

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**La crisis del neobatllismo y la emergencia del  
autoritarismo: una aproximación desde la teoría de sistemas**

**Nicolás Somma**

**Tutora: Susana Mallo**

**1999**

## Capítulo Primero

### Las bases del equilibrio neobatllista

Nuestro punto de partida descansa en la consideración del neobatllismo como un sistema societal que se autorreproduce en términos de un estado de equilibrio móvil<sup>1</sup>. Este equilibrio se sustenta en las relaciones existentes entre tres series de elementos analíticamente distinguibles: a) el adecuado intercambio de recursos funcionales entre subsistemas; b) el mantenimiento en estado potencial de las tensiones estructurales, lo que depende de c) la efectividad de los mecanismos de compensación de tensiones. Esto significa lo siguiente:

a) El equilibrio neobatllista se basa, en primer lugar, en el funcionamiento más o menos sincronizado o coordinado de tres subsistemas claves: el subsistema político-administrativo, encargado de la producción de decisiones vinculantes<sup>2</sup>, que exhibe como estructuras principales al sistema de partidos, el Estado, los grupos de presión y el marco jurídico-legal; el subsistema económico, destinado a la acumulación de capital y la producción de bienes y servicios que son traspasados al resto del sistema, compuesto por la esfera del mercado, el aparato productivo y las instituciones económicas y financieras; y el subsistema propiamente social, que para nuestros intereses se compone por grupos sociales definidos básicamente a partir de criterios de clase. La conjunción de los tres subsistemas da lugar a lo que llamaremos "sistema societal".

A su vez, estos subsistemas se hallan conectados entre sí a través de la emisión y recepción de determinados *recursos funcionales*. Llamaremos "recursos funcionales" (en adelante R.F.) a aquellos elementos que a) son simultáneamente producidos por un subsistema y demandados por otro; b) hacen posible la reproducción de los subsistemas emisores o receptores y del sistema societal en su conjunto; c) dotan de identidad a los subsistemas y les permiten mantener sus límites con el entorno; d) satisfacen algún imperativo funcional. De esta manera, que el estado del sistema societal sea uno y no otro depende básicamente de la combinación de recursos funcionales operantes. Cuando esta combinación se altere de un modo no contingente el sistema se verá obligado ya sea a buscar mecanismos que permitan restaurar el estado de equilibrio original, o a sustituir las estructuras obsoletas (al menos hasta cierto punto) para permitir la instauración de un nuevo estado de equilibrio<sup>3</sup>.

b) Un segundo punto de análisis está dado por el mantenimiento en estado de latencia de las tensiones estructurales. Por tensiones estructurales entenderemos tanto la existencia al interior del sistema de dos o más estructuras (grupos sociales, instituciones, valores, etc.) cuyas lógicas de funcionamiento resultan incompatibles, como la presencia de una estructura que contradice la lógica predominante del sistema en algún aspecto.

c) El mantenimiento en estado de latencia de las tensiones estructurales depende en buena medida de la efectividad de los mecanismos de compensación de tensiones. Con este rótulo mentamos, en términos genéricos, todos aquellos elementos estables del sistema societal que postergan la maduración de las tensiones estructurales y sus consecuencias disfuncionales, sin llegar a eliminar, no obstante, sus posibilidades de actualización futura. Lejos de ser un artificio específicamente neobatllista, los mecanismos de compensación de tensiones estructurales (o mecanismos compensatorios) proliferaron desde las primeras décadas del siglo con la arquitectura anticipacionista batllista, cobrando renovado impulso en la posguerra bajo los auspicios del gobierno y la favorable coyuntura económica en el plano internacional.

*Resumiendo: el equilibrio del sistema societal neobatllista depende del intercambio cualitativa y cuantitativamente adecuado de R. F. entre subsistemas; este intercambio sólo es posible cuando las tensiones estructurales se encuentran en estado de latencia. Para que ello pueda ocurrir, es necesario que los mecanismos de*

*compensación de tensiones funcionen efectivamente, lo que depende de múltiples y complejos factores (endógenos y exógenos).* A continuación se presentará la dinámica de este modelo de funcionamiento a través del análisis de la peculiar forma de interacción entre R. F., tensiones estructurales y mecanismos compensatorios.

### 1.1 Las tensiones estructurales del sistema societal

Hay tres tensiones estructurales que pueden identificarse en la “larga duración” del Uruguay de la primera mitad de siglo:<sup>4</sup>

1) La tensión entre el capital y el trabajo asalariado viene siendo diagnosticada, al menos desde Marx, como la fractura esencial de las formaciones capitalistas. Si bien no se discute que en el caso uruguayo dicha fractura sea de menor intensidad que en comparación a las sociedades industriales del siglo pasado - que sirvieron a Marx de apoyatura empírica - , el común denominador de las sociedades capitalistas (la organización de la economía en función del establecimiento de relaciones de intercambio entre capital y fuerza de trabajo asalariada) abarca indudablemente a nuestro país. La extensión de las relaciones capitalistas fue especialmente profundizada en Uruguay con el avance del modelo sustitutivo de importaciones, los procesos de urbanización (resalta la inmigración hacia Montevideo y su alta participación en el total de la población nacional) y el significativo aumento de las clases asalariadas (obreros industriales, artesanales, empleados públicos y privados, etc.) durante las décadas centrales del siglo<sup>5</sup>.

Siguiendo la definición de tensión estructural arriba dada, es posible pensar que la contraposición de las lógicas de funcionamiento de estos dos grandes sectores socioeconómicos (capital y trabajo asalariado) proviene del hecho de que una de las condiciones de aumento de la ganancia de uno reside en la disminución de las ganancias del otro<sup>6</sup>. El Uruguay moderno, y más allá de los mecanismos compensatorios, fue una sociedad estructurada a partir de la pertenencia individual a clases sociales, cuyos integrantes se diferencian - al menos en un nivel de análisis muy primario - por la posesión o no posesión de los medios de producción (y ello con sus implicancias diferenciales en las posibilidades de acumulación de capital, de posesión de bienes simbólicos, etc.). Hay que recordar que ni el primer ni el segundo Batlle - y esto desmiente las acusaciones de “socialismo” usualmente proferidas desde tiendas conservadoras - pensaron o actuaron en base a la idea de la supresión de las clases sociales. Hasta podría aventurarse que la índole protectora de las políticas estatales tenía como efecto profundo, buscado o no, la reproducción de las mismas a través de una suavización de los antagonismos. Pero más que centrarnos en esta tensión genérica, ubicable en todas las sociedades capitalistas, aquí nos interesa analizar el auge y declive de las formas específicas que el sistema societal uruguayo adoptó para minimizar el potencial disruptivo de esta tensión.

2) Otro foco de tensión estructural, característico de las sociedades latinoamericanas en proceso de modernización, es el existente entre el sector que promueve la expansión de las industrias - ligado al modelo de sustitución de importaciones y afincado mayoritariamente en el medio urbano - y el cada vez menos predominante sector agroexportador (clases altas rurales, barraqueros, estancieros, etc.), representante del modelo económico heredero de la época de la colonia - basado en el intercambio de materias primas locales por productos manufacturados metropolitanos - e identificado con el medio rural. La explicación de la incompatibilidad de lógicas de funcionamiento entre ambos sectores no debe ocultar sus otros niveles de complementariedad (p. ej.: el modelo sustitutivo de importaciones nunca hubiera podido importar los insumos tecnológicos sin disponer de las divisas que generaba el sector agroexportador). Mencionada esta salvedad,

hay que recordar algunos de los variados motivos de fricción entre ambos modelos de organización productiva en nuestro país: la incompatibilidad entre un modelo de exportación de materias primas (carnes y lanas) y otro orientado a la industria; aquél bregando por una apertura comercial y éste promoviendo - con la ayuda inestimable del Estado - la protección arancelaria en las fronteras (que, en el caso Uruguayo se realizó a través del Contralor de Exportaciones e Importaciones de 1941 y el sistema de tipos de cambio múltiples); entre el consumo de bienes livianos importados y el abastecimiento del mercado interno por parte de la producción nacional; entre la tendencia de los centros urbanos a absorber poder económico y político y los esfuerzos por mantenerlo arraigado a los regionalismos caudillistas del medio rural; en la lucha por la orientación de los créditos estatales, que entre 1945 y 1955 se volcaron sustancialmente hacia la industria en detrimento de la ganadería<sup>7</sup>; en la distribución de las divisas generadas por el sector agroexportador, que se canalizaban decididamente hacia el desarrollo industrial causando malestar y descontento en la clase alta rural.

El principal mecanismo compensatorio que operó para reducir la magnitud de esta tensión está dado por las oportunidades que la coyuntura brindaba al sector agroexportador para colocar los rubros tradicionales en el mercado internacional a excelentes precios. Las elevadas ganancias que percibía el sector agroexportador por concepto de exportaciones eran lo suficientemente elevadas para permitir que el traspaso de divisas hacia el sector industrial fuese tolerado y se mantuviese el conflicto dentro de los límites manejables por el sistema.

**3) Gasto social - disponibilidad de recursos.** Es sabido que el subsistema político batllista y neobatllista tuvo un rol activo sobre el subsistema social y los grupos que lo componían. Desde la erección de un Estado benefactor que legisló teniendo en cuenta las condiciones de vida de los sectores populares y medios, pasando por la extensión de redes clientelísticas político-partidarias hasta la construcción del inmenso aparato burocrático-estatal, el subsistema político llevó hasta extremos desconocidos para la historia del país su capacidad de modelación y regulación del cuerpo social.

No obstante, la efectivización de la ideología de ayuda a los más débiles y de reducción de las diferencias sociales exigía un gasto social en ascenso. "Durante el neobatllismo el gasto se expandió rápidamente, creciendo a una tasa acumulativa anual de 4.5%, muy superior a la de la población. Es así que en el período 1948-1954 los gastos del gobierno por habitante superaban en más del 50% a los registrados en el septenio anterior"<sup>8</sup>. Además de la inflación del sector público, los otros grandes rubros destinatarios del gasto fueron la extensión de la educación secundaria y el sistema de pasividades (el número de pasivos se duplicó entre 1943 y 1948). Esta pauta desafiaba las posibilidades de disponibilidad de recursos que la reproducción del sistema exigía. Pero la generosidad de las condiciones de acumulación durante la posguerra ocultaría esta eventualidad a los contemporáneos.

Gracias a la capacidad del sistema para implementar diversos mecanismos compensatorios, estas tres tensiones estructurales pudieron ser mantenidas en estado de latencia. Esto permitió allanar el camino para lograr un intercambio fluido de R. F. entre subsistemas. Dedicaremos el resto del capítulo al análisis de este punto; para ello nos detendremos en cada uno de los cinco R. F. considerados más relevantes para nuestro enfoque.

## **1.2 Primer R. F.: Capacidad de Satisfacción de Necesidades Materiales**

Parece existir un consenso generalizado acerca de que la capacidad de un sistema societal moderno para lograr que el subsistema social cuente con niveles respetables de satisfacción de necesidades materiales es una condición de importancia para el logro de la estabilidad sociopolítica<sup>9</sup>. Este R. F., que en términos modélicos emite el subsistema

económico hacia el subsistema social, es usualmente considerado como uno de los pilares característicos de la sociedad neobatllista. La posibilidad de que amplios sectores de la sociedad gozaran de niveles comparativamente altos en sus posibilidades de adquisición de bienes y servicios de diverso tipo fue consecuencia de la capacidad de ciertos mecanismos concretos para compensar los efectos de la tensión estructural entre el capital y el trabajo asalariado.

Dentro de los mecanismos de origen externo se encuentra, en primer lugar, el contexto internacional favorable, pautado por los beneficios de la producción agropecuaria y el comercio exterior durante la segunda guerra y posguerra mundial y la posterior guerra de Corea. A esto se agrega, como mecanismos compensatorios de origen interno, una política de redistribución del ingreso y nivelación social tendiente a repartir más equitativamente entre los diversos sectores sociales la riqueza generada en el país, la elevación de la demanda agregada y de los niveles de consumo de la población, lo que genera una ampliación de la capacidad adquisitiva del mercado interno. Ello se procesó en un contexto de expansión industrial, de apertura de nuevas fuentes de empleo y de aumento de los ingresos a través del crecimiento sostenido del salario real. Todo esto permitió la construcción de un perfil de estratificación socioeconómica de tipo romboidal antes que piramidal. En este formato las clases medias - heterogéneas, dispares y multiformes - absorbían una porción comparativamente importantísima de la población y generaban un efecto de "amortiguación" de los antagonismos<sup>10</sup>.

Esta situación explica en buena medida que la tensión estructural entre capital y trabajo haya logrado mantenerse en estado potencial. O, si se permite una expresión que pierde en exactitud pero gana en capacidad sugestiva, los propietarios de los medios de producción no eran tan capitalistas y los asalariados no eran tan asalariados como en otras sociedades del continente, que ostentaban índices de concentración del ingreso mucho mayores<sup>11</sup>. Todo esto aseguró la emisión fluida del R. F. "capacidad de satisfacción de necesidades materiales" desde el subsistema económico hacia los diversos grupos de la sociedad civil, condición necesaria para sustentar niveles considerables de integración social.

### **1.3 Segundo R. F.: Sistema de Creencias de Cultura Política**

El sistema de creencias de cultura política, R. F. que emite el subsistema político hacia el subsistema social, puede ser definido como el conjunto relativamente articulado y coherente de actitudes y valoraciones que los grupos interiorizan para desenvolverse en la esfera pública (tomar decisiones de incidencia colectiva, aceptar o rechazar el uso de la fuerza, delegar el poder, plantear reivindicaciones, etc). Estas creencias, de efectos socialmente cohesivos, encarnan, se difunden y se hacen visibles en el Estado, los partidos y demás instituciones políticas. A través de un espectro de precomprensiones poco tematizadas, simultáneamente antesala y resultado de la acción política, el sistema de creencias de cultura política neobatllista (también extensible en términos generales al batllismo) operó como mecanismo compensatorio de dos tensiones estructurales: capital vs trabajo asalariado y modelo industrial vs modelo agroexportador. Dentro de estas creencias básicas pueden anotarse las siguientes:

a) La creencia en torno a la singularidad del Uruguay de la época, considerado como un "espacio interior privilegiado" en contraposición a un afuera menos próspero, deseable y pacífico, más convulsionado y fragmentado (Panizza, 1990). Singularidad, pues, fuertemente asentada en la modesta pero firme performance económica para un país pequeño y dependiente, en los triunfos deportivos, en la homogeneidad racial, social y geográfica, en el mito de la "culturosidad" de los uruguayos; pero fundamentalmente construida a partir de una modalidad de quehacer político "de avanzada". Esta autoimagen positiva no derivó - como podría esperarse - hacia un chauvinismo exacerbado. Como señala

Real de Azúa (1964, p. 40), "No es habitual el caso de un partido {el colorado} que cumple tan eficazmente una tarea de rescate nacional - que es proteccionista, antiempresista, etatizador - y al mismo tiempo prescinde (para darle fuerza) de todos los señuelos emocionales del 'nacionalismo', que se abraza a una filosofía social básicamente adversa a la existencia de un específico "interés nacional". Esta debilidad del "interés nacional" no obstó para que la autorrepresentación de los uruguayos, sin desdibujar los contornos internos (partidarios, clasistas o regionales), permitiese un suelo simbólico básico. Incluso puede pensarse, con Solari (1967), que en los cimientos de la construcción de la conciencia nacional en las primeras décadas del siglo estuvo el consenso normativo pro-democrático alcanzado por los partidos políticos tradicionales.

b) Dentro de esta suerte de matriz mental, y al menos imaginariamente, el Estado es tutelar, anticipacionista, legalista, redistribuidor y conciliador, promueve la igualdad de oportunidades ofrecidas por el sistema - con especial hincapié en la educación como mecanismo nivelador de fácil acceso - y pretende compatibilizar las condiciones de tranquilidad y orden para el desarrollo económico capitalista con ciertos niveles de justicia social en las condiciones de vida de las clases trabajadoras. A esta situación se llega a través de la democracia política en tanto formato que regula la producción de decisiones y consenso.

c) La atenuación imaginaria de la relación entre capital y trabajo se basa en una creencia que considera a ambos alejados de cualquier relación antagónica clasista y los incluye como elementos funcionales dentro del engranaje del modelo de país. Con esto se elimina la percepción de una contradicción estructural al interior de la formación capitalista uruguaya. Los conflictos sociales reales pasan a ser explicados como consecuencia de las relaciones más o menos accidentales y evitables entre un "capital injusto", carente de "sentido humano", y una clase trabajadora convertida a la esclavitud (Panizza, 1990).

d) Los partidos políticos cumplen un rol esencial dentro del sistema de creencias políticas, no tanto a partir de sus especificidades programáticas o ideológicas sino desde tradiciones, mitologías y personajes históricos capaces de suscitar pertenencias y lealtades afectivamente motivadas. Salvo las excepciones de algunas fracciones pequeñas de los partidos tradicionales y los minoritarios partidos "de ideas", dichas adhesiones trascienden las barreras de clase. Estas identificaciones de tipo policlasista, al dificultar la articulación de los clivajes clasistas con los político-partidarios, evitan la formación de bloques societales antagónicos: permiten la disponibilidad de modelos identificatorios basados en cruces relativamente diversos y libres de pertenencias sociopolíticas<sup>12</sup> y, de esta forma, integran internamente al subsistema social. A pesar de ello es igualmente posible reconocer diferencias. Por ejemplo, el neobatllismo, como fracción del Partido Colorado, buscó diferenciarse del Partido Nacional enarbolando las cualidades del iluminismo, la modernidad, el progresismo y la racionalidad, en detrimento de la barbarie, la irracionalidad, el conservadurismo y el atraso que supuestamente caracterizarían al Partido Nacional (sobre todo en su versión rural). Pero a pesar de esta simbolización diferencial de ambas colectividades, el proceso de modernización de la política partidaria desde José Batlle y Ordóñez en adelante tendió a atenuar estas diferencias e hizo converger a ambos partidos dentro de un sistema de reglas pacíficas y democráticas, que sin duda limaron las aristas más filosas del conflicto.

A través de este conjunto de creencias el subsistema político logra introducir, dentro de una sociedad moderna funcionalmente diferenciada<sup>13</sup> y orgánicamente cohesionada, ciertos jalones de construcción de una solidaridad mecánica. Y ello resulta posible porque la diferenciación funcional, en principio reñida con la solidaridad mecánica (basada en la desdiferenciación funcional), se combina con una relativa igualitarización social, que al producir una relativa igualitarización simbólica permite la aparición de la solidaridad mecánica<sup>14</sup>.

#### 1.4 Tercer R. F.: Mecanismos de Participación Social en los Procesos Decisorios

Por "mecanismos de participación social en los procesos decisorios" - R. F. emitido desde el subsistema político hacia el subsistema social - nos referimos a los medios por los cuales un grupo social determinado puede alcanzar niveles de incidencia y determinación en la toma de decisiones públicas que afectan tanto a sí mismo como al resto del sistema<sup>15</sup>.

Como se sabe, el modelo neobatllista supo difundir dichos mecanismos con relativa amplitud hacia extensos sectores que, en la mayoría de sus equivalentes de otras sociedades latinoamericanas, se hallaban marginados de los mismos. Hay al menos dos vías interrelacionadas por las cuales esto resultó posible: a) la concesión y utilización de derechos políticos; b) la organización de sectores del subsistema social en grupos de presión.

La primera vía supone, desde un punto de vista legal, el impulso que se remonta a las primeras décadas del siglo con la extensión de la ciudadanía y los derechos civiles y políticos, cuyo punto culminante es la universalización del sufragio en 1917. Esto pone más o menos directamente en manos del cuerpo electoral - más allá de los efectos de "autonomización" del voto que implicará posteriormente la Ley de Lemas (1934) - la decisión sobre las personalidades elegidas para ocupar buena parte de los cargos políticos. Vale mencionar algunos indicadores que manifiestan esta tendencia a la profundización de la democracia política: en primer lugar, la depuración de los procedimientos fraudulentos y coactivos - característicos del siglo pasado -, utilizados para distorsionar el resultado en favor del partido que tuviese el control de la región donde se votase. Estos procedimientos son suplantados a principios de siglo por elecciones más limpias; se aprovechan las potencialidades democráticas del voto secreto y la elección presidencial directa, y se establecen ciertas garantías de acceso a cargos a las minorías. En segundo lugar hay que reconocer la alta frecuencia de las instancias electorales en el país<sup>16</sup>, que otorga al electorado la posibilidad de aplicar con mayor asiduidad el "voto castigo" y premiar a quien se perciba más adecuado o funcional a ciertos valores y/o intereses. Por último, cabe recordar la nutrida utilización de mecanismos de democracia directa como son el referéndum y el plebiscito a lo largo del siglo<sup>17</sup>.

La segunda vía de implementación de mecanismos de participación social en los procesos decisorios recae en la organización de grupos que presionan sobre la esfera pública. Más que la esperable organización política de los grupos socioeconómicos poderosos (en la Asociación Rural y la Federación Rural el sector agroexportador, en la Cámara de Comercio y Cámara de Industrias el sector industrial), un signo importante de la participación de la sociedad en las decisiones políticas está dado por el progresivo fortalecimiento del movimiento sindical y su cooptación de un número cada vez mayor de afiliados. A esto contribuye el tránsito de un proletariado tradicional, nucleado en pequeños talleres y con pocas posibilidades para la organización, a un régimen fabril e industrial que reúne en un mismo espacio físico a un número mayor de empleados y facilita la reivindicación conjunta y articulada de los intereses. En los años previos al neobatllismo esta tendencia se plasmó en la creación de los Consejos de Salarios (1943), que además de la fijación concreta del salario mínimo significaba una contribución a la unidad sindical. Estos acontecimientos delinearon un movimiento sindical considerablemente autónomo con respecto a los partidos tradicionales y bastante más próximo a los partidos de izquierda, pese a lo cual la mayoría de sus integrantes terminaban votando a blancos o colorados y pocos lo hacían en los partidos de izquierda (que durante el neobatllismo todavía tenían una participación electoral minoritaria). Esta autonomía con respecto a la política tradicional haría posible la conformación de un segundo nivel de agregación de intereses. Durante las coyunturas críticas de las décadas posteriores esta situación derivaría en el desarrollo de instrumentos de presión (huelgas, paros, movilizaciones) que obrarían como un temible poder paralelo a la actividad partidaria.

Estas dos vías, que permitieron al subsistema político incorporar las demandas de las clases medias y populares sin necesidad de conflictos, constituyen mecanismos de compensación de la tensión estructural existente entre capital y trabajo asalariado. Su mediación permite que esta diferenciación económica, intrínseca al sistema capitalista, logre ser recubierta por procesos políticos de tendencias igualitarias que impiden la traducción descarnada de las jerarquías existentes en el proceso productivo a la esfera de las decisiones públicas. La universalización del sufragio significó un primer paso en ese sentido, aunque débil por su formalidad: las elecciones se hacían cada cuatro años, por lo que los votantes decepcionados debían soportar largos periodos interelectorales para hacer justicia. En cambio, a través de los grupos de presión se hacía posible un seguimiento mucho más estrecho del recorrido del gobierno; se podía presionar sobre puntos concretos en base a situaciones coyunturales, sin necesidad de fórmulas programáticas de largo plazo. Es por eso que "El sufragio universal ha dado a todos una teórica idéntica participación en la formación del poder público y en su orientación; los grupos de presión han logrado evitar esa consecuencia"<sup>18</sup>. Esta situación delinea simultáneamente un proceso de nivelación y otro de desnivelación: el primero reduce las distancias entre las clases dotadas de poder económico y político y los sectores medios y populares; el segundo abre brechas al interior de estas últimas, ofreciendo oportunidades diferenciales según se trate de sectores sindicalizados o no. Es obvio que el primer proceso, más que significar una anulación de las diferencias de clase, promueve un debilitamiento muy relativo de las mismas. No habrá sindicato, por bien organizado que se encuentre, que iguale en capacidad de influencia a un trabajador fabril o un empleado bancario con un industrial o un banquero. Pero este debilitamiento parece resultar imprescindible - como lo evidenciaría su desaparición en las décadas posteriores - para el ajustamiento de las conductas colectivas a las exigencias de estabilidad propias de la acumulación del capital.

### 1.5 Cuarto R. F.: Protección Social

Por "protección social" - R. F. emitido desde el subsistema político hacia el subsistema social - vamos a referirnos a los efectos de aquellas medidas políticas destinadas fundamentalmente a minimizar o anular las externalidades negativas que el funcionamiento de un subsistema económico "autonomizado" trae aparejado para el subsistema social<sup>19</sup>. La modalidad en que se desenvuelve este R. F. depende muchas veces del funcionamiento de los "mecanismos de participación social en los procesos decisorios" recién analizados, ya que la implementación de medidas de protección social depende en buena parte de la capacidad de incidencia que detentan los grupos sobre las decisiones políticas que generan dichas medidas. Ello no quiere decir que esta ligazón causal entre ambos R. F. deba ocurrir necesariamente. Un Estado que se anticipa a los reclamos de los trabajadores - y esta es la visión de algunos autores sobre el primer batllismo - puede terminar desalentando la formación de grupos de presión revolucionarios por el simple hecho de hacerlos innecesarios. Luis Batlle Berres expresó con claridad meridiana algo similar en 1948, al decir que "En este país, cuando se hace buen Batllismo, el comunismo no tiene función ni tiene nada que hacer"<sup>20</sup>.

Se encuentra en el Uruguay neobatllista, pues, un sólido armazón de variadas medidas de protección social, que dispararon tantas comparaciones - no sin un buen grado de asombro y admiración - con los Estados de Bienestar del mundo industrializado de la posguerra. La protección se dirigió básicamente a los sectores medios y populares - en especial urbanos -, cuyas aspiraciones se buscaba satisfacer a través de la regulación jurídica y política del mercado de trabajo y la esfera del consumo. Sin embargo, tanto el batllismo como su sucesor no dejaban de atraer a algunos sectores de las clases

altas con los que mantenían vínculos, lo que reforzaba su carácter de movimiento policlasista. Hay en principio tres mecanismos básicos, internos al sistema, que permiten realizar la emisión de protección social<sup>21</sup>.

1) En primer lugar, la creación de una singular legislación laboral y social sin comparación en América Latina (“un keynesianismo antes de Keynes”, al decir de Errandonea) produjo un verdadero Estado Benefactor que tendería a amortiguar la tensión entre el capital y el trabajo. Ya la estrategia reformista del primer batllismo había trazado el camino en esa inconfundible dirección a través de la aprobación de la ley que limitaba la jornada de trabajo a las 8 horas, las leyes de indemnización por accidentes de trabajo y despidos, las pensiones a la vejez, las jubilaciones, las limitaciones al trabajo de la mujer y la prohibición del trabajo de menores, entre otras<sup>22</sup>.

El neobatllismo continuó por esa senda, admitiendo su figura principal que de lo que se trataba era de seguir al primer Batlle<sup>23</sup>. Por ejemplo: en 1947, gracias a la disponibilidad de excedentes generados por la valorización de los productos agropecuarios en el mercado internacional, se crearía el Consejo Nacional de Subsistencias (C.N.S.), “destinado a actuar como testigo y regulador de precios para los artículos de primera necesidad de la canasta familiar, en una medida destinada a favorecer a los sectores de menores ingresos”<sup>24</sup>. Otros avances estuvieron dados por la ya citada creación de los Consejos de Salarios, el Estatuto de Peón Rural en 1946, las Cajas de Compensación por Desocupación (1944), la indemnización por despido en todos los gremios (1944), la generalización del derecho de vacaciones pagas (1945), el Consejo de Asignaciones Familiares (1945), el régimen de previsión social, etc. etc.<sup>25</sup> Pero además de esta dimensión de protección social “asistencialista” el sistema promovió el respeto a la ley, el mantenimiento de las instituciones, la legitimidad de la propiedad privada y la iniciativa individual, la libertad de prensa, la libertad de opinión y demás garantías individuales. Todas estas reglamentaciones, que afirmaban el perfil liberal del sistema, eran convenientemente balanceadas con las correcciones políticas supraindividuales destinadas a evitar las desigualdades intensas producto del libre desenvolvimiento del mercado de trabajo. Por ello cabe decir que el neobatllismo buscó mantener la estabilidad a través de un posicionamiento equilibrado entre las concesiones de libertad y las regulaciones igualitaristas; entre las áreas de acción en las que el interés individual podía desplegarse y operar según un cálculo de costos y beneficios y aquellos límites impuestos a dicho operar desde el centro autorregulador.

2) Como segundo mecanismo destinado a la protección social se encuentra la ampliación de la burocracia estatal, realizada a través del acrecentamiento del número de empleos públicos y bajo el propósito de contener la desocupación. Esta práctica, basada en el nombramiento directo de los empleados sin apelar a concursos o pruebas, cumplía una “función latente igualitaria”. De esta forma se lograba compensar la función de selección social (desigualizadora) inherente al sistema educativo, que hacía posible la culminación del nivel terciario únicamente para una élite de origen alto y medio alto no apremiada por necesidades laborales y en mejores condiciones curriculares para ocupar dichos cargos (Solari, 1967).

Sin embargo, y como lo constata este mismo autor, en las condiciones de cumplimiento de esta función se ocultaba una “disfunción latente” que tendía a actualizar la tensión estructural entre gasto social y recursos disponibles. El alto costo que suponía mantener un inmenso aparato burocrático, que crecía sin proporción al aumento del producto o las necesidades de oferta de servicios, suponía una contradicción con los imperativos de financiamiento estatal que permitían en última instancia la reproducción del modelo de Bienestar. La metáfora del arma de doble filo resulta adecuada para describir esta situación: si por un lado la inflación del sector público minimizaba las tensiones entre el capital y el trabajo por el otro profundizaba el desfasaje entre el gasto social y los recursos destinados a financiarlo. Cuando se instale la crisis económica, este desfasaje traerá dificultades para reproducir en un nuevo ciclo dicha lógica circular.

3) La ampliación del empleo público y los servicios clientelísticos fue vehiculizada a través de una serie de redes protectoras que los partidos políticos tradicionales tendieron hacia el subsistema social. Estas redes operaban como mecanismos compensatorios de la carencia de estructuras organizativas y la consecuente debilidad que padecían ciertos grupos sociales medios y bajos para presionar en la esfera pública.<sup>26</sup>

El espacio concreto de desarrollo de un sistema de intercambio entre votos por un lado, y cargos públicos y favores por el otro, estuvo dado por los clubes partidarios. Bajo la excusa de las elecciones de 1950 Nahum constata que el club partidario "fue perdiendo, poco a poco, su sentido inicial del centro de formación cívica y mecanismo de incorporación de la "masa ciudadana" al proceso político y cada vez, en forma más descarnada, se transformó a cambio de la adhesión electoral en agente de intermediación capaz de otorgar determinadas recompensas, siempre escasas: empleo público, tarjeta de "pobre" para conseguir atención médica o alimentos, gestión de jubilaciones o pensiones, realización de trámites ante las diversas dependencias del Estado, etc."<sup>27</sup>

En términos más genéricos, dentro del modelo de participación universalista característico del Uruguay batllista se infiltrará una modalidad de participación basada en vínculos particularistas, con una fuerte dosis de instrumentalidad tanto para el votante beneficiado por el favor como para el sector partidario que supuestamente recibe el voto. No hay que pensar que por su veta particularista esta modalidad necesariamente significase un retroceso democrático. Contrariamente, cuando los clubes políticos se dirigían hacia los sectores carenciados estaban reduciendo - en una medida nunca demasiado elevada - las diferencias de acceso a bienes y privilegios existente entre los integrantes de las diversas clases sociales. Si se puede pensar que significaron un retroceso de la democracia a mediano y largo plazo si se tiene en cuenta que estas prácticas, por articular decisiones de incidencia individual (que a lo sumo afectaban al núcleo familiar del favorecido) promovían un tipo de proteccionismo focalizado que desviaba las energías políticas de la construcción de programas generales de gobierno de incidencia mediata. Esta tendencia contribuiría a la posterior crisis de gobernabilidad de los partidos, a la incapacidad para producir decisiones vinculantes (Luhmann) y a la transformación del quehacer político en un mosaico de pequeños centros mercantiles de captación de votos, que al irse conectando con centros partidarios de mayor relevancia lograban articular verdaderas "pirámides clientelísticas" (Costa Bonino, 1987).

¿Qué repercusiones tendrían estos tres mecanismos de "protección social" en el conjunto del sistema societal durante los 50' y los 60'? Por ahora mencionemos lo siguiente: es claro que los costos económicos de la legislación social (en particular el sistema de pasividades) y el aumento indiscriminado del empleo público (que a su vez llevaría a aumentar la ineficiencia, la lentitud y la irracionalidad administrativa), así como los costos de desgaste político en la concesión de favores, supondrían posteriormente distorsiones a las posibilidades de integración en ciertas áreas sistémicas.

Pero también hay que reconocer que mediante estos mecanismos compensatorios el subsistema político ampliaba sus posibilidades de control sobre el subsistema social y favorecía el ajustamiento de los comportamientos a las expectativas de los roles institucionalizados<sup>28</sup>. Más concretamente, se promovía un ajustamiento entre los comportamientos electorales de importantes segmentos de la población y las necesidades de reproducción de la clase política tradicional. Y esto por lo siguiente: en 1936, por ejemplo, el 34.8% de los votantes eran pasivos o funcionarios públicos; en 1955 lo sería el 41.3%, en 1961 la cifra se elevaría al 44.1% y para las elecciones de 1971 totalizarían un 52%<sup>29</sup>. Por ende, la estabilidad socioeconómica de un sector importantísimo del electorado - con sus consecuencias de status y prestigio - dependía de la protección estatal. Dado que para sus integrantes era vital que la orientación de la política social no cambiase, mientras esta obra de ingeniería social generara buenos dividendos para los involucrados se minimizaban las posibilidades de un voto rupturista (p. ej. fuera de los partidos tradicionales, o incluso fuera del lema gobernante). Para estos sectores sería una

catástrofe si ascendiese un gobierno dispuesto a administrar al Estado bajo criterios de estricta racionalidad económica que realizase una purga en el sector público o una reducción del monto distribuido por concepto de pasividades<sup>30</sup>.

Algo similar ocurría desde el otro agente contractual: los partidos estaban atados electoralmente a estos sectores, por lo que una política del signo mencionado les hubiese significado probablemente una pérdida de posiciones en el gobierno. Esta imbricación asfixiante entre el subsistema político y el subsistema social, que favorecía en su momento de plenitud tanto a uno como a otro, únicamente podía encontrar factores que desalentaran su reproducción por fuera de las motivaciones o intereses de los participantes concretos. Es decir, únicamente en el nivel de la *integración sistémica* de la sociedad - por oposición al nivel de la *integración social* - esto resultaría posible (Habermas, 1981, tomo II).

### 1.6 Quinto R. F.: Legitimidad

La legitimidad es el R. F. que, según nuestro esquema de observación, el subsistema social emite hacia el subsistema político. En términos weberianos, legitimidad significa que una comunidad política se sostiene por la creencia de los individuos que la componen en la obligatoriedad y corrección normativa de la misma (Weber, 1922). Siguiendo deliberadamente con simplificaciones pretendidamente útiles, se puede afirmar que la legitimidad neobatllista es el producto de la efectividad de ciertos mecanismos para compensar las siguientes tensiones:

a) La ya abundada entre el capital y el trabajo, compensada por la capacidad de satisfacción de necesidades materiales, la emisión fluida de protección social y la institucionalización de un sistema de creencias políticas hondamente integradoras. Esto produce "legitimidad de masas"<sup>31</sup>. En términos más concretos, el proletariado vió en el neobatllismo la posibilidad de crear expectativas razonables para conseguir sustanciales reivindicaciones sociales y económicas; los sectores terciarios estatales y privados también disfrutaron de mejoras, como por ejemplo los aumentos salariales de los funcionarios públicos en 1946, 1948 y 1950. Por otra parte los asalariados, minifundistas y marginados rurales que quedaron excluidos de las políticas sociales y demás mecanismos integradores no parecen haber adherido al neobatllismo y continuaron reproduciendo los vínculos sociopolíticos tradicionales y caudillistas. Sin embargo, dada la casi inexistente capacidad de presión de estos grupos más allá del voto, estas zonas flacas de la legitimidad neobatllista no trasuntaron en conflictos o tensiones. Recién en 1958, con el embate del ruralismo de Nardone y ya en un contexto de crisis tangible, esta debilidad sería explotada hábilmente a través de una polarización discursiva que oponía el medio urbano y el rural; con tanta habilidad, pues, que le daría el triunfo a la Alianza herrero-ruralista. Por último hay que mencionar que desde los sectores más radicales de la izquierda el modelo fue cuestionado por no atacar las bases de la explotación capitalista y mantener la estabilidad con medidas tibias y superficiales, que no resolvían los problemas "de infraestructura". No obstante, el poco eco social y electoral que tenían los sectores de izquierda por aquel entonces impidió que estas críticas sembraran grietas importantes en la "legitimidad de masas" del sistema.

b) El conflicto entre industriales urbanos y sector agroexportador rural fue compensado por una coyuntura económica favorable que permitió altos niveles de rentabilidad a ambos sectores, atenuó las disconformidades hacia el sistema - indudablemente más marcadas en el sector agroexportador, representante del anterior modelo de país - y favoreció la "legitimidad de élites". Buena parte del apoyo que el empresariado industrial brindó al neobatllismo se fundó en razones económicas, ligadas a los impulsos proteccionistas y a la emisión de subsidios y créditos hacia las industrias nacionales. Por otra parte los propietarios rurales, el comercio tradicional, la banca y el sector financiero, "vieron con suma desconfianza su

arraigo popular, el dirigismo económico, el estatismo, el aumento de la burocracia, la política de redistribución de ingresos (que favoreció al sector industrial en perjuicio del agropecuario) y la ampliación de la legislación social, que entendían producto de la demagogia política”<sup>32</sup>. Pero habría que esperar a la crisis para que ello se tradujese en medidas férreas de oposición.

De esta manera el neobatllismo supo construir un consistente soporte legitimador del modelo con aportes de varios grupos de la sociedad, predominantemente urbanos y especialmente montevidianos. A pesar de las oposiciones innegables, la prosperidad económica, el buen funcionamiento de las instituciones políticas democráticas y la elevada autoestima de la sociedad uruguaya - sobre todo en relación a sus vecinos latinoamericanos - neutralizaban los potenciales disruptivos de las mismas y creaban las bases legitimadoras suficientes para la preservación del sistema.

*Como síntesis de este primer capítulo se puede afirmar que el funcionamiento y reproducción estable del sistema societal neobatllista dependió en buena medida de la capacidad de una serie de mecanismos compensatorios para mantener en estado latente las tres tensiones estructurales consideradas básicas. Sobre esta capacidad se asienta la producción fluida de los cinco R. F. que conectan a los diferentes subsistemas entre sí: capacidad de satisfacción de necesidades materiales (subsistema económico a subsistema social); mecanismos de participación social en los procesos decisivos, protección social y sistema de creencias de cultura política (subsistema político a subsistema social); y legitimidad, tanto de masas como de élites (subsistema social a subsistema político). (Ver Esquema 1 en Anexo).*

## Capítulo Segundo

### Crisis de acumulación, desintegración social y déficit de legitimidad

Una vez concluida la presentación del equilibrio del sistema societal neobatllista dejamos paso a la hipótesis central de este segundo capítulo y el que lo sigue: *la crisis del neobatllismo puede ser interpretada como una erosión de la efectividad de los principales mecanismos de compensación de tensiones estructurales. La consecuente actualización de dichas tensiones conduce a la emergencia de serios obstáculos para la producción e intercambio fluido de recursos funcionales y contribuye a que los tres subsistemas entren en estados de crisis interna. En la medida en que las crisis internas y las crisis de emisión de recursos funcionales se retroalimentan y profundizan se produce una acumulación de tensiones que afecta a zonas cada vez más extensas del sistema. Esto desemboca finalmente en una crisis global del sistema societal, que impone la necesidad de una sustitución de estructuras de tal forma que se haga posible alcanzar un nuevo estado de equilibrio móvil.* En las páginas que siguen nos encargaremos de desagregar esta formulación abstracta a partir del desarrollo de un sistema articulado de hipótesis.<sup>33</sup>

#### **2.1 La crisis de acumulación del subsistema económico contribuye a un descenso de la “capacidad de satisfacción de necesidades materiales”**

Existe un consenso generalizado sobre la importancia de la crisis interna del subsistema económico - una crisis de acumulación de capital del modelo sustitutivo de importaciones - en tanto factor desencadenante de la crisis societal neobatllista. Dado que este no será un punto central en este trabajo, nos limitaremos a mencionar brevemente sus condicionantes externas e internas. Dentro de las primeras cabe recordar la recuperación económica de los países centrales una vez acontecida la Segunda Guerra Mundial, que lleva a una baja en la demanda internacional de los productos uruguayos de exportación, y la depreciación de las materias primas exportables en relación a los productos importados (deterioro de los términos de intercambio). Los problemas internos están dados por un estancamiento productivo del agro y del ganado (que se remontaba a varias décadas atrás), principales proveedores de excedentes exportables. Como consecuencia de ello sobreviene una escasez de las divisas necesarias para financiar las importaciones de maquinarias y equipos, elementos imprescindibles para sostener un desarrollo industrial que se torna cada vez más costoso (dependencia tecnológica). A esto se le suma los efectos negativos de un proteccionismo oficial indiscriminado y particularista, un mercado interno rápidamente saturable que no logra absorber la producción nacional de bienes de consumo y un empresariado poco pujante que no apuesta a la innovación tecnológica o al aumento de la competitividad.

A mediados de los 50' estas condicionantes estructurales se empiezan a manifestar con visibilidad creciente en una serie de indicadores: ruptura de la estabilidad de precios, inflación, aumento de la especulación, déficit presupuestal y descenso del PBI. Decrece la producción, bajan las exportaciones sin que las importaciones hagan otro tanto, aumenta el costo de vida y se deprecia la moneda.

La crisis interna del subsistema económico tiene repercusiones directas en la emisión de recursos funcionales hacia los demás subsistemas. Para el subsistema social esto significa fundamentalmente el comienzo de la escasez notoria del recurso “capacidad de satisfacción de necesidades materiales”. En otras palabras, la combinación de condiciones económicas externas e internas redujo el monto del producto susceptible de distribución entre los distintos grupos sociales,

estrechando con ello los límites dentro de los cuales el sistema se movía para determinar la asignación de posibilidades de satisfacción de necesidades.

Esta situación se hace evidente a través del seguimiento de cuatro indicadores socioeconómicos básicos: 1) El costo de vida pasó de un aumento promedial del 5.1% acumulativo anual durante los 40' a elevarse en un 20.9% en 1951, registrándose cifras cercanas al 10% para los años siguientes<sup>34</sup>. 2) El salario real exhibe un descenso sostenido desde 1957 - tomado como base 100 - a lo largo de los 60' y los 70'. Por manejar algunos números: 100 en 1957, 89.7 en 1960, 88.2 en 1963, 73.2 en 1968, 70.6 en 1972 y 62.7 en 1975. Y así en más.<sup>35</sup> 3) Muestran signo creciente los precios al consumidor, que aumentan un 18.3% en 1957, un 19.6% en 1958 y un 48.7% en 1959<sup>36</sup>. 4) El costo en pesos de una canasta básica familiar crece aceleradamente durante todo el periodo: 565 para 1957, 1.573 para 1961, 15.501 para 1967 y 200.879 para 1973<sup>37</sup>.

## **2.2 La crisis en la "capacidad de satisfacción de necesidades materiales" contribuye a la emergencia de una crisis de integración social, que actualiza las tensiones capital-trabajo y sector industrial-sector agroexportador**

Con la crisis de acumulación de capital los mecanismos compensatorios pierden efectividad y las tensiones estructurales comienzan progresivamente a actualizarse. La reducción del excedente susceptible de distribución, con la consecuente disminución de las posibilidades de satisfacción de ciertas necesidades materiales y la frustración de las respectivas expectativas, es uno de los condicionantes decisivos para el fortalecimiento de las tendencias desintegradoras al interior del subsistema social<sup>38</sup>. Más que por la simple caída objetiva de los niveles de vida, las tensiones y conflictos sociales surgen básicamente como consecuencia de la brecha existente entre la capacidad de satisfacción de necesidades materiales y las expectativas institucionalizadas de los diferentes grupos socioeconómicos. Si las expectativas están lo suficientemente arraigadas para no decrecer en el corto o mediano plazo, la no ampliación de la brecha pasa necesariamente por el mantenimiento de la cantidad de producto absoluto apropiado por cada uno de los grupos sociales; lo que, en una situación de reducción del mismo, es lógicamente imposible. Esto deriva en una pugna redistributiva donde las tensiones sociales se actualizan y surge el conflicto. Señalemos dos de los principales focos de tensión:

Con las primeras manifestaciones de la crisis las incompatibilidades existentes entre el modelo agroexportador y el modelo industrial se trasladan al plano político. Con el ascenso del nacionalismo en 1958 la estrecha alianza que durante el neobatllismo mantenía el sector industrial con el Estado se resquebraja. Simultáneamente, y dada su importancia estratégica como proveedor de divisas que resultan imprescindibles para el desarrollo industrial, el sector agroexportador tiene gran capacidad de presión. Las pérdidas de ganancia que significa la caída de los precios internacionales le llevan a buscar una compensación a través de un intento de modificación de la distribución interna del producto. Esto conduce a enfrentamientos con el gobierno y con los grupos sociales dependientes del proyecto industrializador. Para hacer valer sus reclamos de supresión del sistema de cambios múltiples el sector agroexportador presiona a través de la retención de la producción lanera (1958), especula con la búsqueda de mejores precios y contribuye de esta manera con el proceso inflacionario. Finalmente, con el primer triunfo blanco, los sectores ganaderos ascenderán al poder y llevarán adelante una política económica tendiente a favorecer la producción agropecuaria y dismantelar el aparato proteccionista estatal, lo que en los hechos no se podrá realizar enteramente (Cancela y Melgar, 1983).

Por otra parte, los intentos de colocar los costos de la crisis en los sectores asalariados a través de la reducción del salario real hallarían la oposición creciente del movimiento sindical. La caída del salario real a partir de 1957 condujo a luchas cada vez más frecuentes e intensas que hicieron mella en las pautas de convivencia pacífica que se arrastraban desde varias décadas atrás en el país. El movimiento sindical se venía cohesionando y organizando internamente desde los 40'; ahora estaba dotado de una dirigencia profesionalizada, detentaba efectivos mecanismos de presión y contaba con un importante apoyo popular, al que había contribuido el proceso de incorporación de las capas medias y el sector terciario a partir de 1930. Todo esto dificultaba la estrategia consistente en desviar los costos de la crisis hacia los sectores populares, que en virtud de la extensión (no siempre pareja) de la sindicalización ofrecían una sólida resistencia. De esta manera se reducían los espacios que el sistema disponía para depositar los costos de la crisis sin generar repercusiones disfuncionales.

### **2.3 A la crisis de integración social se añade una disminución de la producción de legitimidad hacia el subsistema político**

Con la profundización de las tendencias desintegradoras al interior del subsistema social la legitimidad hacia el subsistema político - a quien le son atribuidas las "culpas" por la situación de crisis - se vuelve un bien escaso. La existencia de cogniciones colectivas de tipo causal, que explican la crisis económica como derivada de una deficiente actuación del gobierno, no resulta extraña en una sociedad administrada por un Estado que "es el culpable de todo, pero, al mismo tiempo, de él deben venir las grandes soluciones"<sup>39</sup>.

De esta manera, con el correr de la década del 50' los importantes apoyos sociales que el gobierno había disfrutado en épocas de prosperidad empiezan a tambalear. El sector agropecuario, desde siempre tendencialmente opositor, reclamaba el desmantelamiento del intervencionismo en el tipo de cambios y el proteccionismo a la industria; los empresarios industriales bregaban - inversamente - por una mayor efectividad de la protección ante la competencia externa, pero exigían al mismo tiempo la desregulación de las relaciones entre el capital y el trabajo; los obreros y el sector terciario, tanto público como privado, llevaban adelante huelgas, paros y manifestaciones como forma de impedir el retroceso de las conquistas obtenidas en las décadas anteriores (Nahum y otros, 1998). Todos estos reclamos, producto de las discrepancias entre las expectativas de los diferentes grupos y sus condiciones objetivas, impidieron al gobierno llevar adelante una política coherente que le retribuyese con los montos indispensables de legitimidad y credibilidad.

A esto se agrega la percepción popular sobre los elevados grados de corrupción al interior de la clase política. Puede suponerse que la corrupción ejercida a través de la concesión de cargos y favores a la sociedad civil no era vista como tal si tenemos en cuenta que, por involucrar la complicidad de los civiles beneficiados, dificultaba las autocríticas moralizantes. Era preferible aceptar un cargo o varios favores y asegurarse una vida decorosa para sí mismo y la familia propia, que arriesgarse al descenso social (siempre tan temido por las clases medias) por una postura ética que progresivamente iba cayendo en desuso<sup>40</sup>. Lo que sí probablemente contribuyó al déficit de legitimidad fueron las denuncias de corrupción de los 50' y 60' sobre operaciones que suponían la autoconcesión de privilegios por parte de los políticos. Y ello con el agravante de que las estafas, el contrabando, los fraudes y la aprobación de leyes que privilegiaban desmesuradamente a la clase política ocurrían en un contexto de disminución de la riqueza pasible de redistribución social, lo que la tornaba un bien más escaso que antes.

## Capítulo Tres

### La reacción del sistema societal ante la crisis

#### **3.1 Ante la triple crisis de acumulación, integración social y legitimidad, el sistema societal intenta restablecer el equilibrio a través de una serie de “mecanismos democráticos de control sociopolítico”**

La combinación progresiva de crisis económica, incremento de la desintegración social y déficit de legitimidad<sup>41</sup> a partir de mediados de los 50' conduce a una extensión y difusión de la crisis por todo el sistema societal, vigoriza la tendencia a la actualización de las tensiones estructurales y amplía los márgenes de riesgo para la reproducción del equilibrio móvil. En tales circunstancias los imperativos de reproducción estable del sistema societal exigen que el centro autorregulador (subsistema político) deba desplegar a fondo sus capacidades de autogobierno con el fin de reducir la complejidad producida por la emergencia de nuevos elementos internos<sup>42</sup>. Una vez distorsionado el funcionamiento de los mecanismos de compensación de tensiones, a la estrategia sistémica neobatllista únicamente le resta - para intentar mantener niveles razonables de estabilidad - la implementación de una serie de mecanismos de control societal de segundo orden, diferenciables de los mecanismos compensatorios: se trata de lo que llamaremos “mecanismos de control sociopolítico”.

Los mecanismos de control sociopolítico se basan en la implementación de diversas medidas de alcance público que intentan modificar ciertas estructuras internas con el fin de adaptarlas al nuevo contexto. *A diferencia de los mecanismos compensatorios, que trataban con tensiones potenciales, los mecanismos de control sociopolítico operan sobre los efectos de la actualización de tensiones en una situación de inestabilidad creciente.* Es a partir de esta diferencia que en los últimos años de los 50' y a lo largo de los 60' el sistema societal uruguayo modificará buena parte de los rasgos que lo caracterizaban durante el neobatllismo e irá perdiendo progresivamente su identidad tradicional para reemplazarla por una de nuevo cuño.<sup>43</sup>

La primera serie de mecanismos de control sociopolítico ensayados corresponde a la emisión de decisiones vinculantes llevadas a cabo desde 1958 hasta 1967 por los dos gobiernos nacionalistas, primeramente bajo la égida herrero-ruralista (1958-62) y luego por la “Ubedoxia” de Fernández Crespo (1963-66)<sup>44</sup>. Los adjetivaremos como “democráticos” en razón de su contraste con la posterior entronización del autoritarismo; pero intuimos que probablemente existan denominaciones más creativas.

El periodo 1958-62 está marcado por un giro liberal de la política económica y las prestaciones sociales: los principios rectores del gobierno se orientan hacia una reducción del proteccionismo y del rol de Estado en la economía, en especial con respecto a aquellas medidas que promovían el desarrollo de las industrias; se aprueba la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria - de claro signo aperturista - y se empiezan a tejer los primeros contactos con el FMI, lo que iría reduciendo cada vez más los márgenes de autonomía en la fijación de la política económica nacional. Simultáneamente retroceden las prácticas de concertación social, aumenta la concentración del ingreso y desde el conservadurismo nacionalista se intenta concretar proyectos de reglamentación sindical, que finalmente resultan descartados<sup>45</sup>.

Desde un punto de vista sistémico, la eficacia de este conjunto de outputs políticos en términos de una normalización de la emisión de los recursos funcionales deteriorados no tuvo demasiado éxito. La legitimidad de las élites se vuelve un recurso escaso cuando el sector ganadero, que al principio había apoyado al gobierno en virtud de su inclinación a favorecer las prácticas agroexportadoras, adquiere una postura conflictiva por discrepancias económicas. Simultáneamente los procesos de desintegración social se profundizan: claro signo de ello es la adopción cada vez más frecuente de Medidas Prontas de Seguridad como consecuencia de las huelgas ocurridas en diversos sectores productivos y de servicios públicos. Sobre el final de su primera administración luego de nueve décadas en el llano el Partido Nacional se encuentra dividido, desprestigiado y deslegitimado socialmente, y desde el propio núcleo oficialista empiezan a llover críticas hacia el régimen de Colegiado, al que se acusa de contribuir a la ineficacia del gobierno.

El segundo gobierno blanco tampoco resultó eficaz para resolver los problemas económicos causados por la crisis del sector externo: el déficit, el endeudamiento y la especulación continuaron haciendo estragos, a lo que se sumó la crisis bancaria de 1965 y el "escándalo financiero" de la quiebra del Banco Transatlántico (Caetano y Rilla, 1994). Con el endurecimiento de la represión pública y la unificación sindical en la CNT la espiral conflictiva continuó en aumento y se empezaron a delinear, cada vez con más nitidez, las aristas del conflicto social.

La CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), entidad basada en la idea de la necesidad de planificar el desarrollo socioeconómico de los países, constituyó un esfuerzo destinado a remontar la crisis a través de la agrupación de reconocidos técnicos y especialistas. Esta Comisión estableció objetivos y metas, propuso detallados programas de regulación de la inversión, de tecnificación, de modernización del agro, de reformas estructurales en varias dimensiones de la economía nacional, de reactivación social, etc. En palabras de su Secretario Técnico Cr. Enrique Iglesias se trató del primer intento de planificación integral, orgánica y sistemática acerca del futuro del país. El plan de la CIDE puede considerarse como el reflejo de una estrategia de autorregulación del sistema que se basaba en la coordinación racional de acciones con potencial transformador y que se mantenía bajo la orientación del conocimiento "especializado". Quizás no sea casual que este énfasis en la previsión y en la racionalización de las acciones suceda luego del desbarajuste de un modelo industrializador que, confiado en las ventajas coyunturales, no había seguido una línea de desarrollo integral previamente planificada. No obstante, y dado que su realización implicaba contradecir intereses anclados en los partidos, la burocracia y el sector privado, el plan de la CIDE no fue llevado a cabo. (Eloy y Demasi, 1986).

### **3.2 La crisis interna del subsistema político pone serios obstáculos al logro de la efectividad de los mecanismos de control sociopolítico**

Resulta imposible entender los obstáculos del subsistema político para emitir adecuadamente recursos funcionales hacia el subsistema social sin considerar la cada vez más profunda crisis interna que lo venía afectando, producto tanto de factores coyunturales como de cuellos de botella de larga data que ahora se estrechaban irremediablemente. Para nuestros fines distinguimos dos tipos de crisis interna: una crisis de financiación del Estado, derivada de la brecha existente entre los ingresos públicos y el gasto<sup>46</sup>, y una crisis de gobernabilidad, que tiene como condicionantes básicos las fracturas intra e interpartidarias, las discrepancias ideológicas y pragmáticas entre los poderes del Estado y la incapacidad de la sociedad política en general para implementar una alternativa que fuese viable en tanto proyecto de país.

### 3.2.1 Crisis de financiación del Estado

Un primer factor de la crisis de financiación del Estado reside en las consecuencias de la ya analizada ampliación de puestos de trabajo estatales destinados a la absorción de mano de obra desplazada por la actividad privada. En un principio estos puestos se vuelcan a propósito de la nacionalización de las empresas inglesas y luego en el desarrollo de algunos servicios estatales. La sobreproducción de cargos públicos, que excede las demandas efectivas del país, termina encareciendo los servicios, crea nuevos impuestos y contribuye al proceso inflacionario. “En menos de veinte años los funcionarios públicos se triplicaron, pasando de 57.500 en 1938 a 168.532 en 1955”<sup>47</sup>, sin que se hayan triplicado en absoluto las demandas del sistema en materia de servicios estatales.

Un segundo factor del déficit estatal se funda en las elevadas exigencias presupuestarias de un Estado que subsidiaba a amplios sectores sociales (subsidios a artículos de primera necesidad, beneficios sociales, pasividades, etc.) sin disponer del crecimiento productivo necesario para sostener tal nivel de gasto. Este aspecto es la cara oculta de la emisión exitosa del R. F. “protección social” durante el neobatllismo. Salvo una retracción durante el trienio 1966-68 (ocurrída a partir de una reducción en el monto de transferencias realizadas a las familias), durante el periodo 1955-72 el gasto público se mantuvo en aumento, canalizándose básicamente a través del crecimiento del sistema de pasividades, el aumento numérico del funcionariado público y los gastos relacionados con las medidas represivas que tomó el gobierno ante la creciente conflictividad social (este último aspecto, obviamente, no se incluye en la “protección social” según el significado que aquí le damos). No obstante este aumento del gasto, no parece del todo adecuado tomar al crecimiento cuantitativo de pasivos y funcionarios públicos como indicador de un mejoramiento de las condiciones de protección social, ya que en el periodo 1955-1973 tanto el promedio de las pasividades como el de los salarios públicos tendieron, con oscilaciones, a la baja. Esto se combinó con un escaso crecimiento del PBI total, por lo que, a diferencia de lo ocurrido durante el neobatllismo, emergieron graves dificultades de financiamiento (Davrieux, 1987).

En suma, cuando la dimensión benefactora del Estado uruguayo intenta reproducirse en un contexto de deterioro de los términos de intercambio, estancamiento productivo y reestructuración de las economías de los países centrales, se hace cada vez más difícil contar con los recursos fiscales que permitan solventar la emisión de recursos funcionales hacia el subsistema social. Como dice Davrieux (1987, p. 38) “Una característica casi permanente de la gestión financiera del gobierno uruguayo en las últimas décadas, ha sido la insuficiencia de los recursos tributarios del gobierno central para financiar sus gastos, por lo que ha recurrido a la emisión de moneda o al aumento del endeudamiento”; esto es, dos medidas espúreas de control de la crisis que no atacan las carencias de la estructura productiva, estiran la agonía y siembran graves complicaciones en el mediano y largo plazo.

De esta manera el Estado uruguayo se vió encorsetado entre dos imperativos contradictorios: por un lado, las exigencias de operar de acuerdo a una estricta racionalidad económica le demandaban la anulación de la expansión del empleo público “artificial” y el gasto social excesivo; por otra parte, no podía hacer caso omiso al imperativo sociopolítico de mantener niveles mínimos de legitimidad y estabilidad. La inclinación excesiva hacia la satisfacción inmediata del segundo imperativo le hizo descuidar el primero y le llevó a adoptar medidas ineficientes, motivadas en consideraciones electoralistas y de contención del conflicto tan sólo a corto plazo. Sin embargo, se perdió de vista que una condición fundamental para lograr legitimidad y estabilidad sociopolítica situadas más allá de las medidas cortoplacistas residía justamente en que los imperativos de acumulación de capital que hacían posible las prestaciones sociales fuesen tenidos en cuenta. Es por esto que las decisiones “políticamente correctas”, dotadas de un potencial legitimador inmediato y efímero,

con posterioridad terminaron repercutiendo negativamente - a través de sus secuelas económicas - sobre las posibilidades de construcción de una legitimidad más estable, asegurada en pautas redistributivas que a su vez estuviesen sustentadas en una disponibilidad económica más o menos sólida<sup>48</sup>.

Un claro ejemplo de esta tensión en la que se hallaba el Estado uruguayo aparece en 1962, no casualmente año electoral. Para evitar las consecuencias electorales del descontento popular se lleva a cabo un intento relegitimador basado en dos consideraciones simultáneas: emplear contingentes de mano de obra innecesarios desde un punto de vista económico (legitimidad "de masas"), y mantener la apropiación de excedentes de los grupos más poderosos ("legitimidad de élites"). Esta acción conciliadora entre grupos con intereses contrapuestos tuvo consecuencias económicas negativas (déficit, especulación, endeudamiento externo), que derivaron circularmente en una reducción de las posibilidades de reproducir este consenso arbitrariamente motivado. (Cancela y Melgar, 1983).

### 3.2.2 Crisis de gobernabilidad

Uno de los factores decisivos para desencadenar la crisis de gobernabilidad del subsistema político uruguayo puede ubicarse en la extrema fragmentación del sistema de partidos, lo que, sumado a la crisis societal global, derivó en lo que se ha dado en llamar "el fin de la partidocracia" (Cactano, Rilla y Pérez. Antón, 1989)<sup>49</sup>. Si bien la fragmentación partidaria no es exclusiva de las décadas de la crisis, sino que remite a tendencias estructurales de larga data inscritas en el funcionamiento de los partidos tradicionales - de ahí que ya sea clásica en la literatura especializada la caracterización del sistema uruguayo como un "bipartidismo aparente" -, es recién ahora cuando su potencial disfuncional encuentra condiciones de actualización. Y es ésta una de las claves explicativas de la ineficacia de los mecanismos de control sociopolítico de diverso formato implementados a partir de fines de los 50'.

A mediados de los 60', ya casi en el ojo de la tormenta, Aldo Solari (1967) diagnosticaba esta situación como una disolución del consenso valorativo básico sin que fuese posible encontrar un equivalente que lo sustituyese. Esto llevaba a una "declinación de las ideologías" en el seno de los partidos tradicionales. Dadas las características del subsistema político los partidos se encontraban encorsetados en la siguiente "ley de hierro": si exhibían una gran coherencia ideológica (como los minoritarios partidos "de ideas"), su espectro de captación de votos se reducía notablemente; si ampliaban abundantemente su postura ideológica albergando dentro del lema a fracciones heterogéneas, sacrificaban coherencia ideológica a cambio de votos. Aparentemente la dinámica del reparto de cargos y favores a cambio de votos exigía un sacrificio de la coherencia ideológica a cambio de una oferta amplia de sublemas al electorado. Si por un lado esta situación alimentaba la competencia electoral y mantenía lustrosa la fachada democrática del sistema<sup>50</sup>, por el otro lado la fragmentación del sistema de partidos llevaba a la imposibilidad de producir "decisiones vinculantes" en cantidad y calidad adecuadas, reducía las capacidades sistémicas de autocontrol y eliminaba la viabilidad de un proyecto sólido de país liderado por las colectividades partidarias. Paradójicamente, pues, el excesivo despliegue que adquiriría un pluralismo mal entendido sentaba las bases para su autodisolución y cavaba la fosa a la democracia.

Ya en las elecciones de 1950 se observó la fragmentación interna de los partidos tradicionales a través de la multiplicidad de listas y el aumento de poder de los dirigentes locales. Esto era simultáneamente reflejo y nutriente de las dificultades de manutención de la centralización programática al interior de los lemas. Ante tal situación, la Constitución de 1952 puede verse como un intento jurídico del sistema para superar de las tendencias a la crisis de racionalidad del subsistema político (Habermas, 1973) y sus amenazas a la emisión de recursos funcionales. A través de la implantación de

un sistema colegiado, liderado por un Consejo Nacional de Gobierno compuesto por integrantes de ambos partidos, se intentaba mantener los precarios equilibrios y reforzar la unidad del ineficiente subsistema político (Nahum y otros, 1998).

Las dos administraciones blancas muestran claros ejemplos concretos de la fragmentación del sistema de partidos. Apenas comenzado el primer gobierno nacionalista (1958-1962) la muerte de Herrera - caudillo de gran poder aglutinador - generó una crisis de liderazgo que demostró la endeblez de las bases sobre las que la alianza herrero-ruralista (fracción en el poder) se sustentaba como coalición. Por otra parte, al interior del Partido Colorado no cesaban los conflictos entre la lista 99, liderada por Zelmar Michelini (PGP), y los sectores conservadores colorados, lo que finalmente derivaría en el alejamiento de Michelini del lema. También existieron problemas de liderazgo entre Gestido y Batlle, que no eran solubles a través de la inclusión de ambas figuras en una lista única.

En el período 1963-1966 el Partido Nacional, nuevamente en el poder - pero esta vez por una diferencia electoral ínfima - debió afrontar la tensión política de gobernar con un predominio en el Consejo Nacional de Gobierno y una composición minoritaria en ambas Cámaras. A esto se le suman los enfrentamientos entre herreristas y ubedistas, el desgaste del herrerismo y las fisuras en la UBD (ahora en el poder), de la que se escinde en 1964 el sector que cristalizaría en el Movimiento Nacional de Rocha. Por último, con la Muerte de Nardone en abril de 1964 el ruralismo se desmorona.

Dentro del Partido Colorado - que había resultado hondamente perturbado por la derrota del 62 - la lista "15" se encuentra escindida internamente entre la tendencia de Jorge Batlle y la de Manuel Flores Mora, cuyas diferencias se profundizan en torno a los proyectos de reforma constitucional. El desconcierto se agudiza con la muerte de Luis Batlle Berres, lo que permite a Gestido ocupar el vacío de liderazgo y presentar su candidatura para las elecciones de 1966. En dicha ocasión electoral la fragmentación partidaria se hizo visible nuevamente en la diversidad de ofertas: los blancos presentaron 3 candidatos a la presidencia mientras que los colorados los extendieron a 5, además de las múltiples listas para los cargos parlamentarios. Con el retorno del Partido Colorado al poder en 1967 se intenta volver a experiencias desarrollistas, alejarse del FMI y entablar de alguna manera el diálogo con los sectores asalariados. Los esfuerzos en tal sentido no tuvieron éxito y toparon otra vez con la barrera de un poder político desintegrado y un apoyo popular relativo (Cancela y Melgar, 1983). De ahí que se instalase la "línea dura", que se profundizaría en los años siguientes, a partir del ascenso de Pacheco en 1968.

En términos más generales, la fragmentación del sistema de partidos y el déficit de legitimidad impidieron que las pretensiones regulativas que el subsistema político albergaba en relación al subsistema económico lograsen amortiguar los efectos de la crisis sobre el subsistema social. " (...) la reestructura económica parecía exigir una reestructura política vigorosa, que terminara con las inercias, con los equilibrios y también con las resistencias y continuidades de la vieja formación política uruguaya"<sup>51</sup>. De esta forma, el problema del sistema societal para minimizar las tendencias a la crisis puede plantearse como una desarticulación entre las exigencias del subsistema económico de reguladores jurídico-políticos de elevado nivel de eficiencia, y las limitadas posibilidades de un subsistema político tomado por la crisis interna para emitirlos.

### **3.3 Ante la crisis interna del subsistema político, el sistema societal intenta reforzar sus capacidades de control y regulación. Para ello pone en práctica una serie de mecanismos autoritarios de control sociopolítico**

El vacío de poder que se produce a raíz de la fragmentación del sistema de partidos es una de las claves para entender el ascenso progresivo del autoritarismo en los últimos años de la década del 60', cuyo broche de oro estaría dado por el golpe de Estado del 73<sup>52</sup>. Por un lado la crisis de hegemonía es el producto de la incapacidad de consolidación de un frente opositor de bases parlamentarias que ponga obstáculos firmes a la concentración de poder en el Ejecutivo<sup>53</sup>. Por otra parte es posible pensar que esta incapacidad parlamentaria tenía algo de permisividad solapada, y que no pocos sectores del Parlamento preferían la rigidez del autoritarismo al aumento de la conflictividad sindical y el cada vez más protagónico operar guerrillero. La inoperancia parlamentaria no sólo permitió a Pacheco los márgenes de acción necesarios para gobernar por fuera de las normas constitucionales, sino que acentuó la crisis de los "mecanismos de participación social en los procesos decisivos" (R. F.) y profundizó aún más el déficit de legitimidad de los tradicionales vehiculadores de demandas e intereses, a los que el subsistema social se había habituado a recurrir desde hacía varias décadas.

La contracara de la erosión de las estructuras delegativas partidarias fue la proliferación de conductas anómicas, enraizadas en una forma de relacionamiento entre los actores cada vez más violenta. Las manifestaciones de oposición - con su saldo de estudiantes y obreros muertos y heridos -, así como el accionar de la guerrilla de izquierda y la emergencia de varios grupos paramilitares de extrema derecha, significó la ruptura del monopolio estatal en el uso de la coacción física<sup>54</sup>. La interpelación de las pretensiones de legitimidad del Estado en dicha potestad - anteriormente indiscutida -, formulada desde organizaciones procedentes del subsistema social, es un indicador inequívoco de las transformaciones profundas que había experimentado el sistema en los últimos quince años. De Estado paternalista y sociedad tutelada se pasa a una situación de intentos filicidas y parricidas.

Es así que durante los últimos años del período democrático, ya bajo la sombra del signo autoritario y con la acechanza inminente de la abierta ruptura de la legalidad, se generaliza una sensación de desencanto con la democracia y una devaluación de las reglas de "tramitación amortiguada y deliberativa"<sup>55</sup> de los conflictos al estilo neobatllista. Los temas acerca de la superación de la crisis y la resolución definitiva de los problemas del país adquirirán mayor prioridad que el de la manutención de las estructuras participativas anteriores: el don de la ejecutividad y la eficacia se valoriza, y se debilita la creencia en la capacidad del inclusivismo democrático como vía resolutoria de la crisis de hegemonía y "empate inmovilista" en que se hallaban las fuerzas políticas. Como dicen Caetano y Rilla (1994, p. 238): "Para la mayoría tal vez abrumadora de los actores del momento, para los militantes de cualquiera de los ámbitos de relevancia pública, todas las opciones y dilemas se ordenaron mucho más alrededor de la 'cuestión del cambio' que de la cuestión de la democracia". La importancia sustantiva de esta situación reside en que el marco de afectación de la crisis de legitimidad trasciende a la clase política actuante en la coyuntura, y se extiende hacia el nivel impersonal del sistema democrático mismo. Ya no sólo se descrea en los políticos concretos del momento, sino que el armazón institucional en que éstos se mueven - por cierto, ampliamente deteriorado - se convierte en una textura susceptible de tematización.

La incapacidad del sistema societal para enfrentar la crisis con cierto éxito quedó evidenciada en los dos momentos ya analizados: a la desactivación de los mecanismos de compensación de tensiones estructurales, que operaban aceptadamente durante el neobatllismo, prosiguió la implementación de una serie de mecanismos de control sociopolítico

“democráticos” que también se vieron desbordados por la gravedad de la situación. El paso siguiente de la estrategia sistémica destinada a la contención de la crisis quedará sintetizado en la adopción de una serie de mecanismos de control sociopolítico “autoritarios” (1968-73), que a través de la utilización de medios de acción heterodoxos ensayan un nuevo intento de reducción de la complejidad societal. Además de las obvias implicancias semánticas, los mecanismos democráticos de las administraciones blancas se diferencian de los mecanismos autoritarios en que, mientras los primeros intentan - *a grosso modo* - restaurar algunas de las funciones deterioradas del sistema neobatllista, los segundos suprimen las estructuras que cumplían estas funciones y las sustituyen por otras identificadas con diferentes cometidos funcionales, o bien cumplen las funciones antiguas a través de nuevos equivalentes funcionales. Dentro de este nuevo contexto es posible distinguir dos procesos cuyo propósito, logrado o no, consiste en la minimización de la inestabilidad del sistema a través de un cambio *del* estado de equilibrio: 1) la resemantización de viejas estructuras jurídicas y la creación de nuevas; 2) la sustitución de los actores encargados del desempeño de funciones vinculadas al ejercicio del poder.

### 3.3.1 Creación y resemantización de instrumentos jurídicos

Uno de los apoyos fundamentales del tercer momento de la estrategia sistémica se basa en la creación de un marco legal acorde a las exigencias funcionales del centro autorregulador; o, lo que demuestra mayor sutileza, un aprovechamiento distinto de las mismas prerrogativas legales. El sistema uruguayo en crisis hizo ambas cosas: creó elementos de legitimación jurídica para sus operaciones de autocontrol represivo, y resemantizó - tanto en la teoría como en la práctica - ciertos elementos ya existentes en la Constitución de la República, cuyo potencial represor nunca se había extremado.

Esta resemantización de los instrumentos jurídicos se empieza a hacer visible ya en 1952, cuando el gobierno, impotente para resolver sus conflictos con el movimiento sindical, aplicó en un par de ocasiones Medidas Prontas de Seguridad.<sup>56</sup> Éstas se reiteraron en 1959, 1965 y 1968 por motivos similares, siendo estudiantes y obreros los segmentos principales “a corregir”. Posteriormente, desde junio del 68 hasta 1971, “se vivió bajo el régimen de Medidas Prontas de Seguridad con excepción de sólo tres meses”<sup>57</sup>. Mediante la utilización de esta figura prevista en la Constitución el gobierno intentaba conciliar el imperativo - sobreviviente del naufragio de la cultura política neobatllista - de un operar que, al menos en apariencia, resultaba legalmente fundado, con la necesidad estratégica de aumentar las capacidades de control sobre un cuerpo social convulsionado. Dado que a medida que se acercaba el golpe de Estado se profundizaba el doble proceso de devaluación de la legitimidad de masas y valorización de las capacidades estabilizadoras en relación a un nuevo estado de equilibrio, el énfasis terminó volcándose finalmente hacia el segundo término de la ecuación (excepción hecha del efímero renacimiento de la democracia en ocasión de las elecciones de 1971).

El decreto fue otro elemento del que se hizo uso y abuso para ejecutar decisiones sin necesidad de la tramitación parlamentaria, particularmente durante el gobierno de Pacheco. De especial importancia fue el decreto de Congelación de Precios y Salarios de junio de 1968, basado en la tesis fondomonetarista de que una retracción de la demanda era el mejor remedio para bajar la inflación. En ese mismo mes también se decretó, en un contexto conflictivo, el cierre de los bancos oficiales y la militarización de los funcionarios bancarios. En abril del 72, luego de un episodio especialmente violento con el MLN, la Asamblea General declaró el “Estado de Guerra Interna”, figura que - bajo la máxima de la lucha contra los opositores del gobierno - daba pie a la suspensión de las garantías individuales, permitía los allanamientos en los hogares y

las detenciones masivas y dejaba a los detenidos bajo el libre control y disposición de las Fuerzas Armadas. Finalmente, con la ley de Seguridad del Estado - aprobada en junio de 1972 - ciertos delitos comunes pasaron a considerarse como delitos militares, profundizándose la severidad de las penas para ellos establecidas.

La reforma constitucional de 1966 fue otro punto esencial mediante el cual el sistema intentó reorganizarse a través de la pretensión de una más eficiente utilización del poder público. "Eficiencia" significaba, en este contexto, la capacidad para prescindir cada vez más de las instancias de intermediación y representación en el proceso de toma de decisiones y, por esta vía, habilitar una regulación centralizada y veloz del subsistema social; una regulación, en definitiva, que pudiese adaptarse al slogan de la seguridad y el orden sin necesidad de atender demasiado a los imperativos parlamentaristas o de legitimación popular. No obstante las consecuencias antidemocráticas que esto implicaría, la decisión de reformar la Constitución de acuerdo al proyecto simbolizado por la papeleta "naranja" fue procesada y aprobada electoralmente junto con las elecciones nacionales de noviembre de 1966. Una probable motivación de varios sectores del subsistema social para apostar a la reforma constitucional residió en las expectativas de mejora en su capacidad de satisfacción de necesidades materiales, fuertemente deteriorada por la crisis económica. El rodeo político para llegar a ello consistía en una supresión del régimen del Colegiado, percibido como un órgano inoperante y excesivamente deliberativo para la toma de decisiones enérgicas. Los sectores conservadores de alto nivel económico cifraban sus esperanzas en la centralización del poder como una condición para protegerse de la creciente movilización social y sindical, que distorsionaba la reproducción del capital y creaba incertidumbre para la inversión. Los sectores medios y bajos estimaban que un gobierno más duro conjuraría el peligro del comunismo, el anarquismo o cualquier fantasma izquierdista que se opusiera al sistema de dominación del que eran presa.

Finalmente se aprobó un proyecto de reforma basado en los siguientes puntos: la sustitución del Consejo Nacional de Gobierno por un Presidente cuyo mandato duraría cinco años; la ampliación funcional del Ejecutivo hacia competencias de regulación presupuestal, de creación de empleos y de declaración de ciertos proyectos de ley como de "urgente consideración"; también se concedió al Ejecutivo la posibilidad de vetar o modificar proyectos aprobados por el Poder Legislativo, elevándose los obstáculos para dejar sin efecto dichos vetos por decisión parlamentaria. Por último se preveía la creación de centros técnicos (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Banco Central, Oficina del Servicio Civil), ligados directamente al Poder Ejecutivo y el Presidente, y destinados a la producción de la información necesaria para tomar decisiones y efectuar la planificación de las políticas estatales.

No sin un dejo metafórico se puede afirmar que, al menos en algún aspecto, la mutilación de la democracia uruguaya se realizó a través de procedimientos democráticos: una constitución plebiscitada, un gobierno conservador elegido popularmente que al poco tiempo cedería el poder al actor militar, cierta dosis de permisividad parlamentaria, etc. En determinados momentos el sistema societal opta por cambiar sus estructuras internas; pero para realizar tal operación debe recurrir a la utilización de las estructuras previamente existentes, que se autoanulan para permitir la erección de otras diferentes que no necesariamente tienen que constituirse como equivalentes funcionales.

### **3.3.2 Restructuración de los criterios de asignación de poder**

La segunda apoyatura de los mecanismos de control sociopolítico autoritarios consistió en una redistribución de las cuotas de poder entre los distintos actores claves. La contracara más visible de la obsolescencia del debilitado sistema de

partidos y el operar democrático en tanto productores de “decisiones vinculantes” es la progresiva autonomización, politización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, que empiezan a inmiscuirse cada vez más en los resortes decisorios y ejecutivos. De esta manera el sistema intenta cumplir con sus imperativos de autorregulación política a través de un desplazamiento de funciones: ahora éstas recaen en estructuras que no sólo eran tradicionalmente ajenas a la toma de decisiones públicas, sino que sus métodos para hacerlo en sus ámbitos internos (métodos jerárquicos, rígidos y verticalistas) distaban mucho de las prácticas pluralistas del Uruguay moderno. Cuando estos métodos militaristas se exterioricen y sean difuminados como cánones de regulación del subsistema social, quedará evidenciada la imposibilidad de convertir a las Fuerzas Armadas en un equivalente funcional de los partidos políticos, que resultaban más proclives - a pesar de todo lo acontecido - para recaudar legitimidad en la población<sup>58</sup>.

La politización de las Fuerzas Armadas, lejos de ser un proceso exclusivo de los años inmediatamente previos al golpe de Estado, empieza a vigorizarse a partir del triunfo nacionalista de 1958, cuando varios oficiales del ejército uruguayo concurren a programas de entrenamiento militar en Panamá y EEUU bajo las premisas ideológicas de la lucha contra el comunismo y la manutención del orden vigente en tanto tareas fundamentales del actor militar. Ya en los 60' el actor militar empezaba a lograr cierta capacidad de presión; prueba de ello son los dos rumores sobre un golpe de Estado, el primero en junio de 1964 y el segundo en 1966, año en que se barajó dicha posibilidad como consecuencia de la anticipable derrota nacionalista. Con el pachequismo la institución militar empieza a ocupar espacios que le eran ajenos en un contexto de plenitud democrática: adquieren creciente capacidad de presión, se encargan de la represión del movimiento estudiantil y sindical - basándose para ello en los mecanismos jurídicos represivos arriba vistos - y controlan y manipulan los medios de comunicación, al tiempo que cuentan con la emergencia de grupos paramilitares de extrema derecha con los que se sienten ideológicamente afines.

En setiembre de 1971 un decreto del Poder Ejecutivo le encomienda a las FFAA la conducción de la lucha antsubversiva, otorgándoles - con la excusa del cumplimiento de tal “misión patriótica” - la posibilidad de trazar una serie de planes políticos que los acercan a los resortes de poder. Con la renuncia de varios militares constitucionalistas el predominio interno se vuelca decididamente a favor de los “duros” y se reducen las posibilidades de una administración negociada de los conflictos sociopolíticos. Postulándose como los abanderados de la seguridad y el desarrollo - objetivos cuya realización los partidos eran incapaces de asumir -, y ya con amplios niveles de autonomía, las Fuerzas Armadas entran en conflicto con un Poder Ejecutivo que les había dado vida y consiguen finalmente la renuncia del presidente Bordaberry. El Golpe de Estado de 1973 evidencia la honda desarticulación existente dentro de las estructuras del subsistema político, en este caso entre las FFAA y el Ejecutivo por un lado y el Ejecutivo con el Parlamento por el otro, y termina por confirmar el carácter meramente formal de las instituciones democráticas de los últimos años. Por otra parte, el hecho de que cualquier manifestación de disidencia hacia el gobierno fuese suficiente para que su autor resultase catalogado dentro del bloque subversivo y sufriese las consecuencias, terminó desalentando la traducción de la indignación civil en reacciones efectivas. Eso puede explicar, entre otros factores, el fracaso de la guerrilla para cooptar a sectores numerosos de las clases medias y populares, que no por discrepar con el autoritarismo estaban dispuestos a enrolarse en las filas de un movimiento clandestino y afrontar los sacrificios implícitos en ello.

## Capítulo Cuarto

### Autoritarismo y recambios funcionales

#### **4.1 Cuando la crisis extendida se combine con las repercusiones de los mecanismos autoritarios de control sociopolítico, el mapa neobatllista de intercambio de recursos funcionales será sustituido por una nueva configuración**

La implementación de los mecanismos de control sociopolítico autoritarios se inscribía dentro de una estrategia sistémica "selectiva". La magnitud de la crisis, que a esta altura afectaba en mayor o menor medida a todos los subsistemas, imponía el empleo de un criterio de selección de las áreas en las que invertir los escasos recursos reestabilizadores. De esta manera, los mecanismos sociopolíticos autoritarios reflejaron una pauta de discriminación entre aquellos R. F. cuya rehabilitación o persistencia era considerada impostergable y aquellos otros que podían resultar relativamente soslayados. La consecuencia de ello fue la mutación del mapa de intercambio de R. F., mutación que adoptó la forma de una sustitución de las emisiones subsistémicas propias del Uruguay neobatllista por elementos ajenos a la tradición del país.

Para ello fueron cruciales los dos procesos señalados en el capítulo anterior: a) la creación y resemantización de las estructuras jurídicas y b) el recambio de los actores destinados al cumplimiento de la función colectivamente vinculante<sup>59</sup>. El primer proceso es sintomático de los cambios acaecidos en el sistema de creencias de cultura política, dentro de los cuales se destacan dos: el tránsito de la "sublimación" a la "represión" y el tránsito de la legitimidad a la obediencia. El segundo proceso tuvo dos repercusiones básicas: primeramente permitió la sustitución de los mecanismos de participación social en los procesos decisorios por una centralización verticalista en la toma de decisiones. Esto hizo posible, en segundo lugar, el recambio de la protección social estatista por una pauta de intervención política y liberalización económica que condujo a una "vulnerabilización" del subsistema social ante los efectos de la crisis económica.

La actuación de estas cuatro operaciones sustitutivas significó una reversión de los tres R. F. que el subsistema político emitía hacia el subsistema social durante el neobatllismo. Si a ello se le agrega el ya apuntado deterioro de la capacidad de satisfacción de necesidades materiales, el déficit de legitimidad y las crisis internas de los tres subsistemas, surge la siguiente representación gráfica (ver Esquema 2 en Anexo).

#### **4.1.1 De la sublimación a la represión<sup>60</sup>**

Parce indudable que un factor de estabilidad del equilibrio neobatllista residió en la habilidad del centro autorregulador para administrar las tensiones económico-productivas entre el capital y el trabajo y las político-ideológicas entre impulsos conservadores y progresistas a través de un recubrimiento compensatorio-asistencialista de las mismas. Cuando el autoritarismo barre con la arquitectura amortiguadora y se adoptan "recursos de emergencia" el sistema de creencias de cultura política se altera: las tensiones dejan de ser *sublimadas* políticamente a través del Estado, los partidos y el juego corporativo, y sus externalidades desestabilizadoras pasan a ser *reprimidas*. La represión, que en un primer

momento es física (arrestos, torturas, violencia, conflictos armados, muertes, etc.) e institucional (ilegalización de partidos, sindicatos, censura de medios de prensa escrita y radial, etc.), trasciende por estas vías capilares a una dimensión más profunda de represión psicosocial.<sup>61</sup>

La diferencia existente entre ambas formas de enfrentamiento de las tensiones clasistas e ideológicas reside en que la sublimación política de las mismas, por la relativa satisfacción de las expectativas sociales que produce, minimiza los efectos secundarios disfuncionales o desestabilizadores, promueve un ajustamiento conductual al sistema de roles y disminuye las probabilidades de una crisis de motivación. La represión, sin embargo, no absorbe el potencial disfuncional de las tensiones sino que lo *refracta* hacia otras zonas del sistema. Este potencial disfuncional, al mantenerse dentro del sistema, da sustento a la creación de estructuras alienadas con respecto al patrón dominante que ejercen un efecto multiplicador sobre la tensión inicial y la hacen reaparecer bajo nuevas formas. Los movimientos de guerrilla como el MLN pueden entenderse, entre otras razones, como el producto de la adopción por parte del gobierno del R. F. "represión" en todos sus niveles en detrimento de la sublimación ejercida a través de la concertación participativa neobatllista. Este primer proceso sustitutivo alentaría otro que resultaría tanto o más extraño para la cultura política del Uruguay moderno.

#### 4.1.2 De la legitimidad a la obediencia

Si bien no puede decirse que el subsistema político uruguayo de fines de los sesenta y principios de los setenta haya rehusado a la búsqueda de una legitimación desde el cuerpo social, la centralidad que asumieron otros objetivos que se consideraban impostergables para la superación de la crisis logró opacarla. Esto ocurrió básicamente porque las vías elegidas para la realización de estos otros objetivos ("seguridad pública", derrota de la subversión armada, estabilidad política, crecimiento económico) eran incompatibles con los prerrequisitos de construcción de una amplia legitimidad de masas en una sociedad como la uruguayo. Esta incompatibilidad quedaría plasmada cuando el gobierno militar buscara el reconocimiento popular a través de la convocatoria al plebiscito del 80'. La negativa popular a la propuesta oficialista equivalía a hacerle pagar al gobierno, tardía y postergadamente por cierto, el precio por haber desconocido las inercias subterráneas de la cultura política neobatllista.

Es innegable que a los sectores conservadores - no exclusivamente de clase alta - les seducía una propuesta de reordenación férrea del caos; no era el caso, sin embargo, para la mayoría de los restantes sectores de la sociedad, en especial los ligados a los movimientos sindical y estudiantil y los partidos de izquierda. Si, pues, para reestablecer el orden había que anular a la subversión y disciplinar a los grupos conflictivos, y si estos caminos no se ajustaban a la concepción mayoritaria de lo que era un orden legítimo, más que buscar la legitimidad era necesario imponer la obediencia. Y ésta sólo se lograría a través de la constante amenaza de recurrir a la coacción ante cualquier señal de oposición al gobierno, amenaza que podía efectivizarse en cualquier momento gracias al proceso de resemantización de las estructuras jurídicas arriba analizado. Pero es claro que la sustitución de la legitimidad por la obediencia tarde o temprano le significaría costos al gobierno. Como dice Weber (1922), un sistema de dominación siempre se asienta sobre bases más seguras si la pertenencia de los dominados se produce en virtud de la legitimidad atribuida al mismo antes que por la mera obediencia basada en cálculos de conveniencia instrumental.

Hay un caso concreto en donde se pueden rastrear estas diferencias entre obediencia y legitimidad. Todo parece indicar que los integrantes del MLN llevaban dos vidas paralelas: la visible y "correcta", que se ajustaba a los roles exigidos por el sistema normativo dominante en ámbitos cotidianos como la familia y el trabajo, y la clandestina, que llevaba a un

despojarse de los roles “oficiales” y adoptar aquellos funcionales a los objetivos del movimiento y la lucha armada<sup>62</sup>. La obediencia al sistema propia del primer estilo de vida era adoptada goffmaniana e instrumentalmente como un *medio* que creaba una fachada de normalidad, eliminaba las posibilidades de desconfianza del núcleo social cercano y hacía posible el traspaso a la vida clandestina, cuyas realizaciones sí estaban legitimadas por el agente y tenían el status de *valores últimos*. En los clásicos términos de Weber (1922), pues, se trataría de un caso bastante cercano a la acción racional con arreglo a valores.

#### **4.1.3 De la participación democrática en los procesos decisorios a la centralización ejecutiva, previo paso por la corporativización de intereses**

La cuádruple combinación de la toma de mando pachequista, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la asunción de representantes de los sectores empresariales en puestos políticos decisivos y el influjo del FMI en la orientación de la política económica sentó las condiciones para la aceleración del deterioro del R. F. “mecanismos de participación social en los procesos decisorios” en su formato neobatllista<sup>63</sup>. Durante el período autoritario, las dos vías concretas que habían permitido al subsistema político neobatllista la emisión fluida de este elemento hacia el subsistema social - esto es: los derechos político-electorales y los grupos de organización de intereses - se verán en serias dificultades para continuar funcionando como antes<sup>64</sup>. Esto llevará a que los mecanismos de participación social neobatllista en los procesos decisorios sean sustituidos por una concentración del poder público en determinados sectores minoritarios. Veamos, pues, los dos procesos que hacen posible la evaporación de la sustancia democrática:

1) Como ya se adelantó en puntos anteriores, durante los años previos al golpe de Estado una serie de sucesos conspiraron contra el funcionamiento transparente de los mecanismos de elección de los representantes políticos. En términos estrictamente formales esto no sucedió, ya que no sólo las elecciones del 66 y el 71 fueron llevadas a cabo sino que además existieron instancias de ejercicio directo de la democracia (como las cuatro propuestas de reforma constitucional plebiscitadas con las elecciones del 66, y el intento pachequista de noviembre de 1971 - rechazado por el electorado - para instituir la reelección presidencial). No obstante, una serie de hechos concretos oscurecieron dicha transparencia formal:

a) el decreto de diciembre de 1967 - que recién sería levantado hacia fines del 70 - con el que Pacheco inauguró su mandato ilegalizaba una serie de movimientos de extrema izquierda y sus respectivos órganos de comunicación, restringiendo de esa forma el espectro político dentro del cual se orientaría el voto.

b) La aguda tensión del clima político de todo el período, marcado por las confrontaciones armadas, el autoritarismo y las censuras a la libertad de expresión resultaron obstáculos evidentes al desenvolvimiento democrático real.

c) Las acusaciones nacionalistas de fraude electoral en los días siguientes a la elección de 1971<sup>65</sup>, que finalmente no tendrían los efectos deseados de anulación del escrutinio.

d) El ascenso de un número extremadamente alto de personalidades de élite con fuertes conexiones empresariales en el gabinete pachequista, en sustitución de cuatro ministros renunciando, supuso “el dominio directo de los mecanismos del Estado por parte de los miembros de la clase dominante, desplazando a sus ‘representantes’ políticos de origen medio o bajo”.<sup>66</sup> Una particularidad relevante de este recambio de personal reside en que los empresarios no están sujetos a presiones electoralistas como la clase política tradicional, lo que permite al gobierno operar con mayor autonomía respecto

a la opinión pública en la fijación de la política económica. De esa manera el intercambio genérico entre el subsistema político y el subsistema social (decisiones vinculantes a cambio de legitimidad) resulta deteriorado: uno de los términos del intercambio - la legitimidad - se devalúa, ya que para un gabinete empresarial la aceptación popular no parece resultar tan vital como el mejoramiento de sus condiciones de rentabilidad. La devaluación de la legitimidad lleva a un desajuste sistémico que permite que la función integradora y cohesionadora que cumplen las decisiones vinculantes pueda ser olímpicamente desconocida.

e) La muerte de Gestido, que dió a Pacheco la oportunidad de llegar al poder, significó en definitiva que por un factor exógeno la elección popular no pudiese efectivizarse sobre la persona originariamente elegida y recayese sobre un personaje con diferencias notorias al titular.

2) El segundo punto que confirma el deterioro de la sustancia democrática refiere a la crisis de las organizaciones que traducen los intereses sociales en cuotas de incidencia sobre la toma de decisiones públicas. La explicación de este punto se enlaza con la crisis de gobernabilidad y la crisis de legitimidad, y nos obliga a retomar problemas previos al período autoritario asumiendo un mayor nivel de abstracción.

En términos genéricos, se puede afirmar que la crisis de gobernabilidad le impide al subsistema político uruguayo cumplir con los imperativos funcionales que el subsistema social le exige, que son cada vez más complejos. La profundización de la crisis de satisfacción de necesidades materiales y sus consecuencias desintegradoras lleva a que las exigencias del subsistema social hacia el subsistema político en términos de una adecuada producción de decisiones integradoras aumente; por ende, se hace necesario optimizar la efectividad de las medidas de gobierno. Sin embargo, las estructuras tradicionales del subsistema político (partidos y Estado), lejos de poder hacer frente a estas exigencias, se encuentran ellas mismas en crisis interna, resultan incapaces de brindar las soluciones adecuadas en materia de regulación, protección y participación y sufren las consecuencias del déficit de legitimidad.

Ante esta situación el sistema societal intenta construir un equivalente funcional de las estructuras en crisis a través la corporativización de la participación social, que lleva a que los grupos de presión se encarguen de asumir el vacío dejado por los partidos políticos deteriorados. Tal es así que ya "Desde 1940 en adelante no hay un solo beneficio económico o social, recibido por los sectores del trabajo, público o privado, que no tenga su origen en reclamaciones sindicales directas satisfechas mediante convención, laudo o ley"<sup>67</sup>. Un renovado e inquieto sindicalismo de masas hizo inviable que el neobatllismo pudiese reproducir la tesis anticipacionista del primer batllismo.

Entre 1958 y 1968 se produce lo que Lanzaro (1986) denomina una "corporativización progresiva de la política". El movimiento sindical asume un rol protagónico: logra centralizar diversas ramas laborales, agrupa a los empleados de "cuello blanco" con los obreros industriales, fortalece su capacidad de vetos, amplía sus reivindicaciones sobre los partidos políticos (que generalmente son tenidas en cuenta), influye en la fijación de los salarios mediante la negociación colectiva y modela los seguros sociales. Como las reivindicaciones benefician a los sectores mejor organizados y con mayor capacidad de presión, la legislación social crece en forma desordenada y se producen diferencias de cobertura y protección entre los segmentos del trabajo fuertes y los segmentos débiles (entre estos últimos, p. ej., los trabajadores rurales y las empleadas domésticas).

Ello permite pasar de una forma típicamente neobatllista de representación política de la sociedad, anclada en los partidos tradicionales y el Estado y de naturaleza policlasista, a otra en la que los grupos de presión se presentan como los canales más adecuados para la articulación de los intereses de clase. El hecho de que parte de la producción del R. F. "mecanismos de participación social en los procesos decisivos" se desplace hacia otras estructuras del subsistema político

reobra sobre la producción de legitimidad que suscita el modelo: el predominio de la legitimidad partidaria o estatal mas bien difusa empieza a ser disputado por una legitimidad "gremial", más específica que la anterior.<sup>68</sup> De ahí que varios autores hayan constatado la existencia de una conciencia sindical dualista, que comprende a una élite dirigente con objetivos globales de transformación de la sociedad - con el telón de fondo ideológico del marxismo y sus vertientes -, y unas bases que se movilizan en función de demandas puntuales (mejora del salario, de las condiciones de trabajo, etc.), generalmente desligadas de un proyecto global de lucha de clases y por ende validando tácitamente al sistema de poder partidario-estatal tradicional. Si estas categorías analíticas son válidas, la élite dirigente concientizada produciría "legitimidad específica", mientras que las bases menos politizadas (aunque ahora más que antes) todavía estarían religadas al sistema por una "legitimidad difusa" tradicional.

Esta disociación se manifiesta igualmente en el ámbito político-electoral: mientras el voto de la dirigencia aparenta canalizarse a través de los partidos de izquierda, las bases, a grandes rasgos, continúan votando a los partidos tradicionales. Sin embargo, con el correr de la décadas del 50' y el 60' la actitud del Poder Ejecutivo se volverá crecientemente represora y la crisis de legitimidad de los partidos tradicionales arreciará. Esto repercutirá a mediano plazo en el traspaso de votos, en especial desde las clases medias montevidéanas, hacia las nuevas propuestas de izquierda - no casualmente más cercanas al movimiento sindical -, proceso que cristalizará en la interesante recaudación electoral del Frente Amplio en las elecciones del 71.

Las modificaciones del modelo tradicional de representación política del subsistema social sugiere que, a medida que se acercaba la emergencia del autoritarismo (y sobre todo cuando éste se establezca), las decisiones sustanciales ya no dependerán tanto de un cuerpo social democráticamente articulado en torno a los partidos políticos y un sistema de poderes equilibrado, sino que los procesos decisorios se hallarán concentrados en cúpulas políticas, el Poder Ejecutivo, grupos económicamente poderosos y grupos de presión

No obstante este primer desplazamiento con respecto al equilibrio neobatllista, que ya suponía un primer nivel de restricción de la democracia uruguaya tradicional, la radicalidad con que los mecanismos autoritarios de control sociopolítico se desenvolvían exigía la supresión de las organizaciones de representación del subsistema social que pudiesen plantearle resistencias al intento reequilibrador<sup>69</sup>. Al empuje del movimiento sindical de los 60', pues, se opondrán devastadores procesos de "individualización coactiva" y "disciplinamiento" (Lanzaro, 1986). Las consecuencias institucionales de estos procesos se vislumbran en la ilegalización de los partidos políticos y agrupaciones de signo progresista (Partido Socialista, Federación Anarquista, Movimiento Revolucionario Oriental, etc.), la disolución de la CNT y la intervención en la Universidad, la ya mencionada censura de órganos de prensa y comunicación relacionados a dichas instituciones y el arresto y procesamiento de varios dirigentes partidarios, sindicales y universitarios. Como dice De Sierra (1979, p. 27), "la extensa y compleja sociedad civil que se había desarrollado durante setenta años va siendo penetrada por un verdadero estado policial, lo que poco a poco significa lisa y llanamente su desaparición".

#### **4.1.4 De la protección a la vulnerabilización del subsistema social**

Resumiendo el punto anterior, podemos rastrear el derrotero de la democracia uruguaya durante el período analizado en tres fases: a) de los mecanismos de participación social en los procesos decisorios de corte neobatllista se pasa a b) una tensa amalgama, que combinaba la presencia de sectores corporativos crecientemente concientizados y movilizadas con poderes oficialistas claramente orientados a una postura conservadora y reaccionaria. Esta tensión fue

resuelta. hacia los últimos años de la democracia formal, mediante c) la supresión de las instancias de incidencia popular en las políticas públicas.

En un contexto de crisis global, el sistema societal había apostado sus impulsos estabilizadores a la acción demoledora de sus mecanismos autorreguladores. Esta estrategia tenía su contracara en el deterioro de la emisión de un conjunto de recursos funcionales que habían asumido alta prioridad durante el neobatllismo. En el caso que ahora nos ocupa, parece claro que la recién analizada erosión de los mecanismos de participación social en los procesos decisorios (R. F.) contribuyó al adelgazamiento de los mecanismos de protección social (R. F.). En otras palabras: cuando la capacidad de incidencia del subsistema social en las medidas públicas hubo decaído, no fue de extrañar que estas medidas se orientasen menos que antes a favorecer a los sectores mayoritarios de dicho subsistema, y más que antes a permitir el desenvolvimiento del proyecto de país de quienes concentraban el poder público. Para analizar cómo este proceso - que podríamos denominar de "vulnerabilización" del subsistema social - adquiere ribetes trágicos durante la fase autoritaria, nuevamente resulta necesario remontarnos a problemas que se hallaban comprendidos embrionariamente en el sistema neobatllista.

En el primer capítulo habíamos postulado que la vitalidad de la "protección social" neobatllista dependía de tres mecanismos compensatorios: a) la benefactora legislación social y laboral; b) la ampliada burocracia estatal; c) las redes clientelísticas partidarias. Además habíamos afirmado que mediante estas estructuras resultaba posible compensar la tensión derivada de la relación capital-trabajo asalariado: o, más genéricamente, entre clases dominantes y clases dominadas. Esta triple operación amortiguadora, no obstante, podía suponer tales costos en términos económicos y de desgaste sociopolítico que no quedaba descartado - en una coyuntura crítica - un agotamiento de los recursos necesarios para poner en marcha un nuevo ciclo compensatorio. Con la erosión en diferentes tiempos de los mecanismos compensatorios y el consecuente florecimiento de las tensiones, la "protección social" dejará paso a un subsistema social altamente vulnerable ante los itinerarios erráticos del subsistema económico y las injerencias arbitrarias del gobierno. A continuación nos centraremos en la evolución de estos tres mecanismos a lo largo de la crisis, agregando además el rol del subsistema educativo.

#### **a) Legislación social y laboral**

Este es uno de los mecanismos compensatorios que fueron más tardíamente afectados por la crisis. Asociada al importante rol del movimiento sindical durante el período 1958-68 se encuentra la aprobación de una serie de reglamentaciones en diversos rubros. Recordemos tan sólo los avances de la legislación sobre el aguinaldo; el régimen de licencias y despidos; los accidentes de trabajo; la negociación colectiva; la amplia cobertura pensionaria - que alcanzaba el 95% de la PEA -; los seguros por vejez, incapacidad, muerte, enfermedad común y maternidad; las bolsas de trabajo y el régimen de seguro de paro; las políticas para la protección de la trabajadora madre, etc. etc. etc. (Francés y otros, 1983). Por ello, y a pesar de que las tendencias a la crisis venían operando desde varios años atrás en diversas zonas del sistema, es recién durante el período autoritario (68-73) que la política económica se aboca a la consecución del equilibrio externo, la estabilización de los precios y el crecimiento económico, en detrimento de la política social. Este giro se manifiesta a través de los siguientes indicadores:

a) el Decreto de congelación de precios y salarios (1968), a poco de comenzado el pachequismo, significó el control por parte del gobierno de los procedimientos de negociación salarial tripartita vigentes desde los Consejos de Salarios (que, dicho sea de paso, fueron eliminados).

b) La creación de la COPRIN (Comisión de Productividad, Precios e Ingresos) en diciembre de 1968, cuya finalidad - complementaria a la del Decreto - era la de administrar la estabilización y regular los incrementos de precios y salarios. A pesar de su integración tripartita, las resoluciones de la COPRIN dependían sustancialmente del Poder Ejecutivo.

c) Se aplica una política regresiva de distribución del ingreso a través de un aumento de los impuestos al consumo. Esto grava más - en términos proporcionales sobre el total de ingresos - a los sectores más carenciados, que usualmente destinan una menor proporción de sus ingresos al ahorro que los sectores económicamente privilegiados. Simultáneamente disminuyen los impuestos directos sobre el ingreso, que tienden a gravar en mayor proporción a estos últimos sectores.

d) Con el deterioro del sistema de seguridad social el poder adquisitivo de los jubilados y pensionistas se debilitó<sup>70</sup>. Dicho deterioro se debió a varias razones que precedieron al período autoritario: el envejecimiento de la población, que hizo más costosa la manutención del sistema; la politización de las Cajas a través del nombramiento de sus Directorios en función de afinidades partidarias; la burocratización creciente como consecuencia de la provisión de empleos por criterios político-partidarios, y no por capacidades individuales de desempeño del cargo; el aumento de la corrupción, fomentada por las "recomendaciones" de los trámites; la inflación, que desvalorizó las reservas del sistema jubilatorio (Nahum y otros, 1998).

Todos estos elementos evidencian una transición desde las prerrogativas de protección social hacia prioridades relacionadas con la consecución del orden sistémico. A lo mismo hace referencia Finch cuando afirma que "en la década del sesenta la real función del sistema dejó de ser la protección de los necesitados, para convertirse en la arbitraria distribución de protección inadecuada como instrumento para limitar las tensiones sociales en beneficio de los grupos políticos (...) Estas eran funciones que podían coexistir cuando los recursos del sistema eran adecuados, pero hacia 1960 ya se habían tomado irreconciliables"<sup>71</sup>.

## **b) La crisis del subsistema educativo <sup>72</sup>**

El rol del subsistema educativo en la sociedad uruguaya del siglo XX puede resumirse, muy a grandes rasgos, en los siguientes puntos: 1) canal de movilidad ascendente para sectores relativamente amplios de la población<sup>73</sup>. 2) Importante ámbito de integración sociocultural: a través de la transmisión de saberes se facilita la homogeneización de estilos de vida y cosmovisiones. En esto es relevante el papel de la alfabetización, rubro en el que Uruguay acostumbró liderar los primeros lugares dentro del ranking latinoamericano. 3) Espacio dotado de un aura de prestigio, que por semejante atribución cumple un papel importante en la institucionalización de metas y modelos de vida considerados como deseables. 4) Fuente de producción de conocimiento. Si éste logra trascender la esfera académica resulta posible nutrir de nuevos contenidos a los procesos comprensivistas mediante los cuales la sociedad uruguaya intenta hacerse inteligible a sí misma<sup>74</sup>. La importancia de estos cuatro ejes justifican su inclusión dentro de los mecanismos de "protección social" y permiten considerarlo como piedra angular de la construcción de la sociedad batllista y neobatllista.

A partir de 1958 - año de aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad - el subsistema educativo empieza a sufrir los primeros síntomas de la crisis. Por un lado aumentan las dificultades para la negociación exitosa de fondos

destinados a los centros de enseñanza. 1967 marca el año record en la participación del sistema educativo en el Presupuesto Nacional (26.3%). A partir de esa fecha, en la que Uruguay se ubicaba en los dos o tres primeros puestos más altos en América Latina, comenzará un deterioro sin pausa que reducirá el monto de participación a un 7.3 % para 1982 (Bayce, 1986). Por otro lado crecen los enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y la Universidad, que mantenía una postura opositora a las políticas económicas del gobierno a través de la alianza entre movimiento estudiantil y movimiento sindical. Años más tarde, la Ley General de Educación (1973) eliminará las autonomías de todos los niveles de la educación pública salvo el universitario, instituirá rígidos principios jerárquicos de organización interna, limitará los márgenes de acción de los docentes y finalmente, en octubre de ese mismo año, el gobierno intervendrá en la Universidad de la República. "... de un sistema liberal para con la educación (de respeto básico a su autonomía), se pasa a otro de marcado y profundo intervencionismo"<sup>75</sup>.

Estos sucesos se engloban en una etapa de "congelación", marcada por el desfasaje entre un subsistema económico agotado y un subsistema educativo que no recibía de aquél los insumos necesarios. También puede agregarse la incompatibilidad existente entre un subsistema educativo orientado hacia una expansión de su autonomía y el progresivo viraje conservador del gobierno, que implicaba un proyecto de sujeción y resocialización ideológica de las franjas jóvenes a través de la intervención en los programas de estudio y la destitución de profesores potencialmente "peligrosos" (Bayce, 1989). A esto se le suma una causante de largo aliento: la "sobreeducación relativa", es decir, el desfasaje entre una oferta muy calificada educacionalmente en relación a las exigencias de la demanda del mercado de trabajo. Esta situación, producto de los altos índices de matriculados (índices crecientes a lo largo de las décadas analizadas), contribuye a una devaluación de la educación que se hace evidente tanto en el descenso de la productividad marginal - en términos de remuneraciones económicas - por cada año de educación formal, como en el declive del prestigio social que los sujetos formalmente educados gozan en la vida cotidiana (Apezechea y otros, 1983).

### **c) La burocracia estatal**

Como ya fue dicho en el primer capítulo, el rol de la burocracia en tanto medida de protección social consistió en la absorción de mano de obra que no lograba insertarse en el mercado de trabajo. En un principio los cargos públicos satisfacían necesidades por dos lados: a los partidos les suponía un aumento de la clientela política, y a los grupos sociales favorecidos les resolvía problemas de inseguridad económica, empleo y cierto prestigio social. El hecho de que resultase conveniente para intereses importantes de la sociedad política y civil explica que se desarrollase con tanta impetuosidad inclusiva. Pero este entretejido no estaba exentos de emanaciones disfuncionales, que contribuirían tanto al advenimiento de la crisis societal como al autodesgaste. Señalemos dos de estos factores:

1) Solari subraya un argumento que explica la pérdida de efectividad del sistema de reparto de cargos públicos: "... parece innegable que el perfeccionamiento institucional del sistema cuando más lejos llega, más se acerca a volverse ineficaz desde el punto de vista que lo generó. Efectivamente, si un sistema de favores se institucionaliza termina por no ser un sistema de favores, que crea en sus destinatarios la sensación de ejercer un derecho. Cada vez se debe menos agradecimiento a un determinado grupo o fracción si haciendo las mismas cosas se puede obtener el mismo resultado de cualquier grupo o facción. La eficacia electoral del reparto de empleos públicos se va perdiendo, cada vez mayor número de ciudadanos se sienten inclinados a utilizar el sistema que se les ofrece, sin sentirse realmente comprometidos desde el punto de vista político"<sup>76</sup>.

Esta situación permite extrapolar el concepto económico de “productividad marginal” y arriesgar una interpretación - por demás especulativa y escasa de evidencia empírica - del fenómeno<sup>77</sup>. Se puede postular que el desenvolvimiento del sistema de reparto de cargos públicos encontró un freno en la contradicción de las dos lógicas que lo sustentaban. En base a las tesis de Solari es posible pensar que para los grupos sociales este sistema funcionaba con la lógica de la productividad marginal *decreciente*: la adición de la provisión de un cargo público o un favor de tramiteo en el cuerpo social genera rendimientos políticos (lealtades, compromisos, votos, adhesiones) decrecientes. Este fenómeno conduce a una “devaluación” de los cargos públicos: al ampliarse su oferta desde varias tiendas partidarias su otorgamiento ya no garantiza - o garantiza en menor medida que antes - la obtención de votos o lealtades por parte del político.

Sin embargo, y por otra parte, la productividad marginal de los votos y compromisos no es decreciente sino constante. Incluso puede aventurarse que aumenta, ya que la descarnada competencia política que llevan a cabo dos partidos con convocatorias nacionales bastante parejas torna más valiosa la obtención de cada voto. Si esto fuese así, el rendimiento que la adición de un voto a la urna de un candidato supone es de signo opuesto o al menos diferente al caso de los cargos públicos o favores. Así, como consecuencia de la contraposición de dos lógicas, una guiada por una productividad marginal decreciente (cargos y favores) y otra por una productividad marginal constante o creciente (votos), se produce un “deterioro de los términos de intercambio” entre votos y cargos que favorece a los propietarios de los primeros (los grupos sociales) y desfavorece a quienes disponen de los segundos para su intercambio (la clase política).

2) Un segundo factor hace referencia ya no a las condiciones de autodesgaste sino a la incompatibilidad del mecanismo con un aspecto del sistema societal: la lógica particularista en el nombramiento de los empleados (por motivos de amistad, familiaridad, vinculación partidaria, etc.) se encontraba profundamente reñida con las exigencias universalistas de cualquier sociedad de masas en el desempeño de los roles de la administración pública<sup>78</sup>. Apelando a esta pauta particularista en el reclutamiento de funcionarios se postergaba la maduración de la crisis de desintegración social, pero también se aceleraban otros procesos de crisis en otras áreas del sistema.

Como ya vimos anteriormente, una de estas áreas está delimitada por los problemas de financiación. En palabras de Nahum (1992, p. 150-51), “El Estado debía continuar ocupando los brazos expulsados por la retracción de las actividades productivas, pero no podía mantener los niveles de remuneración. A su vez, en función de que la mayor parte de los gastos se volcaba a sueldos, para no acrecentar el déficit debían reducirse las cantidades destinadas a servicios “no rentables”: salud, educación, servicios públicos, etc.”. Esto ilustra nuevamente cómo se priorizaban los imperativos de una legitimidad inmediata y de corto plazo, sustentada en el mantenimiento de los empleos, por sobre un tipo de legitimidad más mediatizada temporalmente como es la basada en la efectividad y cobertura de los servicios sociales. Parece razonable pensar que el efecto deslegitimador de un eventual despido de funcionarios públicos sería más intenso y causaría mayor impacto negativo sobre la opinión pública que la erosión sostenida - pero siempre menos escandalosa - de los servicios sociales.

#### **d) La intermediación política en los trámites administrativos**

Otra vía de protección que el subsistema político emitió hacia el subsistema social, de lógica muy similar a la de la burocracia estatal, está dada por la concesión de favores en los trámites burocráticos a cambio de votos y lealtades. Se trata de un mecanismo de protección social porque en este caso los partidos cumplen una función de reducción de las brechas

existentes en la capacidad de los diferentes grupos para presionar sobre el aparato estatal. Solari (1967, p. 33) lo explica así: "... los integrantes de los grupos superiores de las clases medias tienen siempre amigos en cargos importantes que pueden apurar los trámites. Pero queda una inmensa masa de gente que no puede o no quiere pagar y que tampoco tiene por sí misma, las relaciones personales necesarias. Para esos grupos la intermediación política se vuelve indispensable. Los partidos están dispuestos a darla porque se supone que la contrapartida es el voto". Sin embargo, al igual que con el reparto de cargos públicos, este mecanismo es funcional por un lado y disfuncional por otro: cuando se multiplican los peticionantes se hace imposible satisfacer tantas demandas y la tramitación de las jubilaciones demora (no olvidar el contexto de creciente crisis económica y déficit fiscal, que recorta los fondos disponibles para el gasto social). Los recomendados, al no ver satisfechas sus expectativas, se sienten defraudados, la función igualitaria se desvanece y lo mismo pasa con su "valor de enganche electoral".

Con la deslegitimación del sistema de intercambio de votos por favores y cargos, la relación de los partidos con sus bases sociales se deteriora. Los partidos tradicionales habían jugado sus cartas a la captación de un voto denunciado instrumentalmente motivado, que por definirse en base a beneficios concretos e individuales dejaba orientarse por el viento del mejor postor y condenaba a los lemas y sublemas a un alto grado de sustituibilidad. La *tendencia* a la transformación de la actividad partidaria en un mercado de intercambio de bienes que se halla cada vez más desligado de ciertos contenidos normativos (compromiso político, adhesión afectivamente motivada, sacralización partidaria), tendrá repercusiones negativas en la capacidad de la praxis política como productora de 'sentido' y cohesión social.

En resumen, durante la década del 60' - y en especial a partir del 68' - cristalizan las tendencias a la erosión de las vías de protección social neobatllista: se deteriora la autonomía del sistema educativo, las pautas redistributivas se subordinan a los imperativos del crecimiento económico, el Poder Ejecutivo asume verticalísticamente el control de las condiciones de trabajo y emergen obstáculos insalvables a la reproducción de la burocracia ampliada, las redes de favoritismos y el sistema de pasividades. El subsistema social, que durante el neobatllismo había gozado del proteccionismo estatal y las bienvenidas concesiones partidarias, ahora se vuelve vulnerable ante los espasmos de una economía capitalista, dependiente y estructuralmente tomada por la crisis, y un subsistema político cuyo proyecto reequilibrador no concede atención prioritaria a la minimización de dichos espasmos.

## 4.2 La contrarréplica

En forma paralela al desenvolvimiento de los mecanismos de control sociopolítico, tanto en su versión democrática como autoritaria, y ante la percepción de la ineficacia de los medios utilizados y la gravedad de sus repercusiones, emerge una tercera pauta sistémica de réplica a la crisis expandida que comprende la articulación de sectores del subsistema social y estructuras del subsistema político no plegadas a la réplica oficialista. De estos sectores y estructuras resultan esenciales el partido de izquierdas Frente Amplio, que surge como unificación política de las variadas fuerzas de oposición al autoritarismo (algunas provenientes de los lemas tradicionales); el movimiento sindical, revitalizado por la creación de la CNT en 1964 y confirmando de esa manera su calidad de actor políticamente autónomo; los grupos guerrilleros, entre los cuales destaca el MLN por su capacidad para sorprender con acciones inesperadas a una sociedad que todavía permanecía presa de su autoimagen amortiguadora; el movimiento estudiantil, fortalecido tras la aprobación de la Ley Orgánica (1958), habituado a defender su autonomía y presionar sobre el gobierno a través de movilizaciones sociales y la alianza con el

movimiento sindical: se podría citar también al "movimiento del 68", de origen montevideano, estudiantil y extracción predominantemente media, que apelaba igualmente a movilizaciones masivas sin responder unívocamente a ninguna organización partidaria (Varela, 1988). Esta importante contrarréplica significará el cuestionamiento a las pretensiones hegemónicas del centro autorregulador en varios aspectos; ya se trate de las relativas al monopolio legítimo y fáctico de la coacción física, a las propuestas de combate a la crisis o a los criterios de selección de los recursos funcionales cuya emisión es considerada como prioritaria.

Este intento de descentramiento de la función autorreguladora hacia nuevas estructuras significa trascender el nivel de conflictividad tolerable que existe en cualquier sistema societal. Ya no se trata únicamente del conflicto institucionalizado entre blancos y colorados, entre progresistas y conservadores o entre trabajadores y patrones. La emergencia de nuevos actores organizados que provienen del subsistema social - a veces con pretensiones de inserción en el subsistema político, otras con explícitas intenciones de mantenerse al margen de una institucionalidad que era percibida como una "fachada" encubridora de las asimetrías de poder -, es un claro indicador de la esquizofrenia de los impulsos autorreguladores, de la extensión que las "motivaciones alienativas" (Parsons, 1951) estaban alcanzando al interior del subsistema social y de la fragmentación del sistema societal global. A pesar de las diferencias en métodos y objetivos de los diferentes actores comprendidos en la contrarréplica, el elemento que los comunicaba residía en la ilegitimidad atribuida al gobierno por todos ellos. Si bien la contrarréplica viene desde antes del ascenso de Pacheco, la crisis de legitimidad se profundizaría con el autoritarismo, claramente incompatible con las pautas democráticas - aunque ya en franca agonía - del Uruguay moderno.

Conviene especificar además que buena parte del sustrato social de este movimiento proviene de los sectores medios, y no - como cabría esperar desde una perspectiva "economicista" unilateral - de los grupos con mayores privaciones reales. Algo de razón tenía Parsons (1951, p. 474) cuando escribía que "la frustración está en relación siempre con las expectativas. Esta circunstancia es la que sirve para explicar por qué los movimientos de cambio radical se han centrado tan frecuentemente en grupos relativamente privilegiados que según los criterios de sentido común son 'gente bien'. Son grupos que se han acostumbrado a un nivel de expectativas en aumento, y ciertos rasgos del orden establecido parecían asegurarlos". Así, y por ejemplo, no es casualidad que el grueso del MLN estuviese compuesto por integrantes de los sectores medios (estudiantes, docentes, profesionales universitarios empleados públicos y privados, pequeños empresarios) y no por los sectores marginales, estructuralmente menos propensos a organizarse y emprender acciones revolucionarias (Varela, 1988). La función amortiguadora que las clases medias uruguayas desempeñaron durante los tiempos de bonanza se revirtió profundamente cuando la crisis las empujó hacia lugares más bajos en la escala de estratificación social. De la misma forma, la conflictividad social y la crisis de legitimidad de los 60' sería incomprensible sin tener en cuenta el decoroso estilo de vida (en comparación al resto del continente) que durante los 40' y primera mitad de los 50' llevaba el uruguayo promedio. Expresado en palabras de Habermas (1973), "una crisis de legitimación surge cuando las demandas de recompensas conformes al sistema aumentan con mayor rapidez que la masa disponible de valores, o cuando surgen expectativas que no pueden satisfacerse con recompensas conformes al sistema".

No haremos aquí ni siquiera un análisis minimamente sistemático de los actores de la contrarréplica. En cambio, presentaremos una hipótesis exploratoria y señalaremos luego algunos factores que - sin pretensiones exhaustivas - permiten entender la emergencia de esta tendencia. La hipótesis dice así: *la crisis del sistema societal neoballista puede ser vista como un constante proceso de puesta a prueba y posterior descarte de todos los elementos internos con potencial autorregulador. A medida que avanza, este proceso va agotando las posibilidades del sistema para procesar una efectiva*

*reducción de la complejidad y lo acerca cada vez más a un punto de anomia profunda. La reducción de la complejidad efectuada finalmente con el advenimiento autoritario se sustentó en un esquema dicotómico que disolvió los elementos no integrables e integró de alguna manera aquellos que eran compatibles con la estrategia<sup>79</sup>.*

Siguiendo esta hipótesis, recordemos que los primeros elementos "puestos a prueba" fueron los dos gobiernos blancos, cuyo fracaso condujo al - en aquel entonces - soberano cuerpo electoral a elegir a un gobierno colorado cuya performance también resultaría muy discutida. Ante la ineficacia - cada vez más confirmada - de los mecanismos de control provenientes del subsistema político para revertir la crisis, el sistema societal alcanzó un estado de situación límite que lo obligó a buscar mecanismos reequilibradores anclados en estructuras del subsistema social, *ámbito funcional que tradicionalmente era objeto - más que sujeto - de la regulación sistémica<sup>80</sup>*. Y estos nuevos mecanismos se mantuvieron, según el caso, diferencialmente conectados con las instituciones políticas: más en el caso del Frente Amplio, que a pesar de su postura crítica ante el sistema se integraba al juego político a través de las reglas formales construidas por los partidos tradicionales; en el otro extremo el MLN, que surgía de las entrañas mismas del subsistema social ("del pueblo") y evitaba vehiculizar sus demandas a través de los derroteros políticos ya instituidos.

Es posible esbozar sumariamente un par de factores que contribuyen a la emergencia de la contrarréplica. En primer lugar, un innegable factor explicativo reside en el deterioro sistemático que había venido sufriendo desde el comienzo de la crisis la capacidad de satisfacción de necesidades materiales. Añadamos algunos elementos a los indicadores ya señalados en el capítulo 2: a) el descenso económico de la típicamente batllista clase media, que buscará suavizar los efectos de la crisis a través de la adopción de estrategias de supervivencia de diversos grados de radicalidad (emigración, aumento de horas trabajadas y de trabajadores por núcleo familiar, etc.) b) El ya aludido proceso de concentración del ingreso significará una reducción de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, y el concomitante aumento de la participación de los no asalariados (55% vs. 45% en el 63, 53.2% vs. 46.8% en el 71, 46.4% vs. 53.6% en 1975, respectivamente); (Nahum, 1992, p. 152). Con esto se adelgaza el colchón amortiguador de las clases medias. c) Paralelamente algunos sectores populares pasan a engrosar las filas de la marginalidad, lo que se evidencia en el aumento del porcentaje de familias pobres e indigentes (9.4%, 14.8% y 25%, y 4%, 7.5% y 12.2%, respectivamente, en 1963, 1967 y 1976) y en la visibilidad creciente que adquieren los "cantegriles" en los cinturones urbanos. (Nahum, 1992, p. 157).

La crisis de este último R. F., mas la incapacidad del sistema político para dotar al subsistema social de canales adecuados de participación y protección social, mas el desprestigio del discurso oficial y estatal como manto integrador que logra ocultar las diferencias objetivas en los niveles de vida a través de una apropiación colectiva de ciertos símbolos, mas la ruptura violenta de un estilo de convivencia pacífica de varias décadas de existencia, mas la influencia ideológica de las revoluciones tercermundistas, las concepciones latinoamericanistas y la supuesta traducción del marxismo-leninismo a una praxis difusa y variable impulsada por los sectores populares de países que ahora pasan a tomarse como modelos identificadorios<sup>81</sup>, son algunos de los elementos que explican la contrarréplica uruguaya.

A su vez es posible señalar un par de factores que permiten comprender las dificultades para que la contrarréplica - o alguno de sus actores - se constituyese efectivamente como elemento principal del centro autorregulador, como sí lo lograron en su momento algunos sectores conservadores de los partidos tradicionales y posteriormente el actor militar.

a) Factores de cultura política. Vale mencionar, por ejemplo, la reticencia de grandes sectores de la población a votar al Frente Amplio, fácilmente presentable por el gobierno como la encarnación uruguaya del fantasma comunista. Esto operaba con más fuerza en el Interior del país y en las franjas etareas más elevadas, de importante peso electoral en una

sociedad envejecida que cotizaba altamente el valor de la seguridad en el “mercado normativo” y devaluaba - aunque cada vez menos - los intentos de cambio sustancial. Si un lema político que a pesar de integrarse pacíficamente al (deteriorado) juego democrático, proponer una plataforma de neutralización del conflicto como la de 1971, rehuir a la clandestinidad y provenir de la fusión de fracciones minoritarias pero con cierto historial político, encontraba estas vallas para lograr un apoyo electoralmente decisivo y constituirse como elemento principal del sistema autorregulador, cabe preguntarse qué magras posibilidades le restaban al MLN o cualquiera de los demás movimientos guerrilleros, que se presentaban por la riesgosa senda de la clandestinidad y utilizaban el siempre resistido método armado, para concretar sus aspiraciones de una revolución popular.

b) Factores coactivos. En la desintegración de los movimientos sindical, estudiantil y guerrillero, y en especial en este último<sup>82</sup>, tiene un claro papel la inhibición directa - por la fuerza - de los espacios y lazos que permitían la reproducción y fortalecimiento de dichos movimientos. Esto se enmarca en una tendencia que adquirió consistencia con el “estado policial” y que alcanzaría su grado máximo durante los años más duros de la dictadura: la tendencia a la neutralización de la esfera pública en tanto espacio de discusión de alternativas y toma de decisiones. Sin embargo la estrategia oficialista, en un intento por sellar todos los espacios por los que pudiera escapársele el control del tejido social, dió un paso más: hizo todo lo posible para impedir el desplazamiento de la función pública dentro de la imperfecta - para tales fines - esfera privada. Para ello impuso severas restricciones a las instancias de agrupamiento colectivo, a la difusión mediática de ideas opositoras o meramente distintas, a la tenencia domiciliaria de bibliografía “revolucionaria”, a la mención de algunos términos considerados como subversivamente radiactivos, etc. Sin embargo, la supresión de un consenso colectivamente alcanzado se realizó en un sistema societal que no admitía ser autorregulado legitimadamente por un orden impuesto verticalísticamente, que para muchas conciencias de raigambre iluminista, socializadas bajo el ala de los ballismos, era percibido como un retroceso evolutivo.

## Conclusiones

Según la tesis principal de este trabajo, la crisis del sistema neobatllista puede entenderse como una acumulación progresiva de diferentes tipos específicos de crisis que deriva en la emergencia de una complejidad sistémica situada por encima del potencial estabilizador de todas las estrategias e intentos reductores puestos en práctica. Ni los mecanismos de control sociopolítico democrático vehiculizados por las administraciones blancas, ni sus equivalentes autoritarios de tonos colorados, ni la contrarréplica izquierdista, estudiantil y sindical, lograron **conjuguar el prerrequisito funcional de la efectivización de una mínima estabilidad y orden políticamente diagramados, con los imperativos de legitimación de dicho orden emitidos desde el subsistema social**. Este desbalance asumió al menos dos estados a lo largo del periodo analizado. A partir de 1958 los intentos de administración de la crisis, todavía permeados por la inercia de la estructura de R. F. neobatllista, seleccionaron los medios de consecución de los objetivos sistémicos fundamentales (estabilidad económica y orden político) dentro de los límites pautados por las exigencias de producción de legitimidad.<sup>83</sup> Sin embargo, a fines de los 60' se observa un giro que descompensa esta relación: la devaluación de las pretensiones de obtención de la legitimidad de masas por parte del centro de autogobierno permite que los criterios de selección de medios para la consecución de los objetivos sistémicos se independicen de ciertas ataduras normativas y se muevan dentro de un espectro más amplio que en los años previos. De esta nueva orientación se pueden hacer dos comentarios: a) como era de esperar, la devaluación de la legitimidad alimentó el déficit de legitimidad. Si los gobiernos anteriores, aún habiendo intentado crear cierta imagen de corrección normativa<sup>84</sup>, no habían podido evitar el desencantamiento popular con la cosa pública, menos habría de evitarlo un gobierno que lo mantenía como prioridad subordinada. b) Los resultados en términos de estabilidad sistémica durante el periodo 1968-73 tampoco frecuentaron la senda del éxito: el subsistema económico continuó hundido, creció el endeudamiento externo, no se revirtió el estancamiento productivo ni el atraso tecnológico, el Decreto de Congelación de 1968 tuvo efectos efímeros que no lograron evitar el aumento de la inflación, el sistema de poderes estatales quedó desbalanceado en favor del Ejecutivo y varias organizaciones civiles se deterioraron o disolvieron. *La estrategia de trasladar los costos de la crisis hacia el nivel de la integración social para optimizar los rendimientos de autogobierno y minimizar de esa forma la desintegración sistémica no tuvo en cuenta que la realización de esta última tarea exigía niveles mínimos de legitimidad, sin los cuales la estabilización de los ámbitos funcionales se hacía cuesta arriba.*

Ahora bien: además de las razones concretas aducidas a lo largo del trabajo para comprender la crisis de legitimidad, es factible preguntarse acerca de la vinculación entre dicha crisis y la fragilidad estructural de la sociedad uruguaya moderna para ser afectada en ese sentido. En otras palabras, es necesario hurgar en las condiciones intervinientes que hacen que la combinación de la crisis de acumulación de capital, crisis política y crisis de integración social derive en un déficit de legitimidad hacia los partidos y el Estado. Considerando la dimensión religiosa de la vida social, que hasta ahora ni siquiera la hemos mencionado, quizás se puedan hallar algunos elementos al respecto.

Existe cierto consenso sobre la idea de que una sociedad religiosamente sustentada presenta, por regla general, ciertos mecanismos defensivos ante las situaciones de crisis sistémica y los impulsos anómicos que las sociedades secularizadas no poseen. Si sobreviene una catástrofe, una guerra o una desavenencia climática que altera los ciclos productivos, la religión otorga las estructuras interpretativas que permiten explicar y racionalizar dichos sucesos adversos

en términos de la ira de los dioses o lo que fuese. La sensación de haber comprendido el fenómeno empírico como algo que por mandato divino *debía* pasar permite contextualizarlo, otorgarle un *sentido no empírico* - que deriva de su conexión con la serie de los elementos trascendentes y sobrenaturales - y por esa vía absorber el sufrimiento sin generar motivaciones alienativas. La religión, pues, actuaría en algunos casos extremos como un mecanismo de descarga que garantiza la estabilidad, y los sistemas de personalidad como recipientes herméticos donde la crisis se deposita apaciguadamente.

Hay algunos elementos para pensar que el sistema batllista y neobatllista careció de mecanismos defensivos de tipo religioso: la laicidad del sistema educativo estatal desde José Pedro Varela con la consecuente obstaculización a una socialización primaria religiosa de alcance masivo, la temprana separación entre la Iglesia y el Estado, el bajo peso comparativo de las pautas católicas en la vida cotidiana y - a diferencia, por ejemplo, de los países andinos y otros casos latinoamericanos - la inexistencia de una herencia religiosa indígena que permease la sociedad moderna<sup>85</sup>. A esto se asocia la construcción de una esfera pública de corte pluralista, participativa e inclusiva, que extiende los límites de las áreas susceptibles de tematización, discusión y argumentación pretendidamente racional.

Cualquier sistema societal moderno que reúna estas características pone eventualmente en riesgo la capacidad de sus instituciones regulativas y la estabilidad de los consensos heredados, con sus posibles consecuencias en términos de anomia (Durkheim, Merton) y pérdida de sentido (Weber). No obstante, el Uruguay de la primera mitad del siglo XX no parece haber sufrido este tipo de problemas. ¿Cómo resultó posible, pues, dotar al subsistema social de *sentido* y al subsistema político de *legitimidad* en tal situación de desnudez sacra? Mas allá de las diferencias obvias - que es imposible discutir aquí -, se puede especular que estas tareas fueron desempeñadas, en una proporción para nada despreciable, por dos equivalentes funcionales: el Estado paternalista y los fraternales partidos políticos (o "patrias subjetivas", como los llamó Martínez Lamas). No es casualidad, pues, que desde un símbolo estatal como El Día se invitase a la gente, en 1920, a "apartar sus miradas del cielo para que las dirigiese a esta tierra"<sup>86</sup>. Ni que Aldo Solari afirmase en 1965, en un momento de entronizamiento de la crisis, que "los servicios sociales {proporcionados por los partidos} llenan necesidades que van mucho más allá del plano puramente político y no pueden suprimirse, ni puede revolucionarse su estructura de un solo golpe. Hay muchas otras funciones no políticas de los partidos políticos que tienden a asegurar su supervivencia (...)"<sup>87</sup>. A través de estos núcleos supraindividuales, que se alzaban por encima del subsistema familiar y la dimensión íntima limitada por los "seres queridos", resultó posible que un Dios desdibujado fuese compensado por la nitidez de los Batlle, los Herrera, los sindicatos, los triunfos deportivos, los caudillos rurales, las oportunidades educativas y los salarios generosos. Al menos desde un punto de vista asumidamente parcial, no parecen existir grandes diferencias entre rogarle a Dios por dinero o salud y concurrir al club político para conseguir un cargo público o asistencia médica.

Sin embargo, la diferencia esencial entre Estado y partidos por un lado, y cualquier entidad divina por el otro, es la que existe entre lo inmanente-corrutable y lo trascendente-incorrutable. Por estar sujetas a las desgastantes imprevisibilidades del mundo real y no tener parcela alguna en la estancia platónica, el potencial defensivo de las estructuras sociopolíticas modernas siempre es más vulnerable que el de las entidades divinas. Dificilmente el grado de reificación del subsistema político sea lo suficientemente alto para que las justificaciones del sufrimiento padecido recreadas en el subsistema social tengan la misma efectividad que las producidas por la religión. Por ende, cuando en los 60' sobrevenga la crisis de gobernabilidad, cuando los partidos se vuelvan armazones caducas y cuando el Estado se desfinancie y se vuelva autoritario, y cuando todo ello se filtre hacia las zonas cruciales para la producción de legitimidad a través del desempleo, la violencia pública y la caída de los ingresos populares, se develará mejor que nunca la abrumadora contingencia de sus aparentes perfiles divinos.

A pesar de los tres discursos que emergen durante el período autoritario, de claro perfil rupturista con respecto a la tradición discursiva del Uruguay clásico (Panizza, 1990), el subsistema social no dispondrá de un metarrelato estatal o partidario que le permita soportar estoicamente la crisis en pro de un mas allá paradisiaco. Las Fuerzas Armadas intentaron persuadir al subsistema social de lo necesario de la represión de la subversión, el recorte de las libertades y la cancelación de la democracia en aras de los objetivos “trascendentes” del orden, la seguridad y el crecimiento económico; la guerrilla urbana trató de justificar la lucha armada en pro de la liberación popular, la revolución socialista y el combate a la oligarquía; por su parte Pacheco postuló a la centralización personalista del poder en el Ejecutivo, el uso recurrente de la figura del decreto y la prescindencia del funcionamiento tradicional de los partidos políticos como medios idóneos para defender el interés nacional y lograr la recuperación moral del país<sup>88</sup>. Por desarrollarse en un orden inmanente que, como tal, no admitía una justificación de los sufrimientos a cambio de objetivos más o menos mediatos, todos estos intentos fracasaron en la tarea de construir un equivalente funcional del ‘sentido’ que anteriormente proporcionaba el subsistema político neobatllista y sus ramificaciones sociales<sup>89</sup>.

A partir de este diagnóstico general puede señalarse una debilidad profunda del sistema societal del Uruguay moderno: su excesiva dependencia normativa, simbólica, económica y laboral con respecto al subsistema político. De ahí que una crisis de las estructuras estatales, sindicales y partidarias signifique, a la larga o a la corta, la activación de un “efecto dominó” que imprime gravosas secuelas en el subsistema social. No en vano Real de Azúa (1964) advertía sobre los peligros de “esta ambiciosa prolongación de lo estatal en la sociedad y su correlativa promoción de cierto ‘providencialismo’ de lo político que fue la forma concreta que aquella adoptó en nuestro régimen. Tal vez, el más importante de ellos haya sido el desprecio de toda espontaneidad de la iniciativa extraestatal, el desdén por apelar a esos reflejos puramente sociales de decencia, iniciativa y cooperación entre individuos (...)”.

Pero, más allá de la validez de todas estas críticas, surge una pregunta: ¿qué otro camino le quedaba a un país pequeño y “tapón”, carente de una élite industrial lo suficientemente dinámica para liderar el proceso modernizador, unido por un “lazo umbilical” - como dice Real - a los vaivenes del sistema económico internacional y con limitadas posibilidades de lograr una industrialización sustitutiva independiente por un fácilmente saturable mercado interno? ¿Qué otro ámbito funcional, sino el subsistema político, podía remontar estas adversidades económicas y promover un desarrollo social de corte igualitarista dentro de los límites por éstas impuestos?

## Notas

<sup>1</sup> Para esta última expresión tomamos como referencia conceptual tanto el “equilibrio dinámico” de Wilfredo Pareto (“Forma y equilibrio sociales”), como su versión remozada en el “equilibrio móvil” parsoniano (Talcott Parsons, 1951, cap. 11).

<sup>2</sup> En sociedades complejas, que han pasado por procesos de diferenciación funcional, el subsistema político asume la capacidad de imponer decisiones vinculantes, “donde ‘vínculo’ ha de entenderse siempre como vínculo *colectivo*, en el sentido de que éste (siempre hasta nuevo aviso) vincula a la selección tomada, tanto a quienes adoptan las decisiones como a los destinatarios de las mismas”. Niklas Luhmann (1981) p. 94.

<sup>3</sup> Cabe advertir desde ya que, por una cuestión de especificación temática, las referencias al subsistema económico se reducirán a lo imprescindible para explicar el equilibrio y posterior crisis de los restantes subsistemas y el sistema societal. Esta decisión no significa desconocer la importancia crucial que la economía jugó en el desencadenamiento de la crisis neobatllista, sino que obedece a una necesidad de recorte analítico.

<sup>4</sup> Dada su condición de “estructurales” no hay que esperar que estas tensiones, basadas en elementos no contingentes del sistema, sean específicas del Uruguay neobatllista, ni siquiera del Uruguay moderno. Incluso resulta posible hallarlas en otras sociedades latinoamericanas y en varios, la mayoría o todos los sistemas capitalistas modernos.

<sup>5</sup> Así, para una investigación realizada en Montevideo durante la década del 60’ se calculó que el sector asalariado había crecido del 39.7% al 73.6% entre la generación de los padres de los jefes de familia encuestados y éstos. Aldo Solari (1967), p. 70.

<sup>6</sup> En otras palabras, y dejando de lado variables de incidencia marginal: si el costo del capital constante, el volumen de ventas y el precio de los bienes en el mercado se mantuviesen fijos, el aumento de la ganancia del capitalista sólo resultaría posible a través de una disminución del costo del capital variable (es decir, una reducción del salario).

<sup>7</sup> “En 1945, los créditos otorgados por el Banco de la República se distribuían porcentualmente de la siguiente manera: 60.4% para actividades pecuarias, 19.7% para la agricultura y 19.9% para la industria. Diez años más tarde la relación se había invertido: 38.3% para ganadería, 21.6% para agricultura y 40.8% para actividades industriales”. Benjamín Nahum y otros (1998), p. 107.

<sup>8</sup> Hugo Davrieux (1987), p. 43.

<sup>9</sup> Tómese en cuenta la proximidad sintáctica y distancia semántica existente entre el sistema societal (el sistema global compuesto por los tres subsistemas) y el subsistema social específico.

<sup>10</sup> Según la encuesta sobre “Estratificación y Movilidad Social en Montevideo”, probablemente realizada en los 60’, las clases medias reunían - con variantes según matices de medición - entre un 47.4 y un 65.6% del total de la población en la capital (Solari 1967, p. 68). Además del peso cuantitativo debe tenerse en cuenta la importancia del sector medio en la conformación del sistema de pautas culturales, que algunos - apelando a una sintaxis transparente a su contenido - califican de “mesocrático”.

<sup>11</sup> El caso uruguayo es un perfecto ejemplo para relativizar la importancia de la distinción clasista de origen marxista. Si bien la posición ocupada en el sistema de relaciones de producción tiene un poder innegable en la explicación de la conflictividad social, tampoco admite demasiada discusión la afirmación de que deben tenerse en cuenta otras variables

intervinientes (performance social del sistema político, políticas impositivas progresivas o regresivas, políticas de empleo, regulación jurídica de las condiciones del trabajo, tipo de estratificación social, grado de concientización y organización política de los grupos, etc.), que mediatizan los antagonismos de clase y les otorgan nuevos formatos.

<sup>12</sup> Concretamente: un obrero fabril no necesariamente - o, al menos, no "tan necesariamente" como en otras sociedades - debía votar a partidos comunistas (y, de hecho, probablemente pocos lo hicieran); un integrante de la clase alta industrial perfectamente podía votar a un sector progresista como el batllista. Pero no habían pautas rígidas que impidieran lo contrario. Un desarrollo conceptual de estas cuestiones puede hallarse en el agudo ensayo de Georg Simmel sobre "El cruce de los círculos sociales".

<sup>13</sup> Como ejemplo del nivel de diferenciación funcional puede citarse la creciente autonomía que la clase política desarrolló en la primera mitad del siglo con respecto a los intereses económicos. Ver Solari (1967), capítulo "El sistema político". También puede señalarse la separación entre la religión y la política y la división del trabajo social bajo el impulso industrializador.

<sup>14</sup> El caso neobatllista resuelve de alguna manera la paradoja existente entre la teoría de la división del trabajo de Durkheim y la ausencia - a nivel empírico - de una conexión causal entre diferenciación funcional y solidaridad social orgánica. Una de las claves neobatllistas para articular la diferenciación funcional con vínculos morales de este último tipo puede haber estado en la estratificación social "romboidal" ya mencionada; aunque habría que analizar con más detalle qué *mix* de tipos de solidaridad cohesionaba al Uruguay de la época. (Cfr. la discusión sobre la paradoja de Durkheim en Jürgen Habermas, 1981, tomo II, p. 161 y sigs.).

<sup>15</sup> En términos más abstractos este concepto refiere a la capacidad de autorregulación del subsistema social *con* la mediación del subsistema político. Este obra como ámbito funcionalmente especializado encargado de reducir la complejidad de las múltiples demandas e intereses sociales y articularlas en políticas estatales coherentes, que son tomadas como insumos por el subsistema social.

<sup>16</sup> Entre 1925 y 1958 se celebraron 15 elecciones, la mayoría de ellas de carácter general (Errandonca, 1994, p. 30).

<sup>17</sup> Errandonca (1994), p. 56 y sigs.

<sup>18</sup> Aldo Solari (1965), p. 131.

<sup>19</sup> "Autonomizado" en comparación a las situaciones de imbricación espacial y social entre la esfera económica, el subsistema familiar y la religión, características de las sociedades premodernas.

<sup>20</sup> Citado de Caetano y Alfaro (1995), p. 170.

<sup>21</sup> La emisión de "protección social" durante el neobatllismo fue posible dada la magnitud de los recursos que la coyuntura económica internacional permitió disponer al gobierno. Por una cuestión de inabarcabilidad tomaremos a esta coyuntura tan sólo como un dato, sin que de ello deba inferirse que no reconozcamos la importancia histórica innegable que tuvo.

<sup>22</sup> Zubillaga, Carlos, tomado de Caetano y Alfaro (1995), p. 67.

<sup>23</sup> En este sentido, cabría hablar del neobatllismo como un "reformismo institucionalizado". Para la cuestión de la continuidad entre batllismo y neobatllismo consultar Panizza (1990), p. 78 y sigs.

<sup>24</sup> Nahum y otros (1998), p. 79.

<sup>25</sup> Nahum y otros (1998).

<sup>26</sup> Para este punto cfr. Solari (1967), capítulo "El sistema político", y Solari (1965), capítulo "Requiem para la izquierda".

<sup>27</sup> Nahum y otros (1998), p. 81.

<sup>28</sup> A esto último también contribuía desde un plano jurídico la Ley de Lemas. Esta ley restringía las posibilidades de que las nuevas fracciones políticas, que osasen entrar en la arena electoral por fuera de la colectividad blanca o colorada, pudiesen hacerle sombra a las votaciones acumuladas por sublemas que lograban los candidatos de los lemas tradicionales. Teniendo en cuenta este tipo de mecanismos, puede ser sugerente analizar el subsistema político uruguayo desde la categoría de "autopoiesis", importada por Luhmann desde las ciencias naturales a las ciencias sociales.

<sup>29</sup> Datos tomados de César Aguiar, citado por Caetano y Alfaro (1995), p. 205.

<sup>30</sup> Hay que explicitar popperianamente la premisa implícita en esta argumentación: que el votante medio uruguayo detenta cierta dosis de racionalidad; que tiene capacidad evaluativa suficiente para reconocer, o al menos para especular, sobre los efectos que tendrían para sus condiciones de vida cotidiana el ascenso al poder de una u otra fracción política.

<sup>31</sup> Nótese cómo tres recursos funcionales de menor nivel de abstracción se convierten en mecanismos compensatorios que contribuyen a la emisión de uno más genérico.

<sup>32</sup> Nahum (1998), p. 78.

<sup>33</sup> Cuatro aclaraciones a ser tenidas en cuenta de aquí en más: a) la prioridad del criterio lógico-conceptual sobre el cronológico-fáctico en el desarrollo de las hipótesis llevará en varias ocasiones a que el orden de análisis de los fenómenos no respete la sucesión histórica. b) Todas las relaciones de retroalimentación y condicionamiento que establezcan las hipótesis entre los diferentes tipos de crisis deben leerse en clave de "causalidad blanda". lo que supone aceptar lo siguiente: más que afirmar que el fenómeno "x" es la causa del fenómeno "y", existe una multiplicidad de fenómenos - no siempre fácilmente cognoscibles o plausibles de identificación - cuya convergencia en situaciones históricas específicas establece condiciones favorables para la emergencia de un fenómeno determinado. c) A esto se agrega nuestra renuncia a las pretensiones de encontrar un eje explicativo supremo (de tipo económico, cultural, político, etc.) sobre las demás dimensiones del sistema. La pluridimensionalidad de la crisis, como se verá, así lo impide. En esto hacemos eco a las siguientes palabras de Niklas Luhmann (1981, pp. 43-44): "... una sociedad organizada en subsistemas *no dispone de ningún órgano central. Es una sociedad sin vértice ni centro (...)* La sociedad moderna es un sistema sin portavoz y sin representación interna (...). La búsqueda de un apriori en el interior de los sistemas funcionales de la sociedad es un empeño vano ...". d) La siguiente cita de Habermas (1973, p. 19) delimita nuestro ámbito de preocupaciones a la hora de definir conceptualmente el significado de crisis: "... un concepto de crisis apto para las ciencias sociales tiene que captar la conexión entre 'integración social' e 'integración sistémica'. Estas dos expresiones derivan de diversas tradiciones teóricas. De integración social hablamos respecto de sistemas de instituciones en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un *mundo-de-vida* estructurado por medio de símbolos. De integración sistémica hablamos respecto de rendimientos de autogobierno específicos de un *sistema* autorregulado; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de la capacidad para conservar sus límites y su patrimonio dominando la complejidad de un ambiente inestable. Ambos paradigmas, mundo-de-vida y sistema, tienen su razón de ser: otro problema es asociarlos". Dado nuestro interés prioritario en la dimensión sistémica de la sociedad, el desafío de lograr una articulación entre ambos niveles no será considerado explícitamente. Ello no obsta para que, en el transcurso del trabajo, podamos adentrarnos en zonas de análisis de la crisis que cabría situar dentro de las estructuras mundovitales (p. ej.: crisis de integración social, resquebrajamiento de estructuras normativas, secularización de imágenes políticas, etc.), siempre y cuando arrojen luz sobre los procesos de crisis sistémica. Por otra parte, un análisis centrado en la crisis del mundo de la

vida demandaría tanto un nuevo espectro de insumos teóricos, como la adopción de otra serie de vías de acceso a la realidad (técnicas metodológicas).

<sup>34</sup> Datos tomados de D'Elía (1986), p. 36.

<sup>35</sup> Datos tomados de Caetano y Alfaro (1995), p. 224.

<sup>36</sup> Datos tomados de D'Elía (1986), p. 79.

<sup>37</sup> Datos tomados de Cancela y Melgar (1983), p. 6.

<sup>38</sup> Para referirnos a la crisis interna del subsistema social hablaremos de "crisis de integración social"; aunque no específicamente en el sentido habermasiano, que se inspira en una revisión del concepto de "mundo de la vida" - acuñado por la filosofía de la conciencia - a partir del punto de vista de una intersubjetividad lingüísticamente generada.

<sup>39</sup> Nahum (1998), p. 37.

<sup>40</sup> En esto puede haber actuado el apego por la seguridad, tantas veces mencionado como un rasgo característico de los uruguayos. No obstante esta afirmación, por moverse en esa zona frecuentemente inaprehensible y difusa que es el sistema normativo de una sociedad, no deja de suscitar ciertas incomodidades en quien escribe.

<sup>41</sup> Expresión tomada de Rafael Bayce (1997).

<sup>42</sup> En esto seguimos evidentemente a Luhmann (1984, p. 85): "Los sistemas complejos no sólo deben adaptarse a su entorno sino también a su propia complejidad. Deben hacer frente a improbabilidades y deficiencias internas. Tienen que desarrollar dispositivos precisamente para ello, por ejemplo, dispositivos para reducir comportamientos anormales, que sólo son posibles porque existe una estructura básica dominante. Los sistemas complejos se ven, por tanto, obligados a la autoadaptación, y esto en el doble sentido de una propia adaptación a la propia complejidad". Y, se podría agregar, de una adaptación *de* la propia complejidad *al* sistema, a través de su reducción por parte de mecanismos selectivos especializados.

<sup>43</sup> En la relación entre los mecanismos compensatorios y los mecanismos de control sociopolítico se traza cierta analogía con la secuencia parsoniana de los mecanismos de socialización y los mecanismos de control social (que operan sobre los sistemas de personalidad): mientras los mecanismos compensatorios y de socialización se ocupan de prevenir las repercusiones disfuncionales de ciertas operaciones sistémicas y conductas sociales respectivamente, la segunda serie entra en actividad una vez que ese intento preventivo ha resultado desbordado. Cfr. Parsons (1951), capítulos 6 y 7.

<sup>44</sup> Quizás sea necesario recordar la diferencia de niveles existente entre el subsistema político como centro autorregulador del sistema societal (elemento del modelo de observación) y las instituciones y actores políticos concretos. La emisión de recursos funcionales no es atribuida a los actores concretos sino al concepto que los captura, pero es claro que ese concepto no tendría sustancia, sentido u orientación alguna sin aquellos.

<sup>45</sup> Nahum y otros (1992), p. 13 y sigs.

<sup>46</sup> Esta crisis específica se engloba dentro de la tensión entre el gasto social (en sentido amplio) y los recursos destinados a solventarlo.

<sup>47</sup> D'Elía (1984), p. 33.

<sup>48</sup> Las ideas de este último párrafo, así como otras del mismo tenor desarrolladas en distintas partes del trabajo, están inspiradas en los sugestivos ensayos de Claus Offe (1988)

<sup>49</sup> El conflicto entre poderes estatales, que es el otro elemento fuerte de la crisis de gobernabilidad, será abordado más adelante.

<sup>50</sup> Esto se afirma teniendo en cuenta los múltiples micropoderes personalistas, basados en la influencia directa y las relaciones particularísticas, que condenan a la democracia a ser una construcción típico-ideal nunca enteramente concretizable en la praxis histórica.

<sup>51</sup> Caetano y Rilla (1994), p. 231

<sup>52</sup> En este sentido dicen Caetano, Pérez Antón y Rilla (1989, p. 24): “No es casual entonces que, en la génesis de los distintos procesos dictatoriales por los que ha atravesado la historia uruguaya (comparativamente escasos respecto a los demás países de América Latina), casi siempre surja como dato fundamental entre sus antecedentes la crisis de los partidos o su inhibición coyuntural en el cumplimiento de algunas de sus funciones tradicionales”.

<sup>53</sup> De los cuatro sectores colorados que se oponían al pachequismo (los liderados por Zelmar Michelini, Alba Roballo, Manuel Flores Mora y Amilcar Vasconcellos), dos se plegaron a la propuesta de izquierda del Frente Amplio, mientras que los dos restantes formaron una opción alternativa a la Unión Colorada y Batllista dentro del lema. Dentro del Partido Nacional la oposición estaba liderada por el MNR de Carlos Julio Pereira y el sector Por la Patria de Wilson Ferreira Aldunate.

<sup>54</sup> La importancia de este cambio con respecto al neobatllismo queda en evidencia en las siguientes palabras de Weber (1922, p. 1056): “(...) sociológicamente el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un *medio* específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber : el de la coacción física”.

<sup>55</sup> Caetano y Rilla (1994), p. 238.

<sup>56</sup> El artículo 168 de la Constitución de la República de 1966 (Inciso 7) señala como función del Poder Ejecutivo la de “Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan”. Si bien la primera parte del inciso otorga potestades punitivas al Ejecutivo, la segunda parte, que señala la obligación de rendir cuentas ante las Cámaras, manifiesta un espíritu parlamentarista que fue simplemente ignorado durante el periodo autoritario. De hecho, en reiteradas ocasiones la Asamblea General decidió levantar Medidas Prontas de Seguridad para que el Ejecutivo, desconociendo la voluntad parlamentaria, volviese a imponerlas (violando así la Constitución).

<sup>57</sup> Nahum y otros (1992), p. 60.

<sup>58</sup> Un ejemplo de la intromisión de las normas militares en los pliegues de la vida civil está dado, en el periodo pachequista, por la militarización de funcionarios públicos y privados como reacción a los conflictos en los servicios estatales y la banca privada, así como en la aplicación de sanciones militares a empleados civiles. Todo ello convenientemente sazonado por la terminología cuartelaria (“desertor”, “dado de baja”) y en un clima que en sus puntos altos reproducía - previo filtro urbano y conosureño - las películas del ‘far west’.

<sup>59</sup> Si bien en el análisis anterior de este punto nos centramos en el ascenso de las FFAA, ahora además debemos tener en cuenta otro tipo de desplazamientos de poder ya mencionados: la politización de los altos intereses empresariales, la vehiculización de la influencia extranjera a través de los acuerdos con el F.M.I y la recepción de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el declive partidario y parlamentario, las repercusiones del giro conservador de un sector importante del electorado, etc.

<sup>60</sup> Estos términos no son utilizados aquí en su sentido psicoanalítico, cuestión que demandaría muchos refinamientos para los que no hay espacio. Deberán tomarse en su acepción de “sentido común”, y no más que como disparadores heurísticos para la reflexión.

<sup>61</sup> Para clarificar lo que entendemos por “represión psicosocial”, remitirse a la tipología de las reacciones ante la “cultura del miedo” que Bayce (1989) construye para el gobierno de facto, pero que bien puede rastrearse en los años previos al golpe. Bayce habla de tres reacciones implosivas (autista, marrana y ajustada) y una explosiva (dionisiaca). El predominio de las reacciones implosivas condice con la represión exitosa de la externalización de conductas opositoras, pero no significa (como la reacción “marrana” lo demuestra) la extinción de los impulsos antimilitaristas en niveles subterráneos de la vida social.

<sup>62</sup> El siguiente diálogo resulta altamente ilustrativo de la “doble vida” tupamara (María Esther Gilio, citado en Varela, 1988, p. 97-98):

“- Qué le dijiste a tu mujer para desaparecer hoy?

- Le dije que tenía que tirarme hasta Aiguá por un asunto del viejo.

- ¿Y al viejo?

- (...) le dije que cerrara el pico, que andaba en un lío de polleras.

- ¿Y a tu patrón?

- Que estaba con un problema en una muela, que faltaría por la mañana.”

<sup>63</sup> Más arriba definimos a este R. F. como “los medios por los cuales un grupo social determinado puede alcanzar niveles de incidencia y determinación en la toma de decisiones públicas que afectan tanto a sí mismo como al resto del sistema”.

<sup>64</sup> A esto se le suma la ya analizada crisis del sistema de partidos, que constituía la tercer estructura productora del recurso.

<sup>65</sup> Tal es así que Wilson Ferreira llegó a decir que habían más votos que votantes.

<sup>66</sup> Luis Stolovich y Juan Manuel Rodríguez, en De Sierra y otros (1987), p. 171.

<sup>67</sup> H. Rodríguez citado en G. Varela (1988), p. 38.

<sup>68</sup> Al hablar de legitimidad “difusa” y “específica” nos basamos en uno de los pares de las variables-pauta parsonianas desarrolladas en “El sistema social”(Parsons, 1951). Se puede decir que la legitimidad difusa neobatllista valida tácitamente al subsistema político global, incluyendo la estructura de poderes, el sistema de partidos tradicionales y las reglas democráticas, y que tiene lugar allende otras filiaciones más estrechas. La legitimidad específica, que parece cobrar relevancia durante los 60', se vincula a los grupos de presión en función tanto de las ventajas y rendimientos focalizados que éstos puedan suministrar a los grupos sociales que representan, como de las posibilidades de cambio global. La difusión de la legitimidad específica, al satisfacer las demandas de 'sentido político' de los sujetos dentro de los límites de la agrupación gremial, implicaría concomitantemente una ampliación de las posibilidades de tematización del sistema democrático mismo y una relativa independencia o prescindencia con respecto a vinculaciones políticas difusas. Ello aumenta el riesgo de que las normas sociales no sean interpretadas unívocamente y de que, *eventualmente*, se produzcan movimientos basados en motivaciones alienativas.

<sup>69</sup> La siguiente cita apoya nuestra afirmación de que esta situación supuso un “primer nivel de restricción de la democracia”: “Entre 1959 y 1968 funcionó en el Uruguay un sistema pluralista que, a nivel social, estuvo modelado por los distintos grados de presión ejercidos por los grupos de interés mejor organizados, accionando sobre el Estado *a través* de los partidos políticos parlamentarios (...) La acción de estos grupos de presión posibilitó la generación de una legislación

social de avanzada en muchos aspectos, aunque *casuística y desigualitaria, sin arreglo a un plan global*" (Francés y otros, 1983, p. 226; cursivas nuestras). El fortalecimiento sindical de los 60' tuvo una doble dimensión: por un lado democratizó, permitió procesar demandas, efectivizar reivindicaciones y mejorar condiciones de vida; por el otro creó desniveles de acceso al poder y al bienestar al interior del mundo del trabajo.

<sup>70</sup> "(...) se estima que la pasividad media del periodo 1969/72 era menos de las dos terceras partes de la registrada en el promedio de los años 1955 y 1961" (Davrieux, 1987, p. 49).

<sup>71</sup> Citado en Caetano y Alfaro (1995), pp. 230-31.

<sup>72</sup> Se aleja de nuestros objetivos un análisis mínimamente detallado sobre las repercusiones del subsistema educativo en el deterioro de la protección social. Vayan sin embargo unas pocas líneas para no dejar el tema sin mención.

<sup>73</sup> Aunque no de todos los sectores. Si bien el sistema educativo cumple, en el nivel primario, una función básicamente igualitaria, a medida que se avanza por los escalones secundarios y terciarios decrece - por varias razones - la proporción de sectores incluidos, y la función primigeniamente igualitaria se revierte para permitir la creación de élites de profesionales con acceso privilegiado a bienes simbólicos y (a veces) materiales.

<sup>74</sup> Recordemos que la comprensión debe ser considerada "no como un método especial de acceso al mundo social, que fuera peculiar a las ciencias sociales, sino como condición ontológica de la sociedad humana en tanto que producida y reproducida por sus miembros". A. Giddens citado por Habermas (1981, tomo I), pp. 153-4.

<sup>75</sup> Apezechea y otros (1983), pp. 221-2.

<sup>76</sup> Solari (1967), p. 32.

<sup>77</sup> Para la teoría microeconómica la "productividad marginal" o el "producto marginal" de un insumo hace referencia a "la adición al producto total, imputable a la adición de una unidad del insumo variable en el proceso productivo, cuando el insumo fijo permanece constante" (Ferguson y Gould, 1966, p. 137).

<sup>78</sup> Parsons (1951) abordó genéricamente este problema a través del par de variables-pauta universalismo - particularismo. Con ellas se refería, respectivamente, a la utilización de criterios objetivos y estandarizados vs criterios subjetivos y personalizados en las orientaciones conductuales de los actores involucrados en una situación de interacción. Weber (1922) caracterizaba a la dominación burocrática como el dominio de la "impersonalidad formalista" (universalismo parsoniano), en donde los funcionarios se comportaban *sine ira et studio*. Los artífices de la burocracia pública uruguaya se encargaron de demostrar que, efectivamente, Weber no mentía cuando caracterizaba a sus construcciones como típico-ideales.

<sup>79</sup> En algunos casos la integración de los elementos del sistema a la nueva orientación de autogobierno supuso una transformación sustancial de los mismos. Es el caso del sistema educativo, especialmente a partir de 1973 pero también en los años previos al golpe. Cfr. Bayce (1986 y 1989), Lémex (1989), Apezechea y otros (1983).

<sup>80</sup> Con esto no se desconoce que, por todo lo visto y reiterado, el subsistema social batllista y neobatllista haya logrado - siempre con la mediación insoslayable de estructuras políticas - altos niveles de autorregulación.

<sup>81</sup> Como dice Rafael Bayce sobre este factor ideológico internacionalista, que vigorizó la doctrina y praxis de la izquierda nacional en sus variadas manifestaciones, al Uruguay "Se empieza a pensarlo como parte de mundos dicotómicos o tricotómicos dentro de los cuales adquiría una identidad por pertenencia a un colectivo de naciones y no por su singularidad sin par" (Bayce, 1989, p. 26). Esta nueva modalidad identificatoria del país contrasta con la concepción del Uruguay como un "espacio interior privilegiado", singular y único (Panizza, 1990). Como vimos en el capítulo 1, esta última creencia fue uno de los ejes políticos de cohesión del cuerpo social durante el neobatllismo.

<sup>82</sup> Como ya fue señalado por varios autores, hay que recordar que el golpe de Estado fue llevado a cabo en un momento en que el aparato guerrillero del MLN ya había sido desarticulado y sus líderes se encontraban detenidos. Esto evidencia cómo el santo lema de la derrota de la subversión fue muchas veces utilizado para justificar la supresión de las libertades civiles y el uso de la violencia en casos que no se conectaban con actividades subversivas.

<sup>83</sup> Hay que reconocer que esto último admite algunas excepciones, como la adopción de Medidas Prontas de Seguridad.

<sup>84</sup> Citemos un par de ejemplos de estos intentos de relegitimación del subsistema político: a) El movimiento ruralista, si bien promovió un tipo de legitimidad anclada en símbolos y estrategias muy diferentes al neobatllismo (antiindustrialismo, populismo rural, reforma constitucional, etc.), contribuyó en última instancia a legitimar el sistema abstracto de reglas democráticas, el operar partidario y demás elementos generales de la política uruguaya. Intentó renovar, no revolucionar. b) Para las elecciones de 1966 los partidos tradicionales buscaron candidatos presidenciales ajenos a la clase política, "limpios", "honestos", no corruptos ni demagogos, que bajo la mediación partidaria intentaban relegitimar al subsistema político en general. Así, el Partido Nacional promueve a Alberto Gallinal Heber y el Partido Colorado lo hace con Oscar Gestido (Nahum y otros, 1992).

Es interesante notar que ambos intentos relegitimadores se nutren de sujetos que cumplen con dos condiciones: ser ajenos a la política tradicional, pero igualmente mantener vínculos suficientemente fuertes para poder insertarse dentro del armazón institucional del Estado. Es por eso que las figuras con potencial relegitimador en situaciones de crisis no deben traspasar la delgada "banda de flotación" delimitada por ambas condiciones. Esta necesidad del subsistema político uruguayo para reproducirse a través de la apelación a elementos que no son los que en condiciones de normalidad "importa" desde el entorno, puede tomarse como un indicador más de la crisis interna que sufría.

<sup>85</sup> Para el proceso histórico de secularización de la sociedad batllista, dirigido por y desde el Estado, consultar Nahum (1981).

<sup>86</sup> Caetano y Alfaro (1995), p. 98.

<sup>87</sup> Solari (1965), p. 150.

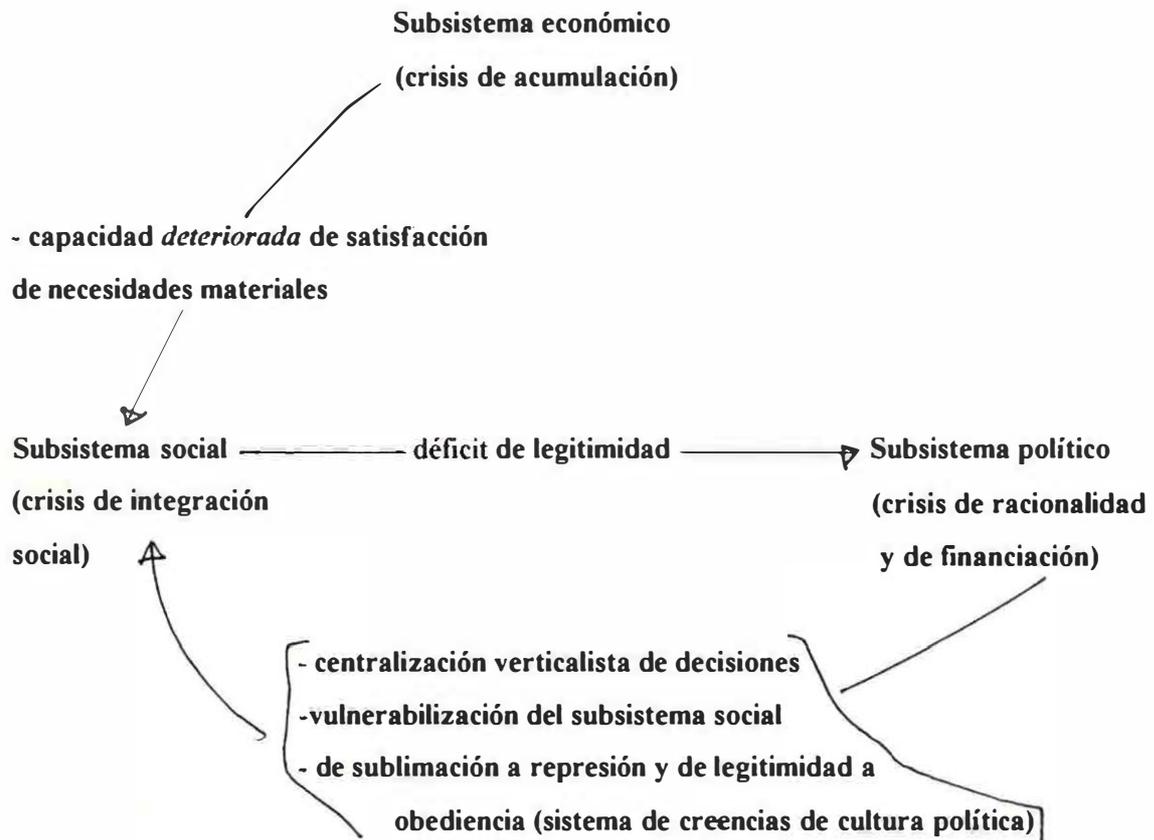
<sup>88</sup> Para el análisis de las diferentes etapas y variadas contradicciones presentes en el discurso pachequista, consultar el interesante trabajo de Alvaro Rico, (s/a), y el sugerente análisis de Panizza (1990, cap. 6).

<sup>89</sup> Ofrece excesivas complejidades, sin embargo, la suposición de que una internalización más profunda de las pertenencias religiosas hubiese necesariamente atenuado la experimentación social de los efectos de la crisis sistémica. En caso de ser así, el peso de la religión debería ser tan fuerte que sería necesario trasladarse a un escenario mental demasiado alejado de la situación uruguaya como para justificar el esfuerzo.

## Anexo

Esquema 1: Mapa de intercambio de Recursos Funcionales durante el Neobatllismo



**Esquema 2: Mapa de Intercambio de Recursos Funcionales durante el período Autoritario**

---

## Bibliografía

- ALONSO ELOY, Rosa; DEMASI, Carlos (1986): "Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- APEZECHEA, Héctor; CAMPODONICO, Miguel Angel; FRANCES, Anuar (1983): "El ocaso del Estado Benefactor", n° 10 de "El Uruguay de nuestro tiempo", CLAEH, Montevideo, 1983.
- BAYCE, Rafael (1986): "Sistema educativo y crisis nacional", ficha n° 267 de Fundación de Cultura Universitaria, s/a.
- BAYCE, Rafael (1989): "Cultura política uruguaya. Desde Batlle hasta 1988", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
- BAYCE, Rafael (1997): "Legitimidad y crisis política. Microformas perversas de macrolegitimidad en el Uruguay", en Cuadernos del CLAEH n° 78-79, pp. 349-373, 1997.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José; PEREZ ANTON, Romeo (1989): "Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia", en "Los partidos políticos de cara al 90" (varios), Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José (1994): "Historia contemporánea del Uruguay", Montevideo, 1994.
- CAETANO, Gerardo; ALFARO, Milita (compiladores) (1995): "Historia del Uruguay Contemporáneo - Materiales para el debate", Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1995.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José (1996): "El 'ajuste autoritario' y el pachecato", en Fernando Pita (comp.), "Las brechas en la historia. Tomo 1: los periodos", Ediciones de Brecha, Montevideo, 1996.
- CANCELA, Walter; MELGAR, Alicia (1983): "Economía: la hora del balance", n° 1 de "El Uruguay de nuestro tiempo", CLAEH, Montevideo, 1983.
- COSTA BONINO, Luis (1984): "Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1988.
- COSTA BONINO, L.; GITLI, E; SIAZARO, J. C.; DEL HUERTO AMARILLO, M.; RIAL, J. (1987): "La caída de la democracia. Las bases del deterioro institucional 1966-1973", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1987.
- DAVRIEUX, Ariel (1987): "Papel de los gastos públicos en Uruguay (1955-1984)", Centro de Investigaciones Económicas, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1987.
- D'ELIA, Germán (1969): "El movimiento sindical", Editorial Nuestra Tierra, Montevideo, 1969.

- 
- D'ELIA, Germán (1986): "El Uruguay neo-batllista. 1946-1958", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.
  - DE SIERRA, Gerónimo (1979): "Consolidación y crisis del 'capitalismo democrático' en Uruguay", fichas de Fundación de Cultura Universitaria n° 226, Montevideo.
  - DE SIERRA, Gerónimo (1985): "Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis", en Revista de Ciencias Sociales del Departamento de Sociología de la Universidad de la República, s/n, Montevideo.
  - DE SIERRA, Gerónimo (compilador) (1987): "¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia", Fundación de Cultura Universitaria, CIEDUR, Montevideo, 1987.
  - DE SIERRA, Gerónimo (1991): "Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo, límites y desafíos", en Revista de Ciencias Sociales del Departamento de Sociología de la Universidad de la República, s/n, Montevideo.
  - ERRANDONEA, Alfredo (1989): "Las clases sociales en el Uruguay", CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1989.
  - ERRANDONEA, Alfredo (1994): "El sistema político uruguayo. Análisis de 78 años del sistema político uruguayo", Ediciones La República, Montevideo, 1994.
  - FERGUSON, C. E.; GOULD, J. P. (1966): "Teoría microeconómica", Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
  - FILGUEIRA, Carlos (s/a): "El Estado y las clases: tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay", ficha n° 223 de Fundación de Cultura Universitaria.
  - HABERMAS, Jürgen (1973): "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1989.
  - HABERMAS, Jürgen (1981): "Teoría de la acción comunicativa", tomos 1 y 2, Taurus, Madrid, 1999.
  - LANZARO, Jorge Luis (1986): "Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1986.
  - LEMEZ, Rodolfo (1989): "Educación: realidades y desafíos", FESUR, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
  - LUHMANN, Niklas (1975): "Poder", Editorial Anthropos, 1995.
  - LUHMANN, Niklas (1981): "Teoría política en el Estado de Bienestar", Alianza Editorial, Madrid, 1993.
  - LUHMANN, Niklas (1984): "Sociedad y sistema: la ambición de la teoría", Ediciones Paidós, Barcelona, 1997.
  - NAHUM, Benjamín (1981): "1905-1929. La época batllista", tomo 6 de Historia Uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1981.
  - NAHUM, Benjamín; FREGA, Ana; MARONNA, Mónica; TROCHON, Yvette (1992): "El fin del Uruguay liberal. 1959-1973", tomo 8 de Historia Uruguaya, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1992.

- 
- NAHUM, Benjamin; COCCHI, Juan Angel; FREGA, Ana; TROCHON, Yvette (1998): "Crisis política y recuperación económica. 1930-1958", Ediciones de la Banda Oriental, La República, Montevideo, 1998.
  - OFFE, Claus (1988): "Contradicciones en el Estado del Bienestar", Alianza Editorial, Madrid, 1990.
  - PANIZZA, Francisco (1990): "Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.
  - PARSONS, Talcott (1951): "El sistema social", Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1976.
  - PARSONS, Talcott (1965): "Estructura y proceso en las sociedades modernas", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.
  - PATERNAIN, Rafael; SERNA, Miguel (1997): "Cultura política y liderazgos en el Uruguay: las transformaciones en la escena electoral", en "Ciudadanía y democracia en el Cono Sur", comp. Susana Mallo, Trazas, Grupo Mdeo., UNESCO, 1997.
  - RAMA, Carlos M. (1972): "Historia social del pueblo uruguayo", Editorial Comunidad del Sur, Montevideo, 1972.
  - REAL de AZUA, Carlos (1964): "El impulso y su freno: tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya", s/e.
  - REAL de AZUA, Carlos (1985): "Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?", Montevideo, 1985.
  - RIAL, Juan (1984): "Partidos políticos, democracia y autoritarismo. Tomo I", CIESU, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
  - RICO, Alvaro (s/a): "Del liberalismo democrático al liberalismo conservador - El discurso ideológico desde el Estado en la emergencia del 68", Centro de Estudios Uruguayos, Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo.
  - SOLARI, Aldo (1965): "Estudios sobre la Sociedad Uruguaya (II)", Arca Ediciones, Montevideo, 1965.
  - SOLARI, Aldo (1967): "El desarrollo social del Uruguay en la posguerra", Editorial Alfá, Montevideo, 1967.
  - SOLARI, Aldo; FRANCO, Ronaldo (1983): "Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y Política", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1983.
  - TOHARIA, José-Juan (s/a): "El funcionalismo normativista: la obra de Talcott Parsons", en "Teoría sociológica contemporánea", dirigida por José Jiménez Blanco y Carlos Moya Valgañón, Editorial Tecnos, Madrid, s/a.
  - VARELA, Gonzalo (1988): "De la República liberal al Estado Militar", Ediciones del Nuevo Mundo, Montevideo, 1988.
  - WEBER, Max (1922): "Economía y sociedad", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
  - WEINSTEIN, Martin (1988): "Uruguay: democracy at the crossroads", Westview Press, Colorado, 1988.

---

## INDICE

Capítulo Primero - Las bases del equilibrio neobatllista -----	1
Cap. Segundo - Crisis de acumulación, desintegración social y déficit de legitimidad --	12
Capítulo Tercero - La reacción del sistema societal ante la crisis -----	15
Capítulo Cuarto - Autoritarismo y recambios funcionales -----	24
Conclusiones -----	37
Notas -----	40
Anexo -----	48
Bibliografía -----	50
Indice -----	53