

Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933

Jaime Yaffe (Universidad de la República, Uruguay)

Introducción

En Uruguay el proceso de modernización transcurrió en dos fases sucesivas: la primera en el último cuarto del siglo XIX (períodos “militarista” y “civilista” entre 1876 y 1903) y la segunda en las tres primeras décadas del siglo XX (período “batllista” entre 1903 y 1933).

En ambas fases se produjeron dos procesos simultáneos: la modernización económico-social y la modernización política. Mientras que se confirmó, aunque renovado, el modelo ganadero-exportador, el sistema político en su conjunto experimentó importantes transformaciones. Entre estas últimas figura la modernización del Estado. Este consolidó su capacidad coactiva y expandió tempranamente sus atribuciones económicas y sociales.

Esta ponencia observa las vinculaciones entre el proceso de modernización económico-social y la modernización política en Uruguay, intentando identificar una pauta de relación entre ambos fenómenos que pueda utilizarse como eje de comparación con otras experiencias de modernización.

En tanto el centro de interés se ubica en la modernización del estado uruguayo y su relación con las dimensiones económicas y sociales, es casi inevitable que, al buscar los orígenes desde los cuales iniciar el seguimiento de ese fenómeno, la mirada se dirija en primera instancia, hacia la época del “primer batllismo” (1903-1916). Sin embargo, si bien cierto es que ese momento es efectivamente de lanzamiento e implantación de las bases del estado social y empresario en Uruguay, el primer batllismo no debe ser visto como un clavel del aire, que se posó en el sistema político y en la sociedad uruguayas sin tener raíces en esos terrenos. Por el contrario este momento de eclosión reconoce un proceso de germinación previa, el estado batllista, estado social y empresario entre otras cosas, es ruptura en tanto salto cualitativo del modelo de estado y de relaciones estado-economía-sociedad, pero es también continuidad, en la medida en que viene a apoyarse en procesos ya desatados en la última década del siglo XIX..

El momento batllista de modernización del Uruguay, una de cuyas facetas principales fue el desarrollo de un Estado social y empresario, tiene entonces fundamentos decimonónicos. El batllismo del siglo XX constituyó una segunda fase modernizadora precedida de una primera ocurrida en el último cuarto del siglo XIX.. En este sentido, la primera y la segunda modernización pueden considerarse dos fases sucesivas y vinculadas de un mismo proceso. Sin embargo, las claves políticas y económico-sociales son diferentes en cada uno de los dos momentos. También difieren ambos momentos de la modernización en la pauta de relación entre sus facetas económico-social y política.

A continuación expongo algunos rasgos definitorios de la política y la economía del Uruguay premoderno. Luego me detengo en el registro de las claves económicas y políticas de las dos fases de la modernización de aquel Uruguay tradicional. Finalmente, en las conclusiones, se

resumen los elementos centrales de ambas fases y se comparan prestando atención preferente a las relaciones política-economía.

**El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco:
estado débil pero preeminente y economía tradicional (1830-1875)**

El establecimiento formal del estado uruguayo data de 1828-30 con la instalación de un gobierno provisorio primero y la puesta en marcha de la Constitución que le dio forma definitiva dos años más tarde. Pero no fue sino hasta el último cuarto del siglo XIX que el Estado pudo consolidarse efectivamente como cuerpo institucional capaz de imponer su autoridad en todo el territorio nacional en base a un cierto monopolio de la violencia física. Mientras tanto el estado fue débil política y financieramente. Sin un sistema de impuestos nacional el estado estuvo sujeto al único e insuficiente ingreso de las aduanas del puerto de Montevideo. Carecía de un ejército nacional con superioridad de recursos materiales y humanos que le hiciese capaz de imponer autoridad por sobre los ejércitos caudillistas en todo el territorio nacional. No disponía de un aparato administrativo ajustado a criterios de racionalidad y organización burocrática. Por último, gobernaba sobre un territorio cuyos límites estaban indefinidos y cuya escasa población configuraba un gran vacío demográfico. En resumen: carecía de todos los atributos y buena parte de los recursos de un estado moderno. Recién hacia el último cuarto del siglo XIX los adquiriría

Paradójicamente ese estado débil resultaba de cualquier forma relativamente preeminente. El estado uruguayo vino a implantarse en una sociedad que mostraba ya desde sus orígenes coloniales ciertos rasgos de debilidad, o más bien de ausencia, de sectores capaces de constituirse en hegemónicos. Uruguay no conoció la constelación trípica y típica del estado oligárquico latinoamericano apoyado en la alianza social y política conformada por la iglesia, la clase terrateniente y el ejército. Esto se debió en buena medida a la debilidad relativa que en nuestro caso afectó, desde la época colonial, a estos tres factores de poder (Real de Azúa 1984; Barrán 1998). En definitiva, en estas tierras, la autoridad estatal, primero española, luego independiente, fue la única capaz de constituirse en fuerza organizada con peso suficiente para imponerse al resto de la sociedad. De allí que el Estado fuera desde entonces y a pesar de su precariedad e inconsistencia institucional, fuerza preeminente sobre este territorio, en el marco de una sociedad civil genéticamente débil.

La estructura económico-social heredada de la época colonial no sufrió alteraciones significativas a la largo de las cinco primeras décadas de vida independiente. La economía tradicional estaba caracterizada por el absoluto predominio de la ganadería vacuna extensiva y de la actividad comercial centrada en el puerto de Montevideo. La propiedad de la tierra fue difusa (por la superposición de títulos de diverso origen y la generalizada apropiación ilegal de tierras fiscales) y permaneció indefinida hasta el período militarista. Este fue el origen de una conflictividad social permanente entre propietarios, entre propietarios y hacendados sin títulos (ocupantes o simples poseedores); y entre propietarios y/o ocupantes y el Estado. La fuerza de trabajo no poseedora de

tierras (ya fuese en propiedad o simple posesión) se vinculaba a las unidades de producción ganadera (estancias) en formas fuertemente personalizadas y paternalistas.¹

El principal producto de la ganadería basada en la pradera natural y el vacuno criollo era el cuero con destino a la exportación hacia Europa. El resto del animal era aprovechado en forma marginal y limitada. Los saladeros generaban una reducida demanda de carne destinada a los mercados esclavistas (Brasil y Cuba). En la década del 60 del siglo XIX se produjo una primera transformación de la ganadería tradicional: la incorporación de la producción ovina introdujo algunas modificaciones modernizantes en las formas de trabajo y agregó un nuevo producto, que en pocas décadas desplazaría al cuero a un segundo lugar, en la limitada oferta exportadora del país.

La actividad comercial constituyó el segundo eje de la economía tradicional tenía en el comercio de tránsito regional su punto fuerte: Montevideo fue hasta fines del siglo XIX un centro privilegiado para el comercio de toda la región platense dando lugar al surgimiento de una próspera pero inestable burguesía mercantil jaqueada a menudo por las frecuentes guerras y revoluciones que desconectaban a Montevideo del resto del territorio (los repetidos “sitios” terrestres a la ciudad) y por momentos la aislaban de las rutas del comercio internacional (los menos frecuentes “bloqueos” navales del puerto). Esa burguesía mercantil no se constituyó como un agente social totalmente separado de la clase terrateniente latifundista sino que en repetidas ocasiones se produjo, una concentración de ambas actividades económicas en las mismas figuras o familias. El alto comercio montevideano daría también origen a los primeros bancos del país institucionalizando parcialmente la actividad financiera en la que de igual forma siguieron teniendo un protagonismo destacado los prestamistas particulares que especulaban con la deuda pública de un Estado crónicamente desfinanciado.

Con esa estructura económico y social característica del “*Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*” (Alonso - Sala 1986 y 1990), heredada en lo esencial de la colonia, conviviría el débil Estado creado en 1828. El Estado oriental, que desde 1830 se denominaría “uruguayo”, se instauraba luego de una persistente tormenta revolucionaria que arreció sobre y en la sociedad oriental entre 1811 y 1828 sin que su resultado fuese una transformación de esa estructura. Durante el período revolucionario, salvo por escasos y efímeros momentos, se vivió una situación de constante dualidad de poderes de diverso signo toda vez que el poder del Estado, ya fuera español, porteño, oriental, portugués o brasileño (que por todas esas manos diferentes y enfrentadas pasó el estado oriental a lo largo de esos 18 años), debió enfrentar la amenaza de un poder revolucionario que desde adentro o desde el exterior reclamaba el monopolio de la fuerza dentro de los límites por demás difusos y confusos de la “Banda Oriental”.

El Estado independiente instalado en 1828 viviría hasta por lo menos 1876 en una paradójica situación de debilidad y centralidad. En medio y a pesar de una persistente escasez de recursos financieros y medios administrativos, aquel Estado era la única fuerza capaz de imponer

¹ El conflicto social por la tierra alimentó también las luchas políticas características de la época y contribuyó a fortalecer las relaciones de tipo caudillista que cruzaban internamente a los hacendados y los ligaban a su vez a los sectores populares de la campaña. Por su parte, el predominio de la modalidad paternalista en las relaciones entre hacendados y peones constituía el entramado social del fenómeno socio-político caudillista que impregnaba también las relaciones entre hacendados.

alguna autoridad, el único centro de decisión para una sociedad en proceso de estructuración y siempre asediada por la violencia política a que la (se) sometía el permanente recurso a la revuelta armada y subsiguientes guerras civiles en la que ningún sector se mostraba capaz de constituirse en hegemónico.

A partir de 1876 es posible identificar tres momentos históricos sucesivos a lo largo de los que se producirá el proceso de fortalecimiento de la autoridad estatal sobre todo el territorio nacional primero y de ampliación de su espacio de incidencia luego. La historiografía nacional ha aportado suficiente luz sobre nuestro proceso histórico en general y sobre la evolución del estado en particular como para afirmar con un grado relevante de seguridad que estas fases de consolidación y desarrollo del estado uruguayo pueden condensarse en: el militarismo (1876-1886), el civilismo (1886-1903) y el primer batllismo (1903-1916) ².

La primera modernización (1876-1903): estado oligárquico y modelo ganadero exportador

En su faceta económico social la primera modernización estuvo centrada en el medio rural y su resultado no fue una transformación sino la confirmación, aunque renovadora, del modelo agroexportador con base en el predominio de la ganadería latifundista y extensiva. El Código Rural sancionado en 1876 y reformado en 1879 estableció constituyó el marco jurídico de un nuevo orden rural. La modernización rural operada en el período militarista (1876-1886) consistió en la definitiva afirmación de la propiedad privada de la tierra mediante el estímulo y la casi imposición (medianería forzada) del alambramiento de las unidades productivas y la regularización y registro de los títulos de propiedad sobre la tierra así como las marcas y señales sobre el ganado. Consecuentemente se puso fin a la precariedad de un mercado de tierras que hasta entonces había coexistido con la volatilidad y relativa indefinición de la propiedad de la tierra y los ganados que en ella pastaban.

Al mismo tiempo, el alambramiento de las estancias “liberó” mano de obra al separar del factor tierra a gran número de hacendados sin títulos que hasta entonces habían permanecido como simples poseedores y ocupantes de tierras. Complementariamente el Estado desarrolló una fuerte de coacción (creación de las policías rurales) sobre las formas de sobrevivencia alternativas a la contratación laboral de los desposeídos de la tierra reprimiendo la vagancia y el abigeato. Sin embargo esto no condujo a la completa creación de un mercado de trabajo. Ello se debió a que, por un lado, la demanda de trabajo rural asalariado, dadas las condiciones propias de la ganadería extensiva, se mantuvo en niveles bajos salvo variaciones estacionales. Y, por otro lado la economía urbana, con una más que incipiente manufactura preindustrial, tampoco generaría una demanda de trabajo que pudiese canalizar la disponibilidad de mano de obra generada por el alambramiento. Por otra parte la inmigración europea abundante en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, satisfecería preferentemente la demanda de trabajo urbana.

² El fenómeno conocido como “primer batllismo” se agota en 1916 produciéndose a partir del “alto de Viera” de ese año un notorio cambio en las políticas públicas. Sin embargo, desde el punto de vista del proceso de modernización aquí estudiado los años veinte son particularmente relevantes. Por ello corresponde extender por lo menos hasta 1933 la ubicación temporal de la segunda modernización.

Esta incompleta formación de un mercado de trabajo a escala nacional explica a su vez la incompleta formación del mercado interno. Si bien en el último cuarto del siglo XIX comienza a delinearse la integración espacial del territorio uruguayo a través de la expansión del tendido de líneas de ferrocarril, las limitaciones al desarrollo del consumo derivadas de la precaria vinculación de una parte de la población rural al mercado de trabajo así como la importancia del autoconsumo, limitarían seriamente la constitución de un mercado interno de bienes a escala nacional. Por último, tampoco el mercado de capitales tendría una dimensión nacional en este período. El desarrollo de un sistema bancario a partir de mediados del siglo XIX se limitó a la capital Montevideo y se asoció fuertemente a la actividad comercial y a la especulación con deuda pública. Ni la escala nacional ni la vinculación con la producción se reconocen en el sector bancario nacido durante la primera modernización.

En su faceta política la modernización operada durante el período militarista tuvo en el fortalecimiento del estado su elemento central. El estado uruguayo logró centralizar el poder político al tiempo que se institucionalizó. Alcanzó el (casi) monopolio de la fuerza física, logrando por primera vez desde su instalación formal en 1830, centralizar e imponer su autoridad sobre todo el territorio nacional³ estableciendo el orden interno a partir de la modernización de su aparato militar y de la instalación y aprovechamiento de una infraestructura mínima de transportes y comunicaciones, al tiempo que se modernizaba y racionalizaba, en ciertos casos se montaba por primera vez, su aparato administrativo y se sancionaba un ordenamiento jurídico nacional. Con el militarismo, el estado desarrolla una fuerza y presencia propias que refuerzan el lugar ya preeminente que ocupaba aún en tiempos convulsionados. Más allá de esta consolidación del poder étático, se insinúan ya algunos anticipos de avance del estado en el área económica y social. Téngase presente al respecto que la primera ley proteccionista que conoció el Uruguay independiente data de 1876 y que la creación del sistema público de enseñanza primaria obligatoria y gratuita data de 1879.

Con los gobiernos civilistas que ocupan el último tramo del siglo XIX aquella tendencia expansiva hacia funciones de tipo secundaria ya insinuada bajo el militarismo se amplía y asume una notoriedad que habilita a considerar este período como el antecedente más firme de la fase batllista del desarrollo del estado uruguayo en sus dimensiones sociales y económicas. La crisis económica de 1890 estimuló la reflexión acerca de la condición dependiente y precaria de la estructura económica

³ Y aún esto admite relativizaciones y exige precauciones a la hora de afirmarlo si se consideran dos fenómenos. Uno: la persistencia y el peso del fenómeno caudillista en el medio rural hasta inicios del siglo XX prolongó la fragmentación y regionalización del poder político más allá de la centralización operada bajo el militarismo. Dos: la forma en que se concretó la coparticipación política inaugurada en 1872 entre blancos y colorados generó una dualidad de poderes: por un lado el gobierno central con sede en Montevideo controlado por los colorados y, por el otro, los caudillos blancos que, desde las jefaturas políticas asignadas y con el respaldo de sus propios ejércitos, administraban una parte del territorio nacional con cierta independencia del gobierno central. La persistencia de estos dos fenómenos explican por qué tanto la capacidad estatal de imponer autoridad en todo el territorio como el sustento de esta capacidad en un monopolio de la violencia física se verán sujetos a frecuentes desafíos, por lo menos hasta 1904, fecha culminante en el proceso de consolidación del actor estatal en Uruguay, por cuanto se produce y derrota el último alzamiento armado que desafía el poder de aquel con chances de victoria y se pone fin al reparto de jefaturas políticas departamentales como modalidad concreta de la coparticipación política entre blancos y colorados. En el período “militarista” (1876-1886) el Estado dio el gran salto en su capacidad de control sobre la fuerza física alcanzando la supremacía técnica necesaria para reprimir con éxito los habituales desafíos armados al poder estatal. Sin embargo recién al inicio del período “batllista” (1903-1933) con la derrota de una última revolución blanca de importancia (1904) el Estado alcanzó el monopolio efectivo de la fuerza física.

nacional, dando lugar a un conjunto de diagnósticos y proyecciones que navegaron en un clima general de conciencia a nivel del mundo intelectual y del elenco gobernante acerca del necesario protagonismo del estado como elemento central en cualquier plan de superación de la crisis y de desarrollo económico de largo aliento. El hecho es que además de este clima intelectual esta idea se concretó en diversas iniciativas que terminaron en la asunción por parte del estado de un conjunto de actividades económicas: la construcción y administración del puerto montevideano, la generación y distribución de energía eléctrica en la capital, la fundación del Banco de la República, entre otras iniciativas. El resultado es que el siglo terminaba con un Estado uruguayo que ya se desempeñaba como agente económico en ciertas áreas claves de la aún precaria estructura económica nacional: finanzas y crédito, comercio, generación de energía; un estado que tenía también desarrolladas una de las patas fundamentales de todo estado social: contaba con un aparato educativo de cobertura universal para el nivel primario con dos décadas de acumulación y crecimiento.

La expansión del Estado hacia el área económica se produjo en el marco de la perpetuación del sistema político oligárquico hegemónico y excluyente. Bajo el imperio de la Primera Constitución (la de 1830) la ciudadanía continuó estando fuertemente restringida. El derecho al sufragio siguió siendo el privilegio de una minoría ilustrada y el acceso a los cargos de gobierno continuó rigiéndose por criterios de exclusión censitaria. La participación política de las masas se producía por canales informales a través de las divisas blanca y colorada configuradas como huestes caudillistas. De igual forma la competencia política institucional estaba fuertemente limitada por el fraude electoral y el manejo exclusivista de las instituciones públicas de parte de los colorados. El pluralismo en clave bipartidista (blancos y colorados) sobrevivió en la práctica, por la mutua aceptación que implicaba el mecanismo de coparticipación instaurado a partir de 1872.

En resumen, si bien existía una participación política masiva canalizada a través de las divisas y las adhesiones caudillistas, y los dos partidos que se configuraron a partir de las divisas blanca y colorada se aceptaban mutuamente compartiendo incluso espacios de poder (jefaturas políticas departamentales), el sistema político globalmente considerado siguió pautado por su configuración tradicional que cabe caracterizar como oligárquico excluyente (por privar de derechos políticos a la enorme mayoría de la población) y hegemónico (por perpetuar el predominio del Partido Colorado en el gobierno y excluir de las posibilidades de acceder al mismo al Partido Nacional). Habría que esperar al siglo XX para que la modernización alcanzase al conjunto de las instituciones políticas. La primera modernización política, la del siglo XIX, se redujo al Estado.

**La segunda modernización (1903-1933):
reformismo económico-social y democratización política**

El batllismo, al hacerse cargo de la conducción de aquel estado en los primeros años del siglo XX, vino a profundizar un proceso de expansión que estaba en curso. Hacia 1903 el estado uruguayo ya era un estado intervencionista. El proceso de construcción del estado empresario y del estado social ya se había iniciado algo más que tímidamente en el último cuarto del siglo XIX. Los equipos gobernantes que habían llevado adelante la conducción del país durante el último tramo del siglo XIX evidenciaron en su obra una ruptura pragmática con el liberalismo económico. En verdad, aún cuando ideológicamente se tratara de liberales puros al viejo estilo clásico, la experiencia de la crisis de 1890 había provocado tal conciencia de la necesidad de un estado económica y socialmente activo que el estatismo práctico que llevaron adelante contrasta con el discurso liberal predominante. Tal contradicción no escapaba a los gobernantes que la encarnaban, su evidencia estimuló la elaboración de una justificación: si bien el liberalismo es el modelo teóricamente correcto, la realidad de un país altamente dependiente de los vaivenes del mercado internacional, lleva a la necesidad de tomar medidas de corte estatista como mecanismo defensivo, amortiguador frente a los avatares de la incierta coyuntura internacional.⁴

¿Cuál fue entonces el lugar y el rol de ese primer batllismo (1903-1916) que el sentido común de los uruguayos, estimulado por la enseñanza escolar y liceal, tiende persistentemente a identificar como un momento casi rupturista y a la vez fundacional del Uruguay moderno y del estado empresario y social? Con él, la expansión del estado encontró un momento de culminación en el proceso que venimos describiendo. El estado intervencionista en lo económico y lo social no germinó con José Batlle pero sí se afirmó y expandió bajo sus gobiernos. El aporte específico de este primer batllismo fue el de agregar a ese intervencionismo ya existente una orientación preferencial hacia lo que podríamos identificar como los sectores populares urbanos de aquel Uruguay de principios de siglo, más específicamente con la fuerza laboral urbana. Con el batllismo no nació el estado intervencionista sino el “*estado deliberadamente interventor y popular*” (Barrán – Nahum 1984).

⁴ Aún está por escribirse una Historia del pensamiento económico en el Uruguay que ilumine el itinerario del mismo. Para el período del que estamos hablando una lectura de las obras de algunos de los personajes más influyentes del mundo intelectual y político del novecientos, como bien pueden ser Martín C. Martínez y Eduardo Acevedo, hombres fronterizos entre el siglo XIX y el XX, ambos connotados intelectuales, políticos y gobernantes, revela claramente esta preferencia ideológica liberal conviviendo con una praxis estatista expresamente justificada por las circunstancias dependientes de la economía uruguayana. Una exposición sintética de algunos aspectos del pensamiento económico de estos dos personajes puede encontrarse en la “Contribución al pensamiento económico en el Uruguay” editada en Montevideo por la Academia Nacional de Economía (1984).

Este primer batllismo impulsó una amplia política de industrialización, nacionalizaciones y estatizaciones que hicieron del estado un agente económico de primer orden para las dimensiones de la estructura económica del país. Al mismo tiempo la apuesta a la diversificación productiva como vía para romper el predominio ganadero se concretó en el impulso del desarrollo agrícola y la industrialización. Mientras que el primero fracasó, la segunda se concretó parcialmente. Salvo el caso de la industria frigorífica, que se instaló y desarrolló a partir de 1905, se trataba de una industria cuya modalidad predominante era el pequeño taller manufacturero con baja dotación de trabajadores y escasa incorporación tecnológica. La política de nacionalizaciones y estatizaciones se desarrolló con particular ímpetu entre 1911 y 1915 operándose un gran crecimiento del sector público de la economía.

La modernización económica operada bajo el primer batllismo estuvo centrada en la dinamización de la economía urbana industrial y en el crecimiento de las empresas públicas aunque, al fracasar en sus planes de reforma rural y fiscal, no alcanzó a trastocar las bases del modelo agroexportador heredado del siglo XIX. Allí están las bases del creciente peso social y político de los sectores populares y medios urbanos. La clase obrera manufacturera y el funcionariado público se expandieron al son del incipiente crecimiento de la industria manufacturera y del desarrollo del aparato del estado.

En el plano social el estado conducido por el batllismo desarrolló una amplia legislación social y laboral al tiempo que instrumenta efectivamente un giro en la ubicación del estado frente al conflicto social en un momento de florecimiento del sindicalismo uruguayo. El estado asume un rol franca y declaradamente neutral frente a los conflictos sociales y se manifiesta abiertamente favorable a la organización colectiva de los trabajadores y a la mejora de la condición social de los mismos siempre y cuando se canalice dentro de la normativa legal vigente. En tal sentido en el estado se despega de la connivencia represiva con las patronales y asume un rol de equidistancia práctica aunque con discurso de apoyo a los reclamos obreros. Al mismo tiempo, abundan los proyectos de legislación laboral y social que se impulsan en las cámaras legislativas y aunque muchos de ellos quedan varados en la discusión parlamentaria y no saltean las vallas que se les presentan, igualmente es amplia la legislación sancionada en la materia.

En tanto el batllismo dio renovado impulso al intervencionismo con un fuerte tono popular, los sectores acomodados y conservadores de la sociedad uruguaya se vieron impelidos a abandonar su tradicional prescindencia política y encaran su organización y movilización. La articulación exitosa de los sectores conservadores de ambos partidos tradicionales con las organizaciones gremiales de las clases acomodadas inquietadas por el impulso batllista, lograron

poner freno al mismo y obligar al batllismo a entrar en una “*política de pactos y compromisos*” (Nahum 1975) que en los años 20 significó un verdadero congelamiento, que no retroceso, del impulso estatista que tuvo su punto culminante entre 1911 y 1915. La derrota electoral del batllismo en 1916 dio pie al “alto” del presidente Feliciano Viera a las reformas económicas y sociales, en principio no más que un anuncio público que se concretaría en el curso de los años siguientes dando lugar al advenimiento de una “*república conservadora*” (Barrán – Nahum 1987; Caetano 1991 y 1992).

Al tiempo que el “alto de Viera” de 1916 frenó el reformismo social y económico del primer batllismo, y con él el avance del estado social y empresario de orientación deliberadamente popular, el sistema político vivió a partir de 1916 una profunda modernización de signo democratizador. La renovación política encontró su cause legal en la reforma de la Constitución de 1830 y en la revisión de la legislación electoral que se completaría en los años siguientes.

La Segunda Constitución (1917) supuso, conjuntamente con el andamiaje legal que fue configurando el nuevo sistema electoral, una notable reformulación de las instituciones políticas uruguayas. Bajo el nuevo formato institucional el viejo orden político, hegemónico y excluyente, encontró su final y dio paso a una modernización en una clave doblemente democrática: como ampliación de la participación política y como consagración del pluralismo político. En primer lugar, la marginación política de los sectores populares fue superada parcialmente al establecerse el sufragio universal masculino eliminándose de esa forma las exclusiones de orden social, económica y cultural⁵. En los años veinte el sistema político uruguayo completó su configuración electoral y la política uruguaya se electoralizó rápidamente con una participación ciudadana sostenidamente incrementada. En segundo lugar, se consagró y aseguró el pluralismo político a través del establecimiento de un sistema de garantías que rodearon al nuevo sistema electoral (voto secreto entre otros) y a la adopción de la representación proporcional para la adjudicación de los cargos legislativos y de formas de representación (aunque no proporcionales) en el poder ejecutivo que pasó a tener una instancia colegiada. De esta forma quedó asegurando el acceso de la minoría nacionalista a los órganos de gobierno y la posibilidad cierta de desafiar el predominio colorado y alternarse en el ejercicio del gobierno y en el control del estado.

⁵ No sucedió lo mismo con la exclusión por sexo. El derecho al voto a la mujer fue reconocido en la Constitución de 1917 pero su efectivización quedó diferida hasta su reglamentación legal. La misma se concretó por ley de 1932 y las mujeres votaron por primera vez en las elecciones de 1934 (paradójicamente bajo la dictadura terrista).

Observando en conjunto el período 1903-1933, la modernización política operada en el mismo reconoce dos fases. En la primera, correspondiente al “*primer batllismo*” (1903-1916) el componente central de esa renovación estuvo en la creciente expansión de los atributos y del aparato del estado. En la segunda, correspondiente a la “*república conservadora*” (1916-1933) el elemento central de la modernización política está en la democratización del sistema político. Llamativamente la modernización no supuso un recambio del sistema de partidos políticos tradicionales, sino que por el contrario los viejos partidos sobrevivieron y se volvieron también partidos modernos. Paradójicamente la segunda modernización política confirmó la “*permanencia y fortalecimiento del tradicionalismo político*” (Caetano – Rilla 1991), la supervivencia remozada y tonificada de los viejos bandos blanco y colorado, transformados en partidos políticos modernizados.

Entre 1903 y 1916 el fuerte impulso reformista en materia económica y social se desarrolló en el marco de un sistema político aún excluyente y hegemónico. La modernización económica y social tuvo como correlato político un gran redimensionamiento del rol del Estado. Las novedades políticas que se procesan a partir de 1916 constituyen una profunda modernización del sistema político uruguayo caracterizada por la ampliación de la participación política ciudadana y la institucionalización del pluralismo. Puede decirse con toda propiedad que la reformulación institucional de 1917 marcó el nacimiento de la democracia uruguaya. Al mismo tiempo entre 1916 y 1930 el batllismo se vio obligado a entrar en una política de pactos y compromisos con otras fracciones políticas de su propio partido y de fuera. El reformismo económico y social y con él la expansión del estatismo se detuvo casi completamente. El tipo de relaciones estado-economía-sociedad anudado bajo el primer batllismo se cristalizó, en tanto ni se desanda el camino ni se avanza, aunque la intención y el tono popular y hasta obrerista del intervencionismo fue relevado por el primado de la preferencia hacia los reclamos de los sectores patronales conservadores. Mientras que el sistema político se democratizó, el reformismo económico y social entró en una fase de casi congelamiento y en esta doble y paradójica realidad reside la clave de la “*república conservadora*” uruguaya.

El año 1930, cuando las costas uruguayas se vean visitadas por los primeros vestigios de la depresión capitalista internacional desatada por el crack neoyorkino de 1929, el que marcará el inicio de un segundo impulso reformista viabilizado políticamente por la alianza política del batllismo neto y el nacionalismo independiente (Jacob 1983). Pero este viraje político que de concretarse probablemente hubiera llevado hacia un nuevo punto las relaciones estado-economía-sociedad, se vio prontamente frenado por el golpe de estado de 1933 que lejos, una vez más, de revertir los tímidos avances estatistas de los años previos, los congeló y por lo mismo los perpetuó en sus rasgos esenciales. De esta forma la

segunda modernización llegaba a su fin y el Uruguay iniciaba con el “terrismo” (1933-1942) un nuevo ciclo político y económico.

Conclusión:

modernización, estado y economía

Como señalé en la introducción de esta ponencia y lo repetí a lo largo de la misma, la primera y la segunda modernización del Uruguay pueden considerarse dos momentos de un mismo proceso. Sin embargo, las claves políticas y económico-sociales son diferentes en cada uno de los dos momentos. Las dos fases de la modernización difieren también en la relación entre sus facetas económico-social y política.

En el aspecto económico y social, la del siglo XIX, especialmente bajo la operada bajo el “militarismo” (1876-1886), fue una modernización básicamente rural. Supuso la consolidación del modelo ganadero exportador, orientada a una más completa inserción en el circuito comercial del capitalismo desde una condición periférica. Se desarrolló sustancialmente de acuerdo a las demandas de buena parte de la oligarquía latifundista y mercantil: la afirmación de la propiedad privada de la tierra y el ganado, el disciplinamiento y represión de la peonada rural, el saneamiento financiero y monetario.

La del siglo XX, especialmente bajo el “primer batllismo” (1903-1916), estuvo centrada en la modernización de la economía y la sociedad urbanas -fracasando en su intento de hacerlo con el medio rural-, en la apuesta parcialmente exitosa a la diversificación productiva (agrícola e industrial), así como al desarrollo de los servicios (comercio, turismo, finanzas, transportes), en la recuperación del control nacional de la economía (política de nacionalizaciones y estatizaciones). El batllismo no logró su objetivo de romper con el predominio del modelo ganadero exportador tradicional, pero significó una gran dinamización y modernización de otras áreas de la economía.

Mientras que la primera modernización transitó por el camino de una modernización política centralizadora, autoritaria y excluyente; la segunda desbordó el cause oligárquico de la primera y anduvo el camino de la democratización, la participación política ciudadana y –aún contra la vocación jacobina de buena de la conducción batllista y colorada- pluralista.

La modernización política del siglo XIX supuso una tardía institucionalización y consolidación del Estado uruguayo como agente con capacidad coercitiva efectiva, aunque aún no totalmente monopólica, sobre el territorio y la población nacional, así como la confirmación de un orden político oligárquico y excluyente. Por su parte, la del siglo XX, bajo la premisa de un poder estatal ya consolidado, estuvo pautada por un doble impulso a la vez democratizador del sistema político y redimensionador del rol del Estado en un sentido intervencionista. Se ha señalado (Panizza 1990) que allí reside una originalidad genética de la formación política uruguaya: la casi simultaneidad de los fenómenos de consolidación institucional y modernización democrática al producirse tardíamente la primera y tempranamente la segunda.

Desde otro ángulo de análisis la conducción política de la primera modernización prescindió de los partidos políticos que se vieron desalojados del ejercicio del gobierno y del protagonismo político. El militarismo se apoyó en el ejército, en la clase terrateniente, en la burguesía

mercantil y en los inversores extranjeros: todos los que demandaban el orden político y el saneamiento de las finanzas. En la segunda modernización los partidos, que se habían reorganizado y vuelto al primer plano de la vida política con el “civilismo” (1886-1903) fueron protagonistas del proceso de modernización. Lejos de ser barridos en el curso del proceso de modernización, sobrevivieron transformándose, constituyéndose en partidos modernos. En Uruguay, el proceso de modernización confirmó, renovándolo, el tradicionalismo político y su formato bipartidista blanco y colorado. También se confirmó y consolidó el protagonismo y la centralidad de esos partidos tradicionales en la conducción del estado, en el rumbo de las políticas públicas y en la mediaciones con la sociedad civil.

El caso del Partido Colorado reviste mayor interés por ser el partido que hegemonizó la conducción del estado ininterrumpidamente durante la mayor parte del período de modernización. De su seno nació el batllismo que protagonizaría la segunda modernización. Desde la última década del siglo XIX se fue conformando y se consolidó en las primeras del siglo XX un “*elenco político profesional*” (Barrán – Nahum 1979-1987, T.1) que a la cabeza de un estado consolidado y en expansión operó exhibiendo un importante grado de autonomía política respecto a los sectores económicamente dominantes.

Esta profesionalización de un elenco político colorado fue una de las bases de la “*autonomía relativa del Estado uruguayo*” (Finch 1980). La histórica debilidad de la sociedad civil, en particular de sus clases dominantes, y la temprana y paradójica preeminencia de un estado que recién se consolidó con la primera modernización militarista dieron por resultado esa relativa autonomía estatal. Cuando hacia fines del siglo XIX se conformara un elenco político profesionalizado sin ataduras inhibitorias con los sectores económicos predominantes, se completarían los fundamentos de lo que de otra manera no podría explicarse: la irrupción de una conducción política colorada que desde el Estado predica y despliega una acción reformista orientada a la transformación del modelo económico ganadero exportador y a la incorporación política y la reparación social y económica de los sectores populares. Sin embargo, la peripecia de la modernización muestra los límites de esa autonomía: el mismo núcleo rural y mercantil que impulsó y sostuvo la modernización militarista, logró en 1916 articular el bloque social y político que frenó el avance del reformismo propio de la modernización batllista, aunque no intentó (¿quiso?) desandar el camino ya transitado.

Por último, la relación entre modernización política y modernización económico-social en las dos fases estudiadas revela una diferencia básica desde la perspectiva de la modalidad predominante de relación estado-economía. La primera fase de la modernización, en particular bajo el militarismo, respondió básicamente a una orientación liberal: el estado se centralizó e institucionalizó, (casi) monopolizó el ejercicio legítimo de la violencia física, garantizó la propiedad privada, estableció el marco jurídico legal, montó el andamiaje administrativo nacional, desarrolló el control ideológico de la sociedad (escuela pública). La segunda estuvo pautada, en particular desde 1911, por una pujante expansión del rol del estado como orientador, regulador y participante directo del proceso económico⁶. Con los antecedentes y fundamentos heredados del “civilismo”, la modernización

⁶ También se desarrolló en este período un fuerte intervencionismo social. El reformismo batllista que orientó buena parte de la segunda fase modernizadora sentó las bases del estado social uruguayo al establecer y/o expandir sus

batllista supuso una notable alteración de la pauta liberal predominante en la modernización del siglo XIX. El intervencionismo se expandió bajo la modalidad estatista⁷: el estado montó un conjunto de empresas públicas que controlaron sectores claves de la economía nacional (transportes, crédito, seguros, construcción, electricidad, agua y gas). En 1930, al cumplir Uruguay su primer centenario como estado independiente, el sector público de la economía ocupaba un lugar y desempeñaba un rol en la estructura económica nacional notablemente diferentes respecto al que tenía al iniciarse el siglo XX.

Bibliografía

- Academia Nacional de Economía** (1986): "Contribución al pensamiento económico en el Uruguay", Montevideo.
- Alonso, Rosa – Sala, Lucía** (1986 y 1990): "El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco", 2 tomos, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, José Pedro** (1974): "Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco (1839-1875)", EBO, Montevideo.
- Barrán, José Pedro** (1998): "El Uruguay de la modernización (1870-1933)", en Jorge Brovetto y Miguel Rojas Mix (editores) "Uruguay. Sociedad, política y cultura. De la restauración democrática a la integración regional", CEXECI (Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica) – Universidad de la República (Montevideo-Uruguay), España
- Barrán, José Pedro – Nahum, Benjamín** (1967-1978): "Historia rural del Uruguay moderno", 7 tomos, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, José Pedro – Nahum, Benjamín** (1979-1987): "Batlle, los estancieros y el imperio británico", 8 tomos, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barrán, José Pedro – Nahum, Benjamín** (1984): "El problema nacional y el Estado: un marco histórico", en Autores Varios "La crisis uruguaya y el problema nacional", Cinve-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Bertino, Magdalena – Millot, Julio** (1991 y 1996): "Historia económica del Uruguay", tomos 1 y 2, Instituto de Economía – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Caetano, Gerardo** (1991 y 1992): "La república conservadora", 2 tomos, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 1991 y 1992.
- Caetano, Gerardo – Rilla, José** (1991): "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Gerardo Caetano – Pablo Mieres – José Rilla – Carlos Zubillaga "De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos", ClaeH – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

cuatro pilares: educación pública, salud pública, seguridad social y vivienda. Para un seguimiento sistemático del desarrollo de estos cuatro componentes del "estado social batllista" puede consultarse Filgueira 1994.

⁷ El intervencionismo no se desarrolló en este período en su faz regulatoria sino que estuvo casi exclusivamente vinculado a la modalidad estatista de intervención directa en el proceso económico a través de la creación de empresas estatales. Hay aquí una diferencia con otros períodos de redefinición intervencionista de las relaciones estado-economía en la historia del Uruguay.

Filgueira, Fernando (1994): "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista" en Filgueira, Carlos - Filgueira, Fernando "El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay", Arca, Montevideo.

Finch, Henry (1980): "Historia económica del Uruguay contemporáneo", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Jacob, Raúl (1983): "El Uruguay de Terra (1931-1938)", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Méndez Vives, Enrique (1975): "El Uruguay de la modernización (1876-1904)", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nahum, Benjamín (1975): "La época batllista (1905-1920)", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Panizza, Francisco (1990): "Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Real de Azúa, Carlos (1964): "El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Real de Azúa, Carlos (1984): "Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?", Ciesu-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.