

**El Uruguay del siglo XX. Tomo II. La Política
Benjamín Nahum y Gerardo Caetano (Coords.)**

DANIEL BUQUET, GERARDO CAETANO, DANIEL CHASQUETTI,
FERNANDO FILGUEIRA, ADOLFO GARCÉ, ROMEO PÉREZ,
CONRADO RAMOS, JOSÉ RILLA, JAIME YAFEÉ
Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2003, 203 páginas.

Por ANA RIBEIRO

En su presentación Gerardo Caetano explica este libro en aras del cambio de siglo, momento propicio para “una mirada historizante que habilite balances y perspectivas”. Entrar en los cinco tópicos propuestos (Partidos políticos, Constituciones, Elecciones y sistema electoral, Política exterior y Estado) es atravesar cinco estructuras explicativas de la política uruguaya del siglo veinte entendida como “la aventura de una democracia”.

El primer abordaje es el de los partidos políticos, reseñados en su evolución histórica por Gerardo Caetano y José Rilla. Los autores diferencian dos períodos iniciales en la evolución de esos partidos nacidos en 1836: los primeros treinta años, demorados en aceptarse mutuamente y los treinta siguientes, en refinar sus diferencias. Sesenta años en los que pasaron, de su inicio como núcleos partidarios grandes a su posterior condición de partidos populares, en proceso paralelo a la creciente unidad del Estado, legitimidad del gobierno y modernización del país. En esa génesis los partidos políticos fueron la contestación al orden oligárquico que se proyectó y sintetizó en la censitaria Constitución de 1830, expresión del orden patricio. Entre 1910 y 1934 los PP.PP., finalmente aceptados, se integraron sistémicamente: la política se electoralizó, las elecciones y su frecuencia politizaron a la población, constituyéndola como ciudadanía; los partidos políticos fueron sujetos gobernantes (organizadores, convocantes, reclutadores) que fueron incorporando una agenda de temas técnicos y sociales nuevos. Era el sistema de partidos completo (en el que una derrota del gobierno no implicaba una quiebra del sistema, en el que dos comunidades políticas se reconocían como opuestas, pero complementarias) sintetizado en el vocablo “dualismo”.

Dualismo que no fue impugnado con el palaciego golpe de Terra de 1933, ni por el de Baldomir en 1942, apertura y cierre, respectivamente, de un ciclo dictatorial que dio lugar a divisiones dentro de los partidos políticos, dibujando un paisaje político en el que éstos abarcaban una gama de fracciones que operaban como marcos de identidad, una Ley de Lemas protegía ese techo político y la intemperie era el destino para los partidos denominados “de ideas”, que operaban desde los márgenes.

Entre 1942 y 1958 se registró un retorno del Colegiado que hizo más visible el bipartidismo histórico de blancos y colorados que “estrechaban el abrazo de las tradiciones” para obstruir caminos políticos nuevos que ya aparecían como acechantes. Parlamentarización del ejecutivo, reparto de puestos y favores, fraccionamiento interno excesivo de los partidos, caracterizaron y desgastaron el sistema de partidos en ese período.

De 1958 a 1973 y culminando en la dramática fecha del 27 de junio de 1973, el período es leído como aquel en que los partidos políticos, luego de intentar respuestas a la crisis económica, pierden centralidad y asisten inoperantes al descaecimiento institucional y al surgimiento de actores nuevos, algunos de ellos antidemocráticos. La caída fue rápida: dos momentos blancos 1958-1962 y 1962-1966, seguidos por un 1967 de Ejecutivo unipersonal nuevamente en manos del Partido Colorado. Breve lapso en el que se ve surgir una fuerza competitiva fuera de la tradición bipartidista (el Frente Amplio) así como actores de los márgenes de ese bipartidismo altamente inclusivo: a la guerrilla, a los grupos empresariales embozados en el pachequismo y a las Fuerzas Armadas como actor político de porte mesiánico.

El golpe dado en 1973 explícitamente contra los partidos políticos convierte a las Fuerzas Armadas en actor político, casi como partido sustituto, hasta 1985. Las Fuerzas Armadas actuaron con autonomía de la sociedad civil, con marcado estatismo pero cediendo al privatismo que avanzaba, con una conducción colegiada donde privó el espíritu corporativo y las estructuras jerarquizadas, con una ideología autoritaria no exenta de rasgos neoliberales y con un fuerte y ancestral anticomunismo. Torpes a la hora de buscar formas de consenso y cerrados como casta, los militares se aislaron y debilitaron políticamente. Sin embargo, pactaron con habilidad su salida y legitimaron su presencia en la posterior y recuperada democracia. Sin querer, habían fortalecido el partidocentrismo, incluyendo al Frente Amplio como un partido al que el período de cárcel y persecución le significó la “tradición”.

De 1985 al año 2000 los autores identifican una transición, jalonada por el plebiscito del 80 y las elecciones internas de los PP.PP. del 82, transición que –pese a las limitaciones del aún tutelar poder de las Fuerzas Armadas– significaba un cambio de mano de la política, que volvía a sí misma; seguida luego por una restauración que se extendió a toda la vida política y cultural: el Partido Colorado retornó al gobierno, el Partido Nacional a la oposición y al cogobierno, y el Frente Amplio a la oposición, ahora netamente parlamentaria.

Luego de esa sumaria génesis, Caetano y Rilla puntualizan identidades y tradiciones políticas como núcleos constitutivos de los partidos políticos. El batllismo surge en ese análisis como la recreación moderna de la tradición colorada y es caracterizado por su estatalismo, su proyección internacional del país buscando el cosmopolitismo, su impronta civilizatoria y su montevideanismo. No dejan de señalar la agregación de diferentes batllismos que conforman el batllismo. Un primer batllismo reformista que quiso un país modelo, despertando miedos por su “impulso” y sus alcances (y motivando “el freno”); un segundo batllismo restaurador, igualmente estatalista e industrializador y, finalmente, un batllismo actual, “parricida” en tiempos en que muchos se disputan la herencia del primer batllismo. Batllismo éste, ya no de tiempos de prosperidad sino de crisis, batllismo “del llano” (aunque en el gobierno) que se fracturó entre el parricidio del último Batlle de la dinastía, las disidencias y los usos libres que la memoria social del batllismo permitía de sí mismo, al extenderse al electorado e incluso a la izquierda.

Un Batlle, remarcan los autores, cierra el siglo que abrió otro, pero también en ese acto de clausura abre el siglo veintiuno. El nuevo siglo nos encuentra –señalan– discutiendo

do una vez más sobre el exhausto batllismo: “¿Resistirá la vieja matriz otra interpretación? ¿Lo resistirá —en el doble sentido— la sociedad uruguaya? ¿El mundo de la globalización y la nueva sociedad uruguaya que ya tenemos frente a nosotros (pese a sus empeños en el disimulo de sus grandes transformaciones) habilitarán otra vez la vieja fórmula de «vino nuevo en odre viejo»?”, se preguntan.

En el caso del Partido Nacional, fue Luis Alberto de Herrera en 1920 que volcó el vino nuevo en el viejo odre del Cerrito y Aparicio. Un doctor hijo de doctores que supo irse a las cuchillas tras Saravia y que protagonizó una acumulación que llevó a los blancos de un partido escindido entre notables urbanos y caudillos de tierra adentro a un partido nacional de masas, a la vez urbano y rural.

Batllismo y herrerismo en tanto vinos nuevos, recrean el antagonismo central de la política uruguaya y se construyen especularmente, en confrontación dialéctica pero complementaria, apropiada al imaginario liberal uruguayo. El herrerismo es eminentemente pragmático, pero tiene ideas-fuerza claramente identificatorias: antiestatismo, defensa del mercado y la iniciativa privada, anti-impuestos, ruralismo radical y popular, antidoctrinarismo, recelo ante la inmigración y el peligro de desnaturalizar lo nacional, recelo ante la educación universalista, política exterior de círculos concéntricos (país, región, continente, mundo), americanismo y antinorteamericanismo, simpatía por regímenes nacionalistas como el franquismo, fuerte anticomunismo. Lo que hace del herrerismo “vino nuevo” es que, a diferencia del viejo odre decimonónico, sí quería detentar el poder. No se conformaba con ser meramente llano. La tensión interna entre herreristas y nacionalistas independientes se empalmó en la UBD y les permitió llegar al triunfo de 1958.

Una segunda renovación blanca vino de afuera del herrerismo y estuvo sintetizada en el líder que encarnó la oposición al gobierno de Bordaberry: Wilson Ferreira Aldunate. Demostrando una vez más lo especular de la relación de los partidos políticos, en la transición de la dictadura a la democracia recuperada en 1985, el blanco Ferreira Aldunate le garantizó gobernabilidad a Sanguinetti, presidente por el Partido Colorado, e impulsó la ley de caducidad en nombre de esa gobernabilidad. Oposición y enfermedad signaron la actuación política final de Ferreira y abrieron el camino a otros nombres en las filas nacionalistas.

Con semejanzas pero también con diferencias, Luis Alberto Lacalle agregó “neo” al herrerismo, llegó a la presidencia por voto popular y desde ella peleó por imponer una Ley de empresas públicas resistida popularmente. Comenzaba así el largo y discutido camino de retracción del Estado batllista. Finalizada su presidencia y vuelto al llano, Lacalle también cumplió con la cuota de gobernabilidad que requería el último batllismo y actualmente enfrenta el desafío de los nuevos comicios. Para el partido blanco, la pregunta que los autores dejan abierta es ésta: ¿desde sí mismo o desde la disidencia del herrerismo vendrán los nuevos líderes que requiere la renovación del panorama político...?

Cuando analizan las identidades y tradiciones de la izquierda, los autores se remontan a sus raíces en el siglo diecinueve, como propuesta ideológica a la cuestión obrera en un país de industrialización trunca. Esa matriz pautó una larga búsqueda de unidad y

fuerza que le fue esquivada hasta la mitad del siglo veinte. Los rasgos constitutivos presentes desde entonces fueron, por un lado, el condicionamiento internacional o la transferencia ideológica generalmente acrítica y, por otro, la ambigüedad de querer constituirse como partido obrero pero a la vez desear ser instrumento para implantar la democracia liberal. El impulso reformista del primer batllismo no le fue indiferente y la izquierda vivió puntos de convergencia y colaboraciones coyunturales con él. Tampoco la Segunda Guerra Mundial ni la Guerra Fría dejaron de repercutir en sus fragmentos internos. Tal dispersión hizo de la aspiración unitaria una dimensión utópica y simbólica. Los nombres del camino hacia la unidad fueron varios: unificación sindical, Vivian Trías, Rodney Arismendi, la UP, el FIDEL, la Democracia Cristiana, confluyendo finalmente en el FA de 1971.

Unidad nacida de una larga acumulación política local (no de una influencia externa) y enfrentada casi inmediatamente al golpe de 1973 y a la acción político-militar dirigida específicamente a su destrucción. Paradójicamente, la dictadura terminó significando una refundación de la izquierda bajo el liderazgo unitario de Liber Seregni, con un cimiento de tradición y mística que incorporaba al FA al juego partidocéntrico.

El crecimiento político vivido desde entonces fue acompañado por un debate interno constante y fue el marco de un nuevo liderazgo, el de Tabaré Vázquez, sustituto de Seregni y producto de un cambio social de la izquierda uruguaya. “Convertidos de hecho en una suerte de «partido popular», desde su seno se busca afirmar en la ciudadanía la referencia de la izquierda como «cultura de los pobres» y «de las clases medias», «de la solidaridad», «del amparo al débil», de la consideración aún retórica —y discutida las otras tiendas partidarias— pero explícita «del excluido»”. El análisis histórico y politológico de los autores se acerca en este punto a aquellas páginas periodísticas en que Hugo Alfaro confesaba su sorpresa ante el rostro de la masa militante frentista, tan diferente al fundacional.

Las preguntas que plantean los autores son fundamentalmente dos: la izquierda ¿podrá gobernar sin haber asumido el desafío de cogobernar?; por otra parte, la dimensión popular ¿la llevará al populismo? Preguntas éstas nacidas de una afirmación: la posibilidad cierta de ganar el gobierno no es ineluctable. Afirmación que, a su vez, los lleva a una apreciación histórica de cara al futuro inmediato: los partidos políticos armaron la república uruguaya, pero no son un capital intangible. Expresaron hasta ahora una cultura amortiguadora. Sus resortes deben cuidarse para no perder su condición de actores de gobierno y actores democráticos de manera sistémica. Coparticipar es una vieja fórmula y es también el desafío. Cabría agregar otro desafío, pero a las ciencias políticas (y para un próximo trabajo sobre el tema): ¿cómo se formó el capital político que le otorgó estrategia carismática a Tabaré Vázquez? ¿Cómo, tanto sus adeptos como sus opositores, prevén tal capacidad de cambio vinculada a su liderazgo?

Los otros cuatro análisis que contiene el libro se laminan sobre esta base trazada por Caetano y Rilla, que no casualmente es la de los partidos políticos. En “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”, Daniel Chasquetti también elige la larga duración como modo de abordaje. Distingue allí dos vertientes. Por un lado el “edicto perpetuo”: filosofía y organización republicana y democrática, libertad de cultos y sepa-

ración de la Iglesia y el Estado, la consagración de derechos individuales y sociales, los tres poderes y el contralor electoral, la ciudadanía universal y el pluripartidismo coparticipativo. Por otro, una línea de reformas más ensayística, que buscó resolver asuntos más puntuales y coyunturales sin desdibujar la vigencia de un modelo que puede catalogarse de *nacional*. En esa línea se agruparon todas las medidas que buscaron hacer efectiva la coparticipación en el poder, porque eso equilibraba y legitimaba la democracia de consenso que el Uruguay quería para sí. Con una importante observación: el reformismo constitucional ha sido frecuentemente un recurso que, al generar perdedores y ganadores, fraccionó y orientó la acción política bajo la apariencia de discusión normativa. Daniel Chasquetti empalma así su análisis con el de Caetano-Rilla: los partidos políticos son de larga duración, las cartas constitucionales se suceden pero afianzando un edicto perpetuo, utilizando la reforma más como estrategia política que como instancia de cambio.

Romeo Pérez, al analizar “Un siglo de política exterior”, califica al Uruguay como “estado separador” que ingresó a la diplomacia internacional desde un estatuto de “república autónoma aunque vulnerable”. El camino seguido por su política exterior se orienta por esas dos coordenadas: afirmar autonomía y perder vulnerabilidad. Lo hizo desde su condición de poliarquía, democracia que se identifica y solidariza en la región y el mundo con otras democracias que permitan un marco regulador de Derecho compartido. En ese camino Pérez señala una temprana adhesión de Uruguay al panamericanismo bajo indisimulada hegemonía norteamericana.

También para Romeo Pérez la coparticipación de los partidos políticos es clave: establecida desde 1972, se constituyó como el prolegómeno a una democracia amplia y efectiva, pero fue además lo que le permitió al país superar la tesis de su neutralización. ¿Cómo? Al admitirse recíprocamente mediante la coparticipación, los partidos buscaron una proyección internacional también legalista. El *juridicismo* será la línea de larga duración de la política externa uruguaya. Línea que logra permanecer inalterable más allá del golpe del año 1933, o el del 73, así como de las repercusiones internas de la guerra civil española o de las guerras mundiales. Línea juricista también coparticipativa, pues los partidos políticos la mantienen, independientemente del equilibrio inestable de sus porcentajes de poder.

La República afianzada en ese equilibrio de poderes y partidos se proyectó internacionalmente como parte del bloque occidental, pero no secundó iniciativas que ultrapasaran lo estrictamente defensivo, en una línea claramente pacifista; fue pronorteamericana pero se mantuvo atenta al grado de articulación de sus Fuerzas Armadas con ese imperio. Fue a la vez juricista, panamericanista, pro israelí y partidaria de excluir a Latinoamérica de la carrera armamentista de los bloques.

Las radicalizaciones frente al mundo bipolar, sobre todo por parte de los simpatizantes con la Revolución Cubana, se limitaron al ámbito cultural y a un revolucionarismo abstracto presente en la izquierda uruguaya, que no se reflejó en los pasos internacionales que el país dio desde 1959 en adelante. Admitido el estancamiento y el fracaso del modelo industrializador del batllismo, Uruguay se incorporó a organismos internacionales.

les ganados por el desarrollismo (FMI, GATT) y emprendió un camino de endeudamiento en el que se reveló como disciplinado pagador.

Cuando en 1985 se restaura la democracia, la política exterior (que Romeo Pérez califica como “un dominó de ajenidades” que mostrara a los militares solo comunicados con sus pares del continente para compartir presos y recursos de violencia) vuelve a proyectar la interrumpida poliarquía (con tanta elasticidad que se permite incluir a las Fuerzas Armadas en el cuadro democrático recuperado) y emprende el proyecto Mercosur. Pérez distingue varios Mercosures, de diferente eficacia: uno comercial, anémico y cuestionado; uno de seguridad interior, eficaz para vigilar la Triple frontera tras el “11-S”, pero también capaz de frenar las presiones de Washington como no podrían hacerlo sus países miembros individualmente. El autor no se aventura a ejemplificar un Mercosur cultural, pero sí se arriesga a decir que el Mercosur se ha fortalecido con las tratativas del ALCA.

El temor de Caetano y Rilla en cuanto al destino de los partidos políticos y su sistema es en Romeo Pérez incertidumbre sobre el porvenir del Estado-Nación y demanda de cambios en la política exterior uruguaya a la que el futuro inmediato “le exige más la sutileza fundadora de su siglo XIX que la confianza robusta de su siglo XX”.

Por su parte, Daniel Buquet vuelve a centrar la mirada en los partidos políticos, pero vistos desde el sistema electoral. Las relaciones —señala— entre el Partido Colorado y el Partido Blanco se plantearon en el siglo diecinueve en términos fundamentalmente bélicos. La representación de las minorías, talón de Aquiles de la Constitución de 1830, se discutió entre 1872 y 1897, junto con la representación proporcional. Se implantaron mecanismos que dejaban ver su ineficacia para tratar “la patología política nacional, abstención y conspiración”. Fueron éstos los primeros pasos de lo que el autor recién a partir de 1918 denomina como *democracia uruguaya*, haciendo coincidir ésta con el surgimiento del sistema electoral. Buquet no agota el significado de la democracia en las elecciones, pero hace de éstas su núcleo central, porque entiende que los uruguayos las han privilegiado como instrumento. Sistema de partidos y sistema electoral son la columna vertebral de la democracia uruguaya.

Los pilares del régimen electoral (representación proporcional, doble voto simultáneo, elección presidencial directa y por mayoría sufragante) permitían el fraccionamiento, la competencia, la diversidad de propuestas en tendencias que iban de la “derecha” a la “izquierda” en cada partido, pero siempre alineados en dos grandes comunidades. El régimen electoral era funcional al sistema bipartidista. El multipartidismo instalado desde 1971 requería un sistema electoral diferente y en aras de esa necesidad, el balotaje, las elecciones internas y el candidato único se impusieron constitucionalmente en 1996. El autor no duda en afirmar que ese cambio es la piedra fundacional de una nueva república, el reconocimiento de un cambio político de fondo. Sí duda de la continuidad y funcionalidad del nuevo sistema electoral, porque —afirma— éste no se procesó a través del consenso dentro del sistema de partidos. La aprehensión de Caetano-Rilla, también la de Romeo Pérez, es ratificada por Buquet: fuera del orden sistémico de los partidos hay intemperie. El gobierno que se consagre en las urnas en las próximas elecciones verá puesto a prueba su “techado” político.

El siglo veinte, además de partidocéntrico, fue estadocéntrico y ése es el punto de partida del último análisis del libro, a cargo de Fernando Filgueira, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé. También se lamina con los anteriores. Estado, el uruguayo, que atravesó dos grandes períodos: un ciclo de expansión hasta 1958 y uno de repliegue a partir de 1959. Ideológicamente, la expansión se apoya en la convicción de que el sector público debe promover el desarrollo y desempeñar políticas sociales. La retracción, por su parte, cuestiona el rol del estado en la economía y, en cambio, potencia el mercado. Pero el estado no es una totalidad inmutable, para los autores hay múltiples estados, como para Pérez había múltiples Mercosures o para Caetano y Rilla varios batllismos. Durante el ciclo expansivo avanzó primero el estado empresario, luego el social y finalmente el regulador. Cuando la retracción lo hicieron en sentido inverso: primero se retrajo el regulador, luego el social y por último el empresario.

La discusión que la sociedad uruguaya tuvo y tiene a propósito del estado es reputada como interminable y se acentúa en las crisis. Los uruguayos han manifestado un apego muy grande al Estado y una gran resistencia a su proceso de retracción, pero internacionalmente —señalan los autores— hay escepticismo sobre el mercado, lo cual dispara la pregunta que los científicos sociales le hacen al futuro inmediato: ¿se expandirá el Estado, desandando el proceso de retracción iniciado? De ser así, “El Uruguay del siglo XX. La Política”, ofrece a lo largo de sus 203 páginas, una síntesis de todo lo que será imposible ignorar en ese eventual resurgimiento estatal.

Varias coincidencias recorren los cinco artículos que conforman el libro. En primer lugar la incertidumbre de y sobre la democracia, o sea la clara percepción de los autores de que no existe un futuro definido por una lógica que se sobreponga a la acción de quienes actúan en la construcción de esos futuros. Aquí el estudio de los cambios políticos sigue una lógica laberíntica, en la cual se concede espacio a la teoría pero sobre la base de los hechos y atentos a las estructuras tanto como a las situaciones de crisis o los actores de fuerte protagonismo. Determinantes estructurales se entrecruzan con aspectos de orden subjetivo o contingente en una democracia que es una aventura, como se señala en las primeras páginas, no una predeterminación.

En segundo lugar y con relación a esa incertidumbre, todos coinciden en un cambio ya en marcha, que adquirirá visibilidad con el *probable-inminente-no ineluctable* acceso de la izquierda al gobierno, pero que lo excede. El partidocentrismo, el Estado-Nación, el sistema electoral, el marco constitucional y la política exterior son los que están cambiando sus esencias, funciones y estructuras constitutivas. Lo que bien nos puede llevar a concluir que, en política, el siglo XX uruguayo es cronológicamente puro, porque a diferencia del siglo “corto” universal de Hobsbawn, el nuestro dura exactamente cien años: de 1904 a 2004.