

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Uruguay: ¿Batlle, el gran responsable?
[Uruguay: Batlle, largely responsible?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Franco, Rolando
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-07-07 10:09:29
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222875

Uruguay: ¿Batlle, el gran responsable?

Franco, Rolando

Rolando Franco: Sociólogo

I.

Recientemente, M. H. J. Finch ha analizado la situación actual del Uruguay ¹. Su trabajo es, en general, interesante pero incurre en varios errores tanto de información como de interpretación del proceso uruguayo, que justifican formular algunas reflexiones críticas sobre su contenido. Las distintas partes de su artículo tienen desigual importancia, por cuanto mientras en algunas (especialmente, la llamada perspectiva económica) predomina la descripción de las peculiaridades del país y la presentación de datos, en otras se arriesgan hipótesis sobre las posibles causas de la situación vigente, que están lejos de encontrar apoyo, tanto en los datos presentados, como en la historia nacional.

El autor afirma rechazar las explicaciones usuales de los escritores de habla inglesa, que estarían basadas sea en los defectos de la política económica aplicada durante los años 50, sea en las implicaciones financieras y morales de la legislación social vigente. También prefiere dejar de lado el enfoque que denomina de "teoría de la dependencia", que sería el substrato de la obra del Instituto de Economía de la Universidad de la República, titulada *El proceso económico del Uruguay* ². Prefiere adoptar un punto de vista que "acentúa las condiciones internas del desarrollo uruguayo, particularmente la manera en que, en las primeras décadas de este siglo, las fuerzas modernizadoras fueron reconciliadas con las estructuras tradicionales".

Esa reconciliación habría sido lograda por Batlle y Ordóñez, mediante una "solución" cuyas características "han determinado la vida política posterior del Uruguay, han demostrado ser duraderas y, en último término, perniciosas" ³. De allí que pueda considerársele el gran responsable del descalabro del Uruguay en décadas recientes.

Las críticas que Finch formula a la actuación de Batlle abarcan dos grandes rubros: uno es la actitud del gobernante frente al problema de la tenencia de la tierra; otro,

¹Veáse "La crisis uruguaya: tres perspectivas y una postdata", en Nueva Sociedad, San José Costa Rica, Núm. 10, enero-febrero 1974, pp. 38-58.

²Ed. Departamento de Publicaciones de la Universidad y Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1969.

³Finch, cit., p. 50.

el éxito que alcanzó en la constitución de un sistema político perdurable. En definitiva allí estaría el origen de que la supuesta modernidad económica y política del Uruguay sea sólo aparente.

II.

La mistificación de modernidad tendría por base el hecho de que Uruguay posee altos índices en rubros que comúnmente se asocian con un avanzado nivel de desarrollo (alfabetización, urbanización, extensión de la clase media, participación estatal en la industria, asistencia social) y en que su sistema político haya mostrado, a los ojos de sus analistas, rasgos de modernidad política (estabilidad, democracia, capacidad de adecuarse a los cambios).

Finch intenta demostrar que, en realidad, esas características no existen. El estancamiento económico es notorio y notable, por cual la asociación entre esas características y la dinámica de desarrollo no resulta evidente.

En cuanto a los aspectos políticos, si bien hubo continuidad de los gobiernos, hubo inestabilidad en la estructura política, como se comprobaría - en su opinión - por las abundantes modificaciones constitucionales. Hubo continuidad de los partidos tradicionales, pero gracias a que el mecanismo jurídico de la ley de lemas permitió, en la práctica, la existencia de un sistema multipartidario, que habría obligado a un complejo proceso de regateo entre fracciones conduciendo a la práctica de la coparticipación en el gobierno de los dos partidos tradicionales, únicos beneficiarios del sistema, al que han utilizado en forma "clientelística".

No queda claro el ideal a partir del cual Finch evalúa el sistema político uruguayo. Por un lado, parece afirmar la necesidad de un gobierno "de partido", donde el que gane las elecciones "no reparta", no haga alianzas, sino que utilice para sí todo el poder de que dispone sobre la Administración. Por otro, en cambio, parece sugerir que la injusticia estaría en la exclusión de terceros partidos. Lo primero podría justificarse razonando que de ser uno solo el partido en el poder, la burocracia habría crecido menos: en lugar de cinco cargos, tres para el partido mayoritario y dos para la minoría, se crearían nada más que tres, porque no sería necesario satisfacer ninguna otra aspiración. Pero ¿realmente hubiera sido así? La proliferación del empleo público es la consecuencia de la estructura de la economía uruguayo que no generaba empleos suficientes en otros sectores. Es muy probable que, incluso en el hipotético caso de no coparticipación planteado, se hubieran creado la misma cantidad de cargos.

Lo que tal vez sea cierto es que estos mecanismos sirvieron de "amortiguadores" al sistema. La redistribución del ingreso así producida, permitió tornar conservadores a importantes sectores sociales y evitó que surgieran tensiones políticas. Ello era posible mientras la economía mantuviera una situación favorable. Como se ha afirmado respecto de los regímenes populistas vigentes en diversos países latinoamericanos, éstos sólo pueden subsistir en coyunturas de desahogo económico que permitan satisfacer las aspiraciones de grupos en ascenso, sin retacear ingresos a los sectores dominantes. Cuando ello no es posible, el populismo se derrumba, por cuanto se enfrenta a opciones políticas que impiden que subsista la alianza de clases en que se apoyaba: o mantiene los ingresos de las clases medias y sectores populares urbanos, con lo cual se enfrenta a los grupos dominantes o, mediante inflación u otra política de tal índole, provoca la redistribución regresiva del ingreso, beneficiando a los "patrones" y enajenándose el apoyo popular de que gozaba. Respecto a la alternativa de dar participación a terceros partidos cabe mencionar- ante todo - que, con el mismo razonamiento esbozado antes, habría que pensar que al ser el "clientelismo" más extendido la carga burocrática sobre el presupuesto estatal hubiera sido necesariamente más grande todavía.

Pero, más que esto, conviene recordar que en política, los bienes en disputa se ganan, no se regalan. Y se ganan mediante la demostración de que se dispone de fuerzas sociales. En el Uruguay, las elecciones - que existieron a lo largo del período en estudio casi sin alteraciones - servían como liza en la cual se evaluaba el poder de cada conglomerado político y sus apoyos. Un análisis, de los resultados muestra que en ellos prácticamente no hubo terceras fuerzas.

Participación porcentual de los lemas tradicionales en el total de votos emitidos en elecciones de Poder Ejecutivo (1925-1971)

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1926	87,5	1950	83,5 + 7,6 = 91,1
1930	89,3	1954 c)	85,7 + 3,7 = 89,4
1932 a)	83,0	1958	87,5
1938	83,4	1962	90,6
1942 b)	79,9 + 11,6 = 91,5	1966	89,8
1946	79,8 + 9,8 = 89,6	1971	81,1

Como se ve en el cuadro, pese a que hubo una declinación constante en la participación de los lemas tradicionales en el total de sufragios emitidos hasta el

momento en que se quebró el sistema político, el porcentaje que absorbían era altísimo. Téngase en cuenta que el escaso caudal de votación "no tradicional" se repartía entre numerosos conglomerados políticos. Desde 1925 a 1971 han participado en las elecciones alrededor de cincuenta "lemas", de los cuales sólo algunos mantuvieron una existencia real entre elección y elección. De todas maneras, esa cifra sirve como pauta de la gran fragmentación de los votos que no iban a los partidos mayoritarios. Habría que esperar hasta la elección de 1971 para que surgiera un tercer "gran" partido.

Podría decirse que los mecanismos legales fueron los causantes de que los grupos políticos menores no alcanzaran mayor caudal electoral. Esta, por otra parte, ha sido siempre la argumentación justificativa de la izquierda. Es dudoso, sin embargo, que en los procesos sociales haya relaciones de causa a efecto tan lineales. En general, ellas son circulares. Así, los partidos menores vieron limitada su participación por la ley, pero ésta pudo existir porque aquéllos carecieron de fuerza suficiente para alterarla.

Por otra parte, en el Uruguay no se inventó la pólvora en cuanto a cortapisas electorales para obtener resultados en general conservadores. Los sistemas mayoritarios simples o escasamente modificados han mantenido, en otros lugares, sistemas bipartidistas que son considerados "clásicos". Cuando ello no ha sido posible se ha recurrido a otros artilugios que eviten éxitos izquierdistas: las circunscripciones electorales se delinear de manera tal que la "madurez campesina" pueda atemperar la "fogosidad obrera". Los ejemplos son múltiples y sería ocioso abundar en ellos, existiendo - como existe - una copiosa literatura sobre el tema que sería juicioso conocer cuando se opina al respecto.

En otro punto de su análisis, Finch crítica los criterios usuales para medir la democracia. Deja de lado la tradición de sufragio universal, la inexistencia de grupos marginales no politizados, la ausencia de abusos electorales, el elevado nivel de participación política, etc. Considera que desde un punto de vista más significativo, sería necesario establecer las razones por las cuales la gente participa en el proceso político, si hay real opción entre las distintas alternativas presentadas y si los grupos de interés se manifiestan en el sistema político. Según esos criterios, afirma, en el Uruguay "hay indicios de que la realidad es menos democrática que la apariencia".

El elevado nivel de participación se habría debido a factores que tienen que ver con "la influencia decisiva ejercida por los políticos en el otorgamiento de empleos, y

en la necesidad que tienen los ciudadanos de contar con respaldo político en sus tramitaciones ante organismos públicos, particularmente los de asistencia social", lo que no tiene relación directa con el grado de democracia. Concluye rotundamente que "la gente vota, o se considera que vota, en retribución de algún favor recibido", aunque rápidamente matiza tal afirmación sosteniendo que, "sin embargo, los patrones de votación no están determinados claramente por tales arreglos", ya que también influye la tradición familiar, por ejemplo.

Sobre la participación y peso político de los grupos de intereses recuerda opiniones discordantes de diversos autores (Solari, Taylor, Mrs. Finch) y si bien no resulta del todo claro, parecería concluir que su peso es escaso, como consecuencia de la independencia lograda por los políticos en la toma de decisiones. Y ello, en su opinión, parece ser malo.

Por último, tampoco sería cierto que el país tuviera capacidad para innovar, lo que - no se sabe muy bien por qué - sería una característica de la modernidad. Es cierto que en las teorías dicotómicas - en que se basa el autor - que oponen la sociedad folk a la moderna, se atribuye a aquéllas el guiarse por valores tradicionales y no poder aceptar el cambio. Pero el posible valor de dichas teorías surgiría cuando se aplican a sociedades tradicionales *stritto senso*, como tribus, etc. e incluso con graves limitaciones. En el caso del Uruguay, el propio Finch acepta que en la época de Batlle, el cambio se dio, aunque por razones diferentes a las que normalmente se mentan. Si es así, parecería más lógico recurrir a otro tipo de teoría para explicar la situación actual. La oposición tradicional-moderno es de un simplismo exagerado. Todo lo que alguien considera negativo en un momento se atribuye a la supervivencia de rasgos pertenecientes a una forma social anterior. Si la dinámica social logra transformarlos, vale decir, "modernizarse", pronto surgen otras características que fácilmente vuelven a ser identificadas con rémoras de esa famosa y desconocida sociedad tradicional.

En el Uruguay, se habla de la "modernización" producida mediante el alambramiento de los campos durante la década del setenta del siglo pasado; de la "modernización" batllista, etc., pero siempre hay alguien que encuentra que ello es superficial y que lo que sigue primando es la sociedad tradicional. Los cambios sólo son aparentes. La realidad es constante.

Para Finch, el sistema sólo ha sido beneficioso para los políticos tradicionales: "la carrera política se ha tornado económicamente atractiva (mientras la crisis ha reducido las oportunidades en otros campos), ya que implica mayor poder, y el

número de cargos políticos disponibles ha sido aumentado", "los políticos han dictado una legislación de privilegios en su favor, incluyendo la multiplicación de cargos electivos, la práctica difundida de la nominación de suplentes, elevados subsidios para cubrir gastos electorales, así como escandalosas jubilaciones especiales". Por todo ello "se considera a la política como una carrera en sí mas que una ocupación agregada" (sic). Cabría preguntarse en qué país "moderno" o "semimoderno" la política es una ocupación agregada. En todo el mundo se trata de una actividad profesionalizada y, por lo mismo, quienes la ejercen tienen sus propios intereses como grupo, aunque su autonomía respecto a los grandes conglomerados sociales en que se divide la sociedad, sea sólo relativa.

Respecto a los "privilegios" que se autoconcedieron los políticos uruguayos, en la comparación internacional no resultan llamativos. Hay que recordar que durante largos períodos el monto de sus remuneraciones fue escaso, aunque - bien es cierto - redondeaban cifras interesantes mediante la importación de "autos baratos" y similares. Sin embargo, los diplomáticos de cualquier país tienen ventajas similares al respecto. Los préstamos fueron generosos no sólo para los políticos, sino para una amplia gama de sectores de clase media que participaron del auge económico del país, contrayendo deudas a largo plazo, que se diluyeron merced a la inflación. Las jubilaciones que tanto dieron que hablar, no diferían de las que disfrutaban otros grupos y eran similares a muchas existentes en otros países (recuérdese por ejemplo, las llamadas "perseguidoras" en Chile).

Además todos y cada uno de estos hechos son verdaderos para ciertos períodos de la historia uruguaya, pero no lo son para el conjunto de ella. Los entes autónomos sólo en los últimos veinte años se convirtieron en deficitarios. En el período anterior contribuían con sus ganancias al Presupuesto General de la Nación, pese a que sus funciones no eran exclusivamente - como parecen creer la mayoría de las veces los conservadores que los critican- las de obtener un lucro.

Finch concluye su análisis de la "aparente" democracia uruguaya con esta afirmación: "El proceso político del Uruguay lleva la impronta de Battle y se inscribe en su propósito de asegurar que las fuerzas modernizante nacidas al influjo de los cambios económicos y sociales de principios de siglo no afectaran las estructuras tradicionales que él deseaba conservar, sino que se adecuaban a ellas mediante recursos tales como la amplia prestación de asistencia social a cargo del Estado, que darían solución a las tensiones sociales."

Más adelante informa que el reformismo de Batlle "no se hizo extensivo a la cuestión de la propiedad de la tierra, a su modo de explotación, o a los términos en los cuales los poseedores de la tierra se beneficiarían de ella". Y ello porque: "aunque Batlle se mostraba hostil a los terratenientes la hostilidad no era real y no se traducían en medidas políticas concretas". "El sistema aplicado a la explotación de la tierra permaneció incambiado."

Y agrega: "Teniendo en cuenta el radicalismo de Batlle la omisión en llevar a cabo una reforma agraria resulta asombrosa" (sic).

Resulta realmente difícil criticar los párrafos anteriores (y muchos otros) aduciendo errores de parte del autor, porque intercaladas entre las frases citadas, hay otras, en las cuales se dice lo contrario de lo que se afirma en éstas ⁴. Por tanto, cualquier observación podría ser fácilmente rebatida aduciendo que en el mismo texto se recordaba ese elemento.

Pese a ello, a la tesis central mencionada precedentemente, no fundamentada en el texto e incluso contradicha por ciertas afirmaciones que en él se hacen, es posible de tres tipos de críticas: primero, es errónea en cuanto al contenido del pensamiento batllista; segundo, está equivocada en la filiación que establece del sistema político uruguayo contemporáneo; tercero, no es correcta en cuanto a la apreciación de los procesos sociales en general y al uruguayo en particular.

III.

No es cierto que Batlle careciera de interés en modificar lo que Finch denomina "estructuras tradicionales" y que parece identificar con la forma de propiedad y explotación de los campos uruguayos. Probablemente la estrategia que, al igual que muchos de sus contemporáneos creyó viable, no era la más adecuada para producir tales cambios según puede verse en la perspectiva que da el tiempo. Pero incluso podría defendérsela argumentando que ella no llegó a ser aplicada hasta sus últimas consecuencias.

Batlle adopta la idea de Henry George de recuperar las tierras para la sociedad mediante el impuesto. Pero mientras el norteamericano se apoyaba en un

⁴Por ejemplo cabría preguntarse como puede hablarse del "radicalismo de Batlle" y "asombrarse" porque no inició una reforma agraria cuando pocas líneas antes se ha sostenido que la hostilidad del gobernante por los terratenientes "era sólo aparente" y toda su obra sólo estaba destinada a conseguir que las fuerzas modernizantes "no afectaran las estructuras tradicionales que él deseaba conservar". Ambas hipótesis, la del reformismo inconsecuente o la del maquiavelismo conservador, gattopardiano de Batlle, son factibles de defenderse y lo han sido en diversas ocasiones, pero lo que es inconcebible es afirmar ambas a la vez.

librecambio ortodoxo, Batlle acompañaba al impuesto territorial, con tarifas aduaneras destinadas a proteger la industria nacional. Este sería el substrato económico de su política. Enemigo de la lucha de clases (es erróneo a todas luces atribuirle rasgos "socialistas" o criticarlo a partir de que lo fuera), buscaría los mecanismos para convertir al Uruguay en "un amable ensayo de convivencia política y social" ⁵, lo que se lograría mediante la financiación extraída a los poseedores de la tierra, los únicos que pagarían impuestos. Ello, unido a la modificación de la legislación sucesoria, provocaría una mejor explotación de la tierra y su subdivisión.

¿Era una ingenuidad creer en esto? Probablemente sesenta años después de que se intentó, dicha política adquiriera esa tonalidad. En su tiempo no parece haber sido así. Muy por el contrario, la clase ganadera sintió vivamente que sus intereses estaban siendo afectados, pese a que como dice Finch, "los impuestos a la tierra se incrementaron levemente pero de ningún modo en relación al crecimiento del valor de la tierra" ⁶.

Debe recordarse, además, que no sólo por formación intelectual, sino por indicadores socioeconómicos los uruguayos finiseculares eran optimistas respecto a las posibilidades del país. Carlos María de Pena calculaba en 1881, que el valor de la propiedad (raíz, mueble y capitales en giro) llegaba a \$ 782, ó per cápita, mientras que en los EE.UU., según los datos del censo de 1870, alcanzaba a \$ 781,4. Idiarte Borda, por su parte, afirmaba en la Cámara: "Creo que en un país tan productor como el nuestro, cuya producción ... puede calificarse - en relación con su población - como la primera del mundo ... Este país produce mas que ninguno: es la primera nación del mundo." A comienzos de la última década del siglo XIX, el diario "El Siglo" estimaba que la riqueza del Uruguay alcanzaba a \$ 875 per cápita, mientras que en la Argentina sólo era de \$ 520. El censo de 1908, además, indicaba que Uruguay tenía la proporción más alta del mundo de ovinos y bovinos por habitante (25,2 y 7,8 respectivamente, contra 23 ovinos en Nueva Zelanda y 7,5 bovinos en EE.UU., países que ocupaban los segundos puestos, seguidos a gran distancia por los restantes productores agropecuarios) ⁷.

⁵Luis Carlos Benvenuto, "La quiebra del modelo", en Enciclopedia Uruguaya, tomo V, Núm. 48, p. 142, Montevideo, septiembre 1969.

⁶Así, José Irureta Goyena, uno de los líderes de los terratenientes afirmaba en un discurso: "Un impuesto arbitrario, le puede matar en un año al ganadero más novillos que en diez años el carbunco; un cambio en el régimen de la sucesión intestada, puede en una hora, arrebatarle todas las ilusiones y las esperanzas de muchos lustros; una ley limitando la propiedad de la tierra, puede convertir en estopa lana de muchos rebaños de ovejas" (cit. por Benvenuto, p. 156).

⁷Las citas y datos precedentes han sido tomados de Benvenuto, cit.

El Censo de 1908 trae datos interesantes respecto a la concentración de la tierra a comienzos del siglo. El promedio de las explotaciones desciende de manera considerable entre 1900 y 1908: en Artigas pasa de 2.029 a 1.115; en Paysandu, de 2.007 a 1.059; en Treinta y Tres, de 722 a 610; en Colonia de 315 a 175 hectáreas, etc.⁸. Obviamente, ante tales cifras los analistas de la situación agraria del país eran optimistas respecto a la tendencia que terminaría por hacer predominar una propiedad de tamaño mediano. "Hasta esa fecha la división de la propiedad se realiza en desmedro del latifundio ganadero y en beneficio de la agricultura explotante de extensiones medias entre 100 y 500 hectáreas"⁹.

Si era así, es muy comprensible que para los políticos - aunque quisieran modificar la forma de tenencia de la tierra -, esas tareas no se presentaran cargadas de la urgencia con que la aprecian los observadores actuales. Es muy lógico que pensarán en dotar al país de los mecanismos necesarios para redistribuir esa riqueza y que, si ello se podía hacer sin violencia, optaran por esa alternativa. Por otra parte, para ejercer la violencia (buscando alcanzar la meta buscada y no a causa de la desesperación) se requieren ciertas condiciones que, probablemente, no se daban en tal momento. Además, ese procedimiento estaba excluido de la ideología de Batlle.

Batlle es - como ha dicho Grompone - un hombre del siglo XIX, liberal e individualista, que intenta resolver los problemas sociales, pero rechaza la lucha de clases, a la que concibe "como el odio a las personas que poseen por las que no poseen y desearían hacerlo" y, por tanto, la considera basada en sentimientos personales, no creyendo que ella pueda acabar con la injusticia¹⁰.

La desigualdad económica se debe a la imposibilidad de hacer una justa distribución, pero el sufragio permitiría que el proletariado, carente de poder económico y político, equilibre la situación.

En fin podría resumirse este aspecto del pensamiento de Batlle recordando que buscó la supresión paulatina de los impuestos al trabajo nacional y el tomar la propiedad territorial, excluidas la edificación y las mejoras, como base en la que se asentara el sistema fiscal; quiso gravar las herencias, donaciones y legados, utilizar los impuestos aduaneros a la importación como medio de impulsar la creación de

⁸Cf. Germán W. Rama, "Las clases medias en la época de Batlle", separata de Tribuna Universitaria, Montevideo, Núm. 11, octubre 1963, p. 62.

⁹Rama, cit.

¹⁰Antonio M. Grompone, "La ideología de Batlle" en Batlle. Sus artículos. El concepto democrático, Ed. Maximino García, Montevideo, 1943, p. 69.

industrias nuevas o favorecer las que ya existían, y fijar impuestos a los capitales invertidos en el país cuyos dueños residían en el extranjero ¹¹.

Antes de terminar este punto conviene hacer mención a algunas observaciones de Finch sobre la clase terrateniente uruguaya. Sostiene que "los productores ganaderos han actuado persistentemente como si el trabajo, no la tierra, fuera el factor de producción que escasea", lo que los ha conducido a lo que Finch define como "una tendencia irracional a llevar al máximo el rendimiento del trabajo más que el de la tierra".

No cabe duda que desear como quiere el autor y muchos otros que los grupos dominantes del Uruguay o de cualquier país adopten la racionalidad del que escribe es totalmente explicable, por lo menos a nivel psicológico. Pero es necesario reconocer, ante todo, que no hay una sola "racionalidad" ni siquiera adoptando un punto de vista economista. Si, además, se toman en cuenta aspectos sociales y políticos la gama de actitudes "racionales" se multiplica. Y si se adopta el punto de vista de los grandes terratenientes uruguayos no cabe duda que su opción fue sumamente " racional", por cuanto les ha permitido mantener sin presiones mayores su hegemonía hasta la segunda mitad del siglo XX (y no parece que en el corto o mediano plazo ella se vea amenazada). El considerar que el factor trabajo era abundante hubiera llevado, ante todo, a cambios radicales en la forma de producción que resultaban totalmente antieconómicos desde la perspectiva del empresario individual y también de la clase propietaria. Probablemente, hubiera sido beneficioso, chi lo sá, para la población del país en su conjunto. Pero es obvio que esta perspectiva usual en economistas y planificadores nunca es la adoptada por los grupos sociales cuando toman decisiones político económicas.

Por otra parte, si se comparan los movimientos campesinos habidos en América Latina, no cabe duda que fue muy racional para el mantenimiento del dominio de la oligarquía terrateniente, tanto en Uruguay, como en la Argentina, mantener en un mínimo el número de habitantes de la campaña. Sólo se han producido presiones considerables en el sentido de la reforma agraria y las consiguientes alteraciones (substanciales o superficiales, parciales o totales), en aquellos lugares donde la densidad de población campesina era considerable y mantenía ciertos niveles de interacción social. La forma de producir dominante en el Uruguay (ganadería extensiva) liquida prácticamente la posibilidad de movimientos sociales creados por los interesados directos. Es notorio, por otra parte, que las demandas por una reforma agraria en el Uruguay tienen un origen netamente urbano y, en

¹¹Programa de Acción del Partido Colorado, Capítulo IV.

muchos casos, muestran a las claras la profunda ignorancia de quienes la solicitan sobre la forma viable de implementarla. Hubo que esperar hasta la década del 60, con el movimiento de los cañeros, para encontrarse con reivindicaciones surgidas desde los interesados mismos (aunque con asesoramiento urbano).

Pero lo más sorprendente es que, desde su perspectiva económica, el propio Finch había sostenido los argumentos para criticar tal afirmación. Recordaba que los terratenientes que deseaban aumentar su producción han podido hacerlo "aumentando la escala de sus operaciones, comprando o arrendando más tierras", aunque hacía notar que "ésta es una solución abierta a algunos pero no a todos simultáneamente". Por otro lado, entendía que la asistencia técnica o crediticia no había sido suficiente. Otro factor, era que en el Uruguay "el valor de la tierra refleja no sólo el grado de su productividad si no la avidez por la propiedad de tierras como una valla contra la inflación. Sin embargo, este factor de especulación en la demanda por tierras está orientado hacia campos no mejorados, desde que el mercado de campos mejorados está todavía en ciernes. El que tenga intenciones de mejorar la tierra se verá desalentado de inmovilizar su capital en mejoras al saber que el valor comercial de su tierra, determinado en parte por una demanda especulativa, no reflejará plenamente su mayor productividad". En el entender de Finch, esos factores "explican la renuencia de los terratenientes a modernizar" ¹². A ello se agregaría que los productores agropecuarios uruguayos tienen el suficiente poder frente al Estado, como para obtener elevados ingresos. "Por lo tanto, probablemente, no sientan la urgencia de la modernización agropecuaria y, por otra parte, estén dispuestos a invertir en otros sectores de la economía de mayor rendimiento" ¹³.

IV

Hay dos pilares en que - según Finch - se fundamenta la supervivencia del sistema político uruguayo y de los partidos tradicionales: es la ley de lemas y la coparticipación. Sobre el primero, conviene recordar que si bien su designación lleva a pensar en un cuerpo único de normas emanadas del Poder Legislativo a efectos de regular la pertenencia y el uso de las denominaciones partidarias ¹⁴, en realidad, no hay una ley de lemas, sino un abigarrado conjunto de disposiciones, legislativas y constitucionales, dictadas en fechas muy diversas, con ocasión de

¹²Finch, cit., p. 42.

¹³Idem.

¹⁴Por "lema" debe entenderse, de acuerdo a la definición que proporciona la Ley de Elecciones No 7.812 del 16 de enero de 1925, "la denominación de un Partido Político en todos los actos y procedimientos electorales".

solucionar problemas específicos e introducidos en conjuntos de normas que regulan muchas veces otros temas muy diferentes.

El sistema electoral uruguayo se basa - hasta que sea modificado - en un conjunto de principios que resumidamente son: a) doble voto simultáneo, mediante el cual cada sufragante vota por un partido (llamado "lema") y por una o más listas de candidatos a los cargos a proveer; b) la acumulación de votos, que permite se sumen los sufragios obtenidos por diferentes listas de los lemas "permanentes" en un total común al Partido; c) la diferenciación entre lemas permanentes y accidentales, vale decir, entre aquellos que han "participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria", como establece el Art. 79 de la Constitución de 1966 y aquellos otros que no reúnen tales condiciones y que, por ello, están imposibilitados de acumular los votos obtenidos por diferentes listas en un cómputo común; d) representación proporcional integral, en los casos en que es aplicable; e) obligatoriedad del voto, luego de la reglamentación por ley de la disposición constitucional que así lo establecía.

Finch data erróneamente la "ley de lemas" en 1910, fecha en que si bien hubo modificaciones a la legislación electoral, no tuvieron que ver con lo que es la esencia de aquella. La ley de elecciones No 3.640 de 11 de julio de 1910 reconoció, por primera vez, la existencia de partidos políticos y fracciones y estableció el principio del doble voto simultáneo ¹⁵. Pero no fijó norma alguna que limitara las denominaciones que podían emplearse ni que dispusiera el "monopolio" de los lemas por las autoridades administradoras reconocidas. Así, una minoría dentro del Partido Colorado, pudo separarse del mismo y votar con su propio lema Partido Colorado Anticolegialista, sin acumular sus votos con el P. Colorado. A consecuencia de ello, la Convención Nacional Constituyente elegida el 30 de julio de 1916 era de mayoría relativa blanca, pese a que los colorados (colegialistas y anticolegialistas) sumados eran mayoría absoluta ¹⁶.

La primera ley de lemas es de 5 de mayo de 1934 (Nº 9.378) y por ella las fracciones de los dos partidos tradicionales que habían apoyado el golpe de Estado del Presidente Gabriel Terra, intentaban dotarse de un mecanismo que evitara que los sectores antigolpistas de sus propios partidos pudieran concurrir en el futuro a las

¹⁵Su artículo 5º dice: "Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece, y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a estas exigencias serán nulas y no se computarán en ninguna de las operaciones del escrutinio. Los electores podrán agregar al lema de un partido el sublema o las denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de su partido político".

¹⁶Cf. Alberto Pérez Pérez, *La ley de lemas. Contenido, alcance, inconvenientes, sugerencias para su reforma*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1970, p. 10.

elecciones. A tales efectos regularon la propiedad del lema y el uso indebido del mismo.

El lema de cada partido pertenecería a la mayoría de sus componentes, resolviéndose cualquier pugna entre dos grupos dentro de un partido, al voto de la mayoría de los legisladores de ese partido. Cabe recordar que en la Asamblea Deliberante creada luego del golpe de Estado, sólo estaban representadas las fracciones blancas y coloradas que habían apoyado al Presidente Terra. Obviamente, entonces se les daba la propiedad del lema a los sectores golpistas, quitándose o, mejor dicho, dejando librada a la buena voluntad o a la conveniencia de los designados propietarios, la posibilidad de que fueran usados por las demás fracciones, en especial los batllistas del Partido Colorado y los independientes del Partido Nacional.

Además se establecían sanciones privativas de la libertad para el caso de "uso indebido del lema", incluso en actividades de propaganda verbal o escrita, etc.

La segunda ley de lemas es de 23 de mayo de 1939 (N° 9.831) y está destinada, también, a dificultar la concurrencia de las fracciones disidentes (no golpistas) como partidos separados y obtener que concurrieran a las elecciones acumulando sus votos bajo los lemas tradicionales.

No tendría sentido continuar aquí con una exposición detallada de las diversas argucias jurídicas que, a lo largo del período iniciado por el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933, buscaron restringir la libertad de expresión de la voluntad ciudadana. Lo dicho anteriormente debe haber dejado en claro que la ley de lemas es resultado del predominio de los sectores antibatllistas y que, por tanto, es erróneo responsabilizar a Batlle de su existencia.

El sistema político uruguayo vigente durante las últimas décadas no es batllista, aunque buen número de fracciones partidarias coloradas hayan utilizado tal denominación y recurrido a ideas (a veces no más que para citarlas) de José Batlle. Dicho sistema se origina en el terrismo que, como se sabe, surgió como reacción contra el batllismo.

En torno al segundo colegiado, Finch sostiene que se originó "en la necesidad política de conceder un lugar en el gobierno a grupos de la oposición. La adopción del sistema colegiado ha sido el producto de pactos entre fracciones de los dos partidos tradicionales y su derrumbe ha puesto de manifiesto la inestabilidad de

un gobierno constituido por grupos unidos solamente en virtud de acuerdos que les permiten compartir el poder".

Ante todo conviene recordar que, en casi cualquier lugar del mundo, una modificación constitucional de la envergadura que significó pasar del ejecutivo unipersonal al colegiado, requiere acuerdos interpartidarios. Esto por supuesto no es malo en sí - como parece afirmar Finch - sino que constituye un elemento cotidiano en la política.

No es del todo cierto que en el momento de la implantación del nuevo régimen hubiera la "necesidad política" de que habla Finch, por lo menos con carácter general. En ese momento, el grupo quincista liderado por Luis Batlle desarrollaba al máximo sus características populistas e industrialistas (con todos los defectos que se quiera en la conducción de su política económica, pero aumentando substancialmente los niveles de empleo en el sector secundario). La instauración del colegiado parece mas bien una medida impulsada para frenar su creciente influencia sobre amplios sectores del proletariado y la clase media, que podía alterar irreparablemente el equilibrio tradicional. En este sentido, puede citarse a un autor insospechado de probatllismo: "el liderazgo dinámico que Luis Batlle Berres había impuesto como estilo de sus cuatro años de gobierno fue visualizado por los sectores más conservadores de los dos partidos como una amenaza más que potencial", lo que movilizó "los intereses personales de los tres promotores (de la reforma) que entonces procedieron, unidos todos de influencia política decisiva y, al mismo tiempo, fundada convicción de no alcanzar ya jamás el cargo más codiciado" ¹⁷. Se refiere a César Batlle Pacheco, Eduardo Blanco Acevedo y Luis Alberto de Herrera. Sólo el primero podía ligar sus intereses políticos coyunturales con la adhesión al sistema colegiado pregonado por su padre. Los otros, antibatllistas de siempre, debieron recurrir, por razones tácticas, a la institución clave en la concepción de su adversario, para poder frenar el último impulso del batllismo agonizante.

Se les sumó "un fundamental y aún inesperado colaborador en Andrés Martínez Trueba, el presidente electo en 1950 bajo el ala de Luis Batlle y para guardarle el poder ...". Pero, como suele suceder, estas operaciones no salen tan bien como el que las planeó pensaba. "Martínez Trueba era un batllista que se tomaba muy en serio los dogmas de su partido (el colegiado era uno de ellos) y aceptó cambiar su preeminente posición por ser principal cabeza del 'multicápite' " ¹⁸. Ello por otra

¹⁷Carlos Real de Azúa, "Herrera. El colegiado en el Uruguay", en Historia de América en el siglo XX, Buenos Aires, Num. 29, 1972, p. 45.

¹⁸Real de Azúa, Idem.

parte no es sorprendente si se piensa que Luis Batlle debió recurrir a Martínez Trueba, aunque no fuera un incondicional suyo, como única manera de frenar la candidatura de César Mayo Gutiérrez, oponiéndole otro batllista de la primera época.

Todo este proceso político explica por qué razón el colegiado instaurado al comenzar la segunda mitad del siglo XX distaba mucho del propuesto por Batlle en los albores del siglo. Para éste constituía la forma de gobierno más eficaz para eliminar el poder excesivo entregado a una sola persona. En este sentido, las motivaciones de los que impulsaron el segundo colegiado de alguna manera coincidían con las de Batlle, ya que lo único que les interesaba era frenar a Luis. En el proyecto original, que presentó en sus *Apuntes*, era una junta compuesta de nueve miembros (en esto sí coincidieron la idea batllista y la concreción práctica) que desempeñarían sus cargos por nueve años, debiendo ser elegidos uno de ellos cada año. La frecuencia, quitaría a la elección la transcendencia que se daba a la presidencial, y además contribuiría a dar intervención al pueblo con la mayor frecuencia, haciendo del voto un elemento habitual en su vida y acostumbrando a los ciudadanos a interesarse por los problemas generales.

El colegiado de Martínez Trueba daba seis cargos al partido mayoritario y reservaba otros tres, para el que lo siguiera en número de votos¹⁹. Es la manera que por entonces había ideado Herrera para poder ascender al Ejecutivo tan largamente perseguido. Es, además, una nueva forma de la política de coparticipación.

Esta política - segundo pilar según Finch del sistema político - es muy vieja en el Uruguay, siendo posible rastrearla a lo largo del siglo pasado, donde se dan abundantes ejemplos, en especial como consecuencia de los pactos que dan término a cada una de las guerras civiles. Batlle fue radicalmente contrario a esos acuerdos.

En aquella época - como ha destacado Grompone - "se oponían dos ideologías: la que sostenía que los gobernantes al ocupar sus cargos, debían hacer abstracción de su calidad de partidarios y la de Batlle que entendía que el gobernante era un

¹⁹Recuérdese que en la versión que creó la Constitución de 1917 tampoco se siguieron los lineamientos de Batlle. El ejecutivo se tornó bicéfalo por cuanto seguía existiendo el cargo de Presidente de la República que conservaba las funciones de orden público y relaciones exteriores, mientras que lo relativo a la administración quedaba en manos del Consejo Nacional de Administración. Asimismo, la integración era resultado de acuerdos interpartidarios que buscaban renovar la política de coparticipación en contra de las ideas de Batlle..

hombre de partido que iba a hacer práctico el programa presentado y que debía gobernar con los hombres de su misma ideología"²⁰.

El ya citado Real afirma que Herrera sería "el sostén histórico-ideológico del 'coparticipacionismo' que fue la línea política de larga duración del Partido Blanco", lo que resulta lógico como línea de acción de un partido minoritario. Batlle, en cambio, era radicalmente opuesto a tal política: "El principio de 'gobierno de partido', con un programa, con sus hombres, con su poder de imposición fue implantado como dogma colorado contra toda eventualidad de coparticipación entre distintas fuerzas políticas" ²¹.

Es imposible desarrollar aquí, detalladamente, la concepción batllista respecto a la organización del partido y a los mecanismos que buscaban asegurar la participación popular en la toma de decisiones al interior del mismo, que debían complementarse con el fiel cumplimiento del programa y de los mandatos partidarios por sus personeros que ocupaban cargos públicos. "La orientación del gobierno debe iniciarse en la acción partidaria y la afirmación de que debe gobernarse con el partido adquiere la característica de una necesidad porque impone un programa de acción y porque la adhesión significa la adhesión a una ideología, a una concepción de gobierno" ²².

Como puede verse, todo esto es muy diferente de lo que - según Finch - constituye uno de los grandes males de la política uruguaya contemporánea. Grompone recalca estas diferencias: "Aquí está la discrepancia fundamental con ciertos elementos que pretenden aparecer como continuadores, reorganizadores y hasta superadores de Batlle. Si hay elemento personal, si aparece otra vez el gobernante absorbiendo al partido por la razón única de que es el gobernante, si la adhesión es sólo personal, sin un programa definido, estamos en presencia de una concepción reaccionaria de la política partidaria y que haría regresar al mismo punto del que tuvo que partir Batlle" ²³.

V.

En política, como en el fútbol, los contrarios también juegan y este pequeño detalle, es la omisión más notable del análisis de Finch. Sin desconocer la importancia fundamental que la figura de Batlle tuvo en la constitución del Uruguay, no puede omitirse que su acción, aunque aparezca como resultado de su voluntad, es fruto

²⁰Antonio M. Grompone, cit., p. 47.

²¹Real de Azúa, cit., p. 33.

²²Grompone, p. 48.

²³Idem, pp. 47-48.

de las tensiones provocadas entre clases y grupos sociales, con intereses contrapuestos, en una coyuntura especialísima que por entonces vivía la sociedad.

Luego de su abrumadora victoria en los comicios parlamentarios de 1905, el entonces presidente de la República envía al Poder Legislativo un imponente paquete de proyectos de ley, que prevén obras públicas, apoyo a la educación, regulación de las relaciones obrero-patronales en clara defensa de los primeros, contralor de empresas extranjeras y, sobre todo, el esbozo de lo que sería la política impositiva. Sin embargo, muchos de los proyectos no pasan. Son rechazados por esos mismos diputados que Batlle había hecho elegir. La estrategia para obtener los resultados buscados debe ser otra, más larga, y que lleve a la reorganización del partido, para que sus representantes cumplan los mandatos y el programa.

Si ello sucede dentro de sus propias filas, hay que imaginar cuál no sería la oposición fuera de ellas. Mucho después, el 18 de mayo de 1922, diría el propio Batlle, en discurso pronunciado en Treinta y Tres: "Recientemente hemos querido establecer el salario mínimo para los peones de estancia y hemos tenido la resistencia de los nacionalistas, y la ley no ha podido pasar, porque los nacionalistas, agregados a los riveristas - que son también bastante conservadores - con algunos vieristas, han cerrado el paso a la ley; y como lo han cerrado a esa ley lo cerrarán a otras"²⁴.

El proyecto batllista tuvo oposición dentro y fuera de sus filas. Y si avanzó - ya se ha reflexionado hasta qué punto pudo hacerlo - fue porque las fuerzas que lo impulsaron fueron superiores momentáneamente a aquellas otras que propugnaban modelos alternativos. Rama ha querido ver en el ascenso batllista, el surgimiento a la vida política de las clases medias que intentaban construirse un lugar en la sociedad. Otros, han buscado explicaciones alternativas. Las masas, en cambio, han considerado a Batlle un hombre providencial.

"Ningún hombre despertó en nuestro país pasiones tan hondas y en tan considerable número de individuos: la devoción casi religiosa de la masa y el respeto debido a un conductor de relieves excepcionales en sus partidarios calificados, se enfrentaba al apasionamiento de adversarios de espíritu simplista que encarnaban en él todo lo que debía combatirse, el origen de todos los males, casi lo diabólico de una época, mientras los hombres de cierta capacidad intelectual oponían la resistencia sistemática a toda la actividad de Batlle"²⁵.

²⁴Benvenuto, cit.

²⁵Antonio M. Grompone, cit., p. 8.

Pero esta identificación no sólo es propia de los grandes grupos sociales. También incurrieron en ella muchos que se acercaron al fenómeno en una supuesta postura científica, aunque sin poder superar el involucramiento emocional que líderes tipo Batlle provocan. Ello ha ocurrido a menudo con los autores uruguayos, porque obviamente, inmersos en la realidad de su país, difícilmente han podido trascender los hechos políticos en que se socializaron y los que orientaban la acción de los grupos sociales en el momento en que escribían.

Pero, respecto a autores venidos de otras latitudes, cabría esperar que tomaran con mayor frialdad los fenómenos que estudian y pudieran por tanto evaluar correctamente qué corresponde a la actuación personal de un hombre y cuánto es consecuencia del contexto en que su acción se desarrolla. Ello, pese a todo, no sucede. Por el contrario. Vanger otorga a Battle el título de "creador de su tiempo". Finch, también acepta tal rótulo, pero no sólo eso, sino que lo responsabiliza de todo lo que ha sucedido en los cuarenta y cinco años siguientes a su muerte. No sólo sería "el creador de su tiempo", sino, además, "el hacedor de tiempos posteriores". Pienso que en el caso de los autores de habla inglesa mencionados no se trata de la "tradicición" - aunque, sin duda, hay mucho de transmitido por aquellos intelectuales uruguayos que más frecuentaron durante su permanencia en Uruguay -, sino de la aceptación de una perspectiva histórica que sigue aceptando que el motor del cambio social se encuentra en los individuos geniales, en el "héroe" de Carlyle.

En cambio, no es reciente la posición que estima que, por debajo de la apariencia que muestra a algunos individuos "haciendo la historia", es necesario - aunque tal vez no fácil - descubrir los grupos sociales que brindan el soporte para aquella acción. El mismo Grompone, luego de mostrar de qué manera a los ojos de sus compatriotas, contemporáneos o no, Batlle aparecía como el demiurgo, recordaba: "Se identifica al hombre con toda una época y con eso se le da un carácter representativo que es el reconocimiento de la alta jerarquía espiritual de Batlle. Es indudable que su obra no puede juzgarse como resultante sólo de sus actitudes personales: es toda una acción social que lo toma como eje de la transformación que se va operando"²⁶.

Y agrega más tarde: "Un resabio de exposiciones individualistas conduce a amigos y adversarios a formular interrogaciones sin sentido. ¿Es o no obra del batllismo tal iniciativa? ¿Fue o no contradictorio en tal instante? Plantear así las cosas significa empequeñecer al hombre y al pueblo, tomar al primero con valor sólo en aquello

²⁶Idem., p. 10

que personalmente, materialmente realizó, tomar al segundo como elemento plástico sin reacción alguna, conducido servilmente, sin hombres que también tuvieran sus iniciativas y sus actitudes personales.

Los grandes conductores de pueblos no modelan las sociedades totalmente, ni las ajustan a un plan pensado y rígidamente trazado adaptándolas a concepciones racionales inflexibles".

Llama poderosamente la atención que quien pocas páginas antes se había preguntado por la eficacia de los grupos de intereses dentro del sistema político, aun que sin llegar a conclusión alguna, no se haya preocupado por ver cómo habían actuado en la época de Batlle. Por otro lado, creo que el concepto de "grupo de intereses" como factor explicativo de ciertos procesos sociales resulta restringido al máximo. Implica una organización de intereses grupales que no siempre se da. Pero el que no exista, no quiere decir que el peso político de los grupos no sea importante en el curso de acción que se adopta finalmente en una coyuntura dada. Así, es abundante la literatura latinoamericana, por citar un ejemplo, que se ha preocupado por el papel protagónico, sea como masa de maniobra, o como activo participante en una alianza de clase, que le cupo en diversos países a las masas populares urbanas.

En definitiva, pues, todo lo anterior sólo está destinado a demostrar lo obvio: jamás un país es el resultado de un hombre. Aunque éste aparezca monologando en el escenario de la historia, por detrás es posible avizorar las fuerzas sociales que le permiten hacerlo, controlando a aquellas otras que quisieran desalojar de allí al actor.

Para terminar, conviene enfatizar que los modelos sociales válidos y viables en coyunturas determinadas, carecen de vida eterna. Cuando se olvida lo anterior, vale decir, cuando no se sitúa histórica y geográficamente un determinado proceso social se corre el riesgo de formular juicios abstractos y carentes de sentido. El modelo batllista intentó concretarse mientras el Uruguay vivía la etapa que se ha denominado de desarrollo "hacia afuera" y aprovechando los aspectos positivos de tal circunstancia, no ignorando incluso la inserción que le correspondía al país en la división internacional del trabajo, sus propulsores tendieron tempranamente las bases de un crecimiento "hacia adentro".

Por cierto muchos años después, cuando en América Latina se está viviendo un profundo proceso de internacionalización del mercado interno, las estrategias

postuladas por el batllismo hace cincuenta años, resultan notablemente caducas. Si sus supuestos seguidores carecieron de la capacidad de mantener al día el proyecto, sólo de ellos es la responsabilidad.

Pero en ningún caso corresponde juzgar el pasado con los criterios del momento en que se escribe. Y esto, lamentablemente, es lo que ha hecho M. H. J. Finch.

Referencias

- *Finch, M. H. J., NUEVA SOCIEDAD. 10. p38-58 - San José, Costa Rica. 1974; La crisis uruguaya: tres perspectivas y una postdata.
- *Instituto de Economía, EL PROCESO ECONOMICO DEL URUGUAY. - Montevideo, Uruguay, Ed. Departamento de Publicaciones de la Universidad y Fundación de Cultura Universitaria. 1969; La quiebra del modelo.
- *Benvenuto, Luis C., ENCICLOPEDIA URUGUAYA. V, 48. p142, 156 - Montevideo, Uruguay. 1969; Las clases medias en la época de Batlle.
- *Rama, Germán W., TRIBUNA UNIVERSITARIA. 11. p62 - Montevideo, Uruguay. 1963; La ideología de Batlle.
- *Grompone, Antonio M., BATLLE. SUS ARTICULOS. EL CONCEPTO DEMOCRATICO. p8, 10, 47-48, 69 -
- *Anónimo, PROGRAMA DE ACCION DEL PARTIDO COLORADO. CAPITULO IV. - Montevideo, Uruguay, Ed. Maximino García. 1943; Herrera. El colegiado en el Uruguay.
- *Pérez-Pérez, Alberto, LA LEY DE LEMAS. CONTENIDO, ALCANCE, INCONVENIENTES, SUGERENCIAS PARA SU REFORMA. p10 - Montevideo, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria. 1970;
- *Real de Azúa, Carlos, HISTORIA DE AMERICA EN EL SIGLO XX. 29. p33, 45 - Buenos Aires, Argentina. 1972;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 16, Enero-Febrero de 1975, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.