

CAPITULO II

LA EXPERIENCIA URUGUAYA

Hemos reflexionado sobre algunos de los problemas de la democracia, haciendo una breve historia de ciertos conceptos como el de libertad e igualdad, de lo político, de consenso, así como sobre el concepto de representación; ahora, pasaremos a describir la experiencia uruguaya.

Para analizar las perspectivas de la democracia en el Uruguay debemos revisar el pasado; así como los individuos están influenciados por sus experiencias, las instituciones y las estructuras políticas son el resultado de un proceso histórico. Por eso, sin un adecuado entendimiento de los legados que integran los procesos políticos contemporáneos sería muy difícil analizar las perspectivas y límites del sistema político uruguayo, para ampliar la democracia en el país.

Por otra parte, una revisión de la historia de Uruguay, desde su independencia hasta el inicio del proceso de transición (1980), nos permitirá responder dos preguntas fundamentales. Primera, ¿porqué el caso uruguayo es apropiado para analizar los problemas que en la actualidad se presentan para la consolidación de la democracia? Segunda, ¿cuál es el legado que la historia uruguaya aporta a las instituciones políticas contemporáneas? Las respuestas a estas preguntas serán abordadas en este capítulo.

1. CARACTERISTICAS SOCIO-POLITICAS DEL URUGUAY

La geografía de Uruguay ha tenido una incidencia destacada en su destino político. Situado entre Brasil y Argentina, fue desde sus inicios, una zona de conflicto entre los colonizadores españoles y portugueses. Su desarrollo político, social y económico estuvo



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

estrechamente vinculado a su ubicación geográfica y al rol de estado tapón que le fue asignado, en diversas etapas de su historia.

Como la población nativa era muy pequeña, y sólo algunos indios sobrevivieron a la colonización y al proceso de independencia, el Uruguay cuenta en la actualidad con un reducido mestizaje (8%). La población es en su mayoría blanca (88%), descendiente de los españoles o de los inmigrantes europeos, que llegaron a fines del siglo XIX y principios del XX. Cuenta también con un porcentaje de población negra (4%), fundamentalmente descendiente de los esclavos que lograron huir de Brasil.

En el momento de la independencia la población uruguaya era aproximadamente de 75.000 habitantes de los cuales casi el 20% vivía en Montevideo. A raíz del incremento de las inmigraciones, sobre todo de España e Italia, entre 1870 y 1910 la población creció de manera significativa, llegando hasta cerca de un millón de habitantes, 30% de los cuáles vivía en Montevideo. En la década del veinte, se produjo la última inmigración importante en el Uruguay. Para 1988 la población era de 3.081.000 habitantes, y la mitad, residía en Montevideo.

Uruguay cuenta con una reducida diferenciación social, lo que en parte se debe a que la educación pública gratuita se inició en la década de 1870. Si bien el estancamiento económico que se generó a partir de 1955 redujo las posibilidades de ascenso social, la reducida incidencia de la pobreza y riqueza extrema, lo aproximan más a los patrones de los países desarrollados, que a los de los países en vías de desarrollo. Los sectores medios constituyen casi el 50% de la población, mientras que los grupos económicamente poderosos constituye sólo el 5% de los habitantes. Uruguay, conocido como la "Suiza de América", fue la primera democracia social de América del Sur; contó con un amplio sistema de bienestar y una población homogénea y relativamente educada. En la actualidad el 70% de su población vive en Montevideo o en otras áreas urbanas, lo que lo hace uno de los países más urbanizados de Sudamérica.

2. RESCATANDO EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Durante el siglo XIX, el desarrollo político de la región estuvo estrechamente vinculado a los conflictos internacionales. Las rivalidades entre Inglaterra, España, Portugal y Francia, involucraron, en más de una oportunidad, al puerto de Montevideo.

Por eso, se puede afirmar que durante el siglo XIX, los acontecimientos políticos regionales, moldearon los partidos y las instituciones políticas uruguayas.

La República Oriental del Uruguay nace oficialmente como país independiente el 18 de julio de 1830. Durante los siguientes setenta años el país se sumió en un período de anarquía general. Quienes han profundizado en el análisis de las relaciones del modo de producción con los procesos políticos, vinculan la extensión de este período con las dificultades de imposición de las relaciones capitalistas, donde el lastre del sistema esclavista y feudal fue más intenso. "Allí donde estos modos de producción han echado más raíces... la fase de anarquía se prolonga..."¹ La menor interdependencia entre las partes, propia de las formaciones precapitalistas, tiene que ver con esa dificultad de las naciones hispanoamericanas para lograr siquiera una unidad de tipo formal. Sin embargo, Uruguay, por su relativa homogeneidad geográfica y humana, por la escasa dimensión de su territorio, por imposición temprana de un solo rubro de explotación de su recurso primordial -la ganadería-, parece escapar al conjunto de realidades donde los efectos de los resabios precapitalistas fueron más persistentes.

La primera constitución uruguaya, promulgada en 1830, establecía una estructura político-administrativa del Estado que indicaba un poder central fuerte, pero la realidad política del país atestiguaba lo contrario; el incumplimiento de las normas constitucionales y la fragilidad estatal caracterizaron este período.

La debilidad del Estado era intrínseca y las condiciones personales del gobernante -que pesaron sin duda-, no podían cambiar el trasfondo sobre el que se asentó el poder político. En cuanto el estilo o la debilidad presidencial permitían el desorden, la realidad anárquica y semi-feudal del país asomaba, implantándose como soberana, como auténtica y por fin verdadera expresión de la nación toda.²

La debilidad financiera del Estado, la ausencia de comunicaciones eficaces y la inexistencia de un ejército fuerte, impidieron que el Estado uruguayo cumpliera con las funciones mínimas de un estado moderno.

¹. Agustín Cueva, *Intervención en el debate sobre el estado en América Latina*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No 82 octubre-diciembre de 1975, p. 43.

². Benjamín Nahum y José Pedro Barrán, *Historia rural del Uruguay Moderno*, Compendio del Tomo I (1851-1885), Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1977, pp. 84-85.

Los partidos que monopolizaron la adhesión política de la población uruguaya, por más de un siglo, fueron dos, el Partido Nacional o Blanco, y el Partido Colorado. Su origen se vincula a la propiedad de la tierra,³ y el empleo de las divisas blanca y colorada, que sirvieron de distintivo a cada uno de ellos, se remonta a la batalla de Carpintería.⁴

Como la constitución no preveía un mecanismo de representación proporcional, la lucha entre los partidos se resolvía por lo general, a través de las armas. En ella se establecía que el partido que obtenía la mayoría de votos en cada departamento⁵ elegía al senador y a los diputados correspondientes; por tanto, el partido minoritario, para integrar el parlamento debía triunfar en alguno de ellos. El problema surgía a raíz de que los Jefes Políticos de los departamentos, nombrados directamente por el Presidente de la República, no escatimaban esfuerzos para lograr el triunfo de su partido; así, la coacción y el fraude electoral se convirtieron en prácticas corrientes durante esa época. Como el partido opositor no tenía ninguna posibilidad de llegar electoralmente al poder, para participar en la dirección política del país, recurrió de manera constante a las armas; esto evidenció la necesidad de establecer una fórmula que eliminara el monopolio del poder por un partido, y la guerra, como mecanismo viable de acceso al mismo, del partido opositor.

La forma en que se desarrollaron las luchas interpartidarias durante el siglo XIX, coadyuvaron a debilitar al Estado y generaron un vacío de poder. Esto se agudizó en el campo, donde fue compensado por las relaciones de dependencia que se establecieron, fundamentalmente, alrededor de los caudillos. Por lo general, éstos eran grandes propietarios, que brindaban en sus estancias la seguridad y la protección que el Estado era incapaz de ofrecer. Sin embargo, las revoluciones protagonizadas por los partidos tradicionales generaban una inestabilidad constante, y comprometían a toda la población,

³. Roque Faraone, *El Uruguay en que vivimos*, ARCA, Montevideo, 1968, p.7.

⁴. A partir de esta batalla (1836), Oribe -Presidente de la República- decretó el uso de la divisa blanca; las fuerzas revolucionarias comandadas por Rivera comenzaron a emplear la colorada para distinguirse de los que apoyaban a Oribe.

⁵. Departamento es el nombre que recibe la división territorial en el Uruguay. En la actualidad el país está dividido en 19 departamentos.

incluso a los estancieros, quienes -acompañados por sus dependientes- participaron activamente en ellas.

Pero, las luchas entre blancos y colorados ocasionaban a los estancieros cuantiosas pérdidas; grandes cantidades de ganado eran sacrificadas indiscriminadamente para alimentar los ejércitos de ambos partidos. Esto chocaba con los intentos de modernización, que los ganaderos más progresistas querían introducir en el campo uruguayo, y obstaculizaba el desarrollo de las formas capitalistas que pretendían, en la segunda mitad del siglo XIX, insertarse en la gran propiedad. Los estancieros de la zona sur y litoral del país, vinculados a los centros urbanos, fueron paulatinamente anteponiendo su carácter de empresario al de caudillo, pero este cambio de mentalidad no se extendió a todo el territorio.

Durante la presidencia de Bernardo P. Berro⁶ (1860-1864), hubo un intento de consolidación nacional, sustentado en la concepción de que el Estado debía representar a la nación y no a la divisa, no a los intereses de los partidos. En julio de 1860 el gobierno decretó que,

un hombre que saliera a la calle pública llevando la bandera blanca o la bandera colorada y evocando los viejos odios y rencores, sería considerado un perturbador del sosiego público, puesto inmediatamente en prisión y sometido a los jueces competentes. El hecho de que esa excitación a la anarquía se haga por la prensa lejos de debilitar la gravedad del delito, lo aumenta.⁷

A pesar del intento de Berro de inaugurar una política nacional, la ausencia de formas mínimas de representación para la participación política de los sectores en pugna, en particular de las minorías, conspiraron contra su gestión, resurgiendo la lucha armada entre los partidos.

Durante la dictadura militar del Gral Lorenzo Latorre (1876-1886) se produjo un nuevo intento de consolidación nacional, y se concretaron muchas de las aspiraciones

⁶. Durante el período de Berro, el gobierno estuvo en manos de los blancos.

⁷. José E. Pivel Devoto y A. Ranieri de Pivel Devoto, **Historia de la República Oriental del Uruguay. Militarismo y Civillismo**, Editorial Medina, Montevideo, 1973, p. 27.

de la Asociación Rural.⁸ El alambramiento de los campos, el Código Rural y la creación de la Oficina General del Registro de Marcas y Señales tendieron a afirmar la propiedad privada en la campaña uruguaya. El militarismo impulsó el carácter capitalista de la gran propiedad, garantizó el orden en el campo, fomentó la construcción de caminos, puentes, ferrocarriles y telégrafos, a la vez que modernizó al ejército.

Puede afirmarse que Latorre gobernó en función de la campaña, aproximándola a la ciudad, haciendo desaparecer entre ambas los antagonismos tradicionales, sellando de tal suerte la unidad del país, entorpecida por un caudillismo decadente y consagrando definitivamente el principio de autoridad.⁹

Latorre decía:

mis opiniones personales son conocidas; y así como me honro de haber sido y ser individualmente colorado, tomando mi parte activa en las batallas que han ensangrentado a la república; así también hago un honor en declarar que mi gobierno prescindirá absolutamente de nuestras discordias anteriores y de todo favoritismo de partidos. Como partidista no quiero inaugurar en mi país, sino el gran partido de la moral pública, de la honradez administrativa, de la libertad en el orden, del respeto a las leyes y a todos los derechos garantizados por nuestra Constitución. Invito a mis conciudadanos a que se afilien a ese partido, porque patrióticamente me propongo no gobernar con otro, y romper inexorablemente dentro de la ley, todo obstáculo que se oponga a su consolidación.¹⁰

No cabe duda de que en esta etapa el Estado uruguayo se fortaleció; pero, para lograr su estabilidad era necesario resolver el problema de las formas de representación política. La primera forma de representación de las minorías -forma que se conoce con el nombre de "coparticipación"-, fue acordada por los partidos tradicionales en 1872; en esa ocasión se estipuló que el gobierno (colorado), seguiría conservando el poder en

⁸. La Asociación Rural se crea en 1870 a instancias de un grupo de ganaderos que exigen al Estado paz y orden en el campo.

⁹. J. E. Pivel Devoto y A. Ranieri de Pivel Devoto, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰. *Ibidem.*, p. 28.

nueve de los trece departamentos del país, mientras que el partido opositor (blanco), nombraría a los Jefes Políticos de los cuatro restantes. De esta manera, el Partido Nacional se aseguraba los cargos de senador y diputados de cada uno de sus departamentos, por la influencia electoral que ejercían los Jefes Políticos, y las prácticas fraudulentas que imperaban. Esta primera forma de representación de las minorías, instituyó un reparto territorial del poder que fue usufructuado sólo por los partidos tradicionales; esto, sin duda coadyuvó al fortalecimiento del bipartidismo en el país.

Una vez finalizado el período militarista, la repartición territorial del poder entre los partidos tradicionales se mantuvo; pero, mientras el total de departamentos aumentó a diez y nueve, las jefaturas blancas se redujeron a tres. Con estas modificaciones, disminuía, de manera significativa, el porcentaje de representantes del Partido Nacional (blanco) en el Parlamento; por eso, resurgió la lucha armada con el fin de una representación más amplia, un reparto del poder más favorable.

En 1897 Aparicio Saravia -caudillo blanco- se levantó en armas demandando garantías electorales, voto secreto y representación proporcional; pero, el gobierno colorado, no estaba dispuesto a realizar modificaciones radicales a los procesos electorales. Este conflicto se resolvió con la firma de un nuevo acuerdo entre los partidos tradicionales, el Pacto de la Cruz. El Partido Nacional obtuvo seis jefaturas, y la promesa, de que se iba a impulsar una legislación electoral que contemplara una de sus viejas aspiraciones, la representación de las minorías. En 1898 se promulgó una ley que amplió un poco más las posibilidades de representación de la minoría. En ella se establecía que la cámara de diputados se integraría con 2/3 de la mayoría y 1/3 de la minoría, cuando ésta obtuviera un cierto porcentaje de votos; sin embargo, el senado, continuaría integrado con un senador por departamento. Así, el partido minoritario sólo lograría las bancas correspondientes a los seis departamentos en los que tenía Jefes Políticos. Pero, como el Presidente de la República era electo por la Asamblea General, el Partido Nacional o Blanco estaba condenado al fracaso, en el logro de la primera magistratura.

De esta manera, el sistema bipartidista continuó fortaleciéndose, los partidos tradicionales siguieron repartiéndose el poder, sin que se vislumbrara la participación política de una tercera opción. El acuerdo que se plasmó en el Pacto de la Cruz, fue muy precario. El país quedó dividido en dos zonas de influencia, seis departamentos bajo el poder del Partido Blanco, y los restantes, gobernados por el Partido Colorado. Pero, este

acuerdo se mantuvo hasta que una de las partes se sintió suficientemente fuerte como para modificar lo acordado.

Resumiendo, en el siglo XIX se produjeron varios intentos por dotar al Estado de una organización burocrática estable, que le permitiera consolidarse como nación independiente. La incorporación del país al mercado mundial como exportador de carnes y lanas, exigía instituciones políticas estables; pero, el campo era escenario de constantes guerras civiles, que retrasaban la consolidación de las relaciones de producción capitalista, en las estancias uruguayas.

Las constantes guerras civiles que se desarrollaron en el siglo pasado, escindieron el país y la crisis de poder imperante, se manifestó en la inestabilidad del sistema político uruguayo, evidenciándose la incapacidad de los distintos sectores, de implantar un proyecto hegemónico. La constitución de 1830 institucionalizaba el monopolio del ejercicio de los derechos políticos en manos de los propietarios rurales; pero, el proceso de transformación capitalista de la campaña, la creación de algunas industrias, y la ampliación del mercado interno hicieron aflorar la necesidad de crear un orden político que correspondiera a la nueva correlación de fuerzas.

3. PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO

Los fundamentos del Estado moderno y de las instituciones políticas uruguayas tienen su origen en las dos primeras décadas del siglo veinte, durante las presidencias de José Batlle y Ordoñez.

En 1903 José Batlle y Ordoñez (colorado) accede a la primera magistratura y procede a nombrar a los Jefes Políticos de los departamentos; confirmó a cuatro de los seis jefes blancos y reemplazó a los otros dos, lo que fue considerado como una agresión por el Partido Nacional, quien denunció la violación del Pacto de la Cruz y movilizó su ejército; el enfrentamiento armado se evitó, a partir de un acuerdo estipulado en Nico Pérez. Sin embargo, a raíz de un incidente fronterizo, estalla en 1904 una nueva guerra civil; Saravia, apoyado por los productores rurales más conservadores, se enfrentó a Batlle, a los productores urbanos y a algunos estancieros que invocaban la urgencia de cambios sustanciales. Al cabo de ocho meses de lucha, la muerte de Aparicio Saravia provocó un colapso en las filas blancas y el triunfo del Partido Colorado; así, desaparecía

el último caudillo rural de masas y se ponía fin al Estado que desde fines del siglo XIX, tenía una estructura bicéfala.

Según Nahum,

el triunfo colorado implicaba la finalización de la política de coparticipación a nivel de los gobiernos departamentales, la consolidación del poder central y la unificación política y administrativa del país.¹¹

Renació en la ciudad y en las zonas rurales la confianza en el poder central. Los periódicos de la época decían:

en los alrededores de la Bolsa la animación era grande antes de la primera rueda. La satisfacción parecía general, como eran generales los abrazos, los apretones de mano y las felicitaciones efusivas. Todo el mundo estaba jubilante, y el empujón al 'alza' prometía ser formidable en cuanto se abrieran las cotizaciones. El Presidente del Banco Sr. Mañé acababa de recibir una comunicación amistosa del Sr. Batlle y Ordoñez noticiándole que ya podía considerarse un hecho la pacificación del país.¹²

Los campos se valorizan, suben los arrendamientos, los ganaderos se entregan por completo a la reforma de sus haciendas mejorando tipos y razas (pecuaria), pudiendo decirse que jamás se ha notado en el país un movimiento tan poderoso de labor fecunda. Son los beneficios de la paz, después de la cruenta y aleccionadora lucha, los que tales resultados producen.¹³

La pacificación posibilitó un intenso desarrollo económico, enemistó a los productores rurales con las luchas civiles y disminuyó ampliamente la población rural,

¹¹. Benjamín Nahum, *La época batllista*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1975, p. 7.

¹². Diario *La Razón*, 21 de setiembre 1904, *En la Bolsa*. En J. Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia rural del Uruguay moderno, La prosperidad frágil (1904-1914)*, t V, Ediciones de la Banda oriental, Montevideo, 1977, p. 11.

¹³. Diario *El siglo*, 18 de enero 1905, *Notas rurales. Beneficios de la paz*. En P. Barrán y B. Nahum, B., *op. cit.*, p. 12.

que fue absorbida por las nuevas formas de producción y por el Estado, que la ocupó en el ejército y en la policía.

Batlle se dispuso a crear un nuevo tipo de Estado, y la política exclusiva de partido, fue uno de los principios fundamentales de su acción. Se propuso "gobernar con el Partido", en oposición a la política de coparticipación que había imperado hasta ese momento y que se sustentaba en los acuerdos y pactos que se realizaban entre blancos y colorados; en su opinión,

esa 'política nacional' era la negación de la vida democrática que se caracteriza por la lucha de partidos de opiniones seguida del triunfo de los más populares. Bajo su imperio, los partidos no decidían con el arma eficaz del voto, ni se organizaban para disputarse entre ellos las posiciones directivas, ni tenían necesidad de dar a conocer sus programas, ni siquiera realizar elecciones para determinar la posición y el valor numérico de cada uno de ellos.¹⁴

La política de coparticipación excluye la política de partidos, es decir, la de ideales bien definidos a sustentarse y realizarse por los hombres que los profesan y los proclaman.¹⁵

Distinguía dos formas de coparticipación, una se caracterizaba por el reparto del poder público entre blancos y colorados, y la otra, la coparticipación que él llamó institucional, se refería a la representación de las minorías en el gobierno,

el hecho de que las minorías tengan representación, impuesta por leyes, en el Consejo Nacional no importa una política de coparticipación. La política de coparticipación institucional es la resultante de la organización constitucional del gobierno. Es justo y útil que en esa organización se contemplen las fuerzas populares y se les de una organización proporcionada a su importancia en el manejo de los intereses comunes. La otra política de coparticipación fue la que

¹⁴. Diario *El Día*, setiembre 9 de 1916. En Efraín González Conzi y Roberto B. Giudice, *Batlle y el Batillismo*, Editorial Medina, Montevideo, 1959, p. 238.

¹⁵. Diario *El Día de la tarde*, 25 de enero de 1928. En E. González Conzi y Roberto B. Giudice, *op. cit.*, p. 246.

hicieron Latorre, Santos, Tajes, Herrera e Idiarte Borda, y que consistía en dar puestos públicos bien rentados, a los hombres públicos de influencia para que toleraran sus faltas o sus crímenes. Entre una y otra cosa hay tanta diferencia como entre el día y la noche.¹⁶

De esta manera, Batlle reconocía la necesidad de una forma de representación en el gobierno, con base en los resultados electorales.

En la primera década del siglo XX el Uruguay se transformó sustancialmente; la creciente demanda internacional de la producción nacional y la pacificación política del país, generaron las condiciones para que se viviera una etapa de intenso desarrollo económico. La inmigración constante registrada en esos años, favoreció el crecimiento demográfico y fundamentalmente urbano.¹⁷

El Estado uruguayo desempeñó un papel activo en esta etapa, y a las funciones tradicionales del Estado liberal fueron incorporándose otras. Se crearon una serie de servicios y se nacionalizaron otros, considerados fundamentales para el desarrollo del país, pasando el Estado a incidir en la economía y en ámbitos reservados, hasta ese momento, al sector privado. Entre 1906 y 1919 se nacionalizaron el Banco de la República y el Banco Hipotecario, en 1911 el Banco de Seguros del Estado monopolizó los seguros más importantes, en 1912 pasan al sector público los ferrocarriles y los servicios de energía eléctrica, en 1915 sucede lo mismo con el telégrafo y en 1916 con el cabotaje y los servicios del puerto.

Esta política de nacionalizaciones fue complementada con una política proteccionista en beneficio de la emergente industria nacional. Paralelamente, a través de la creación de un número importante de empleos públicos, se favoreció la distribución del ingreso y la expansión del mercado interno; así, los sectores vinculados a la industria y al comercio, contaron con las condiciones propicias para su desarrollo.

También el ámbito educativo fue objeto de modificaciones sustanciales. La educación se extendió a vastos sectores de la población; se amplió el número de

¹⁶. Diario *El Ideal*, 17 de abril de 1928. En E. González Conzi y Roberto B. Giudice, *op. cit.*, p. 239.

¹⁷. "Desde 1893 en adelante en que se poseen cifras más o menos exactas, el índice quinquenal de crecimiento migratorio, hasta 1930, no baja nunca del 7 por mil". Aldo Solari, *Sociología*, T II. Centro de Estudiantes de Notariado, Montevideo, s/f, p. 71.

escuelas, se crearon en todo el país liceos departamentales, se creó la Universidad de Mujeres, se crearon las facultades de Agronomía, Veterinaria y Arquitectura y se acentuó la gratuidad de la enseñanza.

En las relaciones laborales también intervino el Estado, desarrollando una política de conciliación entre el capital y el trabajo, e impulsando una legislación laboral progresista; la creación de la Oficina del Trabajo, la ley de ocho horas, la indemnización por accidentes de trabajo o por despidos y la limitación al trabajo de los menores, fueron modificaciones impulsadas por el batllismo.

El Estado uruguayo se estaba transformando de manera sustancial; pero, la constitución que regía la vida del país, era de 1930 y permanecía sin cambios. En ella se establecía la clásica separación de poderes, pero en la práctica, el Presidente arrasaba con los otros poderes del Estado, rompía su equilibrio y asumía la soberanía nacional en forma exclusiva. En el siglo XIX la constitución no se cumplía, y los conflictos políticos entre los partidos tradicionales se resolvían por la vía de las armas; sin embargo, al consolidarse el poder estatal, surge la necesidad de un texto constitucional acorde con la realidad. El Estado juez y gendarme había dado paso al estado interventor, y los excesivos poderes que la constitución otorgaba al primer magistrado de la República, ponían en manos de un solo hombre a todo el país. Este fue uno de los principales argumentos de Batlle para proponer la sustitución del poder ejecutivo unipersonal, por uno pluripersonal. Inspirado en el ejemplo suizo, propuso que el poder ejecutivo fuera colegiado.

En 1913 Batlle comienza a publicar en su periódico "El Día" una serie de artículos titulados "Apuntes de Reforma a la Constitución". En ellos, se dedicaba a argumentar a favor del ejecutivo colegiado diciendo que: "cada uno los miembros de la corporación vería, así, su importancia dividida por nueve, por siete, por cinco y su conducta controlada por cada uno de los miembros".¹⁸

El poder que tenía entonces el presidente era tal, que un error en su designación ponía en riesgo al país entero.

¹⁸. Diario El Día, 2 de marzo de 1913. En E. González Conzi y R. B. Guidice, *op. cit.*, p. 255.

Un error en la elección de Presidente de la República puede comprometerlo ahora todo, exponiendo al país sin defensa al latrocinio y a la tiranía. Con una junta de nueve miembros sería necesario equivocarse cinco veces para que eso sucediese y, aún entonces, tendrán que ponerse de acuerdo para la acción los miembros mal elegidos, lo que sería imposible si la ambición fuera el móvil de sus actos y muy difícil si fuera el interés.¹⁹

Proponía que el poder ejecutivo fuera ejercido por una Junta de Gobierno, integrada por nueve miembros, los que desempeñarían sus funciones durante nueve años, debiendo ser elegido uno de ellos cada año, por voto directo del cuerpo electoral. Esta Junta tendría a su cargo la administración general de la República, la conservación del orden y tranquilidad interior y la seguridad exterior. De esta forma, se pretendía limitar todo posible desvío que el ejecutivo unipersonal podía ocasionar. El poder compartido por nueve miembros, en el Consejo Nacional de Administración, limitaría la posibilidad de que un individuo autoritario impidiera la continuación de las reformas inauguradas por Batlle. Esta nueva forma de organización institucional beneficiaba directamente tanto al partido colorado -al que Batlle pertenecía-, como a él mismo. Permitía al Partido Colorado mantenerse en el poder, porque la renovación anual de cada uno de sus miembros exigía, para que el partido opositor lograra una mayoría, que ganara cinco elecciones seguidas. Además, la imposibilidad de ocupar en forma unipersonal la Presidencia de la República, impedía que dentro del Partido Colorado surgieran nuevos caudillos, que pusieran en discusión el liderazgo de Batlle.²⁰

Como la renovación de los miembros de la Junta debía ser anual y por voto directo del pueblo, se institucionalizaba el ejercicio constante del sufragio. Batlle consideraba que se debía recurrir de manera permanente a la consulta popular, que el voto era más eficaz que la revolución: "En las democracias con sufragio universal, los desheredados son los más fuertes porque son los más";²¹ el sufragio era el camino a seguir para el logro de la justicia social.

¹⁹. Diario El Día, 2 de marzo de 1913. En E. González Conzi y Roberto B. Giudice, *op. cit.*, p. 255.

²⁰. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 67.

²¹. *Ibidem.*, p. 27.

Esta preocupación por lograr una verdadera democracia política, recurriendo constantemente a la consulta popular, llevó a Batlle a plantear también la necesidad de una reestructuración del Partido Colorado, impulsando su democratización a través de una estructura piramidal, integrada por los clubes seccionales, los comités departamentales, la Comisión Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y la Convención del Partido. Buscó una participación más democrática de sus electores en las decisiones partidarias e intentó crear un partido de masas, ampliando la participación política de sus miembros, que por lo general, se limitaba al ejercicio del voto.

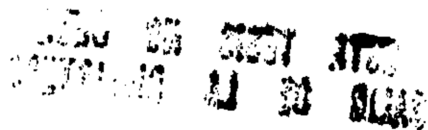
Si bien la reforma constitucional propuesta por Batlle que más polémicas provocó en el ámbito político fue el colegiado, ésta no fue su única propuesta. La Constitución de 1830 permitía que la Iglesia Católica tuviera una activa participación en la vida pública del país; pero Batlle, buscando garantizar al individuo una mayor libertad, propuso la separación de la Iglesia del Estado. Nunca ocultó su ideal de un estado laico y en el momento de hacer el juramento para tomar posesión de la primera magistratura en 1911 dijo, luego del juramento oficial que hacía referencia a Dios:

permitidme que, llenado el requisito constitucional, para mí sin valor, a que acabo de dar cumplimiento, exprese en otra forma el compromiso solemne que contraigo en este instante: Juro por mi honor de hombre y ciudadano, que la justicia, el progreso y el bien de la república, realizados dentro de un estricto cumplimiento de la ley, inspirarán mi más grande y perenne anhelo de gobierno.²²

Las demandas de los sectores inmigrantes, que en esos años habían crecido enormemente, fueron atendidas por Batlle, quien propuso ampliar la ciudadanía legal, otorgándola a los extranjeros casados, con tres años de residencia en el país y a los solteros, con cuatro. Pero, mantuvo sin derecho al voto a los menores de 20 años, soldados de línea y analfabetos,²³ lo que significaba la exclusión de más de la mitad de la población.

²². *Ibidem.*, p. 37.

²³. Según el Censo de 1908 más del 50% de la población era analfabeta.



En el proyecto de Batlle se propusieron también modificaciones a la integración del Poder Legislativo y de los gobiernos departamentales. El senado estaría constituido por dos representantes por cada departamento, elegidos directamente y como autoridades locales, funcionarían la Asamblea Representativa de cada departamento y las Juntas de Gobierno Departamentales, integradas por siete miembros.

Las reformas propuestas por Batlle y fundamentalmente el tema del colegiado, dividieron profundamente a los partidos tradicionales. Si bien el Partido Colorado tenía sobre todo un carácter liberal y urbano, y el Partido Nacional contaba con una tradición conservadora y rural, ambos eran socialmente heterogéneos; en ellos participaban diferentes sectores de la sociedad. Como en ambos partidos había fracciones que representaban los intereses de los distintos grupos sociales del país, por lo general, se daba una mayor vinculación de una fracción con otra del partido opositor que, con las del propio partido.²⁴

Las transformaciones que impulsó Batlle durante su segunda presidencia (1911-1915), favorecieron el surgimiento de una burguesía nacional, que en alianza con los sectores medios emergentes comenzó, a participar activamente en la dirección política del país, relegando a un segundo plano a los sectores oligárquicos tradicionales. Estos siguieron siendo económicamente dominantes pero en el ámbito político, la nueva burguesía pasó a ser hegemónica.

En el momento de la presentación del proyecto de reforma constitucional el batllismo había realizado ya cambios importantes en el país; pero, aún quedaban muchas de sus propuestas por concretarse. La reacción no se hizo esperar y la oposición al ejecutivo colegiado canalizó la oposición de los sectores tradicionales a la política batllista, que amenazaba con transformar de manera radical la sociedad uruguaya. En el Partido Colorado se produjo la escisión de los anticolegialistas, que al poco tiempo fundaron el Partido Colorado General Fructuoso Rivera (riveristas), a ellos se unieron los colorados conservadores. El Partido Nacional, apoyado por los grandes propietarios rurales, que arrastraban consigo una inmensa masa de peones, vio con temor las innovaciones sociales y fundamentalmente urbanas que se habían realizado y se opuso decididamente a reformar las instituciones políticas; el colegiado implicaba la

²⁴. Esto nos remite a la constitución de amigos y enemigos de que hablaba Schmitt. Ver Capítulo I. 3.

conservación del poder central en manos del Partido Colorado, y la profundización de la política batllista.

Pedro Manini Ríos, ex-ministro de Batlle y riverista decía:

a pretexto de curar los males que derivan de la omnipotencia presidencial, se crea la omnipotencia no menos formidable de una camarilla, que se confabulará o despedazará entre las sombras, dotada en el primer caso de todo el poder desenfrenado de la irresponsabilidad, expuesta en el segundo a todas las desmoralizaciones de la anarquía, a costa de los intereses de la nación y de la existencia misma de nuestro partido, al cual más le valiera renunciar al poder y conservarse a pie firme y en contacto de codos en la llanura, que destrozarse en la lucha oscura y anónima de los nueve hombres que los representen en la dirección del país.²⁵

Alfredo Vázquez Acevedo, representante del Directorio del Partido Nacional decía:

puede adelantarse, sin vacilaciones, que nuestra comunidad política rehusará todo concurso a la proyectada reforma constitucional... Es notorio además... la voluntad inquebrantable del gobernante de hacer triunfar en el seno de la Convención, ideas determinantes, instituciones exóticas, reñidas con los sanos principios, la índole nacional y nuestra educación pública.²⁶

Así, ante la aprobación de un nuevo texto constitucional que rigiera la vida institucional de la República, el país se divide²⁷ entre colegialista (batllistas y socialistas) y anticolegialistas (blancos, riveristas y católicos). Existía consenso en cuanto a la necesidad de una reforma de la constitución, pero desacuerdo sobre su contenido. Para el batllismo la gran innovación era el colegiado, pero, no hacía referencia a las demandas que desde hacía tiempo venían planteando los nacionalistas; la representación proporcional no se mencionaba, se omitía la referencia al voto secreto -una de las

²⁵. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 73.

²⁶. *Ibidem*.

²⁷. Se divide, se define quienes son los amigos y quienes son los enemigos.

garantías indispensables para el ejercicio libre del sufragio- y el derecho al voto continuaba restringido a un número reducido de ciudadanos.

Los procedimientos para reformar la constitución de 1830 y fundamentados en ella eran engorrosos.²⁸ Por eso, en 1915 se aprobó una ley de elecciones para una Convención Nacional Constituyente. En ella se establecía que para realizar la reforma, una legislatura debía declararla de interés nacional y convocar a una Asamblea Constituyente, que debía aprobar las modificaciones propuestas y someterlas a plebiscito. Esta ley incluía el voto secreto, la representación proporcional no integral y el sufragio universal masculino, viejas demandas del Partido Nacional.

Los resultados de las elecciones de 1916 para la Asamblea Constituyente fueron los siguiente: nacionalistas 68.000, colorados anticolegialistas 15.000, colorados colegialistas 60.000, socialistas 2.000 y católicos 1.600.²⁹ El triunfo del anticolegialismo obligó a Batlle a negociar con las otras fracciones de su partido y del partido opositor. A partir de ese momento el Presidente Viera (colorado) puso un alto a las reformas batllista; decía:

las avanzadas leyes económicas y sociales sancionadas durante los últimos períodos legislativos han alarmado a muchos correligionarios y son ellos los que nos han negado su concurso a las elecciones del 30. Bien señores, no avancemos más en materia de legislación social y económica; conciliemos el capital con el obrero. No patrocinemos nuevas leyes de esa índole y aún paralicemos aquellas que están en tramitación en el cuerpo legislativo, o por lo menos si se sancionan que sea con el acuerdo de las partes interesadas.³⁰

²⁸. "Esta fijaba como competencia privativa del Poder Legislativo la reforma de la constitución (art. 152) mediante un proceso especial, que exigía la previa declaración de la necesidad de la revisión constitucional por el Parlamento (arts. 153, 155 y 156), y luego la aprobación de la reformas por dos legislaturas sucesivas (arts. 157 y 158)." Héctor Gros Espiell, **Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1971, p. 79.

²⁹. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 79.

³⁰. *Ibidem.*, p. 89.

Ante el fracaso de las elecciones para la Asamblea Constituyente se votó una nueva ley electoral³¹ (1916), con el fin de modificar la correlación de fuerzas en las elecciones para integrar las cámaras.

En las elecciones de 1917, para designar a los integrantes del Poder Legislativo, los resultados fueron los siguientes: 63.000 votos colegialistas y 64.000 anticolegialistas;³² pero, como éstos últimos se presentaron en listas separadas triunfó el batllismo. Así, la heterogénea composición social de los partidos permitió el triunfo del batllismo; por que, si bien los grupos conservadores lograron la mayoría de los sufragios, al presentarse separados, vieron divididos sus esfuerzos. Las cámaras quedaron entonces integradas por una mayoría colegialista, frente a una Asamblea Constituyente que tenía una mayoría anticolegialista; esta situación obligó a los partidos a negociar, lo que dio origen a una comisión integrada por cuatro nacionalistas y cuatro batllistas, la "comisión de los ocho", de la cual surgió la nueva constitución.

En la Constitución de 1917 se estableció que el Poder Ejecutivo estaría integrado por el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración.³³ El Presidente se elegiría directamente por mayoría simple y duraría cuatro años en funciones;³⁴ bajo su dependencia estarían los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Guerra, y entre sus funciones la designación de los Jefes de Policía de los departamentos de una tema propuesta por el Consejo.³⁵ El Consejo Nacional de Administración estaría integrado por nueve miembros, elegidos también de manera directa por el pueblo, correspondiendo la 2/3 partes de la representación a la lista más votada y la tercera parte restante, a la del partido que le siguiera en número de votos.³⁶ Ejercería sus funciones por seis años,

³¹. "... por la cual se elegía un diputado cada 11.000 habitantes. De esta manera los departamentos más poblados, con Montevideo a la cabeza, elegirían más diputados. Y éstos eran los departamentos con predominio colorado". Ver Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 80.

³². *Ibidem.*, p. 81.

³³. Constitución de 1917, art. 70.

³⁴. *Ibidem.*, art. 71.

³⁵. *Ibidem.*, art. 79.

³⁶. *Ibidem.*, art. 82.

renovándose por terceras partes cada dos años;³⁷ dos corresponderían a la lista mayoritaria y uno a la minoritaria. El Consejo controlaría los Ministerios de Obras Públicas, Hacienda, Industrias e Instrucción.³⁸

El poder ejecutivo se convirtió a partir de ese momento, en bicéfalo, con un Consejo que se centraría en labores administrativas y un Presidente responsable de la fuerza pública; así se resolvió el problema entre los colegialistas y los anticolegialistas. Se reducían los poderes unipersonales pero, el control de la fuerza pública continuaba en manos de un sólo hombre -el Presidente-, que en caso de conflicto, podía imponerse al Consejo. Esta constitución institucionalizaba una nueva forma de coparticipación de los partidos tradicionales, ya no era el reparto territorial del poder sino la coparticipación de las fuerzas políticas mayoritarias -de los partidos tradicionales- en el gobierno.

En el nuevo texto constitucional se establecía también la libertad de cultos, una de las propuestas más importantes de Batlle. Se derogaban las restricciones al ejercicio del derecho al voto de los peones jornaleros, sirvientes a sueldo y analfabetas. Se reducía la edad exigida para votar a 18 años y se reconocía el derecho al voto de la mujer³⁹ que debía ser aprobado por las Cámaras. Así, se impulsaba la democratización del país; ampliando el número de votantes, implantando el voto secreto y estableciendo la representación proporcional integral, lo que fue, sin duda, un triunfo de los nacionalistas (blancos).

Las autoridades de los Departamentos estarían integradas por un Consejo de Administración -con un mínimo de tres miembros y un máximo de siete- y una Asamblea Representativa. El Jefe de Policía departamental sería nombrado por el Presidente de una terna propuesta por el Consejo Nacional de Administración.

Con respecto al Poder Legislativo, los diputados serían electos directamente por los ciudadanos y durarían tres años en funciones y los miembros del Senado de manera indirecta, uno por cada departamento, y durarían seis años renovándose por tercios cada dos años. Por otra parte, los miembros de la Alta Corte de Justicia serían nombrados por la Asamblea General.

³⁷. **Ibidem.**, art. 85.

³⁸. **Ibidem.**, art. 105.

³⁹. En Uruguay las mujeres participan por primera vez en un proceso electoral en 1934.

En esta constitución se plasmó el triunfo de bipartidismo en el Uruguay; los nacionalistas lograron al fin la representación proporcional integral, el voto secreto y una considerable ampliación del sufragio, mientras que el batllismo, si bien no logró implantar el ejecutivo pluripersonal, logró reducir sus funciones con la creación del Consejo Nacional de Administración. Otro de los logros importantes del batllismo fue la institucionalización de la consulta popular permanente. De acuerdo a lo establecido en la reforma, cada cuatro años se elegía Presidente, cada tres diputados y ediles y cada dos un tercio del Senado y un tercio del Consejo Nacional de Administración. Este ejercicio permanente del sufragio coadyuvó a la gobernabilidad⁴⁰ del sistema político uruguayo y a su constante legitimación. Los electores se pronunciaba por candidatos a cargos públicos casi todos los años; hubo elecciones en 1919, 1920, 1922, 1924, 1925, 1926, 1928 y 1930. Esta práctica permitió que los uruguayos se acostumbraran a ejercer el derecho de elegir sus autoridades y reconocieran la importancia de participar en los procesos electorales. El aumento constante en el número de votante que se detecta en este período permite apreciar tanto la confianza de los electores en este sistema como la creciente politización de la población; así, el sistema político uruguayo fue consolidándose con sus especificidades, frente a los demás países de la región.

A partir de ese momento el sufragio se convierte en el arma utilizada por los partidos tradicionales para acceder al poder; por eso, ambos emplearon todos sus esfuerzos para perfeccionar la legislación electoral para realizar elecciones con mayores y mejores garantías. En 1924 se crea la Corte Electoral, encargada de los asuntos electorales; sus miembros debían ser designados por el parlamento, pero no podían depender de ningún poder del Estado. En 1925 se aprobó una ley que reglamentaba el registro de los partidos y ampliaba las garantías del sufragio; establecía plazos para la inscripción del lema o denominación del partido y del sub-lema o denominación de una fracción del mismo. Se establecían garantías para el ejercicio del voto, castigándose con pena de prisión los abusos de autoridad; no se podía reducir a prisión a ciudadanos habilitados para votar sino por flagrante delito o mediante orden del juez competente. Se prohibía la realización de actos políticos y espectáculos públicos, así como la venta de bebidas alcohólicas 24 horas antes de una elección. Las fuerzas armadas permanecerían

⁴⁰. El problema de la gobernabilidad se desarrolla en el Capítulo IV.

acuarteladas el día de las elecciones, salvo las indispensables para mantener el orden público. De esta forma se procuró garantizar el desarrollo de los procesos electorales, y los partidos tradicionales fueron los más interesados en velar por su cumplimiento.

La fuerza electoral de los partidos tradicionales era, como ya se destacó, casi equivalente; en algunas elecciones el triunfo de uno sobre el otro se lograba sólo por unos cientos de votos. En las elecciones de 1922 los colorados obtuvieron 123.000 votos y los blancos 116.000; en 1925 los blancos obtuvieron 119.000 votos y los colorados 115.000 -los vieristas votaron fuera del lema colorado-. En 1926 los colorados lograron 141.581 votos y los blancos 140.055, este triunfo llevó a la presidencia a un riverista (Juan Campisteguy) por una transacción con los batllistas.⁴¹ Los resultados electorales indicaban una equivalencia de fuerzas de los partidos tradicionales, a veces el Partido Colorado llegaba al 51 o 52% del total de votos mientras que el Partido Nacional al 48 o 49%, ante esto, perfeccionar los procesos electorales fue una preocupación constante de estos partidos.

Los partidos tradicionales sufrieron en esta etapa varias divisiones; el sector mayoritario del Partido Colorado era el batllismo, pero en 1913 se habían escindido los riveristas, en 1919 los vieristas y en 1926 los sosistas. Los batllistas contaban con el apoyo de los sectores medios, del proletariado y de un número importante de comerciantes e industriales nacionales; los riveristas y vieristas representaban fundamentalmente los intereses de los grupos conservadores del Partido Colorado y de un importante sector de las capas medias. También el Partido Nacional estaba integrado por fracciones que representaban a veces intereses completamente antagónicos. La heterogénea composición de los partidos tradicionales provocó que los resultados electorales fueran por lo general casi equivalentes.

El batllismo que tenía el 70 u 80% de los votos de su partido, se vio obligado a realizar pactos con las fracciones coloradas minoritarias. La legislación electoral vigente establecía el sistema del doble voto simultáneo, se votaba al mismo tiempo por el lema o partido y por el sublema o fracción del partido; la unión de los sectores colorados bajo un mismo lema era imprescindible para triunfar sobre el partido opositor, pero, para que las minorías accedieran a votar dentro del lema, exigían concesiones al sublema mayoritario. En 1922 el batllismo aceptó como candidato a la presidencia a un colorado

⁴¹. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 116.

neutral; en 1926 el riverismo exigió la candidatura de Campisteguy para votar dentro del lema y Batlle se vio obligado a aceptar. En 1930 el batllismo proclamó a Gabriel Terra y el riverismo a Pedro Manini Ríos, para lograr el voto de los riveristas Batlle ofreció la presidencia a Manini si éste lograba reunir en un proceso electoral previo, el 17.5% de los votos colorados; como los riveristas no pudieron completar ese porcentaje Terra fue el candidato.

La representación proporcional establecida en la constitución y la escasa diferencia electoral de los partidos tradicionales exigieron, para llevar adelante la labor de gobierno, acuerdos entre ellos; paralelamente a la política interna de transacciones y acuerdos de cada partido surgió la política de compromisos entre ambos, consolidándose así un bipartidismo singular en el Uruguay. A partir de la constitución de 1917 los compromisos políticos entre los partidos tradicionales tuvieron continuidad histórica,⁴² esto les permitió jugar un papel fundamental en la gobernabilidad del sistema político uruguayo.

4. LA CRISIS EN EL URUGUAY

En la década de los treinta -en el contexto de la crisis de 1929- se reorientaron en América Latina las relaciones de producción capitalista y se suscitaron una serie de transformaciones políticas y sociales. En este período se vivió una profunda inestabilidad política y Uruguay no fue la excepción, en 1931 comenzaron a sentirse en el país los efectos de la crisis.

Desde principios de siglo el país había vivido una sostenida expansión económica sustentada fundamentalmente en el sector exportador de carnes, lanas y cueros. Sus condiciones naturales, su escasa población y las reducidas exigencias de capital y de avanzada tecnología permitieron al sector ganadero tener una producción capaz de competir en el mercado externo. La creciente demanda de materias primas de los centros capitalistas mundiales permitió la expansión pecuario-exportadora del Uruguay, convirtiéndolo en un país dependiente y altamente vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional.

⁴². Las reformas constitucionales posteriores fueron resultado de acuerdos interpartidarios.

Uruguay cumplía, entonces, el papel dependiente que la división internacional del trabajo le imponía. El signo más evidente de esa dependencia es ese desarrollo unilateral de la producción ganadera, realizado a merced de las peripecias de la demanda y de los precios internacionales y mediante el empleo de una tecnología inducida en cuya creación no participaba. Fueron las exigencias de la demanda las que determinaron la selección de las razas ovinas y fue la introducción del frigorífico lo que provocó la transformación de la producción de carnes y desvió las corrientes de exportación de Brasil y Cuba (tasajo) hacia Europa Occidental, en función de las necesidades de ésta.⁴³

A fines del siglo XIX se dictaron leyes⁴⁴ que con el incremento migratorio de la época permitieron un aumento del mercado interno y un incipiente desarrollo industrial. El modelo de Estado instaurado en el período de Batlle jugó un papel primordial en el desenvolvimiento de este desarrollo; permitió que el Estado consolidara su autonomía relativa y participara de manera activa tanto en el ámbito económico como en el social. Se amplió significativamente el empleo fiscal y el Estado pudo llevar adelante una política redistributiva del ingreso en favor de los sectores emergentes provocando un aumento considerable del mercado interno.

Además, las reformas introducidas por Batlle permitieron el desarrollo de una burguesía nacional que, en alianza con los nuevos sectores medios desplazaron de la esfera política a los grupos oligárquicos tradicionales. Esa etapa fue hegemonizada por esta nueva burguesía aliada con los sectores medios aunque, los sectores ganadero-exportadores continuaron siendo el eje dinamizador de la economía.

Una de las principales críticas que se le hace a Batlle es que no valoró suficientemente el problema de la tierra; el latifundio y el minifundio constituían trabas para el desarrollo del país, sin diversificación y aumento de la producción agraria no podía lograrse un desarrollo capitalista nacional que comprendiera a todo el país.

⁴³. Instituto de Economía, **El proceso económico del Uruguay**, Universidad de la República, Montevideo, 1969, p. 32.

⁴⁴. Leyes proteccionistas de 1875 y 1888.

Un país con un medio urbano desarrollado y un medio rural atrasado llevaba en su seno una contradicción irremediable que no tardaría en aflorar cuando la bonanza económica internacional terminara.⁴⁵

A pesar de que la economía uruguaya era preponderantemente agropecuaria y dependiente de las variaciones del mercado internacional, la crisis mundial no actuó de manera directa en el país; pero, provocó importantes retracciones en los mercados europeos -principales compradores y proveedores- repercutiendo indirectamente en el Uruguay a raíz de la estrecha dependencia de su economía al mercado internacional.

Los sectores sociales que se vieron afectados directamente por la crisis reaccionaron de manera inmediata; los ganaderos agremiados en la Federación Rural crearon el Comité de Vigilancia -conocido popularmente como el "Comité del Vintén"-, con el objeto de paliar los efectos que ésta les ocasionaba. Paralelamente los trabajadores iniciaron una serie de luchas reivindicativas y se organizaron en la Confederación General del Trabajo.

En 1917 se había creado una estructura estatal de múltiples órganos representativos que permitía una participación política ampliada, que se expresaba a través de una intensa movilización electoral. El poder ejecutivo se integraba por el Consejo Nacional de Administración, encargado fundamentalmente de la labor administrativa y financiera, y el Presidente, responsable de la fuerza pública. Gabriel Terra -batllista-, era el Presidente de la República y una mayoría batllista integraba el Consejo.

En medio de la crisis el Consejo Nacional de Administración desarrolló una política de protección a la industria nacional y amplió la protección laboral. Para satisfacer las exigencias de la burguesía local creó las condiciones para que ésta superara las presiones del capital extranjero e intentó -a través del aumento salarial- dinamizar el mercado interno; así, la industria manufacturera vio aumentar sus márgenes de rentabilidad.

Pero, el Consejo desatendió los reclamos del sector agro-exportador; las medidas adoptadas eran riesgosas para estos grupos que presionaron al gobierno a través del Comité de Vigilancia para que aplicara una política económica que disminuyera los efectos que la crisis producía en ese sector. El Presidente se separó del batllismo y

⁴⁵. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 30.

comenzó a contrarrestar la política económica impulsada por el Consejo, realizó una crítica constante a la labor de éste y propició una reforma de la Constitución, alegando la necesidad de modificar la estructura del ejecutivo. El texto constitucional debía ser modificado para que el Presidente pudiera actuar en el ámbito económico, la solución política era una alternativa para la resolución del problema económico y como el Presidente contaba con la fuerza para imponerse al Consejo, el enfrentamiento de los dos órganos del poder ejecutivo fue inevitable.

Terra contó con el apoyo de los sectores conservadores de su partido y del partido opositor -herrerismo-, mientras que el Consejo fue apoyado por los batllistas y los sectores progresistas del Partido Nacional. Con el respaldo de la policía -prescindiendo del ejército- el 31 de marzo de 1933 Gabriel Terra dio un golpe de estado, disolvió las cámaras y el Consejo, asumiendo plenos poderes con un Consejo de Estado designado por él.

El golpe de Terra produjo una transformación favorable a los grupos exportadores; pero, no logró desplazar a la burguesía industrial que se hallaba ya afianzada. La política económica del nuevo gobierno no introdujo modificaciones profundas, la más importante fue la devaluación de la moneda.⁴⁶ Esto se tradujo en una inmediata traslación del ingreso a favor del sector agro-exportador; se vieron favorecidos fundamentalmente los intereses del capital extranjero y del comercio importador-exportador.

Aunque se produjo un cambio en la correlación de fuerzas del bloque en el poder, esto no significó un desplazamiento de la burguesía industrial; por el contrario, las medidas decretadas por la dictadura elevaron ampliamente los niveles de protección a la industria. Las exportaciones habían disminuido, lo que obligó a reducir las importaciones; pero, ante la necesidad de abastecer al mercado interno -ya bastante amplio- se impulsó el desarrollo de la producción nacional.

Hacia 1934 adquiere organicidad el régimen de contralor de importaciones y exportaciones. Ante la realidad del déficit del balance comercial se procedió a controlar directamente las importaciones y se instauró el régimen de permisos previos; por ese camino se llegó a fijar prioridades, limitaciones y prohibiciones

⁴⁶ "Desde 1862 hasta 1914 el peso uruguayo había valido unos pocos centésimos más que el dólar. Desde entonces, por la inconvención su valor osciló algo. Ahora quedaría en \$ 1.25 cada dólar (hasta enero de 1938, en que fue devaluado nuevamente, quedando \$ 1.51 = 1 dólar)." Roque Faraone, *op. cit.*, p. 80.

que tendieron a transformarse en una política organizada de protección a la industria, asegurando el abastecimiento de materias primas y bienes de capital a bajo costo y defendiendo la producción interna en base a prohibiciones a altos tipos de cambio para la importación de productos competitivos.⁴⁷

Si bien se intentó desplazar a la burguesía industrial y al sector batllista del partido colorado, de la toma de decisiones política, se dictaron una serie de medidas que permitieron su afianzamiento económico; esto evidenciaba una contradicción. Así se inicia al proceso de sustitución de importaciones; se empieza a producir lo que antes se importaba, instalándose en el país industrias que hasta ese momento eran monopolizadas por los países avanzados.⁴⁸

Pero, el gran cambio que se produce a partir de 1933 es el alejamiento de la pequeña burguesía -incorporada tradicionalmente al sector batllista del partido colorado-, del bloque en el poder y la lucha abierta contra los sectores asalariados, originándose una intensa represión contra los sindicalistas y los partidos de izquierda. Fue así como la crisis capitalista mundial coadyuvó en el Uruguay a una recomposición del sistema político instaurado a principios de siglo.

A través de una reforma constitucional -1934- la dictadura de Terra eliminó el colegiado y restableció, como único órgano del ejecutivo al Presidente; se volvía al poder unipersonal que Batlle había combatido hacía dos décadas. Pero, la modificación fundamental de la nueva constitución fue la del Senado; en la constitución de 1917 sus integrantes se elegían indirectamente y correspondía un senador por cada departamento -19 en total-. En la nueva, se elevó el número de senadores a 30 elegidos ahora directamente; pero, lo más original fue que este cuerpo se integraría con 15 senadores de la lista más votada del lema más votado y 15 de la lista más votada del lema que le seguía en número de votos.⁴⁹ El "Senado del medio y medio" -como se conoció popularmente- fue el precio político que tuvo que pagar Terra por el golpe de estado de 1933; de esta forma, ninguna ley podía ser aprobada sin el concurso de las fracciones

⁴⁷. Instituto de Economía, op. cit., p. 154.

⁴⁸. Luis Carlos Benvenuto, **Uruguay Hoy, Siglo XXI**, Buenos Aires, 1971, p. 53.

⁴⁹. Constitución de 1934, arts. 85 y 86.

mayoritarias de los partidos tradicionales. El reparto del poder se completó en la integración del Consejo de Ministros, que debía incluir tres representantes del partido mayoritario del lema que obtuviera el segundo lugar en las elecciones,⁵⁰ y en la designación de los Directores de los Entes Autónomos, que se haría a propuesta del ejecutivo -acordada en Consejo de Ministros- con venia del Senado.⁵¹ Así, se institucionalizaba el reparto de la administración entre los partidos tradicionales, la coparticipación en la administración del gobierno.

El enfrentamiento entre el Presidente y el Consejo Nacional de Administración, expresión de la oposición de los grupos conservadores de los partidos tradicionales a la política reformista del batllismo, dividió al país por encima de los partidos;⁵² por un lado, los que estaban con el golpe y contra el reformismo, y por otro, los que estaban contra el golpe y a favor de las nacionalizaciones, la industrialización y el colegiado. Los opositores a la dictadura respondieron con la abstención electoral, que en esta década fue casi del 40%.

Las fracciones dominantes de los partidos se aseguraron su personería votando en 1934 la Ley de Lemas.⁵³ Su antecedente era el sistema de doble voto simultáneo por el cual se votaba al mismo tiempo por un partido o lema y por una fracción o sublema; así, los partidos podían dividirse en infinitas fracciones sin perder un sólo voto. Pero, las numerosas escisiones de los partidos mayoritarios ponían en tela de juicio a qué fracción pertenecía el lema. La Ley resolvió este problema; el lema pertenecía a la mayoría de los integrantes del partido, representada por la mayoría de los legisladores electos bajo el mismo y expresada en una reunión convocada al efecto. Las fracciones que en las últimas elecciones se habían abstenido de votar quedaban prácticamente excluidas. Al año siguiente se complementó esta ley declarándose personas jurídicas a los partidos políticos que tuvieran la propiedad del lema -los terristas en el Partido Colorado y los herreristas

⁵⁰. **Ibidem.**, art. 163.

⁵¹. **Ibidem.**, art. 183.

⁵². Nuevamente se constituyen amigos y enemigos.

⁵³. Ley del 5 de mayo de 1934.

en el Blanco-, pretendiéndose negar el uso del lema partidario a las fracciones disidentes.⁵⁴

En esta etapa se inició un proceso de evolución económica que se caracterizó por el estancamiento del sector pecuario exportador y se manifestó en un cambio en la acumulación de capital a favor del sector industrial.

La industria que se había desarrollado hasta 1930, a pesar de cierta magnitud de plusvalía que generó, no pudo explicar el proceso de acumulación posterior que acompaña al crecimiento industrial. Para ello debe buscarse fuera del sector las fuentes de los capitales que se destinaron a la industria. Es precisamente en la actividad ganadera que se encuentra el origen de los excedentes que se trasladarán a la industria. Pese a la enorme magnitud de plusvalía apropiada por la ganadería extensiva, las condiciones internas de rentabilidad determinaron a partir de la década del 30, una reducida inversión en el propio sector. En la medida que se crearon en la economía condiciones de rentabilidad mayor para las nuevas inversiones, a niveles tales que justificaran los riesgos del cambio de actividad, estos excedentes pasaron a invertirse en dichas actividades.⁵⁵

El sector industrial pasó a ser el más dinámico de la economía a la par que, en el ámbito político, la correlación de fuerzas existentes se modificó. El intento por imponer un proyecto agrarista y conservador en el Uruguay fracasó; la burguesía industrial volvió a ganar terreno y pasó a hegemonizar el bloque en el poder. Se produjo la recomposición del equilibrio anterior a la crisis y se volvió, luego de un breve período de autoritarismo, a la democracia representativa.

5. RECOMPOSICIÓN DE LA DEMOCRACIA

La II Guerra Mundial permitió a los países que como el Uruguay producían materias primas para los países beligerantes y contaban con cierto desarrollo industrial, invertir el excedente económico generado por el comercio en la industria nacional. El país vivió un nuevo auge en el intercambio comercial que se reflejó en un aumento

⁵⁴. Ley del 11 de diciembre de 1935.

⁵⁵. Luis Carlos Benvenuto, *op cit.*, p. 53.

considerable de las exportaciones y de las importaciones -principalmente bienes de capital para la industria local-; además, el aumento de los precios de exportación respecto de los de importación permitió una evolución favorable en la relación de términos de intercambio, una mayor apropiación de la plusvalía, y una demanda interna creciente del producto por habitante.⁵⁶

Desde el golpe del 33 el batllismo y el sector no herrerista del Partido Nacional habían manifestado su oposición a la dictadura de Terra absteniéndose electoralmente. Los partidos menores, la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista, manifestaron de manera constante su oposición al gobierno de facto.

Alfredo Baldomir -colorado, que había desempeñado el cargo de Jefe de Policía durante el gobierno de Terra- fue electo Presidente en 1938. Tanto su gobierno como el de Amézaga -colorado neutral que ejerció la Presidencia entre 1943 y 1947-, impulsaron la restauración de la democracia. Durante su campaña electoral, Baldomir prometió encauzar sus esfuerzos para lograr la conciliación de los diversos sectores políticos, y el cese de las abstenciones electorales, que en la década del treinta fueron muy altas.

PARTICIPACION ELECTORAL

Años	Inscritos	Votantes	%
1930	398.169	318.760	80.06
1931	419.271	309.048	73.71
1932	431.192	160.625	37.25
1933	425.192	246.885	58.06
1934	422.865	239.125	56.55
1938	635.171	375.771	59.16

Fuente: I. Ganón⁵⁷

⁵⁶. Ibidem., p. 68.

⁵⁷. Isacc Ganón, *El Uruguay en los años treinta*. En *América Latina en los años treinta*, coord., Pablo González Casanova, UNAM, México, 1977, p. 492.

En 1932 se produjo una abstención significativa, de los 431.192 inscritos sólo votaron 160.625; los sectores agro-exportadores que se oponían a la política económica del Consejo Nacional de Administración impulsaron, en los sectores más conservadores de los partidos tradicionales, la abstención electoral preparatoria del golpe. En plena dictadura -1933-, la abstención fue impulsada por los grupos progresistas de ambos partidos y se mantuvo con firmeza hasta 1938.

Los grupos antigolpistas se habían opuesto a la reforma constitucional realizada por la dictadura y exigían una nueva modificación de la Constitución. La de 1934, establecía una composición partidaria del Consejo de Ministros, del Senado -de "medio y medio"- y de otras dependencias estatales, e impedía al Presidente llevar adelante cualquier acción de gobierno sin el apoyo del sector mayoritario del partido opositor.

Luego de asumir la primera magistratura, Baldomir manifestó su posición favorable a la modificación de la Constitución y nombró inmediatamente una Comisión de Reforma Constitucional.⁵⁸ El informe elaborado por la Comisión destacaba la necesidad de modificar la forma de integración del Senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros, la acentuación del régimen parlamentario y la separación de las elecciones nacionales de las municipales.

Los ministros herreristas -blancos- presionaron al Presidente para que impidiera el avance de la reforma; pero, éste reaccionó expulsándolos del Consejo de Ministros. Esto provocó la ruptura definitiva de Baldomir con el herrerismo; la Constitución del 34 establecía que los ministros salientes debían ser reemplazados por personas del mismo partido, sin embargo, el Presidente hizo caso omiso de la norma constitucional y designó para los ministerios vacantes a personas de otros partidos.

El Presidente al verse enfrentado a una fuerte oposición por parte del sector herrerista del Parlamento dio un golpe de estado -el 21 de febrero de 1942-, disolvió las cámaras y procedió a organizar las nuevas autoridades. Creó un Consejo de Estado para actuar como órgano legislativo y como asesor del ejecutivo; invitó al batllismo, al nacionalismo independiente y a la Unión Cívica a participar en él. Además, sustituyó los Intendentes Departamentales por Interventores designados directamente por el ejecutivo.

⁵⁸ Héctor Gross Espiell, *op. cit.*, p. 127.

El golpe de estado de Baldomir fue radicalmente distinto del de Terra. El del treinta y tres, ejecutado por las fracciones más conservadoras de los partidos tradicionales, detuvo el proceso democrático que se había iniciado a principios de siglo; pero, el de 1942, impulsó la recomposición democrática del país y contó con el apoyo de los batllista (colorados) y de los nacionalistas independientes (blancos).

El Partido Colorado, al inicio de los años treinta, se hallaba dividido en varias fracciones; el batllismo, fracción mayoritaria y el riverismo, vierismo y sosimo, como fracciones minoritarias que jugaban un papel decisivo en el acto electoral. Con el golpe del 33 las dos últimas desaparecen y sus partidarios se integran al batllismo o al terrismo; éste, en 1938 se divide para formar el blancoacedismo y el baldomirismo. El batllismo fue entonces la fracción más estable del Partido Colorado en esa década.

El Partido Nacional que ya había sufrido la escisión del Partido Blanco Radical, vivió en la década del treinta la separación del Partido Nacional Independiente y de la Agrupación Nacionalista Demócrata Social -que en 1958 se declaró socialista-; pero, la fracción herrerista que era mayoritaria en el partido, conservó la propiedad del lema con base en las leyes de 1934 y 1935.

En 1942 se consolidó nuevamente la unidad del Partido Colorado y el batllismo volvió a tener en él, un peso decisivo. Junto con el batllismo resurgió la burguesía industrial; así, se modificó la correlación de fuerzas, lo que se plasmó -al igual que en la década anterior- en una reforma constitucional. La nueva constitución modificó de manera radical la integración del Senado; los treinta puestos se distribuirían por el sistema de representación proporcional y además, el Vice Presidente integraría también este órgano legislativo.⁵⁹ Esta modificación puso fin a la coparticipación de los dos grandes partidos en la integración del Senado.

El sistema anterior obligaba al Presidente a distribuir los ministerios entre los partidos mayoritarios, composición que no podía variar a pesar de que la censura parlamentaria obligara a renunciar a un ministro; el Presidente debía nombrar al nuevo miembro del gabinete entre los políticos del mismo partido del ministro censurado. Sólo se permitía un cambio de personas, pero la distribución de las carteras entre los partidos tradicionales se fijaba con base en el resultado de las elecciones.

⁵⁹. Constitución de 1942, arts. 85, 86 y 87.

El nuevo texto constitucional eliminó este sistema y el Presidente quedó entonces en posibilidad de distribuir los ministerios entre personas que, por contar con apoyo parlamentario, le asegurasen su permanencia en el cargo.⁶⁰ No se prefijaba la distribución de las carteras y el Presidente podía realizar las designaciones correspondientes tomando en cuenta el apoyo parlamentario que los ministros nombrados tuvieran. Esto acentuó el parlamentarismo en el sistema político uruguayo y puso fin a la coparticipación obligatoria de los partidos tradicionales en el Consejo de Ministros. Se eliminó también la coparticipación en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; sus directores serían ahora nombrados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros con venia del Senado, y se eliminó la exigencia de nombrar directores de la minoría mayor.⁶¹

Estas modificaciones se complementaron con la eliminación de casi todas las mayorías especiales que la Constitución anterior exigía para el nombramiento de cargos de vital importancia. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral debían -según la Constitución del 34-, ser designados por la Asamblea General, por dos tercios de votos del total de sus componentes. La composición del Senado -"medio y medio"- exigía acuerdo entre los partidos tradicionales para lograr esa mayoría especial. La nueva constitución estableció que estos cargos serían nombrados sin la exigencia de los dos tercios.

La reforma del 42 pretendía integrar a la actividad electoral a los grupos abstencionistas que cuestionaban la dictadura de Terra y eliminar del gobierno la obligatoriedad de la presencia de la minoría mayor. En las elecciones del 42, 46 y 50 -en las que triunfó el Partido Colorado con una ventaja electoral significativa sobre el Nacional- participaron todos los partidos políticos; así, sin mayores tensiones, el sistema político uruguayo retornó a la democracia representativa. Además, el impulso económico que se vivió al finalizar la década del treinta favoreció la gobernabilidad en el Uruguay.

Al finalizar la II Guerra Mundial se generaron en el Uruguay las condiciones para un nuevo impulso industrial que llegaría hasta 1955; esta fue la etapa de mayor

⁶⁰. *Ibidem.*, art. 162.

⁶¹. *Ibidem.*, art. 180.

dinamismo de la economía nacional.⁶² El producto industrial bruto creció a partir de las ramas más dinámicas de la industria, de una tasa media anual del 8.8% en 1947 hasta alcanzar el 10% en 1955.⁶³ Este acelerado proceso de crecimiento se debió a la normalización de los intercambios comerciales y al crecimiento constante de las exportaciones y de sus precios. El incremento de la demanda interna posibilitó, el acceso a otros procesos sustitutivos y una modificación en la estructura de las importaciones - nuevas tecnologías se incorporaron al proceso de producción-, esto dio origen a nuevas relaciones de subordinación y dependencia. Pero, como el nivel de importaciones necesario para mantener la creciente actividad industrial dependía de las divisas que provenían del sector productor de bienes exportables, se daba un desajuste entre ambos, por el crecimiento acelerado de uno -industrial- y el estancamiento del otro -agroexportador-, lo que evidenciaba que el proceso industrial que se vivía superaba las posibilidades de exportación del sector pecuario.⁶⁴

La industria se constituyó así en el sector más dinámico de la economía, se incrementó la demanda de bienes, se realizaron obras de infraestructura, se establecieron canales de distribución y comercialización de productos y se desarrolló una adecuada red financiera. Esta expansión económica fue acompañada por una política estatal que tendió a recoger, en una coyuntura diferente, las bases fundamentales del "modelo batllista". La II Guerra Mundial y la inmediata posguerra dejaron en el Uruguay un saldo financiero favorable que se tradujo en importantes beneficios sociales; los Consejos de Salarios,⁶⁵ las leyes de asignaciones familiares, la indemnización por despido, las primeras bolsas de trabajo por paro estacional y el aguinaldo fueron algunas de las conquistas sociales logradas en este período.

El triunfo de los aliados, el avance económico que el país vivía, la ampliación de la legislación social vigente y el aumento de oportunidades de trabajo en la burocracia

⁶². Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 160.

⁶³. Luis Carlos Benvenuto, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁴. *Ibidem.*, p. 71.

⁶⁵. Los Consejos de Salarios eran organismos tripartitas integrados por representantes del gobierno, de las empresas y de los trabajadores, que tenían competencia para fijar los salarios mínimos por ramas de actividad.

permitieron un nuevo triunfo del Partido Colorado y dentro de él, del batllismo -con Tomás Berreta-, en las elecciones de 1946.

A pocos meses de iniciado su mandato Berreta fallece quedando en su lugar Luis Batlle Berres (1947-51), sobrino de Don José Batlle y Ordoñez. El batllismo volvió a estar en un primer plano en el escenario político del país -caracterizándose esta etapa como neobatllista-; se retornó a la dominación sustentada en la democracia representativa con un amplio consenso y el sistema político uruguayo fue legitimado por una alta participación de la población en los procesos electorales.

La intervención electoral masiva es un fenómeno destacable porque no es el resultado de sanciones a las abstenciones, sino de la motivación a participar en la decisiones políticas, así como de la eficacia de las máquinas partidistas para lograr la movilización electoral.⁶⁶

El Partido Colorado que había sufrido ya varias escisiones, vivió una intensa revitalización con un predominio indiscutido de la fracción batllista; su triunfo frente al Partido Nacional y frente a los sectores más conservadores del mismo, provocó la subordinación política de los grupos agrarios a la burguesía local. Pero en esta etapa se producirán nuevas divisiones en el Partido Colorado. Los hijos de Don José Batlle y Ordoñez, herederos del periódico "El Día", no se conformaron con perder el control del partido que Luis Batlle Berres les disputaba. Esta escisión se concretó en las elecciones de 1950 al presentarse la "lista 15" respaldada por el Presidente de la República -Luis Batlle Berres- y la "lista 14" -apoyada por "El Día"-; las fuerzas coloradas se presentaron divididas en tres fracciones, los batllistas de la catorce, los de la quince, y los blancoacevedistas.⁶⁷

El triunfo lo obtuvo Andrés Martínez Trueba, candidato a la presidencia por el sector quincista del batllismo quien, sobre la base de la instauración de un ejecutivo colegiado, impulsó una nueva reforma de la Constitución. En julio de 1951, con el apoyo

⁶⁶. Germán Rama, *La democracia política*, en *Enciclopedia Uruguay* No. 44, Editores Unidos, Montevideo, 1969, p. 66.

⁶⁷. Los blancoacevedistas se escindieron del terrismo en 1938.

del herrerismo logró un acuerdo político entre los partidos tradicionales con respecto a los postulados básicos de la reforma.⁶⁸ Cumplidos los requisitos institucionales, el Presidente de la Asamblea General promulgó el 25 de enero de 1952 una nueva Constitución.

En esa constitución se estableció que el Poder Ejecutivo lo ejercería el Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado compuesto por nueve miembros, seis del partido mayoritario y tres de la minoría mayor; por primera vez se adoptó en el Uruguay el ejecutivo pluripersonal. Esta representación bipartita del Poder Ejecutivo institucionalizó la coparticipación de los partidos mayoritarios en el Consejo Nacional de Gobierno; pero, los ministros serían elegidos por simple mayoría de votos.

En la constitución del 34 la coparticipación de los partidos mayoritarios se lograba a través del Senado de "medio y medio", de la distribución de los ministerios y de las mayorías especiales exigidas para algunos nombramientos. En ésta la coparticipación se concretaba en la distribución de los cargos del Consejo Nacional de Gobierno, la forma de integración de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y la exigencia de las mayorías especiales para la designación -por Asamblea General- de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas.⁶⁹

Los ministros serían políticamente responsables ante la Asamblea General, pero esta responsabilidad no alcanzaba a los miembros del Consejo Nacional de Gobierno. Se acentuó el parlamentarismo haciendo más efectivo el procedimiento de censura a los ministros y eliminando el instituto de disolución del Parlamento.⁷⁰ Para la integración de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados se estableció lo que se llamó el "tres y dos".⁷¹ Por este procedimiento los ejecutivos de esos organismos serían designados en sesión del Consejo Nacional de Gobierno, tres a pluralidad de votos por la mayoría y dos a pluralidad de votos por la minoría; así, se aseguraba la representación

⁶⁸. Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁹. *Ibidem.*, p. 140.

⁷⁰. *Ibidem.*, p. 141.

⁷¹. *Ibidem.*, p. 142.

de la minoría mayor en los Directorios. Aunque se eliminó la venia del Senado para estos nombramientos se le debía informar de las designaciones, para que en un plazo perentorio hiciera las observaciones que considerara necesarias; si éstas se realizaban con el apoyo de 3/5 de los componentes del Senado, los nombramientos quedaban sin efecto.⁷² En los gobiernos departamentales se sustituyó al Intendente por los Consejos, encargados de la función ejecutiva e integrados sobre una base bipartita -igual que el Consejo Nacional de Gobierno-; así, el ejecutivo departamental se transformó también en pluripersonal.⁷³

Las modificaciones realizadas a la Constitución evidenciaban que, con base en un acuerdo político, los partidos tradicionales habían decidido institucionalizar la práctica del reparto de la administración pública entre los sublemas mayoritarios de los dos partidos más numerosos. Además, esta reforma eliminó la responsabilidad civil de los funcionarios públicos -la posibilidad de tener que indemnizar con su patrimonio un daño causado a un particular por un acto arbitrario o ilegal de gobierno⁷⁴-, lo que posteriormente fue denunciado como un reconocimiento implícito de la vigencia de la corrupción administrativa.

Aunque esta reforma fue impulsada por el Presidente -Martínez Trueba-, no logró inicialmente la adhesión de todos los batllistas; Batlle Berres estuvo en contra de ella. Consideraba que la institucionalización de la coparticipación en un ejecutivo colegiado no coincidía con los principios fundamentales de Don José Batlle y Ordoñez quién había postulado un gobierno exclusivo de partido; esta integración bipartita del Consejo Nacional de Gobierno impedía al partido mayoritario -colorado- llevar adelante su gestión de gobierno si la minoría mayor no le brindaba su apoyo. Pero, Batlle Berres no podía oponerse al colegiado por lo que su sector se vio obligado a apoyar la reforma.

Como ya se destacó, el Partido Colorado no sólo vivió en este período la división entre batllista y no batllistas, sino también una escisión del batllismo. César Batlle Pacheco -hijo de Don José Batlle y Ordoñez- encabezaba la "lista 14" y representaba al

⁷². Constitución de 1952, arts., 187, 188, 189 y 190.

⁷³. *Ibidem.*, art. 262.

⁷⁴. Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 144.

sector más conservador del batllismo frente a Luis Batlle Berres -"lista 15"-, representante de la burguesía local que se había consolidado a raíz del desarrollo industrial que el país había vivido desde las primeras décadas del siglo. La institucionalización de la coparticipación de los partidos tradicionales permitió a los sectores más conservadores de ambos partidos unirse para detener el avance del reformismo que Luis Batlle pretendía seguir impulsando desde la presidencia, en caso de acceder nuevamente a ella. Por eso, aquellos sectores que durante tanto tiempo se habían opuesto al colegiado -como el herrerismo-, no vacilaron en apoyar las modificaciones propuesta al texto constitucional y aprobar el ejecutivo pluripersonal.

El primer Consejo Nacional de Gobierno que completó el período iniciado por Andrés Martínez Trueba estuvo integrado por cinco batllistas (Martínez Trueba, Rubio, Forteza, Alvarez Cina y Bruse), un blancoacevedista (Blanco Acevedo) y tres nacionalistas (Echegoyen, Roberto Berro y Vargas). Durante su gobierno se decretaron por unanimidad las primeras medidas prontas de seguridad⁷⁵ contra una huelga de los trabajadores de la salud; éstas fueron aprobadas por el parlamento por 92 votos contra 4 -socialistas y comunistas-, en marzo de 1952.

El papel desempeñado por los sindicatos en el proceso político uruguayo reviste características particulares. El primer intento organizativo de los trabajadores se dio en 1865 por los obreros de la imprenta. Paulatinamente fueron creándose otros sindicatos e incluso se realizaron varios intentos de unificación sindical que no pudieron concretarse sino hasta 1964.⁷⁶ Desde principios de siglo el movimiento obrero tuvo una participación activa -intensos conflictos obreros- en la concreción de la legislación laboral que se aprobó en el país. Su enfrentamiento con la dictadura en 1933 le permitió consolidarse y adquirir cierto grado de autonomía relativa. Aunque se realizaron varios intentos por controlar a los sindicatos -tanto por el gobierno como por los partidos tradicionales-, éstos lograron mantener su independencia. Sin embargo, hay que reconocer que los partidos

⁷⁵. Entre las funciones del Poder Ejecutivo la Constitución establecía que podía: "Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuentas, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan."

⁷⁶. En 1964 se crea la Convención Nacional de Trabajadores, CNT.

de izquierda que actuaron en el ámbito político uruguayo fueron incapaces de impedir que en los procesos electorales la masa trabajadora diera su apoyo a los partidos tradicionales. Los resultados de los procesos electorales en lo que se refiere a los partidos marxistas, no reflejaron en absoluto la creciente urbanización y la intensa industrialización que vivía el país. Comparando los censos de población realizados en 1908 y 1963 puede apreciarse el crecimiento de la población económicamente activa en el sector secundario.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

SECTOR	1908	1963
Primario	28.20	19.80
Secundario	20.10	27.70
Terciario	51.70	52.50
	100.00	100.00

El desarrollo de la industria fortaleció en buena medida el sindicalismo uruguayo, y las condiciones económicas favorables le permitieron llevar adelante una intensa lucha reivindicativa y un mejoramiento considerable del nivel de vida de los trabajadores.

En esos años (1940-48), el salario real aumentó de un índice 100 a 154, es decir que el obrero logró un poder adquisitivo igual a una vez y media del que tenía ocho años antes.⁷⁷

Pero en los inicios de la década del cincuenta se empieza a percibir un descenso en el poder adquisitivo de los trabajadores de este sector. En respuesta a las demandas planteadas por los distintos gremios se desata una fuerte represión que con la

⁷⁷. Jorge Landinelli, *El movimiento obrero y la crisis de Uruguay liberal*, Trabajo de Tesis, FLACSO, Sede México, 1978, p. 149.

implantación por primera vez en el Uruguay de las medidas prontas de seguridad -por el Consejo Nacional de Gobierno- inaugura una nueva etapa en la evolución histórica del país; a partir de entonces, el Estado benefactor irá dando paso a un Estado indiscutiblemente autoritario.

Desde principios de siglo la ampliación de las funciones del Estado multiplicó de manera notoria los puestos en la administración pública; después, el impacto de la crisis del 29 hizo crecer la importancia del empleo fiscal para solucionar el problema ocupacional. El sector privado y sobre todo la industria que se desarrolló y consolidó en ese período, fue incapaz de crear las oportunidades ocupacionales necesarias para absorber a las nuevas generaciones que ingresaban al mercado de trabajo. El sector industrial, eje dinamizador de la economía, no pudo por sí solo satisfacer las demandas ocupacionales de la sociedad; por eso, el empleo público creció desmesuradamente y se convirtió en un mecanismo eficaz -fundamentalmente en los períodos de bonanza económica-, para disminuir la desocupación en el país. La presencia de una importante masa de funcionarios públicos y el crecimiento del sector terciario que ello supone -política de distribución del ingreso propiciada por el modelo batllista de Estado-, serán claves para interpretar el proceso político de los años siguientes, cuando la crisis haga que los propietarios de los medios de producción exijan que se les respeten sus ganancias a costa de la pauperización de los grupos más débiles, en especial de la burocracia estatal.

El ingreso a la función pública se hacía por nombramiento directo, salvo en el caso de los bancos oficiales. En esa época no había muchas posibilidades de conseguir un empleo en el sector privado; pero, en el sector público, a través de los políticos interesados en mantener y aumentar su clientela electoral, se podía lograr un nombramiento directo.⁷⁸ La ausencia de requisitos especiales para ingresar a la administración pública y la heterogénea integración de los partidos tradicionales, permitió la distribución de esos puestos entre los distintos sectores sociales del país; así, mientras este sistema funcionó, logró integrar a todos los sectores de la sociedad lo que favoreció la gobernabilidad del sistema político uruguayo.

⁷⁸. Roque Faraone, *op. cit.*, p. 120.

Durante los 40' y 50' los partidos políticos jugaron un papel dinamizador en este proceso, lanzándose a la creación de empleos para asegurar su clientela electoral. A expensas del progreso económico que el país vivía, la burocracia se incrementó en forma desmedida. En 1959 se denunciaba en el Consejo Nacional de Gobierno que en el Ministerio de Obras Públicas había un portero por cada seis oficinistas y que la reorganización del Ministerio de Salud Pública en 1958 había permitido el ingreso de 1.449 funcionarios.⁷⁹ Para 1955 Carlos Quijano⁸⁰ da las cifras siguientes:

FUNCIONARIOS PUBLICOS

DEPENDENCIA	EMPLEADOS
Administración Central	85.500
Municipio de Montevideo	11.929
Municipios de Interior	7.000
Entes Autónomos	45.805
Frigorífico Nal. y Conaprole	6.198
otros organismos	1.100
TOTAL	156.532

En 1938 el país contaba con 58.000 empleados públicos, en 1955 éstos se calculaban en 156.532 y en 1959 en 193.800.⁸¹

Esta política de distribución de los cargos públicos permitió una relativa estabilidad política y social. La integración al sistema de casi todos los sectores de la sociedad, llevada adelante por las distintas fracciones de los partidos tradicionales, disminuyó en buena medida las tensiones sociales; pero, cuando la crisis se hizo sentir los partidos ya

⁷⁹. **Ibidem.**

⁸⁰. **Ibidem.**, p. 121.

⁸¹. **Ibidem.**

no pudieron disponer del empleo fiscal para lograr su clientela electoral, esto repercutió tanto en el ámbito social como en el político. El reparto de empleos públicos no fue el único mecanismo empleado por los partidos para atraerse el voto de la ciudadanía, el otorgamiento de pasividades -jubilaciones y pensiones- también fue utilizado. En 1955 la Caja de Industria y Comercio contaba con 45.470 jubilados y en 1959 la cifra se elevaba a 114.437; en la Caja Civil éstos pasaron de 11.810 a 26.756.⁸²

Se desvirtuó así lo que Batlle y Ordoñez planteaba al impulsar la estatización de los servicios esenciales, la creación de cargos públicos no se realizó con el objetivo de satisfacer las necesidades fundamentales de la población, sino, con el afán de los partidos de obtener un mayor número de votos⁸³ el día de las elecciones. Los políticos se convirtieron en verdaderos profesionales de carrera; por medio de regímenes especiales de retiro, de revaluaciones constantes de las jubilaciones, de pensiones para viudas e hijas -también revaluadas- y de la exoneración de todo gravamen para importar dos automóviles por legislatura y por legislador -ley de "colachatas"- se fue institucionalizando la corrupción administrativa en el Uruguay.

Como resultado de las elecciones de 1954 Luis Batlle Berres volvió al poder; la "lista 15" (colorada) logró superar a la fracción herrerista (blanca) que se había visto disminuida de manera considerable por la separación de Fernández Crespo. Pero, a Batlle Berres, que había logrado un sólido consenso hegemonizado por la burguesía industrial con el apoyo de los sectores medios fundamentalmente urbanos, le correspondió enfrentar el reto de la crisis económica en 1955.

Fue entonces cuando se cerró en el Uruguay el período de prosperidad económica, tranquilidad social y estabilidad política que abarcó desde 1904 hasta 1955 y que se caracterizó por constantes cambios constitucionales. Las diversas constituciones -1917, 1934, 1942 y 1952- aprobadas en este período fueron resultado de los distintos acuerdos que se lograron entre los dirigentes de los partidos tradicionales -blancos y colorados- con respecto a las reglas del juego político. La paz y la estabilidad que disfrutó el país en esa

⁸². **Ibidem.**

⁸³. Hay recordar el comentario que hacía Bobbio sobre el predominio del voto de intercambio sobre el voto de opinión en las democracias contemporáneas. Ver Capítulo I. 1.

etapa le valió a nivel internacional el nombre de la "Suiza de América"; así, se crea el mito del Uruguay.

6. EL CAMINO HACIA LA DICTADURA MILITAR

En Uruguay, el proceso autoritario se desarrolla entre 1955 y 1973. Con el fin de analizar detenidamente los acontecimientos más significativos y los principales actores involucrados en este proceso, veremos primero, la gestación de la crisis, luego, la agudización del conflicto, y por último, el ascenso de los militares al poder.

6.1 Gestación de la crisis política (1955-1968)

Para 1955 la ganadería se había estancado en los stocks de 1908 y los precios internacionales de su principal rubro de exportación -la lana- bajaron; además, se produjo la caída de la producción triguera y lechera, únicas actividades dinámicas del sector. Mientras que el 2.9% del total de los establecimientos -definidos como latifundios- cubrían casi la mitad (44%) de las tierras en explotación, el 11.6% de la superficie censada estaba ocupada por minifundios. A todo esto se unía el fin de la guerra de Corea y el descenso de las exportaciones en volumen y precio. Se producía así el estancamiento de sector primario en todos sus rubros.

Por otra parte, el crecimiento de la industria era lento. En la década 1945-55 se produjo una sostenida acumulación de capital en la industria que posibilitó la instalación y el funcionamiento de un parque industrial de importantes dimensiones. Pero a partir de ese momento se redujeron los niveles de inversión característicos del período inmediato anterior. El estancamiento industrial no sólo estuvo determinado por el agotamiento de la etapa sustitutiva sino también por el estancamiento agropecuario, la pérdida de dinamismo de la demanda externa y la baja de los precios internacionales.

En efecto no existe ya, como lo hubo en la ganadería, la posibilidad de transferir plusvalía hacia otros sectores nacionales ... Necesariamente, pues, los capitales acumulados en el interior del país deben circular hacia afuera, adscribiéndose al proceso de acumulación en el exterior. Por lo tanto el estancamiento inicia una

nueva etapa de dependencia financiera en la que los capitales nacionales son retenidos en el extranjero para su uso productivo.⁸⁴

La crisis de 1955 se reflejó también en la devaluación del signo monetario; el peso fue constantemente devaluado por diversos procedimientos para la adquisición de insumos fundamentales, mientras se incrementó el número de pesos por dólar que recibían los exportadores. Así, se desalentó la inversión industrial, creció la desocupación y se encarecieron los insumos para la agricultura. La alteración en la circulación de capitales por las condiciones de rentabilidad decreciente fue el corolario de la desaparición de oportunidades para nuevas inversiones; la dificultad para obtener ganancias en los sectores productivos desalentó la inversión de capital, creciendo la intermediación y la especulación.

En este marco se fueron desarrollando durísimas confrontaciones sociales y se inició un proceso de recomposición hegemónica del bloque en el poder. Los industriales que hasta ese momento usufructuaban el predominio político trataron de descargar el costo de la crisis sobre el sector primario; esto provocó la reacción de los sectores agroexportadores que se organizaron en la Liga Federal de Acción Ruralista para defender sus intereses. Esta estuvo orientada por Benito Nardone -"Chicotazo"-, quien inició su actividad política comentando por radio temas rurales y se convirtió rápidamente en el portavoz de las inquietudes de los pequeños y medianos productores del campo, afectados por la crisis. Al principio no apoyó en los procesos electorales a ninguno de los partidos; pero, en 1956 formalizó un pacto con el sector herrerista del Partido Nacional (blanco) que triunfó en las elecciones de 1958.

En esas elecciones el Partido Colorado fue derrotado -luego de casi un siglo en el poder- por el Partido Nacional (blanco), que votó unido por primera vez desde 1931 y contó con el apoyo de la Liga Federal de Acción Ruralista. El Partido Colorado y en particular el batllismo que había sido el representante de los sectores medios urbanos y de los grupos industriales, fue derrotado por los sectores fundamentalmente rurales y más reaccionarios del país. La coalición triunfadora representaba los intereses más conservadores del Partido Nacional -blancos-, a los terratenientes y a los grupos

⁸⁴ Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 164.

descontentos de los sectores medios rurales y urbanos. El nuevo gobierno impulsó una política económica que respondía a los intereses de los capitalistas rurales -anti-industrialista y anti-proteccionista-; procuró favorecer las exportaciones tradicionales y redistribuir el ingreso en beneficio de los sectores agroexportadores. En lo fundamental esta política consistió en atraer al capital extranjero, desnacionalizar los entes industriales, bancarios y de transporte, eliminar el sistema de protección a la industria, devaluar la moneda, limitar el crédito a la vez que incrementar los beneficios a la producción agropecuaria, abatir los ingresos por concepto de salarios, seguros sociales y jubilaciones, eliminar los subsidios a los artículos de primera necesidad, etc. El Estado comenzó entonces a ser concebido como mero juez y gendarme, para asegurar el libre juego del mercado.

Aunque es cierto que, "se puede excluir que las crisis económicas produzcan por si mismas acontecimientos fundamentales",⁸⁵ en el caso uruguayo la crisis económica fue una condición "sine qua non" en el proceso de gestación de la crisis política. Su primera manifestación se dio cuando termina la hegemonía colorada de 95 años de duración y asciende al gobierno el Partido Nacional. Su proyecto, favorable a los sectores agroexportadores trata de descargar el peso de la crisis sobre el pueblo, a través de la adopción de las "políticas de estabilización" aconsejadas por el FMI. Se trata de promover,

una restauración capitalista basada en la lucha contra la inflación, a la que quedaban asociados los objetivos de aumentar la producción y promover las exportaciones. A estos efectos se establecía la necesidad de mayor disciplina salarial, monetaria y fiscal. En una dirección más ligada a una 'reestructuración capitalista' se insistía en la búsqueda de una más eficiente asignación de recursos. Para ello se establecía el requisito de liberalizar el proceso económico, disminuyendo la participación del Estado y estimulando la inversión privada y extranjera. Por consiguiente se estableció la urgencia de permitir que los mercados, y no otras fuerzas, determinaran con mayor libertad lo que se debía producir, su cantidad, sus precios, los salarios pagados y las ganancias obtenidas.⁸⁶

⁸⁵. Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo*, Ed. Juan Pablos, México, 1975, p. 74.

⁸⁶. Samuel Lichtensztein, *Política y estrategia económica, en Uruguay: dictadura y realidad nacional*, Ed. Juan Pablos, México, 1981, p. 136.

Ahora bien, aunque el reajuste a nivel institucional y político comienza a manifestarse desde los inicios del proceso crítico, la complejidad del sistema socio-político hizo lento y difícil el tránsito hacia otra forma de funcionamiento. El Estado de Bienestar, sensible a las presiones de los grupos organizados muestra sus debilidades para encarar una situación crítica; a pesar de ello, en el Uruguay el reajuste de las relaciones de fuerza se abre paso lentamente.

Los sectores obreros, cuyas organizaciones se habían mantenido al margen de toda cooptación por los partidos tradicionales, inician y culminan un proceso de unificación y profundización de sus luchas. En 1956 se constituye la Comisión Coordinadora Pro Central Unica de Trabajadores, que inicia los trabajos para unir a las diversas centrales y sindicatos autónomos, y en 1964 se constituye la Confederación Nacional de Trabajadores -CNT- que convoca al Congreso del Pueblo en 1965.⁸⁷ A partir de entonces, el movimiento obrero adopta un programa que rebasa las reivindicaciones puramente económicas, proponiendo soluciones de carácter general.

La autonomía propia del movimiento obrero y las demás modalidades de su desarrollo en la fase corporativa, permitieron construir una respuesta de vocación nacional, 'general', que asociaba a la clase obrera con otras fuerzas sociales, en un movimiento que se reclamaba depositario y gestor de la continuidad de las tradiciones históricas democráticas.⁸⁸

Para mediados de los sesenta, la mayoría de los gremios integrantes de la CNT organizan a sectores de asalariados no productivos, que se ubican en los sectores medios del país; bancarios, empleados del Estado, maestros, profesores, universitarios, profesionistas, etc.

Frente a la irrupción de la crisis económica -que se identificó fundamentalmente con la gestión de la fracción batllista del Partido Colorado- la reacción de la sociedad

⁸⁷. En el Congreso del Pueblo se reúnen representantes de 707 organizaciones y a través de 1.376 delegados se involucran directa o indirectamente 800.000 personas. Jorge Martínez, *El Congreso del Pueblo*, en *Estudios* 36, julio-agosto 1965.

⁸⁸. Jorge Lanzaro, *Anotaciones sobre el desarrollo del movimiento obrero en el Uruguay, 1930-1968*, UAM-I, México, 1980, p. 28. (Reporte interno)

uruguay fue practicar el bipartidismo, optando por la alternativa que ofrecía el Partido Nacional (blanco).

La crisis de los partidos tradicionales se procesa casi cronológicamente, a la zaga de la crisis económico-social. Se expresa en las rotaciones electorales que desde 1954 exaltan alternativamente, para luego derribarlos con mayor estruendo, a los sucesivos gobiernos colorados y blancos. Al éxito de Luis Batlle en 1954 sigue en 1958 la victoria blanca. En ocho años, se desgastan y caen los gobiernos representativos de los dos grupos blancos. En 1966 vuelve el Partido Colorado al gobierno.⁸⁹

Analizando el proceso electoral de 1966 Massera destacaba la importancia del bipartidismo en el sistema político uruguayo; decía, "hay más de 100.000 votos que oscilaban entre los dos grande partidos. Son votos que se han emancipado del tradicionalismo pero no del bipartidismo".⁹⁰

Como la introducción del ejecutivo colegiado había coincidido con el inicio de la crisis, muchos políticos consideraban que la integración del ejecutivo impedía responder a ella de manera adecuada. Por eso, nuevamente se recurrió a una reforma constitucional. Así, a través de un pacto entre los sectores más conservadores de los partidos tradicionales fue posible en 1966 reformar la constitución. En ella se estableció un ejecutivo unipersonal, y se crearon el Banco Central y la Oficina de Planeación y Presupuesto para darle al ejecutivo un control directo sobre la economía. Se limitó la capacidad legal de organización y ejercicio de los derechos de los obreros, se disminuyó la capacidad de iniciativa parlamentaria y la vieja coparticipación en la administración de los sectores claves del país.

En el proceso electoral de 1966 triunfó el Partido Colorado, y el sistema político uruguayo retornó al ejecutivo unipersonal en la figura del General Oscar Gestido.

Un militar, sin trayectoria política, que hacía gala de honestidad y austeridad cuya gloria mayor radicaba en la eficacia demostrada en un breve pasaje por la

⁸⁹. Rodney Arismendi, *El año de Pacheco*, en *Estudios* 48, diciembre 1968.

⁹⁰. José Pedro Massera, *Seis meses de política nacional*, en *Estudios* 43, 1967.

administración de los ferrocarriles del estado y en la que logró en la conducción de la 'acción cívica' de las FFAA en ocasión de una inundación. La elección era sintomática, se recurría a un personaje ajeno al elenco profesional, cuyas dotes personales se hacían relucir más que su filiación colorada y que representaba el orden, la autoridad, la eficiencia y la honradez... la figura importaba más que el programa. Era el signo de la crisis de los partidos, la búsqueda del 'personaje' salvador y la expresión de un deseo de renovación que tenía, inocultablemente, un perfil conservador.⁹¹

Durante su presidencia se aplicaron nuevamente las "medidas prontas de seguridad". En el Uruguay no se podían aplicar las medidas fondomonetaristas sin suspender las garantías y derechos individuales. En este contexto comienza la modernización de la policía de Montevideo, adecuándola a la función represiva.

A pesar de que las tendencias autoritarias van permeando el ámbito político uruguayo, se mantiene un elevado nivel de gobernabilidad. El aumento en la participación electoral que a partir de 1958 no baja del 75%, expresa la reafirmación del consenso activo a las reglas del juego democrático y a sus valores esenciales, así como al bipartidismo, que obtiene en las cuatro elecciones de 1958 a 1971, respectivamente el 90%, 91%, 89.1% y 81.1% de los votos emitidos. Por tanto, la adhesión electoral resulta incuestionable. El esquema bipartidista se rompe recién en el proceso electoral de 1971. Hasta entonces la media de votación de los partidos de izquierda alcanza el 6.5%. Sin embargo se comienzan a percibir intentos por unificar a los partidos de izquierda, que luego pasarán a formar parte del Frente Amplio,⁹² así, la fusión de los sectores populares se desarrolla durante la crisis.

Pese al consenso, la crisis de los partidos tradicionales está en marcha y se expresa en su extrema fragmentación -en 1965 el Partido Nacional estaba dividido en 10 fracciones⁹³-. Sin embargo, la Ley de Lemas dilata la manifestación de la crisis de

⁹¹. Jorge Lanzaro, *Formas de estado y modalidad de gestión pública de la reproducción de la fuerza de trabajo en el Uruguay, 1930-1968*, UAM-I, México, 1980, pp. 50-51. (Reporte interno)

⁹². El Frente Amplio se crea en 1971.

⁹³. José Jorge Martínez, *Los partidos mayoritarios ante un nuevo período parlamentario*, en *Estudios* 33, febrero 1965.

representación. Con un electorado al que le cuesta optar fuera del sistema, el juego electoral bipartidista regido por la Ley de Lemas, plantea alternativas que limitan las opciones políticas. Así, el sistema vigente tiende a disimular -aunque cada vez menos-, la crisis de representación del sistema bipartidista.

Este proceso va propiciando una polarización hacia los extremos que afectará de manera directa a la clase política uruguaya, que basaban su poder en la multiplicidad de compromisos que propiciaba el esquema redistributivista del batllismo. Los sectores dominantes que no querían la perpetuación del poco eficiente y costoso Estado de Bienestar, tenderán a atender personalmente sus intereses políticos; mientras que los sectores dominados, en particular los grupos más organizados evitarán incluirse dentro de los partidos tradicionales, aglutinándose bajo una representación propia. Estas actitudes son expresión de la crisis de los partidos tradicionales y de la profunda crisis de representación en marcha.

A partir de entonces, los partidos tradicionales se ven impedidos de cumplir su rol de mediadores en el sistema político uruguayo. Esto ocurre en cuanto el estancamiento económico exacerba la presión de la sociedad sobre el sistema político en el sentido de que cumpla su función tradicional, resolver conflictos y establecer una gobernabilidad aceptable y hegemónica en el Uruguay.

6.2 Agudización del conflicto (1968-1971)

El período que abarca entre 1968 y 1971 se caracteriza por el enfrentamiento de los extremos socio-políticos movilizados; por un lado, los sectores sociales organizados sindical y políticamente, y por otro, los de la burguesía representados por un Poder Ejecutivo que elude todas las mediaciones políticas del sistema y sobre todo, a la clase política con asiento parlamentario. El Parlamento se vuelve la palestra donde se expresarán todos los antagonismos, y donde se procesará la crisis de hegemonía; sus vacilaciones ante la agresividad del Ejecutivo, reflejan las contradicciones de los sectores que habían liderado la instancia de desarrollo anterior. Si bien los diversos sectores parlamentarios reconocían que el modelo de acumulación estaba agotado, no estaban de acuerdo con la reestructuración propuesta por el capital -financiero, bancario y exportador-; ésta les quitaba su base de apoyo, cimentada en la capacidad redistributiva del Estado. Así, mientras que la fracción industrial, apoyó el nuevo proyecto económico,

la clase política que la había representado permaneció oscilante, sin sustento real y aferrada al modelo redistributivista que significaba su posibilidad de permanencia en el poder. La agudización de la crisis de hegemonía caracteriza esta etapa en el camino hacia una dictadura militar.

La confrontación se da entre los sectores dominantes -capitales bancarios, industriales y agropecuarios, progresivamente subordinados a la fracción financiera-, que impulsan el cambio hacia una reformulación de las reglas del sistema, en aras a imponer un programa económico antipopular; y los sectores dominados organizados políticamente. Más allá de los extremos, que plantean cambios en sentidos divergentes, hay un amplio espacio social y político de *statu quo*, disputado por las posiciones antagónicas.

La ofensiva de los sectores dominantes se da a través de un reajuste autoritario de los aparatos de gobierno y represión, con asiento en la asociación del Poder Ejecutivo, con la cúpula económico-financiera del país. La ambigüedad del comportamiento parlamentario, expresión de la crisis del sistema político tradicional, termina favoreciendo los planteamientos del Ejecutivo en el sentido de identificar su gobierno con la tradición, en oposición al "comunismo foráneo".

A raíz de la muerte del presidente electo Oscar Gestido, Pacheco Areco -figura política de segunda fila- accede a la primera magistratura. Lo enconado del movimiento popular y la desorganización del aparato de dominación, crea un espacio que va ocupando un Poder Ejecutivo desbordado en sus atribuciones, que sustituye rápidamente el dominio hegemónico por la dirección coercitiva del cuerpo social. El nuevo presidente sustituye en el gabinete a la clase política por empresarios -representantes de todas las "fuerzas vivas" del capital-. Miembros de la patronal bancaria, integrantes de los directorios de grandes firmas industriales, representantes de los sectores terrateniente y abogados de empresas extranjeras y monopolios internacionales, se incorporan al gabinete de Pacheco Areco.

El presidente gobierna en la práctica sin tomar en cuenta al parlamento y a los medios de representación tradicional, aunque al inicio no los ataca directamente. Gobierna bajo "medidas prontas de seguridad" y va progresivamente desconociendo los modos de funcionamiento de la democracia parlamentaria, marginando incluso al Poder Judicial. Apela constantemente a la represión del movimiento obrero y de los

Tupamaros,⁹⁴ al principio por intermedio del aparato policial, pero cada vez más introduciendo a las FFAA en la tarea represiva. Estas fueron llamadas primero para reprimir al movimiento sindical -lo que levantó resistencias en unas FFAA que contaban, al inicio del proceso, con oficiales formados en el liberalismo-, y desde fines de 1971, a dirigir la represión antisubversiva; ésta por basarse en su misma lógica, les resulta más familiar y legítima.

Pacheco Areco aglutinó a los representantes del nuevo proyecto económico, y a sectores significativos de las masas no organizadas. El discurso pachequista tiene similitudes con el discurso de los "decembristas" del pequeño Napoleón; la alocución que hace el presidente a la "nación", al "pueblo", ante quien se presenta sólo y como abandonado por los sectores organizados de la población -sindicatos que usan su capacidad de presión para revertir una situación difícil en su provecho sin perjuicio de los más desamparados-, logra eco entre los elementos atomizados de la sociedad uruguaya. Sus planteamientos son falaces, -"orden contra subversión, identificación de "nación" con Poder Ejecutivo-, el estilo paternalista, la política de "mano dura", logran eco en algunos sectores de la masa. Sobre todo la consigna del "orden", agitada en los momentos en que la escena ciudadana era conmovida por la constante movilización de las masas, logró aglutinar sectores que objetivamente estaban siendo perjudicados por la política económica del gobierno, como los industriales y comerciantes para el mercado interno, además de fracciones de las capas medias. Pero el discurso no hubiera bastado, si no hubiera tenido apoyo de los empresarios, del capital extranjero, de USA, de los gobiernos regionales y lo que es más significativo desde el punto de vista de este análisis, si no se hubiera dado la ineficacia del Parlamento, instancia de resolución de conflictos, fundamentalmente cuando se rompe el consenso sobre las reglas del juego.

Es en el parlamento donde se expresa la crisis hegemónica, traducida en crisis de representación de los partidos tradicionales. Aunque esta etapa se caracteriza por constantes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la política del Parlamento fue esencialmente ambigua. Desdeñó el recurso al juicio político del Presidente, que sin duda no hubiera resistido un ataque a fondo del poder representativo;

⁹⁴. El Movimiento de Liberación Nacional, Tupamaros, es un movimiento guerrillero (guerrilla urbana) que se crea a principios de los sesenta.

pero esta actitud ante un recurso legítimo nos remite a la indefinición de las mayorías que se atomizaban inmersas en la crisis partidista. Esa ambigüedad sustancial del Parlamento, a la vez que convenció a las fracciones más reaccionarias del nuevo bloque de que había "vía libre" para seguir adelante, fue percibida también por algunos sectores sociales, que empezaron a ver que las vías para la resolución de los conflictos, no pasaban por el Parlamento.

Esta etapa es conmovida por importantes movilizaciones sociales. Las dos vertientes mayoritarias del movimiento popular -el Partido Comunista, PC y el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, MLN-T-; presentan dos apreciaciones divergentes de la situación política y en consecuencia, tácticas y estrategias disímiles.

El Partido Comunista define la situación del país desde 1968, como de preparación o "acumulación de fuerzas", tratando de aglutinar fuerzas y progresar en la unidad de los diversos sectores del movimiento popular; se trata de evitar la confrontación decisiva inmediata, de rehuir las provocaciones del gobierno de Pacheco Areco, tendientes a producirla para destruir al movimiento obrero. Con base en las características de la sociedad uruguaya, consideraba que la construcción de una gran fuerza popular de cambio debería provenir de la fusión de las capas obreras con fracciones importantes de los sectores medios. Sitúa el primer paso hacia la revolución socialista en una instancia anti-imperialista, agraria y democrática, y no piensa que estén dadas las condiciones de crisis revolucionaria que hagan factible e indispensable la aplicación de la vía armada. Es decir la estrategia del PC es fundamentalmente moverse dentro del orden parlamentario.

El Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, por su parte, caracteriza la situación como "revolucionaria" y plantea como método la "guerra de guerrillas prolongada". Dos etapas se pueden distinguir en este movimiento, considerando las acciones que realiza: i) acciones publicitarias tendientes a minar las bases del sistema y a imponer su presencia política; ii) etapa superior de lucha (1969 a 1972) en que las acciones punitivas contra los sectores dominantes y su aparato represivo entran en contradicción con el objetivo de ganar a las masas.

En la primera logra movilizar favorablemente la opinión pública y arroja luz acerca de la corrupción reinante; en ese sentido, contribuye a crear conciencia y socavar las bases del sistema; la segunda que se inicia con la ejecución del agente de la AID Dan Mitrone, desencadena una serie de acciones y reacciones a la larga perjudiciales para el

MLN y el movimiento popular en general: en primer lugar, aterroriza a la sociedad uruguaya que, poco acostumbrada a la sangre, rechaza las acciones violentas; en segundo lugar, la lógica de guerra que de ahí en adelante preside sus acciones, encuentra respuesta en los únicos familiarizados con ella dentro del medio uruguayo: los integrantes de las FFAA. Estas no sólo se adecuan al desafío dándole respuesta,⁹⁵ sino que a partir de esta respuesta, la propia institución armada inicia un proceso interno, complejo que las transforma de elementos marginales al sistema, en un instrumento cohesionado y capaz de intervenir políticamente.

Podría entonces asumirse el juicio de que la derrota momentánea de las fuerzas populares y revolucionarias tuvo como causas principales los errores de interpretación del momento histórico y la dispersión táctico-estratégica de sus organizaciones de vanguardia, lo que posibilitó el agrupamiento de los sectores dominantes más reaccionarios y su supremacía en los órganos fundamentales del poder político, especialmente en las Fuerzas Armadas.

La actividad creciente de estas dos corrientes del movimiento popular culmina con la fusión de todas sus vertientes en el Frente Amplio, unidad de las fuerzas de izquierda que, pese a haber hecho su experiencia unificadora en pleno ascenso del autoritarismo representado por Pacheco Areco, no pudo lograr la convergencia táctica y estratégica de las fuerzas involucradas.

El movimiento sindical y popular, liderado por la CNT logra en esta etapa movilizar a diversos sectores sociales. Su acción se hace visible por movimientos huelguísticos que alcanzan una agudeza desconocida hasta el momento, por la repercusión popular que tienen. En 1968 se registraron 134 huelgas en organismos estatales, 130 en empresas privadas, 56 en institutos de enseñanza, 446 paros y ocupaciones de fábricas y 5 paros generales que afectaron a 500.000 obreros y empleados; cada conflicto (UTE, ANCAP, Bancarios, Frigoríficos, enseñanza, etc.) moviliza miles de personas; salen del reducto restringido a su ámbito más próximo de acción y copan las calles de la capital; algunos, por afectar a amplios sectores de las capas medias (bancarios), movilizan extensas masas de las mismas, que se asoman así a un mundo de solidaridad y protesta que hasta el

⁹⁵. La ofensiva tupamara de 1972 es respondida con prontitud y eficacia por las FFAA, que en pocos meses desmantelan al MLN.

momento les era ajeno. La política de congelación salarial impuesta por las "estabilizaciones" del FMI es resistida por el movimiento sindical con combatividad. En 1968, el Ejecutivo decreta la militarización de algunos gremios en lucha, lo que galvaniza la movilización sindical; esta medida se repitió muchas veces. Hubo gremios, como los de la Enseñanza Media, que realizaron en esta etapa un adiestramiento intenso en la práctica sindical, junto a la masa obrera. Su participación respondió fundamentalmente a la intervención estatal en un aparato ideológico de singular importancia en el país, el aparato educativo, a esas alturas totalmente atravesado por la crisis.

Otro aspecto contribuye a agudizar el conflicto sindical en el Uruguay posterior al 68; la supresión de las instancias negociadoras (Consejos de Salarios⁹⁶) donde se dirimían los conflictos sindicales y las reivindicaciones salariales, que tenían larga tradición y arraigo en el país. En 1968, se aprueba una ley de ordenamiento salarial; el gobierno de Pacheco Areco debió apelar permanentemente a las medidas prontas de seguridad para hacer que se cumpliera esta ley, resistida por los asalariados organizados. Sin embargo, el empleo permanente de la coerción logró reducir el salario real, y que se iniciara la expulsión de los trabajadores del Estado, que hasta entonces había sido verdaderamente inclusivo. Lo cierto es que, la supresión de las instancias negociadoras con el movimiento obrero tuvo un efecto inesperado, la politización de todos y cada uno de los conflictos, de manera que la práctica sindical aparece en esta instancia como una escuela de politización, aunque no en la medida suficiente, como veremos después.

A pesar de que el grueso del movimiento de masas se mantiene apegado a las formas tradicionales de lucha, se abren paso algunas que anticipan las movilizaciones de tipo insurreccional, perceptibles en,

la violencia creciente en las manifestaciones callejeras, donde estudiantes, obreros y pueblo enfrentaron físicamente a los cuerpos especiales de la represión; la extensión de las ocupaciones de centros de trabajo y estudio, a la que se sumaba generalmente el control obrero de los medios de producción y de los servicios fundamentales de la población; la progresiva implantación territorial de las

⁹⁶. Ver Capítulo II, nota 65.

movilizaciones populares (Juntas Vecinales del Congreso del Pueblo, Mesas Zonales de la CNT, Comités de Base del Frente Amplio, etc.).⁹⁷

En el proceso electoral de 1971 surge, como fruto de la convergencia de todas las fuerzas creadas en torno a la resistencia popular al proyecto de los sectores dominantes, el Frente Amplio. Reunidos en torno al programa de la CNT (reforma agraria, nacionalización de la banca y del comercio exterior, atención de las necesidades urgentes de los sectores populares y las clases pasivas), se reúnen todas las vertientes de la izquierda, el Partido Demócrata Cristiano, las fracciones escindidas de los partidos tradicionales (blancos y colorados) y el Movimiento 26 de Marzo, expresión visible y con finalidad electoral de los Tupamaros (aunque ciertamente no buscada por ellos, sino fruto de su éxito entre ciertos ámbitos del movimiento popular). Esta fuerza política ofrece una nueva alternativa frente al bipartidismo uruguayo, una alternativa fuera de los partidos tradicionales. Con una militancia cualitativamente diferente y masiva, con movilización real de prácticamente todos los votantes, esta nueva fuerza política se convierte para los sectores dominantes en una amenaza de proporciones incalculables, no solamente por su combatividad y la claridad de su programa, sino porque incluye al Partido Comunista y el apoyo Tupamaro. Ante el desarrollo progresivo y acelerado de las manifestaciones de la crisis económico-social, significaba una alternativa válida para los elementos de los sectores medios en disputa que fueran alcanzando progresiva conciencia de la situación. Pero, la inclusión en su seno del PC y de los Tupamaros (aunque velada), resultaba contraproducente en el sentido de lograr el apoyo de los sectores medios desorganizados -los organizados fueron incluidos por la lucha popular-, que portaban una ideología reformista, anticomunista y con profundo rechazo a las acciones sangrientas. Esta realidad permite explicar los resultados electorales de 1971.

La escalada represiva con que se respondió a la movilización popular en ascenso no incluyó al inicio, la eliminación de las reglas constitucionales del sistema. Más bien, con la convocatoria a elecciones en 1971 se trató de legitimar por la vía electoral la gestión llevada a cabo por Pacheco Areco.

⁹⁷. Victor Bacchetta, *Uruguay 1968-1973, Algunas reflexiones sobre la táctica y la estrategia del movimiento popular*, Aporte No. 18, Lund, Suecia. En Selva López, *Dos movimientos históricos de las FFAA uruguayas*, Trabajo de Tesis, FLACSO, Sede México, 1982, pp. 240-241.

En 1971 triunfó el Partido Colorado, y con apenas el 22% de votos y gracias a las "bondades" de la Ley de Lemas, resultó electo presidente, Juan María Bordaberry Arocena -por la fracción de Pacheco Areco. Sin embargo, la fracción que obtuvo mayor número de votos fue la de Wilson Ferreira Aldunate, candidato liberal del Partido Nacional (Blanco).

Los resultados electorales⁹⁸ de 1971 muestran que la sociedad uruguaya optó por una legitimación de las reglas del sistema. Además, en ellos se puede apreciar la baja votación obtenida por el Frente Amplio, que alcanza solamente el 18.8%. Sin embargo, el hecho de que el Frente Amplio haya logrado el 30% de votos en Montevideo,⁹⁹ prueba la quiebra del bipartidismo allí donde las posiciones polares se habían manifestado con más fuerza. Otro resultado del proceso electoral tiene que ver con un desplazamiento conservador del Partido Colorado, que se ha aproximado al capital financiero internacional.¹⁰⁰ Se visualiza también el acopio, por parte de la fracción mayoritaria del Partido Nacional o Blanco (Ferreira Aldunate), de las fracciones medias que abandonan al herrerismo -sector más conservador del Partido Nacional-. Además, se podría conjeturar que la fracción de Ferreira Aldunate representa ahora a los sectores que antes apoyaron al batllismo. Por último hay que mencionar el pasaje de fracciones minoritarias de los partidos tradicionales al Frente Amplio.

Sin duda, la forma como se fue desarrollando el proceso con posterioridad a 1971, incita a hacer conjeturas sobre la forma en que votó la sociedad uruguaya en aquella oportunidad; pero, hay que tener en cuenta que la gama de significados puede ser mucha y además, cambiante según las circunstancias. En general, podría deducirse que los uruguayos optaron por la alternativa menos riesgosa en términos de cambio; pero, esto no autoriza a pensar que la mayoría quería la dictadura, más bien nos pone en presencia de un centro que no encuentra hacia donde ir. Electoralmente, se pronuncia de acuerdo

⁹⁸. Los partidos tradicionales (blanco y colorado) obtuvieron el 81% de los votos en el proceso electoral de 1971, que contó con la participación electoral más elevada en la historia del país.

⁹⁹. Lo que significaba que podría eventualmente haber obtenido la Intendencia de Montevideo, el segundo puesto de elección más importante del país.

¹⁰⁰. Ya se examinó en este Capítulo, las fuerzas que representaba Pacheco Areco.

a la tradición, y frente a los hechos concretos, oscila alternativamente entre las posiciones antagónicas.

Todo hace suponer que más allá del apoyo al sistema democrático, las opciones planteadas a la masa electoral no satisfacían el sentir de las mayorías; eran opciones extremas, en un país inclinado a optar por los términos medios del reformismo. La masa no se casa ni con la política estabilizadora y represiva, que entraña el descenso de los salarios y el fin del Estado de Bienestar, ni con la alternativa popular, la cual pese a la moderación de su programa, no ocultaba la inclusividad del Partido Comunista y los Tupamaros.

6.3 Los militares al poder (1972-1973)

A partir de 1972 el parlamento se vio enriquecido con dos fuerzas decididas a ser oposición: la fracción del Partido Nacional que lideraba Ferreira Aldunate y el Frente Amplio. Su oposición conjunta al bloque oficialista hubiera puesto en grandes apuros al gobierno, pero ella era bastante difícil inicialmente y resultó imposible luego de la ofensiva Tupamara desencadenada a comienzos de 1972.

El apoyo de las masas aún encuadradas dentro de los partidos tradicionales, se volcó, luego del 14 de abril, del lado del gobierno; la ofensiva del MLN proporcionó al gobierno de Bordaberry, la única plataforma desde la que podía aspirar a ampliar las bases de apoyo de su régimen: la lucha contra la subversión. Así, se frustra la posible oposición conjunta del Frente Amplio y la fracción mayoritaria del Partido Nacional. Sólo el desborde de las FFAA, lograrían hacer tambalear la unidad antisubversiva forjada por la ofensiva tupamara.

A partir del decreto de "estado de guerra interna" -14 de abril de 1972- se producen los primeros enfrentamientos con el Parlamento y los Ministros. El primero se produce a raíz de la prisión de cuatro médicos del Sindicato Médico del Uruguay, cuya liberación fue decretada por la justicia militar y comunicada a la prensa por el Ministro de Defensa, Augusto Legnani y el Comandante en Jefe del Ejército, Gral. Florencio Gavina. La orden de excarcelación es resistida por los mandos del ejército, lo que provoca las renunciaciones del Ministro de Defensa y el pase a retiro de Gravina. Los parlamentarios reaccionan de manera diversa ante los desbordamientos de los mandos militares.

En octubre de 1972 el enfrentamiento entre el Parlamento y las FFAA se personaliza en la figura del Senador Amilcar Vasconcellos, convertido en fiscal de las FFAA ante los medios políticos y el pueblo. Representante de una fracción del partido colorado escindida del batllismo, Vasconcellos se considera el depositario de las tradiciones más puras de aquel movimiento y asume la defensa de los poderes constituidos ante la embestida de la fuerza organizada. No solamente da a publicidad y comenta en medios parlamentarios un documento secreto de circulación interna en las FFAA, donde se explicitan intenciones de pasar a desempeñar roles políticos por parte del colectivo castrense, sino que se dirige a la población uruguaya, alertándola acerca de los riesgos que corre el régimen constitucional. Allí advierte sobre el proceso de sustitución institucional de acuerdo a un plan preconcebido que se viene dando en el país. Llama la atención sobre el menoscabo del Ejecutivo y de los Ministros en que incurren las FFAA, delata la corrupción que significa,

sustituir a los organismos normales de la administración por quienes no teniendo facultades ni autoridad para ello la asumen por el sólo hecho de tener la fuerza en sus manos.¹⁰¹

Por último, termina haciendo un llamado a las masas, a las movilizaciones partidarias y al pueblo en general para defender las instituciones que están siendo avasalladas por el poder armado.

La apelación a las masas también se produce por parte del líder de la mayoría blanca, Wilson Ferreira, quien convoca a fines de octubre a una marcha sin símbolos partidarios, bajo el lema "Patria, Honradez y ley"; por su parte el Frente Amplio convoca para una manifestación el 31 de octubre. Todos parecían coincidir en que solamente la presencia del pueblo en la calle podría cambiar el curso del proceso que se estaba llevando a cabo. Pero esa presencia no se dio en forma masiva y constante, salvo por parte de los sectores organizados del pueblo a través de la CNT y el Frente Amplio. Los adherentes a los partidos tradicionales seguían fieles a su forma normal de actuar; más allá del acto electoral, la adhesión era laxa y la participación en cualquier otro tipo de

¹⁰¹. Amilcar Vasconcellos, *Carta al pueblo uruguayo*, citado en *Cuadernos de Marcha*, N° 68, Siete días que conmovieron al Uruguay, p. 16.

movilización era mínima, de modo que luego de estas manifestaciones aisladas, la masa centrista desapareció de la escena. No así la que ya había cobrado experiencia de movilización a través del intenso movimiento sindical y político desarrollado desde 1968 en el seno del CNT y a partir de 1971, en la militancia de la base frenteamplista. A la salida del acto electoral, el plan de la CNT consistía en,

detener con el movimiento de masas el curso fascistizante, aglutinar fuerzas lo suficientemente amplias como para derrotar a la oligarquía a cuyos intereses respondía el plan de los militares de derecha. Se trataba de desgastar a este gobierno de base popular efímera, defendiendo las libertades democráticas y evitar el golpe fascista a través de la unidad del pueblo.¹⁰²

A fines de 1972 las fuerzas armadas derrotaron a la guerrilla urbana; sin embargo, la represión de otros sectores de la sociedad civil continuó y los militares fueron asumiendo un rol político más importante, disminuyendo paralelamente el poder del presidente Bordaberry.

Los partidos tradicionales (blancos y colorados) no sólo no fueron capaces de detener el creciente poder político de los militares, sino que además, le brindaron el sustento legal necesario para continuar con la represión. El 10 de julio de 1972 el parlamento aprobó la Ley de Seguridad del Estado, otorgándole a los militares carta blanca para suspender las libertades civiles. Esta ley le dio a los militares la base legal necesaria para sustentar sus acciones durante casi 12 años, y fue constantemente citada por ellos en su esfuerzo por bloquear los intentos por juzgarlos o investigar las violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante su gobierno.

En febrero de 1973 los militares instalan el Consejo de Seguridad Nacional - COSENA-, para supervisar las decisiones del Presidente. Las respuestas a esta acción fueron confusas, fundamentalmente porque los motivos de los militares no eran entonces suficientemente claros. En dos comunicados los militares intentaron justificar su derecho al veto, asumiendo aparentemente una actitud populista y reformista, refiriéndose a la necesidad de discutir el tema de una reforma agraria y de otros cambios económicos. La

¹⁰². Enrique Rodríguez, *Uruguay: raíces de la madurez del movimiento obrero*, p. 156. En Selva López, *op. cit.*, p. 283.

confusión inicial respecto a qué tipo de régimen se pretendía instaurar llevó a suspender la huelga general que se tenía planeada. Más tarde se supo que el comunicado no reflejaba la opinión dominante entre los militares.

7. LA DICTADURA MILITAR

El régimen de excepción uruguayo -1973 a 1985- se puede dividir en tres períodos. El primero (1973-1976), se caracteriza por la suspensión de todas las actividades políticas; los partidos de izquierda fueron disueltos o perseguidos y los partidos tradicionales suspendidos. En el segundo período (1977-1980), los militares definen un cronograma de institucionalización; con base en una concepción de democracia tutelada y excluyente, en 1980 plebiscitan un proyecto de Constitución. El tercer período (1981-1985) comienza con la derrota del proyecto constitucional propuesto, y coincide con el inicio del proceso de transición hacia la democracia. A raíz del plebiscito se abrió el debate sobre el proyecto propuesto por los militares, lo que permitió una cierta recomposición de la actividad política, y un espacio para la de constitución de amigos y de enemigos.¹⁰³

El 27 de junio de 1973 Bordaberry disolvió la Asamblea General y designó un Consejo de Estado integrado por 25 políticos -no muy destacados-; inmediatamente le dio a la policía y a las fuerzas armadas poder para tomar las medidas necesarias para asegurar el desenvolvimiento normal de los servicios públicos. A partir de ese momento se estableció en los hechos, una dictadura cívico-militar. En este contexto, la CNT convocó a una huelga general para protestar contra las acciones de gobierno, que duró dos semanas; el régimen respondió atacando de manera directa a la CNT, al partido Comunista y a la mayoría de las organizaciones de izquierda.

Aunque los Tupamaros habían sido, a finales de 1972, derrotados, los militares continuaron extendiendo su control en las actividades políticas. Los partidos tradicionales fueron también suspendidos después que se disolvió el Poder Legislativo. Durante los siguientes tres años el régimen autoritario se caracterizó por solucionar los problemas de seguridad nacional, aunque hubo mucho desacuerdo e improvisación en la creciente dominación militar. Las fuerzas armadas crecieron en cuanto a su tamaño y en recursos.

¹⁰³. Al decir de Carl Schmit. Ver Capítulo I, 3.

De 21.500 miembros en 1965 pasaron a 64.000 para 1978; y sus recursos significaron para 1979 el 44% del gasto del gobierno central.

En junio de 1976 después de rechazar la propuesta de Bordaberry de abolir de manera definitiva a los partidos políticos, los militares lo obligaron a renunciar y asumieron el control total del país.

Durante los siguientes ocho años los militares crearon lo más cercano a un estado totalitario. La escasa dimensión geográfica, la reducida población y la falta de una oposición organizada¹⁰⁴ le permitió a los militares establecer un sistema de control eficiente sobre la vida de cada uruguayo. Recurriendo al miedo y al terror el Estado empleó la represión preventiva. Cada ciudadano fue clasificado por los militares de acuerdo con sus preferencias políticas en las categorías siguientes: A, B o C. Los clasificados en la categoría C, fueron despedidos de los empleos públicos y no se les permitió salir del país, mientras que los clasificados como A, fueron considerados leales al sistema; la mayoría de los uruguayos fueron clasificados en las categorías B y C.

Miles fueron detenidos, encarcelados y frecuentemente torturados bajo la mera sospecha de que eran miembros de una organización subversiva. Amnistía Internacional estima que por lo menos uno de cada cincuenta uruguayo estuvo preso al menos por un breve período. Muchos pasaron entre 10 y 15 años en prisión, hasta que Sanguinetti¹⁰⁵ los liberó. Los militares en Uruguay no realizaron tantos asesinatos como en Argentina y Chile, pero practicaron constantemente la tortura para controlar a la población. Ahora bien, a pesar de que los muertos durante la dictadura no pasan de algunos cientos, el Uruguay tuvo durante esa época el porcentaje más alto de presos *per capita* en el mundo.

En 1977 los militares comenzaron a difundir su plan de reformas políticas, sociales y económicas. Intentaron reestructurar el sistema político eliminando las libertades que había posibilitado el crecimiento de la izquierda, limitar la autonomía de la universidad y reducir el papel proteccionista del Estado en la economía. Ante estas medidas las fuerzas armadas se dividieron entre nacionalistas y neoliberales, y aunque la mayoría era

¹⁰⁴. Todos los partidos políticos incluso los tradicionales (blancos y colorados) estaban proscritos.

¹⁰⁵. Julio María Sanguinetti es el primer presidente electo -en 1985-, una vez que concluye la dictadura militar.

neoliberal, debieron enfrentar una fuerte resistencia de los nacionalistas a la privatización y al crecimiento de las inversiones extranjeras.

A partir de 1977 los militares comienzan a buscar la forma de permanecer en el poder sin recurrir al Estado de excepción; para ello difunden un cronograma para retornar a la democracia. Con esa intención se propuso una reforma constitucional que se sometería a votación en 1980; en ella se institucionalizaba la participación política de las fuerzas armadas, se prohibían los partidos de izquierda, se reconocía el derecho de huelga sólo en el sector privado y se permitía la intervención de las fuerzas armadas cuando éstas lo considerasen necesario. Además se abolía el doble voto simultáneo y la representación proporcional.

Los militares montaron una campaña impresionante para promover la nueva constitución. Su decisión de someterla a un plebiscito no se ha estudiado en profundidad, pero refleja una apreciación errónea, respecto al consenso que tenía el régimen y a sus posibilidades de legitimarlo. Diversos estudios indican que el gobierno gastó aproximadamente 30⁹ millones de dólares en esa campaña. El intento militar por institucionalizar su proyecto fue derrotado en un proceso electoral que se realizó en 1980. Con 57% de votos en contra, los uruguayos rechazaron la propuesta de un estado de seguridad nacional. Este resultado dio inicio a un largo proceso de negociación¹⁰⁶ que culminó en 1984.

En Uruguay los militares fracasaron en su intento de reestructurar la economía y el juego político; sólo lograron suspender la participación de los partidos y los procesos electorales. La dictadura militar uruguaya provocó la politización de las fuerzas armadas y la ruptura de la relación que tradicionalmente había existido entre los militares y el gobierno; pero además, nos legó la experiencia de la represión, del miedo y del terror, lo que formará parte de la cultura uruguaya por generaciones.

8. ORGANIZACIÓN DEL CONSENSO

Durante más de cincuenta años los uruguayos consideraron sus instituciones democráticas como únicas en América Latina. Si esto implicaba un tipo superior de organización política, el golpe de Estado de 1973 lo desmintió de manera rotunda. Sin

¹⁰⁶ . Proceso que se analiza en el Capítulo IV.

embargo, si por único se entiende que el proceso histórico que llevó a la institucionalización de una democracia liberal en Uruguay fue diferente al de otros países del continente, esto es, sin duda cierto.

El proceso de institucionalización democrática en Uruguay no puede ser explicado sólo por argumentos económicos. A comienzos del siglo, el país tenía al igual que los otros países de la región, una economía basada en la exportación de productos primarios. La concentración de la tierra en grandes latifundios era una señal de que los terratenientes gozaban de un gran poder económico. Pero en Uruguay, esta dominación económica de los dueños de la tierra no se expresó en el ámbito político. Los grandes productores rurales no gozaron de un período de control del Estado que les hubiera permitido consolidarse como fuerza hegemónica.

Fue sobre la base de una sociedad altamente urbanizada que Batlle logró, en los inicios del siglo XX, la consolidación del orden político. Pero, un orden político estable y consensual no podía sustentarse sólo en un acuerdo de los sectores dominantes, debía también incorporar a otros sectores de la población.

El batllismo temprano¹⁰⁷ representó en este sentido un momento crucial en la constitución de identidades en la formación política uruguaya. Legislación laboral, beneficios sociales y los mecanismos tradicionales de adjudicación de empleos y favores personales, en un tiempo en que las identidades clasistas estaban apenas emergiendo, hicieron de la ciudadanía y la clientela las principales formas de identificación política para los trabajadores.¹⁰⁸

La institucionalización de la democracia liberal en Uruguay, presenta diferencias tanto con los otros países de América Latina,¹⁰⁹ como con los países europeos.¹¹⁰ El

¹⁰⁷. Panizza denomina al período de José Batlle y Ordoñez, "batllismo temprano", para distinguirlo del período de Luis Batlle al que llama "batllismo de la posguerra". Francisco E. Panizza, **Uruguay: Batllismo y después, Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista**, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.

¹⁰⁸. **Ibidem.**, p. 198.

¹⁰⁹. El liberalismo en América Latina fue el lenguaje político de oligarquías rurales y urbanas.

¹¹⁰. El liberalismo en Europa fue la ideología de una burguesía industrial en ascenso.

proceso de ampliación del espacio político, desde los límites del liberalismo -excluyente- a la democracia política -inclusiva- no fue gradual.

En el Uruguay, el proceso de democratización fue el resultado de la compleja relación entre las protestas armadas de los caudillos rurales del Partido Nacional por una parte, y por la otra, de la acción estatal del partido de gobierno bajo el liderazgo de Batlle.¹¹¹

El Estado uruguayo jugó un papel original, fue un espacio institucional de alianzas y compromisos entre los diferentes sectores sociales. Así, desde los inicios del proceso de institucionalización, la ampliación del orden político permitió que se desdibujara la división entre el Estado y la sociedad civil.

Ahora bien, este batllismo -temprano- produjo además un discurso político original, y tuvo como punto de partida el liberalismo; pero sólo como punto de partida.

El discurso de Batlle fue liberal en cuanto constituyó al individuo-ciudadano en actor político. Lo fue también por el acento que puso en cuestiones tales como "legalidad", "libertad" y las ideas de "progreso" y "racionalidad". Sin embargo se apartó del liberalismo tradicional en áreas tales como la intervención estatal en la esfera económica, la legislación proteccionista y el apoyo a elementos de democracia directa. También democratizó el principio racionalista al hacerlo atributo de la población en general y no sólo de una élite ilustrada.¹¹²

Batlle utilizó los elementos ideológicos del discurso liberal del siglo XIX para ampliar los espacios políticos de los sectores populares. Pero, fue también ambiguo en cuanto cristalizó aspectos importantes del orden político tradicional y de las relaciones sociales subyacentes.¹¹³

¹¹¹. Francisco Panizza, *op. cit.*, p. 198.

¹¹². *Ibidem.*, p. 199.

¹¹³. Hay que recordar que una de las principales críticas que se le hace a José Batlle y Ordoñez es que no cambió con su política la situación del campo.

Lo que caracterizó al batllismo como verdadera fuerza hegemónica fue su capacidad para incorporar otras fuerzas políticas y sociales a las estructuras institucionales y modalidades discursivas que comandaba.¹¹⁴

En el ámbito político esta incorporación, incluyó a todos los sectores -incluso a los sectores conservadores de los partidos tradicionales-, y se basó en formas de representación política que permitieron su integración en el Estado. En cuanto a lo social buscó mejorar la situación económica de los sectores populares, sin lesionar los intereses de otros sectores sociales.

El orden social que emergió de esta doble estrategia política y social puede ser caracterizado, incorporando un término propio del análisis del discurso, como 'un sistema de puras diferencias'.¹¹⁵

Los acuerdos institucionales entre los partidos tradicionales parecían en la posguerra asegurar la estabilidad política y evitar polarizaciones sociales en el Uruguay. Pero, en los años siguientes, estos acuerdos demostraron ser, como dice Panizza, "un modelo estático de consenso".

El Estado uruguayo de posguerra fue una estructura de poder fragmentada sin capacidad para articular más que un compromiso mecánico crecientemente precario entre fuerzas sociales en conflicto.¹¹⁶

Un sistema democrático de partidos deben ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre alternativas reales, diferentes.¹¹⁷ Esto implica que los electores deben poder escoger entre diversas alternativas o propuestas políticas, económicas y sociales. Aparentemente, tomando en cuenta el número de candidatos y listas que se postulaban,

¹¹⁴. Francisco Panizza, *op. cit.*, p. 199.

¹¹⁵. *Ibidem.*, pp. 199-200.

¹¹⁶. *Ibidem.*, p. 200.

¹¹⁷. Ver Bobbio, Capítulo I.

el sistema de partidos uruguayo ofrecía a sus electores diversas alternativas de elección. Pero, la legislación electoral vigente, que permitía la acumulación de votos por lema - partido-, indica todo lo contrario; el voto que se emitía a favor de un candidato podía terminar beneficiando a otro, de ideas completamente opuestas. Así, los partidos tradicionales al incorporar intereses políticos y sociales divergentes perdieron capacidad para actuar en período de crisis.

Las relaciones de tipo clientelístico, tan extendidas en el período de posguerra, también contribuyeron a erosionar la capacidad transformativa del sistema de partidos, en cuanto tendía a privilegiar la satisfacción de demandas individuales y de corto plazo en perjuicio de transformaciones colectivas de largo plazo, llevando últimamente a una creciente pérdida de la unidad relativa del Estado.¹¹⁸

Ahora bien, también el batllismo de posguerra produjo un discurso.¹¹⁹ A través de él, trató de distanciarse de los estancieros, y de destacar su papel de encargado de mantener el orden social.

No puede, en cuanto tal, caracterizarse como un discurso reaccionario: Luis Batlle puso en sus discursos un énfasis en la justicia social que raramente se encuentra en el de sus sucesores. Fue, sin embargo, un discurso conservador, en el sentido específico que consideró un programa de reformas controladas como la mejor manera de preservar el orden social y esto último como el principal objetivo del gobierno. La metáfora tantas veces repetida por Luis Battle de 'unirse a la revolución para guiarla' y sus advertencias a los estancieros sobre la relación entre orden (que en definitiva, como acusarían los Tupamaros era 'Su orden') y bienestar social, son claves para entender el discurso de quien permanece hasta hoy como el líder Colorado más importante de la posguerra.¹²⁰

¹¹⁸. Francisco Panizza, *op, cit.*, pp. 200-201.

¹¹⁹. Se hace referencia al discurso de Luis Batlle Berres.

¹²⁰. Francisco Panizza, *op, cit.*, p. 201.

A partir de 1955 la economía uruguaya entra en crisis, crisis que no se puede entender sino considerando las relaciones políticas existentes. Un sistema democrático no se caracteriza sólo por sus instituciones representativas sino también por sus resultados; la legitimidad y el consenso no dependen de manera exclusiva de la naturaleza representativa de quienes toman las decisiones sino también de su habilidad para promover el bienestar social. En este sentido, una democracia que produce miseria para el pueblo resulta indefendible.

Pacheco Areco, pasando por encima de la maquinaria partidaria e imponiendo un gobierno personalista y autoritario, e ignorando al Parlamento, trató de romper los bloqueos políticos y el estancamiento económico. Se aprovechó de la polarización política que se produjo por el enfrentamiento con los Tupamaros para centralizar el poder en su persona, aunque no intentó transformar al sistema de partidos, sino subordinarlo al ejecutivo.

Pero, los militares y los Tupamaros, rompieron con la tradición democrática uruguaya.

Desde posiciones políticas opuestas, ambos discursos compartieron elementos comunes. Ambos fueron vanguardistas, en cuanto consideraban su acción como guiada por un conocimiento de la realidad social 'esencial' (definida en forma distinta en cada caso) largamente ignorada por la población. Ambos discursos rechazaron las instituciones políticas como meras 'apariencias' que ocultaban a la población las cuestiones sustantivas de opresión socio-económica (Tupamaros) y la corrupción política (FFAA).¹²¹

Las fuerzas armadas, a pesar de su victoria militar, fracasaron completamente al buscar el apoyo de la sociedad uruguaya, necesario para consolidar su proyecto.

Finalmente,

en el Uruguay, la imposición de un nuevo orden económico capaz de resolver, en cualquier sentido, la larga crisis económica suponía como pre-condición la

¹²¹ Ibidem., p. 203.

reestructuración del viejo orden batllista, del cual los dos partidos tradicionales habían sido actores fundamentales. En el período de posguerra ello se hizo evidente, en cuanto el sistema político funcionó cada vez más en base a compromisos parciales de corto plazo en perjuicio de políticas de largo alcance. La fragmentación del poder y recursos estatales entre fracciones y clientelas políticas resultó en un sistema de equilibrio que sólo podía perpetuar su propias condiciones de existencia. Al pretender representar todos los intereses (no ciertamente en igual grado de importancia), es decir la 'voluntad de todos' y no la 'voluntad general', los partidos tradicionales perdieron la capacidad de ser agentes de cambio consensual y legítimo aún en un sentido conservador. Los antagonismos políticos que tan cuidadosamente se trataron de evitar durante la vigencia de la formación hegemónica que llamamos el 'Uruguay Batllista' surgieron cada vez más abiertamente dentro y fuera de la formación política. Luego de varios años de progresivo deterioro institucional esto llevó, como en otros países de América Latina, a la quiebra del orden constitucional.¹²²

¹²² Ibidem., p. 204.