

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 89
Montevideo, 2.ª serie, año 29, 2004-2
ISSN 0797-6062 Pp. 127-134

El Uruguay del siglo XX. La política

Autores varios

Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República-Ediciones de la Banda Oriental, 2003, 210 pp.

Este volumen responde a una iniciativa de Benjamín Nahum y Ediciones de la Banda Oriental que pretenden explorar diversos aspectos del Uruguay del siglo XX y al mismo tiempo poner en conocimiento de un amplio público investigaciones producidas desde diversos ámbitos universitarios. Ya ha sido publicado uno sobre *La economía* y se prometen otros. Este tomo sobre *La política* —organizado por el ICP— comprende cinco perspectivas temáticas que abordan aspectos relevantes para la comprensión de la dinámica política del pasado nacional. Así, se delinea la trama histórica de los partidos políticos (Caetano y Rilla), las elecciones y el sistema electoral (Daniel Buquet), la evolución constitucional (Daniel Chasqueti), la política exterior (Romeo Pérez), y «los ciclos» del Estado (Fernando Filgueira, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé). El esfuerzo de síntesis histórica de todo un siglo, en buena medida logrado, incorpora —en unos trabajos más que en otros— preguntas, hipótesis e interpretaciones y abre interrogantes y horizontes de investigación. Las distintas formaciones y prácticas disciplinarias de los autores —un sociólogo, un doctor en derecho, historiadores y científicos políticos— permite pensar la riqueza de perspectivas posibles al pensar el siglo XX. Y esto sin descartar otras interpretaciones desde el campo de una historia más global que la

aquí presentada sobre «la política», o en puente e intercambio con otras disciplinas.

El trabajo viene a proponer o continuar cinco líneas temáticas y se desarrolla sobre un ambiente de ausencias o temas escasamente profundizados que no comprometen solo a la ciencia política y a la historia política en su estudio del siglo XX. Entre las deudas cabe destacar: a) la dimensión del conflicto (enfrentamiento y ruptura) y las vías cerradas o las no victoriosas, aunque hay relatos que las recrean; b) la reconstrucción minuciosa de la vida partidaria, las historias de cada partido; c) el análisis sociodemográfico y las conexiones sociales de tales formaciones políticas, y el registro biográfico de los políticos-personas y de los miembros del Estado; d) una perspectiva «de abajo» que además del «arriba» (políticas, normas, funciones y dirigentes) contemple el mundo de los electores, las bases partidarias, la «clientela» en el Estado.

La idea de la preponderancia y la centralidad de los partidos y el Estado en el sistema político —tesis aceptable y hasta el momento no cuestionada con sólidos fundamentos—, se enriquecería desde una posible reflexión y estudio del lugar y relaciones de otros componentes de la sociedad civil en la política y en el sistema político (corporaciones empresariales, movimientos sindical, estudiantil, rurales, cooperativos y religiosos, los

medios de comunicación), en momentos «normales», en las grandes crisis y en las transiciones.

Centraremos nuestra reseña en el análisis de dos de los artículos del libro, el referido a los partidos políticos y el análisis sobre el itinerario del Estado.

Los partidos

En *Los partidos políticos uruguayos* Gerardo Caetano y José Rilla anuncian la reconstrucción histórica de los partidos políticos desde dos vías, la trayectoria del sistema de partidos y la de los actores. Al mismo tiempo advierten que se trata de «un programa de investigación abierto y necesariamente colectivo». Proponen una periodización y un relato que pretende contemplar varias dimensiones: la integración sistémica de los partidos, la relación con el Estado, la relación con la sociedad, el desempeño electoral, las competencias gubernamentales y los partidos entendidos como comunidades interpretativas.

La primera perspectiva

Los autores periodizan y «relatan» una nítida y muy buena síntesis panorámica de algunos rasgos de los partidos uruguayos en el XX, necesariamente «general e incompleta». La periodización, marcada por lindes claramente políticos, incluye: 1) las fronteras del siglo (1897-1910); 2) la formación del sistema (1910-1934); 3) entre golpes de Estado (1934-1942); 4) desafío externo y alternancia (1942-1958); 5) la crisis y la caída de la partidocracia (1958-1973); 6) la dictadura militar, las FF. AA. y los partidos (1973-1985); 7) transición, restauración y reforma (1985-2000).

La descripción de los mencionados momentos se sustenta en un importante conocimiento de varios de los períodos

tratados y está ilustrada y enriquecida con fragmentos de fuentes de época. Se podría comentar que en «crisis y caída de la partidocracia» (1958-1973) parece algo desbalanceada y sobrevalorada la responsabilidad atribuida a la guerrilla («que arremetió contra la pacificación de la política y contra las instituciones») en relación a la sí consignada de las Fuerzas Armadas y la del presidente Pacheco Areco. Y esto en especial cuando aún no existen investigaciones más profundas sobre el tan convulsionado y cercano período.

Al considerar la «transición, restauración y reforma» (1985-2000) se fundamenta la preeminencia de los partidos y el sistema de partidos, con el soporte de varios interesantes ejemplos. En ellos se muestra cómo la intensa movilización social de 1983 fue capturada por los partidos y aquella fue perdiendo «su propio rumbo»; en relación a la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) se señala que finalmente «ratificó la primacía de lo partidario sobre lo social organizado»; y en tercer lugar destacan el papel de los partidos opositores frente a la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, cuando la movilización social por las firmas decaía y resultaron actores decisivos para el empuje final que habilitó el recurso contra dicha ley. En relación a la ruptura de los acuerdos alcanzados de la CONAPRO y a su evidente fracaso como «concertación» entre fuerzas y visiones tan dispares, podríamos preguntarnos: ¿dicho fracaso no expresó la dificultad de *cogobernar* o *concertar* fuera de los dos «partidos tradicionales»? Desde el tercer caso se nos plantea el interesante problema de la «acción militante» y la dificultad de discriminar fidelidades entre lo partidario y el movimiento social, así como en sus respectivos protagonismos en el caso

concreto, algo que un estudio específico podría corroborar.

La perspectiva de las «identidades y tradiciones políticas»

En esta segunda vía de análisis, el trabajo plantea algunos «ejes relevantes» de las «principales identidades y tradiciones políticas del Uruguay del siglo XX», con ciertas priorizaciones.

El Partido Colorado. Se lo ubica desde la «hegemonía batllista» y en sus distintos recorridos: primer batllismo, neobatllismo, y los «últimos batllismos». Se parte del primer batllismo y de sus relaciones y tensiones con el coloradismo no batllista de Manini Ríos, Viera y Sosa. Al mismo tiempo se reconoce ciertos factores constituyentes de la unidad colorada (a través de hitos y prohombres) y sus «fuentes de larga duración», como han señalado Barrán y Nahum. Y al destacar la primacía batllista durante el siglo XX, el texto revela el proceso de «escisión-reabsorción» en distintos momentos y visible en las trayectorias de «tantos riveristas, terristas, blancoacevedistas» y, más cerca, de los pachequistas. Además, Caetano y Rilla recuerdan una interesante referencia de Tulio Halperin Donghi escrita hace más de treinta años: que «el batllismo no tenía programa sino para tiempos de prosperidad». A diferencia de su tío José Batlle y Ordóñez (fallecido poco antes del *crack* de 1929), Luis Batlle experimentó en «carne propia» los efectos de la crisis, al producirse la victoria del Partido Nacional en 1958.

El Partido Nacional. Se describe la hegemonía herrerista y las respectivas «contestaciones» internas, otra forma de la dialéctica batllismo-coloradismo (que

era «odre viejo» en «vino nuevo» y que los autores comparan), que aquí vinculaba lo «blanco» y lo «nacionalista» como síntesis entre dos tradiciones políticas diferentes. Esta síntesis la vino a posibilitar el liderazgo de Luis Alberto de Herrera a partir de 1920 («puente sintetizador entre lo “blanco” y lo “nacionalista”»). Al señalar las formulaciones programáticas del herrerismo, siguiendo a Carlos Zubillaga destacaron entre otras ideas-fuerza ideofuncionarias, el antiestatismo, la desconfianza ante los impuestos y al crecimiento del Estado, una «militancia política de adhesión democrática y liberal», a la que los autores le recuerdan sus simpatías por el fascismo y el franquismo. Cabría agregar a este respecto, y cuestionando aquella adhesión, su protagonismo y acompañamiento al golpe de Estado de Terra en 1933, además de sus más que preferencias por la Falange española en los años treinta y cuarenta.

Entre las contestaciones a la propuesta fuertemente personal del herrerismo, se relata el itinerario del nacionalismo independiente y Lorenzo Carnelli hasta la Unión Blanca Democrática. La expulsión partidaria de Carnelli, «empujada por Herrera» habría impedido «el triunfo nacionalista en los decisivos comicios de 1926 y 1928».

La polaridad entre el herrerismo y el nacionalismo independiente, no estaba sustentada, según los autores, en «mayores diferencias ideológicas», separándolos su «postura internacional» así como su «estilo de construir la política», y destacando sus diferentes vínculos y conexiones sociales: en el caso del último sector: «una referencia social diferente (más áulica y menos popular, más recostada en el alto capital bancario y comercial [...] que en las gremiales agropecuarias».

Las diferencias políticas evidentes en momentos importantes (los golpes de 1933 y 1942), llevaron al nacionalismo independiente a votar en un lema diferente al Partido Nacional, acontecimiento prolongado en el conjunto de sus sectores hasta 1958. En este análisis habría prioritariamente una explicación centrada en lo político y las ideas políticas, sería interesante profundizar algo más en las insinuadas conexiones con las fuerzas sociales y económicas.

Al tiempo que el Partido Nacional triunfó en las elecciones de 1958, se construye la Unión Blanca Democrática (entre sectores del nacionalismo independiente y disidentes del herrerismo liderados por Fernández Crespo). Expresaba el otro polo «de sus dos bloques clásicos renovados y una competencia interna más equilibrada».

En sus orígenes la UBD «retomó los viejos postulados del nacionalismo independiente» con énfasis en la «moralización» de la función pública. Luego, «una nueva generación de dirigentes» ambientó una renovación y apertura ideológica que recogió propuestas desarrollistas y cepalinas, como la experiencia de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

Más adelante, se describe la novedad de la «síntesis ferreirista» y los aportes del nuevo liderazgo —«como antes con Herrera»— encarnado por Wilson Ferreira Aldunate. Se destaca su fundamental rol antipachequista y antidictadura (muy compartible), aunque también habría que recordar su momentáneo pero decisivo apoyo a la conducción antisubversiva de las Fuerzas Armadas en 1971 y a la aprobación del «estado de guerra interno» y la ley de seguridad del Estado en 1972.

Las izquierdas y sus tensiones

Al tratar la primera implantación, las raíces y los componentes político-ideológicos de las izquierdas locales, el artículo remite a sus orígenes en el siglo XIX, con la emergencia de los sindicatos obreros, las primeras voces socialistas, las corrientes anarquistas, liberales y católicas. Advierten entre sus «rasgos perdurables» el fuerte condicionamiento internacional así como una «atomización y divisionismo tan endémico como creciente», aspecto este último que considero algo exagerado si no se lo vincula y compara con otros referentes. Para ese primer momento se toma como eje el «bipartidismo» comunista y socialista y sus difíciles relaciones. Menciona «las otras izquierdas» básicamente las existentes al interior de los partidos Colorado y Nacional, aunque casi no menciona el itinerario de los anarquismos y en especial su peso, incluso «de masas» en las primeras décadas del XX.

Son desatacados asimismo los desencuentros entre las izquierdas en coyunturas críticas como 1916 y 1933 y «el auge de la dispersión» en los decenios de 1930 y 1940. Sobre esto último señalan los frustrados intentos de unidad en los años treinta; la falta de respuesta unitaria a giros autoritarios o golpes —esto también le ocurrió a los liberal-demócratas—; y la invocada y no realizada o postergada unidad sindical.

Podemos preguntarnos si en verdad en esos años y con la trayectoria política nacional era viable un frente común de izquierdas con cosmovisiones tan distintas. Se intentó y no se pudo ¿influyó la «ley de lemas»? Por otra parte, la unidad sindical era postulada por los marxistas, pero no por las otras centrales existentes (la FORU y la USU), en tanto la experiencia

mundial típica no implicaba, ni implica hoy mismo, la unidad organizativa.

Al analizar los «cambios en los cincuenta» advierten sobre «la frustración de esas décadas de dispersión» que habrían profundizado la marginalidad y la inoperancia política, frente a la aspiración unitaria de los militantes. Viendo otro ángulo (no solo el electoral), no parecen tan marginales ni poco productivas las acciones políticas e ideológicas de algunos grupos en esos años: el Partido Comunista tuvo cierto éxito —así como desatinos— en su influencia sindical (no exclusiva por cierto), y en su breve «alianza» con el gobierno Baldomir; el Partido Socialista logró insertarse en las capas medias, algunas de ellas sindicalizadas, y en sectores universitarios; el anarquismo conservó cierta presencia en los sindicatos y algunos ámbitos intelectuales; la «izquierda nacional» blanca y colorada, pudo haber influido, quizás, a través del semanario *Marcha*. Por otra parte, en distintos momentos se intentó la unidad sindical previo a la CNT (la UGT en 1942, y más claramente con la CTU desde 1959) aunque es muy cierto que las crecientes «polémicas ideológicas en el seno de la izquierda eran transferidas al campo de los sindicatos», algunas de ellas derivadas de las encontradas visiones en materia de política internacional.

Desde el terreno político, al fracaso del «frente popular» y la «concertación democrática» en los treinta, se ensayaron los frentes de 1962, el FIDEL (articulado por el Partido Comunista), y la Unión Popular (el Partido Socialista y el sector de Enrique Erro separado del nacionalismo).

El proceso de renovación en la izquierda tuvo «tropiezos y altibajos», destacándose el papel de Rodney Arismendi en el comunismo y de Vivión Trías en el socialismo y las condiciones para las «nue-

vas alianzas» (los mencionados «frentes» de 1962), la inflexión en el partido católico y su transformación en PDC (con el aporte de Juan Pablo Terra), la recreación batllista radical (Zelmar Michelini y la lista 99), los cambios en la «izquierda independiente» en la persona de Carlos Quijano. Sin embargo, la prolija indagatoria no registró ciertas opciones, algunas de ellas en las lindes o «fuera del sistema»: el *aggiornamiento* y organización específica del anarquismo (la Federación Anarquista Uruguaya, FAU, en 1956), la escisión de Erro del Partido Nacional (a comienzos de los sesenta), y la emergencia de una «nueva izquierda» surgida de los partidos marxistas y de la influencia de la revolución cubana (MIR, MRO, MLN, GAU) que alimentaron la «tendencia combativa» y la «corriente» de los años sesenta y comienzos de los setenta, y en particular la experiencia «tupamara».

En los «balances y prospectos» analizan el «impulso y freno» de la renovación de la izquierda en los años cincuenta, y destacan que sus cambios políticos (y sus «aprendizajes» y «acumulaciones»), entre otros factores como la «crisis nacional», contribuyeron a despejar el camino hacia la unidad política de la izquierda en 1971 con el Frente Amplio, favorecida por la unidad sindical desde 1966. Este frente habría logrado su «tradicionalización» durante la dictadura iniciada poco después de su fundación, y debió soportar «los dolores del crecimiento» con su ascenso electoral y posibilidades (hoy concretadas) de gobierno.

La última década

Al avizorar el 2003, con la metáfora de Quijano «atados al mástil», Caetano y Rilla descubren o sugieren, entre otras ideas,

el aporte de la «comunidad política uruguaya» a la región a través de los partidos y el sistema que forjaron, así como sus desafíos. Para ellos, los partidos políticos «son las instituciones políticas más robustas con que cuenta el país», «los partidos armaron la república uruguaya» y ella caducó cada vez que declinaron sus responsabilidades y funciones. Dejan abierta la interrogante ¿por qué declinaron? Señalan que la historia de los partidos es la del desarrollo de una «conciencia sistémica», nutrida de impugnaciones y aceptaciones de la «coparticipación»: ¿es aplicable o parangonable la coparticipación iniciada en 1872 entre los partidos Colorado y Nacional, con los protagonistas y las fuerzas, los programas en pugna y los desafíos actuales?, ¿puede predominar el «acuerdo» sin el «conflicto» o a pesar de él? Culminan el texto con el llamado de Gustavo Gallinal en 1951: «los partidos deben vivir peligrosamente [...] para no burocratizarse, para no anquilosarse y para no corromperse».

El Estado

Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX de Fernando Filgueira, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé, propone un rico y audaz debate sobre la periodización del Estado uruguayo. Inicialmente se plantean tres grandes etapas y dos momentos transicionales, cotejando la experiencia uruguaya con la del «capitalismo mundial» y con el marco de desarrollo en América Latina, para luego descartarla y proponer una periodización alternativa. Son compartibles gran parte del contenido, las explicaciones y argumentos desplegados en el texto, pero no necesariamente la novedad planteada al sugerir solo dos grandes fases del Estado

uruguayo: la primera de expansión y la segunda «el amortiguado repliegue». Veamos los fundamentos de la propuesta. Mientras la periodización anterior jerarquiza los momentos políticos del país (régimen político y sistema de partidos) y los factores externos, la presente propuesta privilegia al Estado. Los autores consideran que «es más sencillo pensar la historia del Estado en el siglo XX» en esas dos grandes etapas o «ciclos»: una de expansión (1904-1958), caracterizada por un fuerte optimismo para regular el mercado, incorporar la sociedad e impulsar el desarrollo del país, y una segunda, entre 1959 y 2000 en que las elites primero y luego grupos sociales y ciudadanos «fueron plasmando en el Estado la idea de que los mercados y la sociedad civil deber adquirir un mayor protagonismo en el desarrollo nacional».

La exposición y discusión de cada etapa se organiza en torno a cuatro ejes: 1) el planteo de la «coyuntura crítica» en la que emerge, y el resultado de la batalla entre modelos, y entre «proyectos nacionales» (recordando el artículo *El problema nacional y el estado: un marco histórico* de Barrán y Nahum, al correlacionar crisis y proyectos nacionales); 2) la descripción de las funciones del Estado (coactivas, productivas, reguladoras y sociales); 3) las principales características institucionales del Estado, estructura y tamaño; y 4) las relaciones entre política, técnica y administración. Este diseño me parece el más creativo e importante del trabajo: es un posible plan de cómo analizar el Estado.

La primera fase

Al contextualizar las «crisis» se parte de la situación del fin de las guerras civiles

hasta la crisis de 1929, la génesis y desarrollo del modelo industrial sustitutivo de importaciones hasta su crisis y agotamiento. En un tramo tan amplio resulta difícil el análisis del acontecer histórico: desde la particular situación de «autonomía» y margen de maniobra del Estado durante el primer batllismo y sus límites, la complejidad del tramo 1931-1933, la formación de las alianzas y bloques que se enfrentaron y el resultado desde el golpe de 1933, hasta las variantes «políticas económicas» (en plural) aplicadas en el período del terrismo dictatorial (1933-1938).

En relación a las funciones del Estado, en general son compartibles las observaciones, aunque habría que enfatizar en las políticas antipopulares del terrismo (1933-37) en su función social. En la función reguladora, que se define como «una de las características más importantes del terrismo» (inaugurada sin embargo por el Consejo Nacional de Administración, ya en 1931) se destaca su profundización por el «neobatllismo», no registrando sustantivamente la transición 1938-1947, muy importante tanto en la función reguladora como en la social, aunque se menciona los Consejos de Salarios de 1943.

En los aspectos organizacionales se destaca la modificación del Estado en su conformación, a través de dos tendencias centrales: el aumento del número de funcionarios y la diversificación organizacional. Los autores destacan que en la Administración Central el número de funcionarios se duplicó entre 1936 y 1955, en los entes autónomos y servicios descentralizados se multiplicó por seis. Pero ¿qué indica?: ¿capacidad de desarrollo de las empresas y su productividad? O ¿«burocracia» y «clientela» política?

En la «lógica política y el espacio «técnico» en el Estado», se advierte

sobre el tránsito desde el «profesional del Estado» al «profesional de la política electoral de masas». El aumento de funcionarios siguió un «patrón funcional» como un «patronazgo político», así como la construcción de la maquinaria estatal y su burocracia fue controlada por los partidos tradicionales. Sería interesante conocer más sobre el fenómeno del clientelismo político asociado al Estado y sobre el mismo «profesional de la política electoral».

Segunda fase o «el amortiguado repliegue del Estado»

Al plantear «crisis y proyectos» desde la nueva etapa, se presentaron básicamente dos proyectos, el liberal y el desarrollista, que fueron los efectivamente ensayados. Tal vez habría sido útil presentar una tercera opción, probablemente difusa, la del horizonte del socialismo o de una democracia antiimperialista más allá que las propuestas de CEPAL.

Cuando se considera la función «reguladora» y el camino hacia la liberalización económica, en la rápida mirada aparecen poco reconocidos los matices en el tramo del pachequismo y la dictadura, cuando hubo varias políticas económicas (no todas liberalizantes). Asimismo, fue rápido el pantallazo sobre el desmantelamiento de mecanismo de regulación salarial de los Consejos de Salarios, con distintos momentos y fases. En la función productiva, si bien cambiaron las políticas económicas podría recordarse que el Estado no abdicó básicamente de sus empresas, ni aún en dictadura y al menos hasta 1990. En la «función coactiva» se destacó el papel del desafío de la guerrilla urbana y el intento estatal de recuperar el monopolio de la violencia. Se podría acotar que también el desafío fue del movimiento

sindical, con cierta capacidad disruptiva del proceso de trabajo en los años sesenta, como señaló Francisco Panizza en su libro *Uruguay: batllismo y después*.

Los autores culminan destacando que el Estado no ha sido una totalidad inmutable y monolítica, ni en sus funciones, morfología y articulación entre intereses sociales, tema no suficientemente tratado pero clave, vinculado entre otros, con la «autonomía relativa». El texto retoma este último tema, introducido hace años por Henry Finch y tratado por Barrán y Nahum para el primer batllismo. Además, para entender el deterioro y el fin de la expansión y la reducción de alguna de sus funciones, tal vez sería conveniente explorar en la productividad de las diferentes empresas públicas (en relación con el desempeño «general» estatal), lo que ganó y lo que perdió el Estado al tercerizar o asociarse con privados.

Atrapados por el propio instrumento creado —la periodización en dos fases— ello impide en algunos casos a los autores explicar lo ocurrido históricamente, los zigzagueos, las alternativas cambiantes. Por ejemplo, luego de 1959 ocurrieron otros procesos que no se deslizaron en el sentido del «repliegue». Y a lo largo

de todo un siglo, las condiciones y efectos internos de los climas mundiales y regionales han variado tanto como para dificultar ser comprendidos en solo dos grandes períodos. ¿El Estado se replegó en la segunda etapa, en todas sus funciones? El preciso e interesante diseño propuesto para estudiar los itinerarios del Estado se resiente en parte al intentar describir la complejidad y los matices de un tramo temporal tan amplio (en tan pocas páginas) y con importantes lagunas de la bibliografía en el conocimiento histórico de ese largo período.

Finalmente, parece planear en el libro una reivindicación de la idea de la «democracia» a secas, en su dimensión política, sin explorar o interpelar otras posibles dimensiones como la económica y la social. En el caso de los partidos políticos, donde se encuentra la *coparticipación* creo que hay que descubrir también el *conflicto* y la proyección de modelos confrontados en distintas coyunturas. Es un libro muy bueno para estudiar, releer y combinar con otras aproximaciones sobre la economía, la sociedad y las culturas, dilatando y complejizando la comprensión de nuestro pasado.

Rodolfo Porrini