuática. En tercer lugar, con el inicio del siglo XX y la ampliación del sufragio y la participación política, se establecieron las primeras aproximaciones a esquemas de protección social<sup>3</sup>. Finalmente, posterior a la Segunda Guerra Mundial, se diagramaron mecanismos redistributivos en términos económicos y sociales característicos de la protección social masificada.

A diferencia de Europa, en América Latina algunos de los procesos señalados ocurrieron de manera simultánea. Esto dificulta el análisis de tipologías y fases estatales. Como autores señalan, es necesario realizar abordajes con categorías analíticas flexibles que permitan capturar la evolución de las funciones estatales en América Latina (Filgueira, 1983; Oszlak, 1978; Papadopoulos, 1992).

En el trabajo de Mann (1984:196-197) se propone una alternativa conceptual para el entendimiento del poder estatal de manera global de acuerdo a lo que el autor define como probablemente las cuatro actividades más persistentes en el tiempo. Estas actividades corresponden a las funciones primarias (i y ii) y secundarias (iii y iv) del Estado. En concreto destaca: (i) establecimiento de reglas y componentes administrativos para el control de los territorios que integran al Estado; (ii) líneas de defensa militar y policial frente amenazas externas e internas; (iii) creación y mantenimiento de infraestructura de comunicación que incluye carreteras, ríos, mensajería, acuñación, pesos y medidas al igual que acuerdos comerciales; y (iv) redistribución económica con políticas públicas de transferencia de ingresos para grupos sociales específicos.

En línea con el planteo de Mann (1984), algunos trabajos señalan que la eficacia y la eficiencia de las actividades estatales dependieron de la capacidad estatal. En concreto, la capacidad estatal refiere a la habilidad del Estado para cumplir objetivos y esta se determina por el nivel de recursos económicos (ca-

2 Para ver trabajos sobre diferentes teorías del Estado ver Crossman (1986); Malamund (2007); Tilly (1975); O'Donnell (1993).

3 Desde las ciencias políticas Scott (1998) analiza experiencias sub-desarrolladas en el siglo XX sobre la construcción estatal, destacando la relevancia de mecanismos de control y generación de información para la eficacia de las políticas públicas de desarrollo.

pacidad fiscal), legitimidad política (capacidad legal) y cualificación del cuerpo burocrático –capacidad burocrática- entre otras capacidades (Kurtz, 2013; Migdal, 1998; Saylor, 2014; Soifer, 2015).

Esta investigación reconoce las cuatro actividades identificadas por Mann (1984) como funciones estatales, destacando algunas modificaciones al respecto. La primera función es la administrativa, que incluye organizaciones administrativas-ejecutivas que integran al Estado (Skopcol, 1984). En segundo lugar se encuentra la función coercitiva, que representa ejércitos y guardias civiles con el objetivo de establecer el orden interno, beneficiando, indirectamente, el establecimiento de la actividad económica a través de la estabilidad social (Mann, 1984). Seguidamente, se encuentra la función económica que involucra el establecimiento de infraestructura y otras medidas relacionadas con el desarrollo de la actividad productiva (Mann, 1984). Finalmente, la función social refiere a la provisión de un conjunto de bienes y servicios en cuya producción participa el Estado, directa o indirectamente. Esta provisión puede ser de carácter público o privado con el objetivo de la integración social (Grindle, 1996; Migdal, 1998)<sup>4</sup>.

## 2.2 Fuentes y metodología para el estudio de las funciones estatales

El enfoque metodológico se compone de tres elementos: fuentes de información, procesamiento de las mismas e indicadores construidos. A continuación, se exponen estos aspectos.

Las fuentes utilizadas han sido tres: la serie de ingresos tributarios de Millot y Bertino (1991, 1996), la reseña del Crédito Público (Ferrando, 1969) y las leyes presupuestarias aprobadas por el Cuerpo Legislativo durante el periodo 1853 y 1893. El periodo de análisis remite a la evolución estatal entre dos fenómenos relevantes para la historia uruguaya: la culminación de la Guerra Grande en 1853 y, posteriormente, los años inmediatos a la crisis financiera del año 1890.

Con respecto a las fuentes, en el primer caso, la serie de ingresos tributarios presenta la composición de los ingresos impositivos, aspecto vinculado al financiamiento de las funciones estatales y, además, comprende la capacidad extractiva del Estado. Algo similar sucede con la reseña del Crédito Público, permitiendo abordar el endeudamiento como otra fuente de recursos, analizando montos y composición de la deuda pública. Tanto con los ingresos tributarios como con el endeudamiento el Estado obtuvo recursos para financiar el conjunto de actividades que desarrolló durante el periodo.

En tercer lugar, como contribución metodológica del trabajo, se encuentran las leyes presupuestarias de Gastos Generales del Estado Oriental del Uruguay. Esta investigación explotó 27 leyes presupuestarias (véase el Cuadro 1) contenidas en el Registro Nacional de Leyes y Decretos (Armand Ugón et al., 1931, del Tomo III al Tomo XX), que permitieron desglosar la distribución del gasto en función de los diferentes esquemas burocráticos de acuerdo al año. Entre 1853 y 1893 la información disponible permite trabajar con un grado de desagregación relevante, identificando el número de funcionarios, las profesiones de cada uno, la ubicación espacial y los salarios anuales. En concreto, se cuenta una base de datos sobre un total de 249.211 perceptores de ingresos públicos, de los cuales: 181.611 son funcionarios, 67.600 corresponden a pasivos militares y 7.148 representan a pasivos civiles (véase Cuadro 2).

Algunas limitaciones de la fuente presupuestal se exponen en los trabajos de Acevedo (1903) y Millot y Bertino (1991, 1996). Estos trabajos señalan la presencia de discrepancias entre la aprobación presupuestaria y su ejecución. En la historia uruguaya la ejecución presupuestaria ha enfrentado múltiples dificultades: falta de recursos, personal insuficiente para generar y ejecutar los recursos, cambios sustanciales en la distribución por episodios de guerra, etc<sup>5</sup>. Asimismo, las leyes presupuestarias han sido prorrogadas y su ejecución ha sido postergada hasta la existencia de recursos para asumir los compromisos aprobados.

A pesar de las limitaciones las leyes presupuestarias representan los compromisos asumidos y, a su vez, reportan la composición burocrática de un determinado momento. Por otra parte, las leyes presupuestarias y su incumplimiento conforman la principal razón para la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento por vía del endeudamiento (nacional y/o internacional). Por ende la utilización de esta fuente permite realizar una aproximación parcial sobre las funciones estatales. En futuras investigaciones es necesario complementar este abordaje con otras fuentes como memorias ministeriales<sup>6</sup>.

4 Las diferencias entre bienes públicos y privados se encuentran en que los primeros cumplen los principios de no rivalidad y no exclusión (Stiglitz, 2000: 150-153).

5 Algo similar se documenta para Colombia Kalmanovitz, Pinto, y López (2019:23).

6 El autor actualmente desarrolla su investigación doctoral sobre “Capacidades estatales y desarrollo económico en Uruguay, c. 1853-1930” abordando los problemas señalados.

**Cuadro 1.** Periodos presidenciales y leyes presupuestarias (1852-1894).

Periodo	Presidencia	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 Tajés	1887, 1888, 1889 y 1890

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

**Cuadro 2.** Leyes presupuestarias y número de perceptores por categoría (1853-1893).

Año	Personal Burocrático	Pasivos Militares	Pasivos Civiles	Total de Pasivos	Total de Perceptores	Nº de Ley
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

Fuente: elaboración propia en base a Armand Ugón et al., (1931).

Nota: (\*) El número de perceptores es similar al de 1889 debido a la crisis económica, la medida asumida incluye la disminución del 10% de los salarios y el mantenimiento de los cargos (Ley N.º 2133).

El trabajo consistió en un abordaje de carácter cuantitativo de tipo descriptivo con el objetivo de caracterizar la evolución de las cuatro funciones estatales. Con la distribución porcentual del gasto público, la composición de los ingresos tributarios y las características de la deuda pública se buscó destacar la participación relativa de las funciones al igual que las fuentes de financiamiento de las mismas. En el caso de los gastos, el análisis consistió en la distribución porcentual de recursos, empleados y masa salarial pública de acuerdo a las funciones estatales. Concretamente, como se observa en el Cuadro 3, la información se organizó de acuerdo a las funciones estatales como categorías analíticas.

Posterior al procesamiento y organización de la información, se calculó la distribución porcentual de los recursos públicos, generando datos sobre la participación porcentual de las funciones, la descomposición porcentual de los empleados de acuerdo a estas y, por último, la participación porcentual de las funciones estatales en la masa salarial pública.

En síntesis, el abordaje analiza tres aspectos del gasto público: (i) la participación porcentual de las funciones en términos de recursos; (ii) la participación porcentual de los funcionarios públicos de acuerdo a las funciones y (iii) el análisis porcentual de la masa salarial pública de acuerdo a las funciones. Conjuntamente, estos tres indicadores configuran una contribución del trabajo dado que genera información detallada sobre los aspectos incluidos en las finanzas públicas de la época.

**Cuadro 3.** Organización de las leyes presupuestarias a partir de las funciones estatales.

<b>Función</b>	<b>Actividad</b>	<b>Nomenclatura en las Leyes Presupuestarias</b>
<b>Administrativa</b>	Ejecutiva y Legislativa	Presidencia - Cuerpo Legislativo - Departamentos no militares
<b>Coercitiva</b>	Defensa externa e interna	Departamento de Guerra y Marina - Presupuesto Departamental - Poder Judicial (incluye cárceles)
<b>Económica</b>	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
<b>Social</b>	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.

Finalmente, para la construcción de indicadores sobre perceptores de ingresos públicos (pensiones, porcentaje de empleados, distribución de la masa salarial) se elaboró la estructura de perceptores del Estado. Esta construcción utiliza los principios de las tablas sociales (Bértola, 2005; Lindert y Williamson, 1982, 1983; Rodríguez Weber, 2014)<sup>7</sup>. A diferencia de las tablas sociales que se basan en la identificación de todas (o muestra representativa) las ocupaciones y sus respectivos salarios en una sociedad, el enfoque de esta investigación consistió exclusivamente en los perceptores de ingresos públicos. En este sentido, el abordaje identificó todas las ocupaciones (además tipo de pensionista) y todos los salarios (pensiones) anuales estipulados para cada uno de los perceptores de ingresos. De este modo, se calcularon los indicadores relacionados con la distribución porcentual de empleados y masa salarial de acuerdo a las funciones estatales. Finalmente, se conformó una visión detallada de la composición burocrática del Estado en Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX.

<sup>7</sup> Existen muchos trabajos que utilizan la misma metodología, en el sitio Early income distributions (link: <https://gpih.ucdavis.edu/Distribution.htm>, consultado 28/01/2021), dirigido por Peter H. Lindert y Matthew Curtis de la University of California se encuentra disponibles estimaciones para diferentes regiones y periodos históricos.

### 3. El rol del Estado a través de sus funciones (c. 1853-1893)

Con la Jura de la Constitución en 1830, Uruguay se establece como libre, independiente e integrado por nueve unidades territoriales. Asimismo, la organización política fue Republicana y Representativa, basada en la división de tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)<sup>8</sup>.

En la década de 1850, con la finalización de la Guerra Grande, el país continuó un ciclo de construcción burocrática centrado en los pilares constitucionales: territorio y separación de poderes. En términos de la función administrativa, entre 1853 y 1893 se observaron modificaciones territoriales y en la composición burocrática del Estado.

Se identificaron tres periodos: (i) 1853-1861; (ii) 1862-1882 y (iii) 1883-1893. En el primer caso, Uruguay se dividió de nueve a trece unidades territoriales y, en el caso administrativo, presentó un esquema burocrático integrado por cinco unidades: la Presidencia de la República, el Cuerpo Legislativo, el Departamento de Gobierno y Relaciones Exteriores, el Departamento de Hacienda y, finalmente, el Departamento de Guerra y Marina<sup>9</sup>.

Entre 1862 y 1882 existieron modificaciones en la misma dirección que las anteriores. Se incorporaron dos unidades territoriales, conformando un total de quince Jefaturas Políticas. A nivel administrativo, con la división del Departamento de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores que, conjuntamente, con el Presupuesto Departamental dedicado al financiamiento de las Jefaturas Políticas, conformaron las siete unidades burocráticas<sup>10</sup>.

Los últimos cambios se llevaron a cabo en la década de 1880. La división territorial consolidó diecinueve departamentos, incorporándose tres unidades adicionales a las preexistentes<sup>11</sup>. En materia administrativa, se creó el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción que se incorporó a las siete unidades preexistentes, teniendo como objetivo la administración de recursos económicos y humanos vinculados a la educación primaria pública<sup>12</sup>.

En primera instancia, el financiamiento de las funciones estatales (llevadas a cabo por los departamentos burocráticos) se basó en ingresos tributarios. El Cuadro 4 contiene el promedio de ingresos y gastos por sub periodos presupuestarios. En este sentido, es relevante destacar que se realizan aproximaciones parciales dado que no se cuenta con estimaciones del Producto Bruto Interno al igual que series de precios para años anteriores al 1870.

El resultado fiscal en los sub periodos tendió al déficit, especialmente si se incluyen las obligaciones nacionales que representaron el pago de intereses y contratos con agentes privados. En términos corrientes, los ingresos tributarios y el gasto público multiplicaron su tamaño, pasando de un promedio de 2 millones de pesos entre 1854 y 1860 a valores superiores a los 10 millones al cierre del periodo (véase Cuadro 4). En síntesis, el Estado contó con mayor nivel de ingresos tributarios corrientes a lo largo del tiempo y, a partir de ello, aumentó los montos involucrados en el gasto público, aspecto estrechamente relacionado con el desarrollo de las funciones estatales.

Desde 1850 el esquema tributario se basó en los siguientes tributos: (i) derechos aduaneros (gravamen a productos importados y exportados); (ii) patentes de giro, contribuciones directas realizadas por establecimientos productivos y comerciales; (iii) contribución directa, impuestos a posesión de tierras, ganados e inmuebles; (iv) impuestos internos vinculados a salarios públicos y otros vinculados a transacciones económicas –papel sellado y timbres–; y (v) impuestos de carácter departamental, establecidos en las Jefaturas Políticas (Etchechury, 2015; Millot y Bertino, 1991, 1996).

8 Disponible en línea: <https://www.mec.gub.uy> (Consultado 28/01/2021).

9 En 1830 los departamentos fueron: Canelones, Colonia, Cerro Largo, Durazno, Maldonado, Montevideo, Paysandú, San José y Soriano. La primera modificación se registró el 14 de junio de 1837, cuando se incorporan los departamentos de Tacuarembó, Minas y Salto (Alonso Criado, et al., 1876, Tomo I: 335). La siguiente modificación es el 9 de julio de 1856 con la creación del departamento de Florida (Armand Ugón, et al., 1931).

10 Se incorporaron los departamentos de Rocha el 16 de marzo de 1880 y el departamento de Río Negro el 7 de julio de 1880 (Armand Ugón, et al., 1931).

11 Las últimas incorporaciones fueron: (i) en 1884 los departamentos Treinta y Tres (el 18 de setiembre de 1884) y Artigas y Río Negro el 1ero de octubre de 1884 y (ii) en 1885 el departamento de Flores el día 30 de diciembre (Armand Ugón, et al., 1931).

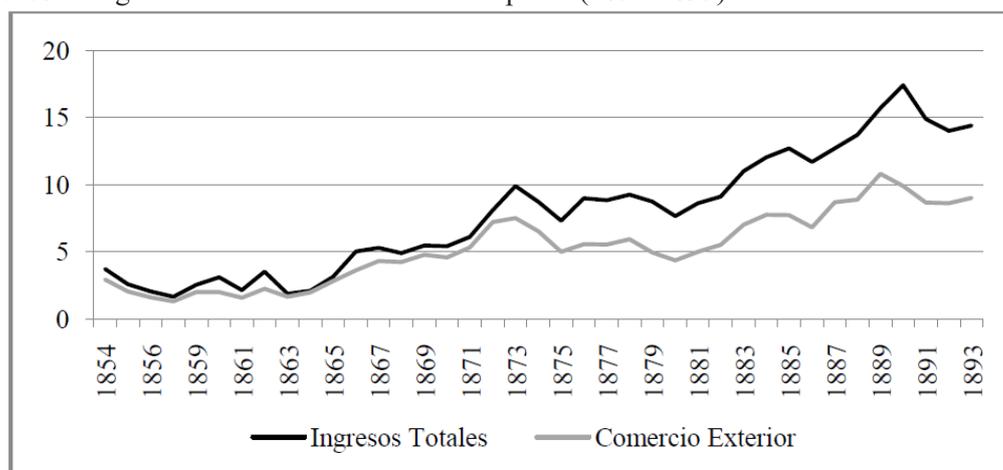
12 En el año 1893 pasó denominarse como Ministerio de Fomento.

**Cuadro 4.** Promedio de ingresos tributarios y gasto público en pesos uruguayos (c. 1854-1893).

Periodos	Ingresos Tributarios	Gasto Público Total	Ejercicio Económico
1854-1860	2.616.688	2.812.724	-196.036
1862-1869	3.240.750	4.053.407	-812.657
1870-1875	6.881.000	6.888.364	-7.364
1880-1889	11.489.300	11.262.152	-241.808*
1890-1893	15.900.000	10.685.064	752.123**

Fuente: elaboración propia en base a Cuadro A1 del Anexo.

Notas: (\*) no incluye el ejercicio del año 1886 dado que no se tienen datos sobre obligaciones nacionales y el gasto está sub valorado y (\*\*) no incluye el ejercicio del año 1890 porque no se tienen datos sobre obligaciones nacionales y el gasto se encuentra sub valorado.

**Gráfico 1.** Ingresos tributarios en millones de pesos (1854-1893).

Fuente: elaboración propia en base a: (a) 1854-1859 datos de Capurro y Cía (1925) y (b) 1860-1893 datos de Millot y Bertino (1996: 364-365).

La principal fuente de recursos del Estado y, por ende, de financiamiento de las funciones estatales, fueron los impuestos al comercio exterior. Estos impuestos representaron valores cercanos al 70% de los ingresos tributarios entre 1854 y 1893 (véase Gráfico 1). En estos se incluyen los tributos a productos importados, que fueron los de mayor contribución relativa durante la segunda mitad del siglo XIX (Millot y Bertino, 1996). Es posible señalar un crecimiento en términos corrientes de los ingresos tributarios, pasando del millón de pesos a 17 millones de pesos y, en segundo lugar, el crecimiento paulatino de impuestos directos, demostrando (de manera parcial) la mayor capacidad de recaudación y el desarrollo de un mercado interno que permite realizar gravámenes (Millot y Bertino, 1996). En síntesis, con el crecimiento de los ingresos tributarios existió mayor capacidad de extracción y, de este modo, mayor disposición de recursos para llevar a cabo las funciones estatales.

Con respecto al gasto público, de acuerdo al esquema administrativo señalado anteriormente, el Cuadro 5 destaca que el Departamento de Guerra y Marina fue el de mayor participación en términos porcentuales durante todo el periodo. Con un promedio del 42% del gasto público, la conformación de regimientos del ejército representó el principal rubro estatal. Los esquemas burocráticos que lo siguieron fueron el Departamento de Hacienda y el Presupuesto Departamental con valores cercanos al 16% de los recursos.

**Cuadro 5.** Distribución presupuestaria de los Departamentos burocráticos (1853-1893).

Periodos	Cuerpo Legislativo y Presidencia	Gobierno	Relaciones Exteriores*	Hacienda	Guerra y Marina	Justicia, Culto e Instrucción Pública**	Sub-Nacional***
1853-1860	4%	31%		17%	48%		
1862-1869	3%	17%	1%	25%	38%		21%
1870-1875	4%	9%	1%	14%	42%		31%
1880-1885	4%	11%	1%	15%	41%	6%	22%
1886-1889	6%	6%	2%	14%	41%	13%	19%
1890-1893	7%	7%	2%	12%	39%	13%	19%
<b>Promedio</b>	4%	16%	1%	16%	42%	4%	17%

Fuente: elaboración propia.

Notas: (\*) Creado en 1860, anteriormente pertenecía al Departamento de Gobierno; (\*\*) Creado en 1883, en 1893 se denomina Departamento de Fomento; (\*\*\*) Desde 1862 el Presupuesto Departamental contó con un espacio específico.

De manera análoga al ejército, el Presupuesto Departamental cumplió la función de establecer guardias en las Jefaturas Políticas. Si se observa la distribución a partir de 1886 los departamentos de mayor participación fueron: Guerra y Marina (41%), Departamental (19%), Hacienda (13%) y Justicia, Culto e Instrucción (13%) -véase Cuadro 5-. En el caso de Justicia, Culto e Instrucción representó el esquema administrativo vinculado a la educación pública. Su incorporación implicó un cambio en las funciones estatales, incorporando la educación como aspecto relevante del gasto público. A continuación, se presentan tres apartados que profundizan estos datos por sub periodos a partir del análisis de las funciones estatales.

### 3.1 Deuda, pensiones y recomposición de postguerra (1853-1860)

Con la finalización de la Guerra Grande el escenario comercial, económico y financiero de Uruguay fue sumamente compleja. Los recursos tributarios para el financiamiento de las actividades estatales fueron los de menor cuantía de todo el periodo y, por otra parte, existió un desequilibrio entre ingresos y gastos como destaca el Cuadro 4. Ahora bien, otra fuente de financiamiento correspondió al endeudamiento y la culminación de la Guerra Grande implicó el reconocimiento de los perjuicios de guerra. La Deuda de Consolidación del año 1854 representó todos los compromisos del episodio bélico. De acuerdo a la ley del 30 de junio de 1853, los perjuicios de la guerra (con nacionales y extranjeros) representaron valores cercanos a los 100 millones de pesos de la época, es decir, que los ingresos tributarios representaron un valor cercano al 2% de la deuda reconocida. El convenio celebrado el 28 de diciembre de 1858 en Río de Janeiro, con el reconocimiento parcial de la deuda (5% de la Deuda de Consolidación), disminuyó drásticamente estos montos, situándolo en el entorno de los 19 millones de pesos (véase Cuadro 6), inaugurando un nuevo ciclo de endeudamiento y menor presencia de obligaciones nacionales en la composición del gasto público y, por ende, mayor disposición de recursos para el financiamiento de las funciones estatales (Ferrando, 1969).

**Cuadro 6.** Deuda pública y participación de obligaciones nacionales en leyes presupuestarias, 1854 y 1869

Concepto	Monto (\$ pesos)	Porcentaje de obligaciones nacionales*
<b>Deuda de Consolidación en 1854</b>	90.844.615	21%
<b>Deuda Circulante en 1869</b>	18.848.120	13%

Fuente: elaboración propia en base a Ferrando (1969) y Armand Ugón et al., (1931).

Notas: (\*) Incluyen montos referidos al pago de interés de deuda al igual que pagos por concepto de interés en términos de inversiones extranjeras; datos incluidos en leyes presupuestarias.

Los años posteriores a la Guerra Grande se caracterizaron por un rol protagónico de la función coercitiva, en términos de recursos (53%), personal (76%) y masa salarial (58%). La composición de regimientos del ejército conformaron el eje central de la distribución presupuestaria (véase Cuadro 7). La segunda en importancia fue la social con valores superiores al 20% de los recursos, teniendo en cuenta la inclusión en esta categoría de las pensiones militares, aspecto que explica el drástico descenso en términos de empleados y participación en la masa salarial pública de esta función.

**Cuadro 7.** Participación porcentual de las funciones estatales, 1853-1860.

<b>Función</b>	<b>Recursos</b>	<b>Empleados</b>	<b>Masa Salarial</b>
Administrativa	16%	11%	20%
Coercitiva	53%	76%	58%
Económica	9%	12%	19%
Social	23%	2%	4%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019)

Las pensiones reportaron valores superiores al 70% de los recursos de la función social y, además, porcentajes superiores al 10% del gasto público (véase Cuadro 8). Si se compara el número de pensionistas militares con respecto a civiles, se observa que las primeras fueron ampliamente superiores a las segundas. Es preciso señalar que el grueso de las pensiones de la función social correspondieron a las militares.

**Cuadro 8.** Indicadores de la función social, 1853-1860.

<b>Años</b>	<b>Pasivos militares</b>	<b>Pasivos civiles</b>	<b>% de pasividades en la función social</b>	<b>% de pasividades en el presupuesto*</b>
1853	890	37	80%	9%
1854	1.220	57	82%	14%
1855	1.502	77	83%	24%
1856	1.940	93	81%	10%
1857	1.717	100	82%	27%
1858	1.865	88	81%	25%
1860	884	108	79%	20%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Notas: (\*) El total del presupuesto no incluye las obligaciones nacionales.

Además del reconocimiento de los perjuicios de guerra en la deuda pública y la participación central de las pensiones militares, a nivel territorial se encontró otro de los aspectos relevantes de este sub periodo. Específicamente, con la finalización de la Guerra Grande se establecen los límites externos del Uruguay y, como se destacó anteriormente, se establecen las primeras modificaciones en la organización interna del territorio, con la creación de nuevas unidades departamentales, aspecto que se profundiza en el periodo posterior<sup>13</sup>.

### 3.2 Guerra, receptorías y territorios (1862-1875)

A diferencia de la etapa anterior, en 1862, con la inclusión del Presupuesto Departamental en las leyes presupuestarias, inició una organización diferente en términos militares, económicos y sociales. El protagonismo central de la función coercitiva se potenció con un nuevo elemento que tenía por cometido el financiamiento de Juntas Económicas Administrativas y Jefaturas Políticas de las unidades sub nacionales. Con esta modificación, como se observa en el Cuadro 9, se consolidó la concentración de la función coercitiva, aumentando sus porcentajes con respecto al periodo anterior en términos de empleados (82%) y masa salarial (65%).

**Cuadro 9.** Participación porcentual de las funciones estatales, 1862-1875.

<b>Función</b>	<b>Recursos</b>	<b>Empleados</b>	<b>Masa Salarial</b>
Administrativa	12%	2%	10%
Coercitiva	46%	82%	65%
Económica	21%	11%	19%
Social	21%	4%	7%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

13 Tratado de Límites celebrado entre Uruguay y Brasil el 15 de mayo de 1852, que reducía el territorio de Uruguay, adjudicando a Brasil esa porción de territorio (véase Armand Ugón, et al., 1931: Tomo IV: 198).

Esta concentración se explica por la aparición de episodios bélicos como la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la Revolución de las Lanzas (1870-1872). Estos acontecimientos implicaron el aumento del protagonismo coercitivo, realizando una división del trabajo que consistió en el establecimiento de regimientos frente amenazas externas (ejército permanente) y, además, la construcción de Jefaturas Políticas en diferentes unidades sub-nacionales del país (guardias civiles).

**Cuadro 10.** Promedio salarial y número de guardias civiles y soldados (1862-1893).

Años	Personal			Salarios		
	Guardia Civil	Soldado	Porcentaje*	Guardia Civil	Soldado	Ratio**
<b>1862-1875</b>	1.964	1.813	70%	482	163	3,22
<b>1880-1893</b>	2.633	2.805	75%	251	140	1,80
<b>Periodo</b>	2.386	2.440	73%	336	147	2,32

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Notas: (\*) Se calcula como porcentaje del personal de la función coercitiva. (\*\*) El salario se expresó en pesos uruguayos corrientes de la época. El ratio es el salario promedio de guardia civil / salario promedio de soldado. El 30% restante incluye ocupaciones militares principalmente, algunos ejemplos: brigadier, capitán, teniente y cabo (primero y segundo).

En el Cuadro 10 se destaca que guardias civiles y soldados representaron valores superiores al 70% del personal de la función coercitiva. La diferencia más notoria se encontró en términos salariales, donde los guardias civiles presentaron promedios salariales superiores al de los soldados. De esta forma, con la introducción del Presupuesto Departamental, se consolidó el liderazgo de la función coercitiva y, teniendo en cuenta los episodios bélicos, el rol estatal consistió en el establecimiento de líneas de defensa (externa e interna).

En materia económica, en las comunicaciones e infraestructura se encontró otra característica del sub periodo. Como destacó Baracchini (1978) durante el siglo XIX las comunicaciones en Uruguay se basaron en tres elementos: postas de diligencias, conexiones acuáticas e instalación del correo. Con respecto a la etapa precedente, la participación en términos de recursos aumentó de valores cercanos al 9% en 1853-1860 a guarismos cercanos al 20% entre 1862 y 1875 (véase Cuadro 11). Asimismo, las principales actividades de esta función fueron la administración portuaria con receptorías y resguardo (47%), obras públicas (22%) orientadas al empedramiento de calles, alumbrado público y establecimiento de aguas corrientes y, finalmente, el establecimiento de la Dirección y Administración General de Correos (23%) a partir de agosto de 1877 (Baracchini, 1978; Castellanos, 1968).

**Cuadro 11.** Indicadores de la función económica en términos de recursos, 1853-1893.

Años	Porcentaje*	Receptorías y resguardo	Obras Públicas	Correos	Recaudación de Impuestos**	Otros
<b>1853-1860</b>	9%	45%	25%	10%	5%	15%
<b>1862-1875</b>	20%	48%	22%	14%	6%	10%
<b>1880-1893</b>	14%	47%	21%	14%	12%	8%
<b>Periodo</b>	14%	47%	22%	13%	8%	10%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Notas: (\*) Porcentaje en el total del presupuesto que no incluye las obligaciones nacionales. (\*\*) Oficinas de recaudación fiscal (contribución directa, crédito público, entre otras).

La actividad comercial fue un aspecto medular en las finanzas públicas, teniendo en cuenta su influencia en la recaudación fiscal. Por otro parte, los recursos asociados a esta función se vincularon con la instalación de un sistema de conexiones acuáticas, específicamente a través de faros y sistemas de dragado y embarque en diferentes puntos de las costas uruguayas, vinculadas a las Jefaturas Políticas (Baracchini, 1978:106). De este modo, las receptorías y sub-receptorías portuarias fueron la principal actividad en términos de recursos de la función económica. Finalmente, entre 1853 y 1893 las ocupaciones vinculadas a la actividad portuaria fueron: guarda costa (23%), marinero (14%), ronda costa (7%) y peón -13%- Martínez Rodríguez (2019:79).

### 3.3 Educación y estabilidad con gobiernos militares (1876-1893)

El cambio más significativo del último sub periodo se encuentra en el ascenso de los gobiernos militares como responsables del desarrollo de las funciones estatales. Como señalan diferentes trabajos, múltiples han sido los factores explicativos: (i) profesionalización y tecnificación del ejército; (ii) la crisis económica y financiera del Uruguay entre 1868-1875; (iii) crecimiento del prestigio social del ejército como agente promotor del orden a partir de las resoluciones de conflictos armadas entre 1865 y 1872; y (iv) necesidad de orden y paz de los grupos económico para el establecimiento del patrón desarrollo agroexportador (Barrán, 1974; Barrán y Nahum, 1967; Méndez Vives, 1994; Oddone, 1992; Real de Azúa, 1973).

En términos de funciones estatales, en 1877 ocurre una modificación trascendente en la historia uruguaya como fue la reforma escolar. Como se observa en el Cuadro 12, la participación de la función social se ubicó en segundo lugar en términos de recursos (33%) y, a diferencia de etapas precedentes, aumentó la participación porcentual en términos de empleados y masa salarial, explicado por la implementación de la reforma escolar.

**Cuadro 12.** Participación porcentual de las funciones estatales, 1880-1893.

<b>Función</b>	<b>Recursos</b>	<b>Empleados</b>	<b>Masa Salarial</b>
Administrativa	9%	3%	13%
Coercitiva	45%	75%	52%
Económica	14%	11%	19%
Social	33%	11%	16%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Las principales figuras en la reforma escolar fueron José P. Varela y su hermano Jacobo A. Varela (luego de la muerte del primero en 1879), sin embargo, su accionar reformista estuvo influenciado por diferentes corrientes intelectuales del país. Ejemplo de ello fue la fundación de la denominada “Sociedad de Amigos de la Educación Pública” en 1868, donde se establecen primeros esfuerzos en el establecimiento de la educación como herramienta social<sup>14</sup>. Con la divulgación del libro *La Educación del Pueblo* en 1874, José P. Varela expone a la educación como una herramienta capaz de establecer y reforzar hábitos morales y republicanos, relacionados con el avance de una mentalidad centrada en valores como trabajo, esfuerzo y respeto de reglas (Barrán, 1990).

La participación porcentual de la educación en el gasto público aumentó de promedios cercanos al 10% entre 1853-1860 a cifras superiores al 30% de los recursos de la función social (véase Cuadro 13). Posterior a la implementación de la reforma, la educación se consolidó como el principal rubro de la función social en términos de empleados (75%) y masa salarial (72%) como se observa en el Cuadro 13.

**Cuadro 13.** Indicadores sobre educación en la función social, 1853-1893.

<b>Años</b>	<b>Educación*</b>	<b>Personal</b>	<b>Masa salarial</b>
<b>1853-1860</b>	10%	43%	45%
<b>1862-1870</b>	13%	26%	40%
<b>1871-1880</b>	20%	41%	52%
<b>1881-1893</b>	36%	75%	72%
<b>Periodo</b>	23%	53%	56%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Notas: (\*) Porcentaje en el total de la función social.

La reforma escolar estableció tres principios para todos los niños que se encontrasen entre los 8 y 14 años de edad: obligatoriedad, gratuidad y laicidad. Con estas modificaciones la matriculación aumentó de 17.010 inscriptos en 1876 a 43.123 al inicio de 1893 (MEC, 2014: 234). Como destacó Acevedo (1933), entre 1877 y 1880 las escuelas disponibles pasaron de 197 a 310 y, en términos de matriculación, aumentó de 17.541 a 24.785 respectivamente.

14 Integrada por figuras como Juan Carlos Blanco, Carlos María Ramírez, Alfredo Vázquez Acevedo, Elbio Fernández, entre otros.

**Cuadro 14.** Promedio salarial de maestras y ayudantes escolares, 1862-1893.

Años	Personal			Salarios		
	Maestra	Ay. Escolar	Promedio*	Maestra	Ay. Escolar	Ratio**
1862-1875	128	41	57%	858	479	5,52
1880-1893	393	258	62%	564	343	4,06
Periodo	295	178	60%	672	393	4,60

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Notas: (\*) Se calcula como participación promedio de ambas profesiones en la función social. (\*\*) Corresponde al cálculo entre salario promedio de maestras / salario promedio de soldados; ambas medidas expresadas en pesos uruguayos corrientes de la época.

Otra característica de la reforma se presenta en las profesiones. Las maestras y las ayudantes escolares fueron las de mayor relevancia durante este periodo. Como se observa en el Cuadro 14, a partir de la década de 1880 estas profesiones concentraron conjuntamente el 62% de la función social. El número promedio de maestra fue superior al de ayudantes escolares teniendo en cuenta que la expansión educativa se extendió en todo el territorio nacional, demandando maestras de frontera y rurales. Finalmente, el promedio salarial indica que las maestras fueron las primeras en importancia, presentando valores cinco veces superiores al promedio salarial de soldados.

**Cuadro 15.** Presidencias y duración promedio de los mandatos, 1852-1894.

Años	Nº de Presidencias	Promedio de años 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
Periodo	26	1 año y 5 meses	7

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

Por último, otro aspecto relevante del periodo fue la reducción de la inestabilidad política y social con la asunción de los gobiernos militares. Una aproximación se realiza en el Cuadro 15 a partir de la duración promedio de los mandatos presidenciales. Desde la segunda mitad de la década de 1870 aumentaron los mandatos completos al igual que la duración promedio de los mismos, siendo un cambio con respecto a épocas precedentes, donde las presidencias no cumplían (por diversos motivos) los plazos establecidos formalmente.

#### 4. Etapas en el desarrollo de las funciones estatales en Uruguay (c. 1853-1893)

Entre 1853 y 1893 es posible identificar tres etapas vinculadas al desarrollo de las funciones estatales como fue destacado en la sección precedente. En esta línea, Martínez Rodríguez (2019) plantea los siguientes periodos: (i) una etapa de reorganización de postguerra entre 1853 y 1861; (ii) otra etapa de expansión inestable entre 1862 y 1875; y (iii) un periodo de expansión autoritaria entre 1876 y 1893.

**Cuadro 16.** Participación porcentual de las funciones estatales, 1853-1893.

Función	Recursos	Empleados	Masa Salarial
Administrativa	12%	5%	14%
Coercitiva	47%	77%	57%
Económica	14%	11%	19%
Social	26%	6%	10%

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

En el Cuadro 16 se presenta la distribución porcentual de recursos, empleados y masa salarial durante todo el periodo. En términos generales, durante la segunda mitad del siglo XIX el rol estatal se centró en la estabilidad social y política a través del financiamiento de la función coercitiva. El elemento coerciti-

vo concentró la mayor cantidad de recursos durante todo el periodo (47%) y, por otro lado, ocho de cada diez empleados entre 1853 y 1893 se vincularon a esta función (véase Tabla 16). La segunda función en participación relativa fue la social. En un primer momento ligada estrechamente con lo coercitivo a través de la administración de pensiones militares, concentró aproximadamente una cuarta parte del gasto público durante el periodo. A diferencia de la concentración en recursos, en términos de personal los guarismos fueron bajos debido a que la reforma escolar comenzó a ser operativa en la década de 1880. Finalmente, la función económica fue la segunda en términos de personal (11%) y masa salarial (19%), dado la inclusión en esta categoría de actividades de administración portuaria y receptorías de unidades sub nacionales.

Con respecto a la primera etapa, la reorganización de postguerra se caracterizó por la concentración de recursos económicos, humanos y salariales en el segmento coercitivo. Además de ello, otro aspecto relevante se encontró en la participación porcentual de las pensiones militares en el gasto público, conformando el segundo rubro en importancia del periodo. Entre ambos elementos concentraron valores superiores al 70% del gasto público de la época. En la reconversión de la deuda pública se encontró otro componente de esta etapa. Especialmente, en términos financieros del Estado y, por ende, disposición de recursos para el gasto público y financiamiento de funciones estatales. Con la reconversión de la deuda pública proveniente de la Guerra Grande, pasando de 100 millones pesos a cifras inferiores a los 20 millones. Como se observa en la Tabla 17 se estableció un nuevo ciclo de endeudamiento en el país, con el crecimiento paulatino de la deuda pública luego de la reconversión de postguerra (Ferrando, 1969).

**Cuadro 17.** Deuda Pública del Estado Oriental del Uruguay y participación de las obligaciones nacionales en leyes presupuestarias, 1872 y 1891.

Concepto	Monto (\$ pesos)	Porcentaje de obligaciones nacionales <sup>*</sup>
<b>Deuda Pública 1872</b>	37.000.590	21 <sup>**</sup>
<b>Deuda Consolidada 1884</b>	59.275.900	37
<b>Deuda Pública 1891</b>	89.848.850	43 <sup>***</sup>

Fuente: elaboración propia en base a Ferrando (1969) y Armand Ugón et al., (1931).

Notas: (\*) Las obligaciones nacionales incluyen montos referidos al pago de interés de deuda al igual que incluye pagos por concepto de interés en términos de inversiones extranjeras; estos datos se encuentran disponibles en leyes presupuestarias de gasto; (\*\*) Este dato corresponde a 1871; (\*\*\*) Este dato corresponde a 1893.

La segunda etapa se caracterizó por el crecimiento del promedio de empleados en las funciones, con excepción de la administrativa que disminuyó el número de empleados, sin embargo, aumentó el promedio salarial (véase Tabla 18). El aumento del personal se encontró estrechamente relacionado con episodios bélicos, aspecto que se aprecia en el crecimiento del promedio de empleados en el ámbito coercitivo, triplicando el número de 1.800 a 5.000 funcionarios entre 1853 y 1875. En la función económica se observó un proceso de crecimiento de menor envergadura, pasando de un promedio de 275 a 711 empleados entre 1853 y 1875, vinculados a la actividad portuaria y administración de receptorías y sub receptorías de las unidades sub nacionales.

Al igual que ocurrió en la función coercitiva, se registró un descenso moderado del promedio salarial en la función económica. En efecto, la mayor participación en la masa salarial de ambas funciones se explica principalmente por el aumento del promedio de empleados más que por cambios en materia salarial (véase Tabla 18). De esta forma, esta etapa, a diferencia de la anterior, se basó en la expansión del esquema burocrático en dos funciones estatales: coercitiva y económica. En síntesis, entre 1862 y 1875 se observó el crecimiento de empleados basado en la inestabilidad de los episodios bélicos, limitando el crecimiento de empleados en la función coercitiva principalmente (véase Tabla 18).

**Cuadro 18.** Promedio de empleados y promedio salarial por función estatal, 1853-1893.

Años	Administrativa		Coercitiva		Económica		Social	
	Empleados	Salario	Empleados	Salario	Empleados	Salario	Empleados	Salario
1853-1860	251	875	1.824	266	275	553	37	809
1862-1875	134	1.424	5.003	265	711	549	272	604
1880-1893	327	1.516	7.285	263	1.007	675	1.043	556
<b>Promedio</b>	250	1.322	5.193	264	730	606	554	635

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019).

En la última etapa, además del ascenso autoritario de los gobiernos militares, la principal innovación, configurando un cambio cualitativo y cuantitativo en términos de las funciones del Estado, se encuentra en la reforma escolar de 1877. Este cambio supuso un aumento en la participación relativa en términos de personal, pasando de un promedio de 272 a 1.043 empleados entre 1875 y 1893 (véase Tabla 18). En términos salariales, se registró una disminución del promedio salarial, sin embargo, como se destacó anteriormente, el promedio salarial de las maestras fue superior a otras ocupaciones requeridas en el Estado como los soldados. En términos cualitativos, la incorporación de la educación pública implicó un tercer elemento en las funciones estatales que encontró en el establecimiento de: líneas de defensa (externa e interna), receptorías portuarias y escuelas públicas las tres herramientas de intervención estatal durante la segunda mitad del siglo XIX.

## 5. Conclusiones

En las secciones del artículo se abordó la evolución de las funciones estatales como un aspecto central en el rol estatal durante la segunda mitad del siglo XIX en Uruguay. Es posible señalar que las funciones priorizadas han sido: coercitiva, económica y social. El establecimiento de líneas de defensa y protección, la administración portuaria y el establecimiento de receptorías, el pago de pasividades militares y, posteriormente, la expansión de la educación primaria conformaron las actividades estatales durante la segunda mitad del siglo XIX en el país.

Los años posteriores a la finalización de la Guerra Grande pueden ser entendidos como el comienzo de un ciclo de construcción estatal centrado en el desarrollo de las funciones estatales. Si bien el periodo comprendido entre 1870 y 1890 es entendido como el de mayor definición estatal por la literatura nacional, es preciso señalar que gran parte de las herramientas de intervención se demarcaron en las décadas anteriores. El cambio más significativo se encontró en la educación pública, que conjuntamente a la administración portuaria y la estructura militar y policial, conformaron la triada de actividades estatales en Uruguay.

Diferentes fueron los factores influyentes en la trayectoria estatal, desde grupos sociales hasta fuerzas motrices como el comercio y la guerra. En el primer caso, los procesos bélicos influenciaron directamente en la composición del gasto público y, en materia de financiamiento de las funciones estatales, los ingresos tributarios se basaron en los gravámenes a los productos importados. Estos datos confirman algunas observaciones realizadas por la historiografía uruguaya sobre el rol estatal en los modelos históricos de desarrollo.

Como señaló Etchechury (2015), en la primera mitad del siglo XIX, el Estado Oriental del Uruguay se basó tributariamente en el comercio exterior y, en materia de egresos, el elemento bélico diagramó las aristas del gasto público. Ambos aspectos presentes en la segunda mitad del siglo XIX, reforzando lógicas de funcionamiento histórico. Ahora bien, con respecto al siglo XX, es posible señalar que muchas de las características del primer régimen fiscal identificado por Azar et al, (2009) se establecieron en el siglo XIX. Específicamente, la relevancia de los gravámenes a importaciones, la participación de la educación pública y las pensiones en el gasto público social y, además, de la elevada participación en el gasto público de las funciones primarias, fueron aspectos que se refuerzan (y no surgen) en el siglo XX.

El estudio de las funciones estatales conforma un abordaje que permite identificar el rol estatal y, en este sentido, se concluye que durante la segunda mitad del siglo XIX en Uruguay la actividad estatal consistió en cinco áreas: establecimiento de esquema burocrático organizado en ministerios y unidades territoriales; conformación de mecanismos coercitivos de protección frente a amenazas externas e internas; generación de infraestructura comercial y productiva; administración de pensiones militares

y, posteriormente, el consolidación de la educación primaria pública como un elemento distintivo del Estado uruguayo en la segunda mitad del siglo XIX.

## Fuentes

ALONSO CRIADO, M. (1876), Colección Legislativa de la República Oriental del Uruguay. Recopilación Cronológica de leyes, decretos, resoluciones generales y demás disposiciones. Tomo I: 1825-1852, Uruguay.

ARMAND UGÓN, E., ARCOS FERRAND, L., CERDEIRAS ALONSO, J. y GOLDARACENA, C. (1931), Leyes, decretos y disposiciones de carácter público, Uruguay, Presidencia, Consejo Nacional de Administración (Material relevado: Del Tomo III: 1844-1854 al Tomo XX: 1893-1895).

CAPURRO y CÍA. (1925), El Libro del Centenario, Uruguay, Editado por Agencia Publicidad Capurro y Cía (Material consultado: pp. 373-374).

## Bibliografía

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012), Por qué fracasan las naciones. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, España, Editorial Crítica,.

ACEVEDO, E. (1933), Anales Históricos del Uruguay. Tomo III. Abarca los Gobiernos de Berro, Aguirre, Flores, Batlle, Gomensoro, Ellauri y Varela. Desde 1860 hasta 1876, Uruguay, Casa A. Barreiro y Ramos S.A.

----- (1903), Notas y apuntes Tomo I. Contribución para el estudio de la historia económica y financiera de la República Oriental del Uruguay, Uruguay, Imprenta y Encuadernación El Siglo Ilustrado.

ÁLVAREZ, J. (2008), “Instituciones, cambio tecnológico y distribución del ingreso. Una comparación del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay (1870-1940)”, Uruguay, Tesis de Maestría, Programa de Historia Económica y Social.

ANDERSON, P. (1987), El Estado Absolutista, México, Ediciones del Siglo XXI (15ta Edición).

ANSALDI, W. (1991), “Frívola y Casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligárquico en América Latina”, Disponible en línea: [www.catedras.fsoc.uba.ar](http://www.catedras.fsoc.uba.ar) (Consultado 11/08/2019).

AZAR, P., BERTINO, M., BERTONI, R., FLEITAS, S., GARCIA, U., SANGUINETTI, C., SIENRA, M. y TORRELLI, M. (2009), ¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del Siglo XX, Uruguay, Editorial Fin del Siglo,.

BARACCHINI, H. (1978), Historia de las comunicaciones en Uruguay, Uruguay, Instituto de Historia de la Arquitectura, Universidad de la República.

BARRÁN, J. P. (1990), Historia de la sensibilidad en Uruguay. Tomo II: El disciplinamiento (1860-1920), Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.

----- (1974) Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco, 1838-1875, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.

BARRÁN, J. P., y NAHUM, B. (1967), La historia rural del Uruguay moderno. Tomo I. 1851-1885, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.

----- (1971), La historia rural del Uruguay moderno. Tomo II. 1886-1894, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.

----- (1984), “El problema nacional y el Estado: un marco histórico”, La crisis uruguaya y el problema nacional, Uruguay, CINVE.

BÉRTOLA, L. (2005), “A 50 años de la Curva de Kuznets: Crecimiento y Distribución del Ingreso en Uruguay y otras Economías de nuevo asentamiento desde 1870”, en Investigaciones en Historia Económica, núm. 3, pp. 135-176.

BREWER, J. (1989), The sinews of power. War, money and the English state, 1688-1873, United Kingdom, Harvard University Press.

CARMAGNANI, M. (1984), Estado y Sociedad en América Latina 1850-1930, España, Editorial Crítica.

- CASTELLANOS, A. (1968), *Montevideo en el Siglo XIX*, Uruguay, Editorial Nuestra Tierra.
- CAVAROZZI, M. (1978), “Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, nº 4, pp. 1327-1352.
- CENTENO, M. A. (2002), *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, United States, Pennsylvania State University Press.
- CROSSMAN, R. (1986), *Biografía del Estado Moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ETCHECHURY, M. (2015), *Hijos de Mercurio, esclavos de Marte. Mercaderes y servidores del estado en el Río de la Plata (Montevideo, 1806-1860)*, Argentina, Prohistoria Ediciones.
- FERRANDO, J. (1969), *Reseña del Crédito Público del Uruguay. Tomo I: Deuda Pública Nacional, Bonos del Tesoro, Letras de Tesorería*, Uruguay, Publicación Oficial del Ministerio de Hacienda.
- FILGUEIRA, C. (1983), “Estructura y cambio social: tendencias recientes en Argentina, Brasil y Uruguay”, disponible en Repositorio de la CEPAL, link: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22261/S8300140\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22261/S8300140_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Consultado 11/08/2019).
- FREGA, A. (cord.) (2016), *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado. Tomo I – 1808-1880*, Uruguay, Ediciones Planeta-Fundación MAPFRE.
- GARAVAGLIA, J.C., PRO RUIZ, J. y ZIMMERMANN, E. (2012), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado: América Latina, siglo XIX*, Argentina, Prohistoria Ediciones.
- GRINDLE, M. (1996), *Challenging the State*, United Kingdom, Cambridge University Press.
- KALMANOVITZ, S., PINTO, J., LÓPEZ, E. (2019), “Introducción” en KALMANOVITZ, S. y LÓPEZ, E. (ed). *Las cuentas del federalismo colombiano*, pp-11-31, Colombia, Editorial UTADEO.
- KURTZ, M. (2013), *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, United Kingdom, Cambridge University Press.
- LINDERT, P. y WILLIAMSON, J. (1982), “Revising England’s Social Tables 1688- 1812”, in *Explorations in Economic History*, num. 19, pp. 385-405.
- (1983), “Reinterpreting Britain's social tables 1688-1913” in *Explorations in Economic History*, num. 20, pp. 94-109.
- LÓPEZ-ALVES, F. (2000), *State formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, United States, Duke University Press.
- MALAMUD, A. (2007), “Estado”, en AZNAR, L. y DE LUCA M. (eds.), *Política, Cuestiones y problemas*, Argentina, Emecé, , pp. 83-110.
- MANN, M. (1984), “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”, en *European Journal of Sociology*, vol. 25 (2), pp.185-213.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, C. (2019), “La construcción del Estado Oriental del Uruguay (c. 1853-1893): otra mirada con foco en la evolución histórica de sus funciones”. Uruguay, Tesis de Maestría, Programa de Historia Económica y Social.
- MILLOT, J. y BERTINO, M. (1996), *Historia Económica del Uruguay. Tomo II*, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria.
- (1991), *Historia Económica del Uruguay. Tomo I*, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2014), *A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en Uruguay*, Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura,.
- MÉNDEZ VIVES, E. (1994), *El Uruguay de la modernización: 1876-1904*, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.
- MIGDAL, J. (1998), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, United States, Princeton University Press.
- MOORE, B. (1973), *Orígenes sociales de la dictadura y la democracia: Señor y campesino en la formación del mundo moderno*, España, Ediciones Ariel.
- MORAES, M. I. (2008), *La pradera perdida: historia y economía del agro uruguayo. Una visión de largo plazo 1760-1970*, Uruguay, Editorial Linardi y Risso.
- NORTH, D. WALLIS, J. y WEINGAST, B. (2009), *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, United States, Cambridge University Press.
- O'BRIEN, P. K. (2011), “The nature and historical evolution of an exceptional fiscal state and its possible significance for the precocious commercialization and industrialization of the British economy

from Cromwell to Nelson”, en *The Economic History Review*, 64 (2), pp. 408-446.

O'DONNELL, G. (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, 130 (33).

ODDONE, J. (1992), “La formación del Uruguay moderno (1870-1930)” en Bethell, L. (ed), *Historia de América Latina. Tomo X: América del Sur (1870-1930)*, España, Editorial Crítica.

OSZLAK, O. (1982), “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol.21, núm. 84, pp. 531-548.

----- (1978), “Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en *Estudios CEDES*, vol.1, N° 3.

PANIZZA, F. (1989) “El liberalismo y sus otros. La construcción del imaginario liberal en el Uruguay (1850-1930)”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 50, 1989/2, pp. 31-45.

PANIZZA, F. y PÉREZ PIERA, A. (1988), *Estado y Sociedad*, FESUR-FCU, Uruguay.

PAPADOPULOS, J. (1992), *Seguridad social y política en Uruguay: orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, Uruguay, Centro de Información y Estudios del Uruguay (CIESU).

PIVEL DEVOTO, J. (1943), *Historia de los Partidos Políticos en Uruguay*, Uruguay, Tipografía Atlántida.

----- (1972), *Intentos de consolidación nacional: 1852-1860*, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.

POULANTZAS, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. España, Siglo XXI.

REAL DE AZÚA, C. (1989), *El Poder*, Uruguay, CELADU - Escritos Políticos.

----- (1973), *Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?*, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental.

RODRÍGUEZ WEBER, J. (2014), “La Economía Política de la Distribución del Ingreso en Chile, 1850-2009”, Uruguay, Tesis de Doctorado, Programa de Historia Económica y Social.

ROKKAN, S. (1975), “Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research in Variations within Europe”, in TILLY, C. (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, United States, Princeton University Press.

SAYLOR, R. (2014), *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*, United States, Oxford University Press.

SOIFER, H. D. (2015), *State Building in Latin America*, United States, Cambridge University Press.

SCOTT, J. (1998), *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, United States, Yale University Press.

SKOCPOL, T. (1984), *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica.

STIGLITZ, J. (2000), *La economía del sector público*, España, Antoni Bosch Editor.

TILLY, C. (1990), *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*, España, Alianza Editorial.

----- (ed.) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, United States, Princeton University Press.\

**Anexo**

**Cuadro A1.** Ingresos tributarios, gasto público y ejercicio económico en peso uruguayos de la época, 1854-1893 (selección de años).

<b>Año</b>	<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>Gasto Público Total</b>	<b>Ejercicio Económico</b>	<b>Comentario</b>
1854	3.714.506	2.836.847	877.659	
1855	2.577.931	2.694.764	-116.833	
1856	2.033.034	2.905.053	-872.019	
1857	1.647.970	2.327.064	-679.094	
1860	3.110.000	3.299.891	-189.891	
1862	3.529.000	4.700.405	-1.171.405	
1863	1.858.000	3.836.959	-1.978.959	
1864	2.103.000	3.371.480	-1.268.480	
1869	5.473.000	4.304.785	1.168.215	
1870	5.424.000	4.956.811	467.189	
1871	6.100.000	6.263.880	-163.880	
1874	8.700.000	8.478.510	221.490	
1875	7.300.000	7.854.256	-554.256	
1880	7.654.000	9.374.839	-1.720.839	
1881	8.612.000	7.642.692	969.308	
1882	9.100.000	11.286.338	-2.186.338	
1883	11.000.000	9.915.040	1.084.960	
1884	12.027.000	11.576.808	450.192	
1885	12.700.000	13.336.072	-636.072	
1886	11.700.000	7.252.248	4.447.752	Gasto sin obligaciones nacionales
1887	12.700.000	13.782.687	-1.082.687	
1888	13.700.000	13.865.282	-165.282	
1889	15.700.000	14.589.510	1.110.490	
1890	17.400.000	7.722.251	9.677.749	Gasto sin obligaciones nacionales
1893	14.400.000	13.647.877	752.123	

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2019)