

Ponencia

Las representaciones sociales y políticas en el Uruguay moderno (1900-1933)

Gerardo Caetano

CLAEH / Universidad de la República, Uruguay

I. Introducción

La historia del sistema político uruguayo presenta más de una peculiaridad respecto de las pautas más usuales de las relaciones políticas en América Latina. Sin embargo, a nuestro juicio, ello no debe inhibir el aprovechamiento de su estudio para fines de análisis comparativo: a contramano de las mitologías de la "insularidad" y del "excepcionalismo" uruguayos, lo que queremos perfilar en nuestra intervención es un caso singular pero parangonable, un punto de vista tal vez diferente pero no ajeno, desde el cual observar y contrastar la pluralidad de derroteros políticos en el continente y en particular en el Cono Sur.

Los objetivos de nuestra ponencia consisten en la exposición sumaria de algunas pautas y patrones de la cultura política uruguaya en la larga duración, poniendo énfasis en el análisis de la cuestión de la representación política y social. En particular se plantearán dos asuntos que entendemos relevantes para la comprensión del caso uruguayo y que presentaremos a partir de dos preguntas:

i) ¿cómo funcionó la representación en una sociedad donde los partidos predominaron tan fuertemente?

ii) ¿cómo se buscó reconciliar las diferencias socio-culturales con la igualdad po-

lítica en el marco de la vigencia de un modelo de ciudadanía tan nítidamente hiperintegrador y universalista?

II. Los patrones tradicionales de la política uruguaya

La historia política y la ciencia política contemporáneas han tendido a incorporar entre sus objetos de estudio prioritarios el análisis de los períodos formativos de los sistemas políticos y partidarios, asignándole a los mismos una gran virtualidad explicativa acerca de las características que asume el desarrollo ulterior de esos sistemas. Diversos autores han insistido en efecto en el gran peso de esos procesos de configuración originaria en el desarrollo de "larga duración" de los sistemas políticos.

Sin pecar de "historicismo" ni de aquello que Marc Bloch definiera como el culto al "ídolo de los orígenes", creemos que el caso del desarrollo histórico del sistema político uruguayo constituye un ejemplo apropiado para analizar en esa perspectiva. En efecto, a partir de las acumulaciones de la política uruguaya durante el siglo XIX, en el período de las tres primeras décadas de este siglo (y en especial entre 1919 y 1933, años de vigencia de la segunda Constitu-

ción de la República) se arraigan en el país ciertos patrones de cultura política que con el tiempo habrían de volverse tradicionales. En esos años, signados por la experiencia histórica del llamado “primer batllismo”, por la parcial aplicación de un plan de reformas legislativas de perfil socialdemócrata y por la progresiva implantación de un funcionamiento institucional de corte democrático liberal, la sociedad uruguaya define la mayoría de los rasgos centrales de su cultura política moderna. A continuación realizaremos una breve reseña a propósito de seis de esas pautas fundacionales de la política uruguaya del siglo XX.

i) Una política de permanencias. Fue precisamente en el período aludido que terminó de definirse el carácter estructurado y básicamente estable de la política uruguaya, así como su fuerte proclividad a la permanencia y a la continuidad. Desde entonces fue frecuente la manifestación de trabas visibles para la irrupción de fenómenos demasiado innovadores (sobre todo en clave más drástica y rupturista). Por cierto que referimos una tendencia a la continuación y no a la inmutabilidad. Antes bien, el caso uruguayo parece confirmar aquella idea de Easton sobre “la persistencia con cambio y a través del cambio”, resultando también muy pródigo en fenómenos de “adaptación por autotransformación” de sus agentes y estructuras.

ii) Una política de partidos. En este período también se afirma el carácter partidocéntrico del sistema político uruguayo. La postulación de la hipótesis de la centralidad de los partidos en un curso histórico de largo plazo apunta a destacar el papel decisivo en el sistema de la interacción del conjunto de partidos permanentes, de fuerte identidad, recíprocamente referidos, bajo cuyo influjo se involucra políticamente la casi totalidad

de la población del país. Se orienta, asimismo, en la perspectiva de deducir, a partir de esa referencia “partidocrática”, implicaciones de Historia y de Ciencia Política. Reseñemos algunas de ellas de entre las más relevantes:

a) en un sistema con esas características, los partidos se proyectan como los grandes posibilitantes de relevancia, como los “motores-cerebros” de instancias trascendentes, como los sustentos más cabales —aunque no únicos— de toda la formación y de la construcción democrática;

b) asimismo, su capacidad de aprendizajes reproducibles y la honda implantación de sus lealtades y convocatorias los hace operar en un escenario con claros predomnios sistémicos, lo que redundará en la proclividad a la estabilidad ya antes aludida;

c) en el caso uruguayo, esta matriz partidocrática —tan peculiar en América Latina— se asocia con fenómenos distintivos como el de la articulación electoralista de todo el sistema, la presencia durante largos períodos de un estado inclusivo y relativamente autónomo en sus políticas respecto de los titulares del “poder económico”, una cultura política de fuerte impronta liberal, un elenco político estable y con índices relevantes de profesionalización, debilidad de los procesos de marginación política, entre otros muchos.

iii) Una sólida primacía de la matriz ciudadana respecto de los desempeños y relaciones de base corporativa. Este rasgo resulta especialmente importante para el tema que estamos considerando. En ese marco partidocrático de la política uruguaya que estábamos mencionando, el espacio efectivo de las relaciones corporativas fue desde entonces generalmente secundario, integrado además en una tónica de reforzamiento de la estructura pluralista del accionar ciudadano. Esa matriz liberal predominante redu-

jo el campo de despliegue de los desempeños corporativos, a lo que vino a sumarse la frecuente captura de lo social organizado por los partidos. Existieron además limitantes económicas e histórico-culturales para el influjo de este tipo de actores.

Sin embargo, la centralidad del sistema de partidos no inhibió la existencia de espacios articuladores de gran relevancia entre los desempeños de clave ciudadana y las acciones corporativas de sindicatos y cámaras empresariales. Las propias características de los partidos uruguayos y de muchas de sus interacciones más estables contribuyeron a generar un espacio ampliado para la "política de presión", cuya influencia a menudo fue importante en el itinerario de las políticas públicas, rasgo también claramente identificable en el período 1900-1933.

Este predominio fuerte del peso de las representaciones de base ciudadana respecto de las corporativas también se trasuntó en el terreno de la configuración de las identidades sociales y culturales. La pertenencia a los partidos y las definiciones más propiamente ciudadanas constituyeron factores centrales para explicar el desarrollo de otros procesos de configuración identitaria. Por ejemplo, la consolidación de la identidad nacional uruguaya y del vasto conjunto de estereotipos socio-culturales que quedaron adjuntos a ella, procesos que precisamente alcanzan fuerte desarrollo en el período estudiado, evidenciaron una sólida articulación con estas pautas de comportamiento que otorgaban tanta relevancia a los partidos. La idea de nación entre los uruguayos quedó desde entonces muy unida a una noción quizás vaga pero resistente de "pacto republicano", con los partidos oficiando de "garantes".

iv) Un estado amplio y central, en tensión entre la "autonomía" y la "captura". Junto con la centralidad partidaria, anterior-

mente descrita en algunas de sus implicaciones, en el sistema político que terminó de fundarse en estos años se destacó también la presencia igualmente central del estado, ampliado en sus funciones y en su aparato, preeminente en forma visible respecto de una sociedad civil débil y heterogénea, sin impulsos endógenos demasiado vigorosos.

Como han destacado varios autores, el peso relevante del estado en la formación política uruguaya tuvo mucho que ver con la forma en que se procesó históricamente la delimitación del espacio de lo público y la consiguiente configuración originaria de las relaciones entre el estado moderno y la sociedad civil en nuestro país. En este sentido y como ha anotado en particular Francisco Panizza, el estado uruguayo se constituyó —junto con los partidos— en un instrumento de "construcción política del orden social", al tiempo que también tempranamente emergió como un poderoso "centro imaginario de la unidad social".

El fuerte influjo de esta doble dimensión instrumental y simbólica del estado uruguayo se reforzó asimismo a partir de la débil resistencia que encontró este despliegue en el seno de la sociedad civil, lo que incluso estimuló la expansión estatalista a través de su involucramiento en una multiplicidad de roles y funciones que excedían largamente el escenario de lo estrictamente político. Desde la constitución-articulación del mercado hasta su participación visible en los procesos de conformación de identidades sociales, la mera reseña de ese espectro amplio de faenas estatales —algunas coprotagonizadas con los partidos— nos refuerza en este caso la percepción de su preeminencia sobre una sociedad civil más bien débil.

En realidad, la centralidad partidaria y la estatal desde entonces se han alimentado recíprocamente en el proceso político uruguayo, contribuyendo ambas a volver "bo-

rosa” la tradicional distinción entre las esferas de lo público y lo privado, así como a consolidar la densidad y el arraigo de las mediaciones más estrictamente políticas. De allí también provienen las bases de un sistema político tradicionalmente inclusivo, vinculado con una “cultura del arreglo” y del “compromiso”, dentro de una trama de escenarios dominada por una lógica de vetos y de equilibrios múltiples, a veces enervantes y de complejidad barroca.

Resulta obvio que en este marco, el estado uruguayo desempeñó a menudo el rol de un “centro regulador” casi insustituible, con consistencia propia y márgenes de acción relativamente autónomos respecto de las clases dominantes, “más dominantes que dirigentes” de acuerdo con la lúcida interpretación de Carlos Real de Azúa. La consistencia de las mediaciones partidarias, la debilidad hegemónica de los actores sociales y la “colonización” de la conducción estatal por un elenco político estable y profesionalizado, constituyeron elementos que reforzaron sin duda esa proyección inclusiva, concertante y “no representacional” de las políticas públicas en la mediana y larga duración. La “captura” de la acción estatal sólo se perfiló respecto del vasto conjunto de los diversos intereses sociales, frente a los que el estado no desarrolló iniciativas arbitrales o selectivas. Como han señalado Panizza y Pérez Piera, el estado uruguayo se perfiló de ese modo como “un gran centro institucional de alianzas y compromisos”, en el que se priorizó casi siempre “la articulación de la ‘voluntad de todos’ [...] sobre la constitución de la ‘voluntad general’”.

v) *Una sociedad civil heterogénea, fragmentada y con dificultades para construir hegemonías.* La sociedad civil uruguaya, que en sus perfiles modernos también se completó en las primeras décadas de este siglo, evidenciaba ya por entonces una visi-

ble heterogeneidad estructural, reflejada tanto en la complejidad –incluso creciente– de sus universos clasistas y del cuadro general de estratificación, así como en una notoria dispersión del “humus social” percibible en el terreno de los actores sociales.

A partir de allí y de la articulación de este cuadro social con el sistema político, se volvía fácilmente reconocible una debilidad hegemónica tan visible como extendida, expresada en la ineptitud o imposibilidad de los distintos actores sociales de liderar y dirigir alrededor suyo, una configuración hegemónica persistente. Como bien ha señalado Germán Rama a este respecto: “la constante en el tiempo es que ningún grupo con poder económico (o social) fue capaz de constelar a los otros grupos de cúpula y ejercer la hegemonía y la dirección de la sociedad”.

vi) *Una débil receptividad ante fenómenos de implantación populista neta.* Por último, los perfiles generales del sistema político que hemos descrito no ambientaban por cierto el éxito de experiencias populistas consistentes. Enumeremos a este respecto algunos elementos que apuntaban a corroborar esta característica:

a) los rasgos generales de la sociedad civil y de sus relaciones con los partidos obstaculizaban fuertemente el arraigo de la clásica dicotomía populista “pueblo vs. oligarquía”;

b) existían dificultades evidentes para el surgimiento y la afirmación de liderazgos personalistas de tipo masivo y extrapartidario;

c) la consistencia y la continuidad de la influencia del sistema de partidos obstaculizaba las implantaciones de corte moviementista;

d) la tradicional debilidad relativa de las clases dominantes no ambientaba el éxito de propuestas rupturistas o con una proyec-

ción –aunque fuera simbólica– de perfil anti *statu-quo*;

e) tampoco existía demasiado ambiente para la difusión de propuestas o sentimientos nacionalistas o antimperialistas;

f) la consistencia y clara primacía de la tradición ideológica liberal estimulaba la consolidación de un cierto esquema cultural-político de signo restaurador y continuista.

Si se confronta el análisis de estos elementos con el mismo estudio proyectado sobre otros países latinoamericanos en los que luego arraigaron regímenes populistas típicos, surge a nuestro juicio una evidencia que ratifica la pertinencia y la solidez de este sexto rasgo.

De ese modo emergieron algunos patrones que caracterizaron la política uruguaya del siglo XX: estabilidad y continuismo, centralidad partidaria, preeminencia de la representación ciudadana sobre la corporativa, un estatismo casi “cultural”, debilidad de las hegemonías sociales y aun de la sociedad civil en su conjunto, y escasa ambientación para implantaciones populistas. De esta somera descripción ya surgen perfiles nítidos que apuntan a contestar las dos interrogantes planteadas al comienzo. Para complementar nuestro enfoque abordaremos a continuación algunas implicaciones importantes del modelo de ciudadanía política que prevaleció en el Uruguay desde comienzos del siglo.

III. Ciudadanía y disciplinamiento cultural en una “sociedad hiperintegrada”

La sociedad que surgió tras este período formativo de la política uruguaya contemporánea apostó casi obsesivamente a la integración como supremo bien social, ante-

poniéndolo fuertemente sobre cualquier otro anhelo. En una de las metáforas tal vez más exitosas para entender el funcionamiento de las representaciones sociales y políticas en el Uruguay del siglo XX, Germán Rama introdujo hace unos años el concepto de “*sociedad hiperintegrada*”.

La población –ha señalado Rama sobre este particular, en su texto *La democracia en Uruguay*– se transformó en ciudadanía. Ésta fue llamada permanentemente a votar e incitada a actuar sólo como cuerpo elector por partidos que apelaban simultáneamente a ideas, carisma y clientelismo. Estos partidos fueron las correas transmisoras entre un Estado de múltiples funciones, moderno, de enorme poder y una sociedad que se estaba constituyendo. [...] El Estado formó la sociedad de acuerdo con las prioridades de integración nacional, de institucionalización y de identificación entre sociedad y Estado a través del proceso político democrático. Ello significa que no se asumieron los inevitables conflictos con los sectores productivos y sociales más retardatarios, porque de hacerlo se habría debido postergar la integración democrática y mantener una dirección del proceso desde un Estado relativamente autónomo respecto de la sociedad. [...] la integración democrática estableció en el largo plazo la identidad de la sociedad uruguaya, pero su precio en el corto plazo fue un consenso integrador que implicaba un freno al cambio.

La expansión de la ciudadanía política se confirmó en las tres primeras décadas de este siglo mientras el sistema político uruguayo procesaba su plena electorización. Aventadas de manera progresiva las razones que en el pasado habían quitado legitimidad ciudadana a las elecciones, el arbitraje electoral pudo en estos años consolidar su prestigio entre la población como el gran instrumento político para dirimir los pleitos fundamentales.

Lo primero que debe destacarse al examinar las tendencias electorales del período considerado tiene que ver con el registro de un aumento verdaderamente espectacular en el número de votantes. En apenas un cuarto de siglo (entre 1905 y 1931), sufragio universal masculino y voto secreto mediante, el electorado se multiplicó casi por siete, lo que constituyó sin duda alguna un crecimiento muy vigoroso e hipotéticamente desafiante para las identidades políticas preexistentes. De un cuerpo electoral de menos de 50.000 personas, más o menos manipulable y previsible en sus comportamientos, en particular con el agregado del voto público, se saltó en poco tiempo a un electorado superior a los 300.000 ciudadanos, enfrentados además a una oferta partidaria crecientemente heterogénea y competitiva. Este carácter explosivo del aumento de votantes se dio muy especialmente a partir de 1916 y de la puesta en vigencia de la Constitución de 1919, cuando se implantaron las nuevas garantías para la emisión del sufragio.

Esta tendencia de crecimiento electoral se confirma con mayor profundidad si se compara la evolución de los votantes con la de la población total del país. Tomando en este caso el período 1907-1938 (para que así pueda registrarse el impacto que significó la incorporación del voto femenino en las elecciones nacionales de este último año), en poco más de 30 años, mientras la población total se duplicó, el electorado llegó a multiplicarse por ocho.

Esta explosiva electoralización de la vida política uruguaya, ocurrida además en un período acotado, constituyó tal vez la prueba más cabal de ese ideal "*hiperintegrador*" que ya por entonces permeaba e identificaba fuertemente al conjunto de la sociedad uruguaya y signaba sus modalidades de representación política y social. Esa asimilación estrecha entre ciudadanía e in-

tegración social contenía por cierto un conjunto de significaciones de gran relevancia.

En el momento culminante de su expansión, el modelo de ciudadanía uruguaya devenía "*hiperintegrador*". Este ideal ciudadano se constituía así en una de las piezas clave de todo un imaginario "*uruguayo-batllista*", fundado en pautas como la sacralización del consenso, la "*amortiguación*" de todos los conflictos y la extensión de una "*cultura del arreglo*" (aspectos todos que se veían facilitados por un fuerte disciplinamiento cultural y por el rechazo a la diferencia y a la diversidad).

Las disputas decisivas acerca de los principios institucionales fundantes de la asociación política, iniciadas en el siglo XIX, culminaban así con una asimilación muy fuerte entre ciudadanía política e integración social uniformizante. Más aún, como hemos anotado anteriormente, la misma idea de nación terminaba por identificarse con la legitimidad del sistema político. Las lealtades y pertenencias cívicas —especialmente las político-partidarias— se constituían en el factor dominante para la constitución y resignificación del conjunto de las identidades sociales en el país. En ese período decisivo en que se completaba la configuración originaria de todo un sistema institucional de convicciones, valores, símbolos y relatos cívicos, la "*identidad nacional*" de los uruguayos quedaba asociada indisolublemente al funcionamiento del sistema de partidos y a la sucesión electoral, a la índole democrático-integrativa del estado y a la idea misma de "*pacto republicano*".

Este modelo de "*ciudadanía hiperintegradora*" sintetizaba sin duda todo un conjunto de otros fenómenos y procesos sociales y culturales ya por entonces definitorios y que "*marcarían*" la historia uruguaya en las décadas venideras: desde el impacto de la reforma escolar de José Pedro Varela has-

ta las características del proceso inmigratorio (en particular en lo que hace a las modalidades de integración y nacionalización de los inmigrantes), la radicalización del impulso secularizador o la expansión de un modelo de medicalización muy fuerte en la sociedad.

Por cierto que la implantación de este peculiar modelo de ciudadanía no careció de disputas acerca de las formas de constitución óptima del cuerpo político. La renovada confrontación ideológica de blancos y colorados (a través de sus recreaciones modernas del herrerismo y del batllismo) o la acción inicial de los partidos y organizaciones de izquierda en el país estuvo referida de manera privilegiada al escenario de esa polémica institucional que signó el debate de ideas en el Uruguay del 900 y en las décadas siguientes. Aunque tampoco en este plano se dieron hegemonías incontrastadas, tendió a predominar un modelo de asociación política orientado a dos factores centrales:

i) el abandono de las identidades de origen o previas (lingüísticas, religiosas, culturales, etc.) como condición indispensable para la integración política;

ii) y a la concepción general –como ha señalado Carlos Pareja– de la política “como la esfera en que las identidades particulares se subliman en un nosotros neutralizado y legalizado...”.

Esta forma de concebir la ciudadanía se articuló con todo un entramado cívico-institucional de proyección homogeneizadora, que a través de la acción siempre predominante del estado y de los partidos ofreció una suerte de “*superego ciudadano celoso y absorbente*”, que brindaba protección y pertenencia pero a cambio de una fuerte restricción para el despliegue de otras lealtades y adhesiones.

Como hemos señalado anteriormente, tal vez en ningún otro escenario como en el

modelo escolar (“*la escuela pública formadora de ciudadanos*”) o en las modalidades peculiares de integración de los inmigrantes (“*la sociedad cosmopolita construyendo y recibiendo nuevos uruguayos*”) se pudo observar la profundidad de la propensión de aquel Uruguay del 900 a esa cultura cívica oficial. En una clave igualmente general, las formas de delimitación de fronteras entre “*lo público*” y “*lo privado*” reflejaron también de manera evidente los efectos perdurables de esa uniformización extremada en las modalidades de inclusión y de representación ciudadanas en el país.

Como bien han señalado Beisso y Castagnola, fundando precisamente esta peculiar articulación entre representaciones e identidades sociales y cultura política en el Uruguay:

[...] al ser interpelado en tanto “ciudadano”, el sujeto [tendió en el Uruguay] a estructurar su identidad tomando como referencia, fundamentalmente, su participación en la “esfera pública”. [...] El “sujeto ciudadano” tendió a eclipsar al sujeto individual y al sujeto partícipe de un grupo o categoría social particular. Lo general se [impuso] sobre lo particular: la lógica de lo público sobre la de lo privado. [...] La visibilidad y el reconocimiento mutuo de los sujetos (se verificó) sobre la base de los códigos y reglas propios de la esfera política. Por lo tanto, el pacto social fundante [...] se [instituyó] sobre la base de los sujetos ciudadanos, sin prestar particular atención a las diferencias propias de la esfera privada.

En suma, esta “*ciudadanía hiperintegradora*”, asociada con esa pauta de disciplinamiento cultural que le resultaba casi inherente, se constituyó así en uno de los patrones de cultura política más influyentes para el derrotero posterior de la política uruguaya en el siglo XX y, especialmente, en una clave insustituible para entender las moda-

lidades de la representación social y política en el Uruguay. Los influjos de esa auténtica “*matriz política*” llegan incluso hasta nosotros, aun cuando los horizontes culturales que fundaron la vieja “*sociedad hiperintegradora*” no parecen articular demasiado con las exigencias y desafíos de estos tiempos actuales. □