

Carlos Moreira\*

## **PROBLEMATIZANDO LA HISTORIA DE URUGUAY: UN ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO, LA POLÍTICA Y SUS PROTAGONISTAS**

EL OBJETIVO DEL PRESENTE TRABAJO es presentar una reflexión sobre las relaciones entre el Estado, la política y sus protagonistas en el Uruguay contemporáneo, a partir de poner en cuestión la idea convencional que sugiere que en esta sociedad la confrontación o violencia política entre actores ha sido inexistente y/o poco relevante, y que actores distintos a los partidos políticos carecen de significación.

El trabajo se divide en tres partes y un epílogo. En primer lugar, se realiza un recorrido histórico por la evolución del Estado uruguayo, proponiendo una estructura de tres grandes épocas consolidadas y dos etapas de transiciones. En segundo lugar, se presenta a los protagonistas de la dinámica estatal y política uruguaya para las épocas consolidadas, es decir, para aquellos momentos en que las reglas del juego funcionaron afianzadamente. En tercer lugar, se interpreta el papel de los actores en las etapas de transiciones, entendidas como aquellas donde se definieron las reglas del juego. Por último, se dedica el apartado final a las conclusiones del trabajo, a modo de reflexión acerca de las características de la época actual.

\* Politólogo. Director de FLACSO Uruguay.

## EL ESTADO URUGUAYO: ÉPOCAS CONSOLIDADAS Y ETAPAS DE TRANSICIONES

El Estado en Uruguay ha jugado un papel tan preponderante que hay quienes sostienen que, habiendo sido anterior al colono y contemporáneo del ganado, en la época colonial fue el Estado (español) el que fundó a la sociedad civil en la Banda Oriental (Barrán y Nahum, 1984; Nahum, 1993). La presencia del imperio español fue determinante para el triple legado que la época colonial dejó como sello distintivo al Uruguay independiente: un país al mismo tiempo pradera, frontera y puerto (Reyes Abadie et al., 1966).

Lograda la independencia del dominio español y portugués tras la decisiva intervención inglesa, la Banda Oriental se separó de las Provincias Unidas para intentar transformarse en un Estado independiente. De esta manera, desde su creación formal en 1830 hasta 1876 el proto-Estado uruguayo estuvo caracterizado por límites territoriales permeables, carencia de monopolio de los medios de coerción, injerencia extranjera, déficit de legitimidad y aluvión migratorio en un país vacío.

Esta época de inestabilidad y guerras civiles abrió paso a una etapa de transición cuando, en el último cuarto del siglo XIX, el Estado uruguayo siguió un proceso de lenta emergencia con el militarismo modernizador inaugurado en 1876 con la dictadura del coronel Latorre, quien se propuso –ni más ni menos– “organizar lo que está desorganizado” (Machado, 1972). Sus sucesores militares (con los partidos Colorado y Nacional o Blanco influyendo tras el telón) continuaron su obra y, para cuando los partidos políticos volvieron a tomar el control institucional del país en 1890, el Estado uruguayo estaba siendo transformado en el sentido de la modernización capitalista: la reforma educativa, la delimitación de la propiedad con el alambramiento de los campos y su protección con la organización del Poder Judicial, la aprobación del Código Rural, el ejército profesional y el desarrollo de las comunicaciones (ferrocarril, telégrafo, etc.) fueron algunos de los legados.

En 1904 culminó el proceso de construcción del Estado al caer derrotado el caudillo nacionalista Aparicio Saravia quien, con un movimiento propio del siglo anterior, pretendió cuestionar la irresistible tendencia histórica al monopolio de la coerción que sobre un territorio con fronteras nacionales representaba el Partido Colorado. En otras palabras, el nuevo siglo trajo una sociedad civil débil y un Estado como única instancia capaz de transformar el invento del *Foreign Office* inglés en un país.

A partir de allí se inicia una nueva época, con José Batlle y Ordóñez (quien gobernó entre 1904-1907 y 1911-1915). Y fue con el batllismo que el Estado adquirió “un papel activo y decisivo”, a través de dos grandes olas estatizadoras: la primera entre 1911 y 1912, y la segunda

entre 1928 y 1933. Ambas implicaron la creación de la mayor parte de las empresas públicas uruguayas: el Banco de la República y el Banco de Seguros del Estado en 1911, el Banco Hipotecario del Uruguay en 1912, el Frigorífico Nacional en 1928, la Usina y Teléfonos del Estado (UTE) en 1931 y la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) el mismo año (Frega y Trochón, 1991). En cuanto a la legislación social, fue durante la fase conocida como del “impulso” del primer batllismo (Real de Azúa, 1964), entre 1904 y 1916, que se promulgaron las principales leyes: ley de ocho horas, sábado inglés para el comercio, ley de la silla, semana de seis días de trabajo para obreros industriales, reglamentación de los despidos, prohibición del trabajo nocturno en las panaderías, descanso semanal obligatorio, seguro de desempleo, vivienda y comida a todo indigente, retiros y pensiones, ley de jubilaciones, etc. Si tomamos en cuenta que en este período también se promulgaron la serie de leyes que ampliaban los derechos políticos (como el sufragio universal masculino y la representación proporcional), parece justificarse la llamada excepcionalidad del país en el contexto latinoamericano, al combinar el batllismo tempranamente un Estado de Bienestar con la democracia política.

En 1916, la convocatoria a la elección de una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución de 1830 fue la ocasión para que el electorado se expresara plebiscitariamente sobre las reformas. En la primera vez que se aplicaba el sufragio universal masculino, el resultado electoral fue interpretado como un castigo del electorado al radicalismo reformista batllista. Vendría así el llamado “Alto de Viera”, en honor al presidente, que llamó a enlentecer el ritmo de las reformas para satisfacción de los sectores conservadores. Al “impulso” siguió su “freno”, según la lúcida expresión de Real de Azúa (1964).

Se suele situar en el golpe de Estado de Gabriel Terra, en 1933, el momento de quiebre de la euforia de los años veinte, el despertar de la “Suiza de América”, el fin del primer batllismo. Sin embargo, aunque inicialmente se pensó en una reacción conservadora, lo cierto es que se dio continuidad a muchas de las tendencias reformistas: el sistema educativo se mantuvo sin cambios, se crearon el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional de Vivienda, el Consejo Económico y Social (de carácter corporativo) y el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. Luego del golpe “bueno” de Baldomir, en 1942, que restauró el funcionamiento democrático, el batllismo vivió la primavera de la segunda posguerra. En esta variante, el neobatllismo desarrolló la industrialización por sustitución de importaciones y las políticas distributivas apoyadas en los excedentes del comercio exterior, cimentando la época conocida como “el Uruguay feliz”. A su vez, el sistema político vio la fuerte irrupción de empresarios y sindicatos

como grupos de presión sobre el Estado, en paralelo con la actuación de los partidos tradicionales.

A mediados de los años cincuenta, se inició una etapa de transición cuando el neobatllismo dio señales de agotamiento debido a causas externas (caída de los precios de los productos primarios) e internas (estancamiento ganadero y agrícola de antigua data, industrialización bajo protección estatal y para un mercado interno demasiado pequeño). Así, las demandas de los diferentes sectores sociales encontraron un Estado sin recursos en el contexto de una economía que tendrá crecimiento nulo durante las próximas dos décadas. La crisis del modelo batllista en los años cincuenta fue el prólogo del Uruguay violento de los sesenta y setenta, que culminó con el golpe de Estado de 1973.

Durante la dictadura cívico-militar (1973-1985), se inició una nueva época que llega hasta nuestros días. Si bien los militares no realizaron cambios sustanciales en la estructura estatal, impulsaron una apertura económica y procesos de liberalización y desregulaciones que en los hechos significaron el comienzo de la fase posbatllista del Estado uruguayo. Iniciada la transición a la democracia con el triunfo del Partido Colorado, durante el gobierno del Sanguinetti (1985-1999) se continuó con la política de apertura económica iniciada por los militares, acompañada de un control estricto del gasto público y utilizando reiteradamente el veto hasta dejar al Parlamento en un papel apenas nominal. El objetivo fue lograr el equilibrio presupuestal y, en contraste con la tradición universalista del Uruguay feliz, comenzaron a aplicarse programas sociales selectivos dirigidos a los sectores más pobres de la población (Filgueira, 1995). En 1990, con la llegada de Lacalle, del Partido Nacional, a la Presidencia de la República, el tema de la reforma del Estado comenzó a tener una firme presencia en el discurso público. Los propósitos gubernamentales dirigidos a privatizar las empresas públicas se convirtieron en un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento. Dado que el sector gobernante no tenía mayoría parlamentaria, este proyecto sufrió diversas modificaciones fruto de las transacciones para lograr tal mayoría, que derivaron en la aprobación parlamentaria de dos leyes, bajo las denominaciones aceptadas de Ley de Puertos y Ley de Empresas Públicas. Puestos en marcha por diversos sectores políticos y sociales los mecanismos constitucionales para la realización de una consulta popular, la citada Ley de Empresas Públicas fue parcialmente derogada con el plebiscito de noviembre de 1992 y ello obligó a iniciar una vía de reforma empresarial en el marco del aparato estatal (Moreira y Narbono, 1998). Con el retorno del Partido Colorado a la senda del triunfo electoral, se inició el segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000) y la transformación del Estado adquirió un nuevo impulso y globalidad sumida en un frenesí reformista que

incluyó dimensiones decisivas del quehacer nacional como la seguridad ciudadana, la seguridad social, la educación pública, el régimen electoral y el sistema de energía eléctrica. La administración del presidente Jorge Batlle (2000-2005) continuó con el proceso de desregulación y transferencia de actividades al sector privado, y finalmente, el gobierno de Tabaré Vázquez iniciado el 1 de marzo de 2005, prepara para 2007 una ofensiva reformista según las principales líneas y objetivos de la reforma administrativa iniciada en 1996, que consolidará la tendencia al retiro del Estado de una serie de actividades decisivas para la sociedad y reforzará su papel como regulador del mercado. En síntesis, Uruguay vive una época posbatllista y desde hace tres décadas tiene lugar un proceso de transformaciones sin pausas que impulsa al pesado Estado uruguayo a ir mutando silenciosa y (quizás) originalmente, dejando atrás el modelo desarrollista.

### **LOS PROTAGONISTAS DE LAS ÉPOCAS CONSOLIDADAS: PARTIDOS POLÍTICOS Y CORPORACIONES**

La democracia y sus actores han seguido un camino largo y sinuoso en la historia de Uruguay, desde la independencia a nuestros días. En el siglo XIX, las divisas tradicionales colorada y blanca, conformadas por grupos de gauchos tras sus caudillos en permanente guerra civil, marcaron a fuego la política local. Luego de la modernización militarista-colorada del último tercio del siglo XIX, entre 1904 y 1958 el modelo batllista (combinando democracia y bienestar) fue la gran institución-marco para los uruguayos. Presentada en la historiografía tradicional como una construcción intencional de José Batlle y Ordóñez, sin embargo, recientemente diferentes perspectivas reflejan la saludable intención de hacer historia política tomando en cuenta el papel protagónico de los partidos políticos o las corporaciones, según se trate de la hipótesis partidocéntrica o corporativa, respectivamente.

Para los primeros, el país es un caso de Estado de partidos, es decir que se da “una fusión de la identidad partidaria con el Estado mismo” (De Riz, 1982: 12). Para esta perspectiva, cuyo origen está enlazado al nacimiento de la ciencia política en Uruguay (Pérez Antón, 1984; 1985), el legado más importante de las tres primeras décadas del siglo XX fue la conformación de un sistema de partidos fuerte, que se hizo cargo de la administración estatal. Al igual que en las llamadas teorías pluralistas, los autores de la hipótesis partidocéntrica focalizan en explicar la historia política uruguaya como la de un Estado moderno democrático y expresan prácticamente el punto de vista que los partidos políticos tradicionales de Uruguay (Nacional y Colorado) tienen sobre sí mismos, especialmente el último. La historia del siglo XX se escribe tomando en cuenta dos procesos centrales: la competencia entre

grupos con pluralidad de intereses y la participación de la ciudadanía a través de elecciones libres e imparciales. De esta manera, la democracia uruguaya sería un tipo de poliarquía instalada una vez constituida la nación independiente y moderna, a través de transformaciones paulatinas, llevadas a cabo desde arriba por un líder progresista (José Batlle y Ordóñez), quien accedió a las demandas en favor de cambios realizadas pacíficamente por diferentes sectores de la vida social. Actualmente, se continúan sosteniendo las ventajas de esta perspectiva, y como sus inspiradores pluralistas, se esfuerzan en mostrar tales razones porque sobreviven de los partidos políticos.

Ahora bien, para la hipótesis partidocéntrica, lo que queda fuera de los partidos “no entra en la foto”: sindicatos, empresarios, militares, iglesias, movimientos sociales. En cierta manera son considerados actores disfuncionales al sistema político (y a la democracia). En realidad, no hay una perspectiva alternativa a la hipótesis partidocéntrica, sino más bien matices a la misma, complementarios más que críticos, que no reconocen un sólo núcleo, y que de manera general se apoyan en una visión corporativista de la política uruguaya. En ocasiones, se trata de estudiosos que parten de la presencia de los partidos en la política uruguaya, y ponen bajo la lupa, por ejemplo, la coparticipación en la administración pública de los dos partidos tradicionales, para luego detectar algunos indicios de presencia corporativa empresarial (Pérez Pérez, 1987; Frega y Trochón, 1991), militar (Maronna y Trochón, 1988) o sindical (Zubillaga, 1985; Lanzaro, 1986). También se sugiere que la partidocracia uruguaya está atravesada por una red dinámica y compleja de intereses corporativos, que provocó una corporativización de la política en la década del sesenta o, en una perspectiva que acentúa el enfoque clasista, que el Estado es instrumento de la clase dominante y nunca es neutral respecto a los intereses de la misma. En ese sentido, lógicamente, se concluye que en el caso uruguayo se trata de un Estado burgués, cuyo funcionamiento democrático siempre tuvo representantes empresariales (industriales y estancieros) en los órganos de conducción. Y a pesar de que dicha presencia fue constante a través del siglo, el momento de ascenso directo y masivo de los empresarios a la conducción gubernamental llegó con la crisis del modelo batllista a partir de mediados de los cincuenta. ¿Significa esto un cuestionamiento de la hipótesis partidocéntrica? Indudablemente que sí, y así lo dicen expresamente sus mentores:

No estamos simplemente ante un fenómeno de sobre representación [...] sino ante un fenómeno más profundo: el dominio directo de los mecanismos del Estado por parte de los miembros de la clase dominante, desplazando a los “representantes” políticos de origen medio o bajo (Stolovich y Rodríguez, 1987).

La hipótesis corporativa y sus énfasis clasistas han enfrentado críticas por parte de autores que sostienen la autonomía del Estado y la política (incluyendo el sistema de partidos) respecto a las clases sociales. Algunos ven esta autonomía como una tendencia de larga duración, ya sea como producto de la ausencia de una clase dominante, o de una sociedad “inmóvil” en relación de dependencia perpetua respecto de un Estado “desmesurado”, o de políticas públicas que sencillamente no responden a los intereses de clases (Aguiar, 1977; 1980; 1984; Finch, 1980).

Analizando estas perspectivas, resulta que la cuestión de divergencia entre partidocéntricos y corporativistas trata acerca de la naturaleza y grupos que caracterizan la mediación política en la democracia uruguaya. Para los primeros, los grupos de interés expresan demandas de la sociedad que luego son canalizadas a través de los partidos políticos, que procesan o agregan esas demandas. Esto es posible –para el caso uruguayo– porque los partidos políticos dominan a los grupos de interés al punto que aparentemente hasta los moldean ideológicamente. La cuestión central es que los grupos de interés no tienen mayor autonomía respecto de los partidos. A partir de esta distinción entre partidos políticos y grupos de interés, la versión uruguaya del corporativismo sostendrá que, aproximadamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a darse en Uruguay un modelo corporativista de formación de intereses, que dio por tierra con el modelo pluralista, en tanto se relaciona con un declive de los partidos políticos y sus capacidades de proponer programas coherentes, así como con la menor efectividad de la capacidad estatal. Quizás el punto de contacto más claro que tienen partidocéntricos y corporativistas es considerar a la política como un juego con reglas en el que los actores compiten e intercambian, y donde el resultado nunca es de suma cero. ¿Pero qué sucede cuando las reglas no existen, o son enteramente nuevas o están en proceso de cambios? La virtud fundamental de las hipótesis partidocéntrica y corporativa es reconocer el papel de los partidos políticos y las corporaciones uruguayas como canalizadores de demandas y representantes de intereses sociales en épocas consolidadas de la evolución del Estado y la política en Uruguay, es decir, cuando existen reglas del juego suficientemente afianzadas. Pero a todas luces, las mismas resultan insuficientes para el estudio de coyunturas especiales como las etapas de transición, donde se lucha por establecer nuevas reglas y desaparecen las posibilidades de considerar sin más a los partidos políticos y las corporaciones como los actores centrales de los procesos históricos.

### **LOS PROTAGONISTAS EN ETAPAS DE TRANSICIONES**

La diferencia entre épocas consolidadas y etapas de transiciones es aquella que existe entre las reglas del juego y el juego de establecer las

reglas. En términos teóricos, estas se establecen en ciertos momentos fundacionales, que son aquellos en los que los resultados de la interacción no se limitan a ajustes o cambios más o menos parciales (y negociados) de las reglas ya existentes, sino a la emergencia de nuevas reglas, a la redefinición más o menos completa de las reglas tradicionales para dar sentido e inaugurar una época. En esta línea, Uruguay tuvo dos etapas de transiciones, a saber: entre 1876 y 1904, con el proceso modernizador que marcó el fin del proto-Estado decimonónico y el nacimiento del batllismo; y entre 1958 y 1973, con la crisis del modelo batllista y la emergencia de la época posbatllista. Ambas significaron la emergencia de actores que, a diferencia de las épocas consolidadas, cumplieron el papel de contendientes armados con proyectos antagónicos sobre la época por venir. En otras palabras, Uruguay sería una ilusión sin la violencia política, bastante menos estudiada que la otra cara de la moneda, el compromiso.

Entre enero y septiembre de 1904, como resultado de la guerra civil, la larga crisis del Uruguay decimonónico tuvo un principio de solución cuando el triunfo de los colorados y la derrota de los blancos cerraron la etapa montonera del caudillismo rural armado, que tuvo en Aparicio Saravia su último representante. Ese año se enfrentaron 50 mil hombres armados, hubo 3 mil bajas y el país cambió de senda; murió el Uruguay “feudal” y nació el Uruguay “moderno”. El desenlace de la guerra civil de 1904 fue la emergencia del Estado y la política batllista, y dejó pocos problemas sin resolver, marcando la solución final a una de las más importantes controversias políticas y sociales que sobrevivían (penosamente) desde el último cuarto del siglo XIX, esto es, la desigualdad en el acceso a la tierra y la altísima concentración de la propiedad. Cuando el país, con el militarismo modernizador de Latorre y Santos, representantes de un ejército de raíz colorada, en respaldo de los grandes estancieros y sus flamantes derechos de propiedad surgidos del alumbramiento de los campos, comenzó a avanzar hacia el monopolio de los medios de coerción, se encontró con que los blancos (y sus gauchos sin tierra) dominaban seis departamentos y “habían logrado convertirse en un Estado dentro del Estado” (Barrán y Nahum, 1972: 53). La etapa de transición hacia el Uruguay moderno significó la eclosión de estas contradicciones, el agotamiento de las posibilidades de cooperación y acuerdos, la polarización y su resolución en una guerra civil. Asomó una nueva época y se redefinieron las reglas del juego, e ineludiblemente esto implicó un juego de suma cero en el que sólo podía haber un ganador y un perdedor.

Mientras el Estado moderno emergía de la guerra civil, la nueva época también significó una reestructura del régimen político. Es preciso decir que, en Uruguay, primero fue el Estado y después la de-



mocracia. No hubo nítidamente simultaneidad entre ambos aspectos, ni tampoco se pasó –sin más y como resultado de la guerra civil– de un régimen oligárquico a la democracia de masas. En realidad, según los optimistas, la democracia elitista y restringida del siglo XIX dio paso a la democracia plena con el plebiscito de 1916 o la Constitución de 1919, y según los pesimistas, con las leyes electorales de los años 1924 y 1925, o sólo en la década del cuarenta, es decir, entre veinte y cuarenta años después del fin de la guerra civil. De modo que 1904 no fue una fecha mágica, sino un punto de inflexión (por supuesto, decisivo) en un lento proceso de construcción del Estado y la democracia en Uruguay, que abarcó al menos medio siglo entre 1876 y 1925. La violencia política fue la partera de la nueva época y, por ende, Uruguay no fue una excepción a la manera en que emergió el orden político moderno en otras partes del mundo. Si la militarización y la guerra fueron los procesos centrales en la conformación original del Estado uruguayo, luego continuó a lo largo del siglo XX la tendencia al aumento de las funciones civiles del mismo, lo que comprendió la afirmación de su carácter empresarial y asistencialista, la coparticipación de la administración estatal entre los partidos tradicionales y las corporaciones, y el desarrollo de redes clientelares entre el Estado y la sociedad civil (Nahum, 1993; Zabalza, 1989).

Con la extensión del sufragio, el modelo batllista se consolidó como la manera compleja y uruguaya de incorporar las masas a la vida política del emergente país. Si bien Uruguay no contó con un movimiento rural capaz de jugar un papel central en la política de la época, ni con una clase obrera autónoma o una burguesía fuerte, de todos modos esos actores poco organizados y con baja conciencia necesitaron ser integrados políticamente para legitimar un régimen social benigno. En otras palabras, la incorporación de los sectores populares blancos, los obreros y la burguesía a la política llevó a la necesidad de extender el sufragio y construir ideológica y socialmente el consenso, lo que superó incómodos clivajes clasistas y no clasistas. Y ello se realizó por los partidos políticos tradicionales desde el Estado. Antes del batllismo, antes de 1904, antes de la guerra como solución final, Uruguay era apenas un invento del *Foreign Office* inglés. Con el batllismo, nació el país, las alianzas fundantes que marcarán el mundo real de los uruguayos en el siglo XX, y se construyeron el Estado, el régimen político y la nación, es decir, el mundo como idea y sentimiento, el espejo donde mirarse. Antes de 1904, las masas rurales que integraron las huestes de Aparicio Saravia combatían contra el fusil, el telégrafo y el ferrocarril en manos del ejército colorado. Después, con la derrota, pasaron a ocupar un papel en la periferia de la nueva época en tanto masa de maniobra electoral. Recién en 1958, con la

crisis del modelo batllista, lograrían despertar de su largo letargo tras las huellas del carismático (y populista) Benito Nardone.

En épocas consolidadas como la del batllismo, la consideración del papel jugado por las clases medias es importante para comprender a Uruguay como un caso de desarrollo capitalista tempranamente consolidado en el contexto latinoamericano. Con una clase obrera subordinada, sectores rurales marginales y una burguesía débil y poco organizada, el papel político relativamente más activo en esos casos lo tuvieron los sectores medios, a veces incluso con apoyo obrero. El eje coordinador estuvo siempre en manos del Estado de partidos, director de orquesta del siglo XX uruguayo entre 1904 y 1973. De esta manera, las demandas de la clase obrera y de las clases populares en general fueron satisfechas por un Estado partidocrático que, frente a actores clasistas políticamente débiles y desorganizados, se convirtió en el actor político por excelencia, con cierta autonomía de los intereses de clase (Finch, 1980). Hasta los años cincuenta, en Uruguay, los obreros fueron batllistas desde el momento en que el Estado hizo lugar a sus demandas y fue innecesaria la existencia de un movimiento sindical centralizado y combativo. Como en Suiza, los obreros uruguayos fueron simpatizantes del partido liberal y su régimen. De esta manera, sistemáticamente hasta 1958 el Partido Colorado ganó todas las elecciones realizadas y los partidos de izquierda jamás superaron, en conjunto, el 8% de los sufragios. Por ello, cuando llegó el momento de las vacas flacas, el movimiento obrero como tal no pudo intentar una seria estrategia contestataria, al carecer históricamente de fuerza y proyecto propio. En otras palabras –parafraseando a Polanyi–, entre 1904 y 1958 en Uruguay predominó un “pacifismo pragmático” (1975: 119) y, si bien existieron conflictos políticos, amenazas de las fuerzas armadas al poder civil, golpes de Estado y huelgas reprimidas, la paz se mantuvo gracias al sistema de equilibrio que fueron el propio Estado y el régimen político batllista centrado en los partidos y en las corporaciones empresarial y sindical.

Cuando a mediados de los años cincuenta el gasto público asociado a los ingresos del país por exportaciones comenzó a disminuir, el estallido de los conflictos sociales encontró que la ingeniería batllista de construcción del consenso era una institución frágil para tiempos de crisis. Y el régimen político comenzó a cerrarse sobre sí mismo. En la década del sesenta, el pasaje del sistema colegiado al sistema presidencialista, los procesos de concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo y la suspensión de las garantías individuales fueron una clara expresión de ello, y la protesta social se tornó masiva, caótica y violenta. Los primeros excluidos en manifestarse fueron los sectores populares rurales marginados del régimen y del Estado desde 1904,

siendo decisivo su regreso a la escena política en 1958 para terminar con la hegemonía del Partido Colorado y darle la victoria electoral al Partido Nacional. En segundo lugar siguió el movimiento obrero, con el liderazgo de los sindicatos creados con posterioridad a 1940. Estos nuevos sindicatos, que a instancias del neobatllismo participaron de los ámbitos estatales donde se regulaba la relación capital-trabajo, si bien carecieron de los compromisos históricos de la vieja clase obrera con el batllismo, fueron un actor demasiado joven como para alentar –como clase– esperanzas de victorias estratégicas. En tercer lugar, la izquierda –excluida de los arreglos de los partidos tradicionales–, fuertemente crítica del aspecto clientelar del modelo estatal como del mecanismo del régimen político conocido como la ley de lemas, comenzó un proceso de unificación a comienzos de los años sesenta, que culminó en 1971 con la formación del Frente Amplio. Pero los intentos de la izquierda electoral (como de los obreros radicalizados) por constituirse en fuerzas contestatarias y encontrar canales de acceso al Estado a través del régimen político se mostraron vanos para mediados de los sesenta. Y así, ante el cierre progresivo de la democracia batllista, sólo quedó a los sectores radicales la apelación a la violencia política extraparlamentaria.

En 1958, los contemporáneos a la victoria electoral de los blancos sobre los colorados vivieron la misma como el momento crucial del siglo XX. Por primera vez, desde 1904, los colorados fueron derrotados y asumió el gobierno un movimiento de base rural. No fue el fin, pero sí el comienzo del fin para el modelo desarrollista. Durante los dos sucesivos gobiernos blancos, a la crisis económica siguieron las protestas de la sociedad civil y el surgimiento de los grupos guerrilleros urbanos, en especial el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros bajo el liderazgo de Raúl Sendic. A mediados de los sesenta, el régimen político (ahora nuevamente en manos de los colorados) respondió a las protestas sociales concentrándose, asociando eficacia en la solución de la crisis con mayor exclusión, menos democracia, esto es, censura de prensa, represión callejera, militarización de la vida social (Gillespie, 1995). Ante el fracaso de estas medidas y el crecimiento de la violencia tupamara, a comienzos de los setenta nació en los sectores conservadores de los partidos políticos tradicionales la apelación a las fuerzas armadas para definir una lucha que trascendía las condiciones de existencia del modelo batllista e involucraba las del Estado mismo. En septiembre de 1971, el gobierno democrático encargó a los militares eliminar al rival armado, lo que se hizo plenamente para ese mismo mes de 1972 (Di Candia, 2004; Trías y Sempol, 2003; Costa Bonino, 1985). Entonces, la consigna de eliminar al enemigo se extendió, bajo el paraguas de la Doctrina de la Seguridad Nacional, a todo el movimiento social y político opositor al gobierno. Con la crisis se desmoronaron dos legitimidades, la del

Estado y la del régimen político, y la violencia como expresión decisiva de las crisis interdependientes del Estado y el régimen político significó el réquiem para el modelo batllista.

No hay sociedad sin reglas del juego, ni reglas del juego sin actores dominantes que las hagan cumplir. Cuando fallan las alternativas pacíficas, el orden político se define a través de la violencia. El golpe de gracia para las soluciones pacíficas lo constituyeron las elecciones de 1971. El triunfo de Bordaberry –adali de la mano dura y confeso corporativista– determinó el pasaje a una fase de violencia estatal y social abierta. Ella implicó una aceleración de la descomposición de los viejos tiempos y la emergencia de los nuevos. De esta manera, cayendo en el abismo, la violencia volvió a cumplir –como en 1904– su papel estratégico en la definición de las reglas del juego. Con los Tupamaros y otros grupos guerrilleros de un lado, y los militares del otro, el país resbaló al tiempo de la “terrible dignidad de la sangre” (Methol Ferré, 1973: 139; Fernández Huidobro, 2005). Con la derrota de los guerrilleros, los militares dieron un golpe de Estado en 1973, que significó que los ganadores comenzaron el asalto final a las instituciones para aplicar las reglas del juego de la nueva época: modernización tecnocrática pro mercado, democracia minimalista y discurso basado en las bondades de la eficiencia privada y la necesidad de superar el dualismo entre lo moderno y lo atrasado que, en su perspectiva, representaba el batllismo (Garcé, 2003; Filgueira et al., 2003).

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo intentamos problematizar la historia de Uruguay o, mejor dicho, cierta visión (dominante) sobre ella. La historia contemporánea de este país se ha centrado en el modelo batllista y su crisis, y se ha escrito (a veces combinadamente) de tres maneras distintas. Algunos prefieren referirse a los acontecimientos como expresión de voluntades y esfuerzos supremos de los grandes hombres; otros analizan fundamentalmente las organizaciones y actores colectivos; y más allá, otros fijan su atención en las circunstancias, los condicionamientos estructurales, los lineamientos y directrices de la historia. Entre los primeros están quienes sostienen que el Uruguay moderno es resultado, por ejemplo, de la visión de José Batlle y Ordoñez, y entre los segundos, los que afirman el papel de los partidos políticos, los empresarios y/o los sindicatos. Finalmente, hay quienes hablan en clave mundial y se centran en los avatares de los precios de la carne, los cueros o la lana en el mercado internacional. Y es posible que cada quien tenga parte de razón.

Estas miradas históricas tienen en común pensar a Uruguay como un país de consensos: el uruguayo haciendo política es, se dice,

alguien esencialmente negociador; vive para evitar el estallido, busca (y encuentra) una solución para cada diferencia, logra que los antagonismos nunca sean extremos (Real de Azúa, 1971; 2000; Rama, 1987). En este trabajo, sin embargo, se ha intentado hacer un esfuerzo por iluminar lo que está en las sombras, y con fines analíticos se han establecido tres grandes épocas consolidadas y dos etapas de transiciones en la historia de Uruguay. Entre las primeras, el proto-Estado decimonónico, el batllismo y el posbatllismo; y entre las segundas, el militarismo modernizante del último cuarto del siglo XIX y el conservadurismo represivo de los años sesenta y setenta del siglo XX.

Esta periodización ha resultado útil para identificar preliminarmente el papel de algunos actores con relación al Estado y la política en Uruguay y, sobre todo, para resaltar un aspecto en el que las ciencias sociales nacionales han mostrado un curioso desinterés: la violencia política. Como en una operación intelectual de correr velos, rara vez se habla de ella en nuestros libros de historia del siglo XX, donde predominan el consenso, la paz y el bienestar, y a menudo las guerras civiles de 1904 y 1972 son presentadas como desbordes y excesos militaristas de actores radicalizados y marginales (Lessa, 2003). La extensión por décadas de las épocas consolidadas que siguieron a las transiciones y sus momentos violentos ha llevado a que los analistas creen que la reproducción en paz y cooperación del orden corresponde al deber ser de la política uruguaya, y a que toda ruptura deba ser vista como una pérdida del sentido de la política nacional. En este marco, la adecuada comprensión del papel de la violencia política como partera de las nuevas épocas sirve para desmitificar la historia uruguaya como una épica de paz permanente. Es cierto, la violencia política lejos ha estado de ser una constante del siglo XX uruguayo, y quizá por ello mismo nunca ocupa un lugar determinante en los análisis. Sin embargo, el papel central (y no periférico) que ha tenido en la historia del país deriva de que con ella encontramos el momento de definición de las reglas del juego. No solamente como desenlace, sino también como principio. La brevedad de los períodos bélicos y la posibilidad de cooperar y convivir que siguieron al desenlace de la violencia –con la integración incluso de los perdedores– confluyeron para que predominara la visión de Uruguay como una sociedad amortiguadora del disenso, igualitarista y pacífica, donde se combinaban excepcionalmente bienestar y democracia. No es que neguemos la parte de verdad que le corresponde a esta perspectiva, pero Uruguay es tanto un país resultado de los cambios consensuados como un producto de la violencia. El proceso de formación y desarrollo de Uruguay ha dado lugar a una trama compleja de consensos entrecortada por enfrentamientos violentos, donde estos últimos constituyeron los núcleos de transiciones entre épocas consolidadas. La historia de Uruguay ha sido la de un pacifismo

utilitarista que persistirá mientras demuestra ser eficaz para mantener las reglas de una época consolidada.

Ahora bien, queda para un próximo trabajo caracterizar más definitivamente la época posbatllista. Sabido es que el clientelismo como fenómeno central del modelo batllista tendió a desaparecer, la coparticipación se vació de contenido ante el avance de formas tecnoburocráticas de conducción centralizada, el asistencialismo sufrió recortes profundos y el Estado empresario, la última trinchera batllista, continúa sometido a un creciente asedio que hace difícil pronosticar su futuro (Moreira, 2005). En otras palabras, ha habido un encogimiento de la estructura pública estatal y una ampliación hacia el mercado de múltiples áreas de actividad económica y social; y este proceso de retirada estatal con transferencia de funciones públicas a la órbita no estatal ha sido lento y azaroso. En Uruguay se produjo un corte sin retorno con el Estado batllista, y es necesario abandonar las perspectivas que ven monótonamente las políticas públicas en su origen y desarrollo a partir del Estado y los partidos políticos. Desde el punto de vista político, la fase posbatllista se ha caracterizado por el predominio de la competencia electoral y el compromiso sobre el conflicto violento y global, aunque acompañado de un proceso de decadencia del Parlamento (tradicionalmente fuerte sostén del Uruguay batllista) y de los partidos políticos (Moreira, 2003). El desarrollo de una conducción política autoritario-tecnocrática del Estado ha exigido otra forma de hacer política, con un lugar muy limitado para los controles representativos. Quizás estemos presenciando la consolidación en Uruguay de fenómenos propios de la democracia posliberal, aunque en todo caso estamos seguros de que la política ya no tiene como actores centrales a los partidos y las corporaciones (Arditi, 2005). También se han producido profundas grietas en la estructura social uruguaya, con un incremento notable de la cantidad de pobres y la desigualdad, asociado a la pérdida de centralidad del eje capital/trabajo. En conjunto, se asiste a la emergencia de nuevos sujetos sociales con originales formas de identidad social de tipo horizontal, que incluso se articulan al Estado y la política desde una dimensión supranacional. Desde esta perspectiva, el posbatllismo ha significado tanto la sustitución del mecanismo económico desarrollista por uno centrado en el mercado y las exigencias del capital financiero, como la aparición de novedosos diseños institucionales de lo público. Ya no hay partidos políticos ni corporaciones que deban ser entendidos como organizaciones omnipresentes que articulan intereses sociales y que, en la competencia, ocupan el Estado para configurar las políticas públicas a la manera del batllista, sino que la capacidad estatal, la institucionalidad política y sus protagonistas han sufrido transformaciones propias de una nueva época.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, César A. 1977 *Notas sobre política y sociedad en el Uruguay (1946-1962)* (Buenos Aires: CLACSO).
- Aguiar, César A. 1980 *¿Estado aislado, sociedad inmóvil? Hipótesis y líneas de investigación sobre Estado y sociedad en Uruguay* (Montevideo: CIEDUR).
- Aguiar, César A. 1984 “La doble escena: clivajes sociales y subsistemas electoral” en *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomo I.
- Arditi, Benjamín 2005 (ed.) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones* (Barcelona: Anthropos).
- Barrán, Pedro y Nahum, Benjamín 1972 *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Barrán, Pedro y Nahum, Benjamín 1984 “El problema nacional y el Estado: un marco histórico” en *La crisis uruguaya y el problema nacional* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Costa Bonino, Luis 1985 *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en Uruguay* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- De Riz, Liliana 1982 “Partidos y perspectivas de consolidación de la democracia: Argentina, Brasil y Uruguay”, Documento de Trabajo, Grupo de Trabajo de Partidos Políticos del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO/Centro de Estudios del Estado y Sociedad-CEDES, Buenos Aires, mimeo.
- Di Candia, César 2004 “Los diez días más dramáticos del siglo XX” en *Qué Pasa* (Montevideo) 11 de septiembre.
- Fernández Huidobro, Eleuterio 2005 *Historia de los Tupamaros* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Filgueira, Fernando 1995 “A century of social welfare in Uruguay” (Notre Dame: Kellogg Institute) Working Paper N° 15.
- Filgueira, Fernando; Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado y Jaffé, Jaime 2003 “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX” en *El Uruguay del siglo XX. La política* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).
- Finch, Henry 1980 *Historia económica del Uruguay contemporáneo* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).

- Frega, Ana y Trochón, Yvette 1991 “Los fundamentos del Estado empresario (1903-1933)” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 58-59.
- Garcé, Adolfo 2003 “Economistas y política en Uruguay 1943-2000”, Documento de Trabajo N° 38, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- Gillespie, Charles G. 1995 *Negociando la democracia. Políticos y generales en Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria/ Instituto de Ciencia Política).
- Lanzaro, Jorge Luis 1986 *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay (1940-1985)* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Lessa, Alfonso 2003 *La revolución imposible. Los Tupamaros y el fracaso de la vía armada en el Uruguay del siglo XX* (Montevideo: Fin de Siglo).
- Machado, Carlos 1972 *Historia de los orientales* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Maronna, Mónica y Trochón, Yvette 1988 “Entre votos y botas. El factor militar en la política uruguaya de los años 20” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 48.
- Methol Ferré, Alberto 1973 *Geopolítica de la Cuenca del Plata. El Uruguay como problema* (Buenos Aires: Peña Lillo).
- Moreira, Carlos 2003 *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Moreira, Carlos 2005 “Uruguay, ¿el fin del Estado desarrollista latinoamericano? Análisis de la capacidad estatal en las cadenas cárnica y láctea” en *Work Papers* (Santiago de Chile: Universidad ARCIS).
- Moreira, Carlos y Narbondo, Pedro 1998 “La reforma de las empresas públicas en Uruguay (1992-1994). Actores, diagnósticos y objetivos (consideraciones basadas en el estudio de seis casos)” (Montevideo: Universidad de la República) Documento de Trabajo N° 11.
- Nahum, Benjamín 1993 *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Pérez Antón, Romeo 1984 “Los partidos en el Uruguay moderno” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 31.



- Pérez Antón, Romeo 1985 “La investigación de la política uruguaya” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 33.
- Pérez Pérez, Alberto 1987 “La Constitución de 1967 y la transformación del Estado” en De Sierra, Gerónimo (comp.) *¿Hacia donde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia* (Montevideo: FCU/CIEDUR).
- Polanyi, Karl 1975 *La gran transformación* (México DF: Juan Pablos).
- Rama, Germán W. 1987 *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación* (Buenos Aires: Grupo Editor de Latinoamérica).
- Real de Azúa, Carlos 1964 *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y la crisis uruguaya* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Real de Azúa, Carlos 1971 “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy” en Benvenuto, Luis Carlos et al. *Uruguay hoy* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Real de Azúa, Carlos 2000 *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Reyes Abadie, Washington; Bruschera, Oscar y Melogno, Tabaré 1966 *La Banda Oriental. Pradera-frontera-puerto* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Stolovich, Luis y Rodríguez, Juan Manuel 1987 “Gobiernos y empresarios: sus vínculos personales” en De Sierra, Gerónimo (comp.) *¿Hacia donde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia* (Montevideo: FCU/CIEDUR).
- Trías, Ivonne y Sempol, Diego 2003 “1972. El año de la furia” en *Brecha* (Montevideo) 6 de junio.
- Zabalza, Jorge 1989 *El miedo a la democracia* (Montevideo: Tupac Amaruc).
- Zubillaga, Carlos 1985 “Los desafíos de la historia sindical. Algunos problemas teóricos y metodológicos” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 33.





Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2008  
en los talleres de Gráficas y Servicios SRL  
Sta. María del Buen Aire 347 (1277)  
Primera edición, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina