

Historia del Uruguay del siglo XX

1890-2005

Ana Frega, Ana María Rodríguez Aycaguer, Esther Ruiz, Rodolfo Porrini, Ariadna Islas, Daniel Bonfanti, Magdalena Broquetas e Inés Cuadro

CAPÍTULO I

LA FORMULACIÓN DE UN MODELO. 1890-1918

Ana Frega

RESUMEN

La crisis económica y financiera de 1890 obligó a repensar la viabilidad del país. Los distintos gobiernos debieron abordar la reformulación del modelo agroexportador, el fomento de la industria de bienes de consumo y la búsqueda de mecanismos para la contención de los conflictos sociales. El contexto internacional –expansión imperialista y Primera Guerra Mundial– incidió fuertemente en los caminos tomados y en los resultados obtenidos, especialmente en lo referente a la política de nacionalización y estatización de servicios públicos. Las líneas vertebradoras del período son: 1) el aumento del intervencionismo estatal, con el establecimiento del Banco Hipotecario, el Banco de la República, el Banco de Seguros del Estado o las Usinas Eléctricas del Estado, entre otras empresas públicas; 2) el avance de la institucionalidad democrática, sintetizado en la Constitución de 1918; 3) la profundización del proceso de secularización, que supuso la eliminación de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, las leyes de divorcio o la separación de la Iglesia y el Estado; y 4) la búsqueda de mecanismos de integración social como, por ejemplo, la legislación social, la expansión de la enseñanza primaria o la creación de liceos en el Interior del país.

La crisis de 1890 y el cuestionamiento al Uruguay pastoril

En el último cuarto del siglo XIX, el Uruguay ocupaba un lugar en el sistema capitalista mundial como proveedor de productos pecuarios. Lanitas, cueros y carne salada constituían los principales rubros de exportación destinados a mercados europeos y americanos, entre los que Gran Bretaña ocupaba un lugar de privilegio. Esto es lo que se conoce como “modelo agroexportador”, con la salvedad de que en Uruguay, a diferencia de Argentina, la agricultura ocupó un lugar mínimo.

Como contrapartida, el país dependió de la importación de bienes de capital y productos manufacturados. Se desarrollaron en el período importantes inversiones británicas en transportes, comunicaciones y servicios públicos (ferrocarriles, telégrafo, aguas corrientes, entre otros), en bancos e industrias, así como se contrataron por parte del gobierno diversos préstamos en Londres. La década de 1880 estuvo marcada por un auge especulativo alimentado por la construcción de viviendas, la expansión de los servicios públicos y la fundación de nuevas entidades bancarias y compañías de inversión. Para ilustrar lo anterior puede indicarse que en 1887, cuando el Banco Italiano lanzó al mercado sus acciones, de acuerdo con la demanda, habría podido vender una suma 18 veces superior a la emisión realizada. Otro ejemplo: entre 1887 y 1890 se edificaron más viviendas que en los años anteriores de la década de 1880. Estas cifras contrastaban con las de la balanza comercial que entre 1887 y 1890 tuvo un déficit de más de 21 millones de pesos.¹ Al descenso de los precios internacionales de los productos de exportación se sumó el aumento de las importaciones. Como han estudiado José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, por estos años se había llegado al límite del stock ganadero que la pradera natural podía soportar (unos 8 millones de vacunos y unos 20 a 25 millones de ovinos) y no se habían realizado las inversiones necesarias para mejorar la calidad del ganado y las pasturas que permitieran la instalación redituable de plantas frigoríficas.²

Ante la crítica situación de la balanza comercial de fines de los ochenta algunos sectores de la burguesía —especialmente conformados por jóvenes con estudios superiores— comenzaron a realizar propuestas políticas que apuntaban a pensar la base productiva de la sociedad en una perspectiva de mayor alcance. Entre varios jóvenes periodistas, abogados, empresarios, algunos de ellos parlamentarios, es posible percibir ya el interés por impulsar un proceso de renovación en la producción agropecuaria y por analizar las necesidades y posibilidades de desarrollo de una industria de bienes de consumo. Esta orientación progresista debía proyectar muy imaginativamente la resolución de las dificultades que suponía impulsar semejante empresa en un país con un pequeño mercado interno, pobre de capitales, sin materias primas básicas y con un notable atraso en materia energética. Hay ejemplos del importante accionar de esta corriente renovadora, que sentaron las

(1) Al final del capítulo se incluye una selección bibliográfica que cubre los temas tratados. En las notas al pie hemos incluido lecturas complementarias. Para la situación económico-financiera que precedió a la crisis de 1890 puede consultarse, además: Carlos Visca, *Emilio Reus y su época*, Montevideo, E.B.O., 1967. Las cifras sobre inversiones y especulación corresponden al segundo tomo de la obra de Peter Winn, *Gran Bretaña y la tierra purpúrea*, que se editará próximamente y las del saldo comercial a Eduardo Acevedo, *Anales históricos del Uruguay*, Tomo IV, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934, p. 409.

(2) José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia rural del Uruguay moderno*, Tomo II, 1886-1894, Montevideo, E.B.O., 1971, p. 64.

bases de posteriores reformas. Entre ellos, los proyectos para la creación de un importante banco para el fomento de la producción nacional o las Leyes de Aduanas (1886 y 1888) de carácter proteccionista, es decir, que fijaban tasas diferenciales para la importación y exportación de acuerdo con el tipo de producto. Además del interés fiscal, presente en toda ley impositiva, se remarcaba la necesidad de promover la industria nacional. En el informe realizado por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes en 1887 se afirmaba: *“la constitución de una nacionalidad y de una independencia económica está en el poder industrial propio, es decir, en los medios que tenga un país de desarrollar de un modo armónico sus fuerzas productivas, y de ensanchar y multiplicar los empleos del trabajo nacional, así como las inversiones fijas del capital”*.³



Imagen 1. Vista general de Montevideo hacia 1900. En ese entonces, la capital congregaba alrededor de la cuarta parte de la población del país. Foto: Fondo Histórico Municipal / Centro Municipal de Fotografía (en adelante FHM/CMDF).

En este contexto abrió sus puertas el Banco Nacional en 1887, con el propósito de generar amplias líneas de crédito para la producción en todo el país (se proponía la apertura de sucursales en el Interior), así como al Estado, el que contaría con una línea de crédito de hasta un millón y medio de pesos. Tuvo dos secciones, la Comercial y de Habilitación, y la Hipotecaria. Esta institución, dirigida por el español Emilio Reus e integrada con capitales anglo-argentinos, había sido autorizada a emitir papel moneda por un monto equivalente al triple de sus reservas en oro. Dado que regía la convertibilidad del papel moneda en oro, la estabilidad del banco dependía no solamente de sus negocios, sino también de la confianza pública en su solvencia y operaciones. Desde el inicio de sus actividades debió sufrir la presión de los Bancos Comercial y de Londres, exponentes de la banca “orista” (defensora del oro como único patrón monetario y de que los billetes emitidos por

(3) Informe presentado en la sesión de la Cámara de Representantes del 21-11-1887, citado en Raúl Jacob, *Breve historia de la industria en el Uruguay*, Montevideo, F.C.U., c.1981, p. 62.

los bancos pudieran ser canjeados libremente por su valor en dicho metal), que hasta ese momento detentaba el monopolio de hecho del crédito en el país. Pero la quiebra obedeció también a las actividades especulativas desarrolladas por el propio Banco Nacional y a la crisis regional e internacional. El sábado 5 de julio de 1890 la institución cerró sus puertas y declaró que no podía convertir en oro sus billetes. Fue este el primer episodio de una crisis que agravó los cuestionamientos al modelo económico agroexportador e incentivó la búsqueda de caminos más diversificados de inserción del Uruguay en el mundo capitalista. Dentro de los desequilibrios que experimentó el Uruguay durante el siglo XIX, ninguno tuvo tanta repercusión como este. Hubo escasez de trabajo, rebaja de sueldos y jubilaciones y atraso en el pago de los presupuestos, lo cual repercutió en la ya mala situación del "pobrerío" rural y el proletariado urbano. Sus efectos se extendieron tanto al Estado como a empresas privadas, y recién comenzaron a revertirse hacia 1895, cuando se inició un ciclo de alza de la economía en Europa.

En un primer momento, las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la crisis repitieron esquemas anteriores. Se otorgó garantía estatal a los billetes, disponiendo su "curso forzoso" (es decir, que no pudieran convertirse por su equivalente en oro) durante seis meses, se procedió a la rebaja de sueldos y pensiones a cargo del Estado y se aumentaron los derechos de importación, afectando productos de consumo popular. A su vez, se negoció la contratación de un empréstito en Londres (1891) que unificó las deudas por préstamos anteriores y por garantías a las empresas ferroviarias. Luego de que fracasaran intentos por lograr préstamos específicos para sostener la actividad del Banco Nacional, se optó por su liquidación definitiva en 1892. La Sección Hipotecaria, por su parte, pasó a constituirse en un banco separado.⁴

Los motivos que habían dado origen al Banco Nacional se mantenían, y tras la salida de la crisis se concretó la fundación del Banco de la República Oriental del Uruguay. En 1896 surgió esta nueva institución que, de acuerdo con su Carta Orgánica, debía ser de carácter mixto, esto es, con un capital (fijado en 10 millones de pesos) integrado por mitades entre el Estado y los particulares. Sin embargo, este nuevo banco sólo contó con el capital obtenido mediante un empréstito británico otorgado en condiciones "leoninas". Sin la participación de inversores particulares actuó en los hechos como un banco estatal. La ley le otorgó el monopolio de la emisión de billetes, el que se completaría una vez que cesaran las concesiones en vigencia (Banco Italiano hasta 1905 y Banco de Londres hasta 1907). Debía

(4) Para el estudio de la crisis de 1890, además de la bibliografía indicada, se cuenta con las siguientes selecciones documentales: Benjamín Nahum, *La crisis de 1890*, Tomo I, *La correspondencia de Alberto Nin*; Tomo 2, *El testimonio francés*, Tomo 3, *El testimonio inglés*; y Tomo 4, *La conversión de 1891*, editados en Montevideo, E.B.O., 1998, 1999, 1999 y 2000 respectivamente.

encargarse del manejo de las finanzas públicas y de la promoción de la actividad productiva del país, para lo cual se disponía la apertura a corto plazo de sucursales en el Interior. A su vez, se le encomendaba otorgar créditos de carácter asistencial, *“buscando el mejoramiento de las clases menos favorecidas por la fortuna, o privadas de todo crédito personal”*, tal como decía el mensaje del Poder Ejecutivo enviado a la Cámara de Senadores en junio de 1896.⁵

Un balance primario de la actuación del Banco de la República en los años iniciales de su fundación permite concluir que su política “conservadora” y “prudente” en la emisión de billetes y concesión de créditos, si bien pudo obedecer a la necesidad de generar confianza y evitar lo que había ocurrido con su antecesor (el Banco Nacional), tradujo en lo esencial la alianza que se había consolidado durante el gobierno de Juan Lindolfo Cuestas (agosto 1897 - febrero 1903). Como indican José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, el Directorio del nuevo banco se integró con miembros de la clase alta rural, la banca “orista” y el “alto comercio” y desarrolló una política crediticia restrictiva, que no contempló las expectativas de los agricultores, los pequeños y medianos ganaderos, los industriales, los empleados y todos aquellos que, desprovistos de bienes, no tenían acceso al crédito.⁶

El Uruguay del 900

A fines del siglo XIX se podían observar algunos cambios en las actividades económicas. El mestizaje de ganado ovino y bovino aumentó y se extendió a todo el país. Aumentó la productividad (mayor rendimiento en lana y carne por animal) y surgieron nuevos tipos de establecimientos como por ejemplo la cabaña, especializada en el ganado fino importado o criado en el país. La actividad manufacturera también tuvo un crecimiento destacable. Al amparo de diversas disposiciones proteccionistas o de incentivos a la inversión, se instalaron fábricas textiles (Salvo y Campomar en 1898 y 1900, por ejemplo), destilerías de alcohol y otros establecimientos destinados a la fabricación de bienes de consumo.⁷

A medida que avanzaban los procesos de consolidación estatal en Argentina y Brasil, la burguesía uruguaya debió estructurar un verdadero sistema nacional de comunicaciones y transportes, para no perder su papel en el comercio de tránsito regional y proyectar una presencia más firme en el marco rioplatense. Se desta-

(5) Mensaje acompañando el proyecto de ley sobre la Carta Orgánica del Banco de la República, citado en José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia rural del Uruguay moderno*, Tomo III, *Recuperación y dependencia, 1895-1904*, Montevideo, E.B.O., 1973, p. 391.

(6) *Ibidem*, pp. 403-422.

(7) Para una visión general de la evolución de la industria puede consultarse: Raúl Jacob, *Breve historia de la industria...*, op. cit.



Imagen 2. Puerto de Montevideo. En 1911 llegaron al país las primeras veinte grúas. Foto: FHM/CMDF.

can en este plano el inicio de las obras para modernizar el puerto de Montevideo (1900), la extensión de las líneas de ferrocarril, la extensión de los telégrafos y las primeras empresas de teléfonos.

Hacia 1900 vivían en el país cerca de un millón de personas (1.042.686 según el Censo de 1908), de las cuales más de la cuarta parte residían en la capital montevideana. En poco tiempo, y en gran medida por el aporte inmigratorio, el incremento demográfico creó nuevas posibilidades económicas y culturales para los uruguayos.

Este proceso de inserción general del Uruguay en el “mundo moderno” puede apreciarse en un conjunto de elementos culturales particulares que en buena medida hoy hacen a la idiosincrasia de su pueblo. Las artes y las ciencias, las costumbres y el consumo fueron marcados con un tono rotundamente cosmopolita, o tal vez sea más adecuado decir, europeísta. Barriadas enteras de sus principales ciudades lucen parques con monumentos neoclásicos, paseos de estilo catalán (“ramblas”), balnearios a la francesa y un inocultable encanto de sus sectores opulentos, principalmente los vinculados al “alto comercio”, por identificarse estéticamente con la *Belle Époque*. Como ocurrió en buena parte del planeta, junto al ferrocarril británico viajaron también un conjunto de valores culturales, de los que la práctica del *football* (asimilado como fútbol) parece ser una de las herencias más preciadas. En 1896 se realizó en Montevideo la primera exhibición cinematográfica en un local comercial, el “Salon Rouge”, ubicado en el actual Museo Romántico (25 de Mayo entre Zabala y Misiones). La expansión del “biógrafo”, palabra usada en la época para designar al cine, fue vertiginosa. Desde 1912 el número de espectadores de las salas cinematográficas superó al de los asistentes al teatro. Pronto los sectores populares urbanos, en la medida de sus posibilidades, fueron igualmente conquistados por la “modernidad” de las costumbres importadas. Como han seña-

LOS CONTRASTES DE MONTEVIDEO A COMIENZOS DEL SIGLO XX



Imagen 3. La Feria de Tristán Narvaja hacia 1909. En primer plano, los “canillitas” vendiendo periódicos. Foto: FHM/CMDF.



Imagen 4. Playa Ramírez a mediados de la década de 1910. El bañero, montado en una mula o un caballo se encargaba de tirar de los “carritos” y llevarlos al agua. Foto: FHM/CMDF.

lado Barrán y Nahum, el cine –europeo y norteamericano en esa época– contribuyó a expandir “*ideales de vida, modas y costumbres, que reforzaron la tendencia montevideana al cosmopolitismo.*”⁸

En los pequeños establecimientos, en los talleres industriales y en la creciente concentración de trabajadores ferrocarrileros y portuarios se empezó a desarrollar un movimiento obrero que ya en 1890 tenía importantes organizaciones sindicales –en esta etapa, fundamentalmente a través de sociedades de resistencia “por oficio”–, y órganos de prensa, participando de movilizaciones internacionalistas como las del Primero de Mayo. Principalmente existieron dos grandes vertientes ideológicas en el movimiento obrero: la anarquista, que llegó a constituir una Federación (Federación Obrera Regional Uruguay) y ejercer una mayor influencia en las dos primeras décadas del siglo XX, y la socialista, de definición marxista. Asimismo, surgió una corriente social cristiana, que proponía un espacio sindical diferenciado de las corrientes revolucionarias.⁹ Resulta interesante señalar que no pocos destacados intelectuales uruguayos simpatizaron rápidamente con estas corrientes ideológicas y pronto fueron construyendo una serie de expresiones “contestatarias” y “alternativas al sistema”, muy ricas y originales en algunos casos y de extraordinario peso hasta hoy día en la cultura nacional. Se encuentra aquí el origen de las “izquierdas”, que desde entonces han sido un componente fundamental de la experiencia social uruguaya.



Imagen 5. 1º de Mayo de 1919. “Aspecto que ofrecía la Avda. 18 de Julio durante la manifestación obrera”.

En 1916 se estableció la “Fiesta del Trabajo”, sustituyendo el feriado de San Felipe y Santiago, patronos de Montevideo. Obsérvese las fuerzas de seguridad que controlan la marcha que había salido de las inmediaciones de donde actualmente está el Palacio Legislativo, para dirigirse a la Plaza Independencia.

(8) José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Battle, los estancieros y el Imperio británico*, Tomo I, *El Uruguay del Novecientos*, 2ª. ed., Montevideo, E.B.O., 1990, p. 135.

(9) En el capítulo 8 se trata con mayor detenimiento el desarrollo del movimiento sindical y la situación de los trabajadores, aportando bibliografía específica.

Los departamentos del interior del país mostraban grandes contrastes. Mientras los ubicados en el litoral del río Uruguay se habían beneficiado del tránsito fluvial y junto a los del centro-sur del país contaban con establecimientos ganaderos que habían incorporado el mestizaje y la refinación, los lindantes con Brasil mostraban mayor pobreza, encubierta en parte por el contrabando fronterizo. Ahora bien, ya fuera por la incorporación de mejoras tecnológicas o por la supervivencia de las estancias dedicadas a la cría de ganado criollo, el medio rural continuaba expulsando brazos, generando bolsones de pobreza (los “pueblos de ratas”) y acentuando las desigualdades entre la ciudad y el campo.

Guerras civiles y lucha electoral

Desde marzo de 1890 era presidente de la República el Dr. Julio Herrera y Obes, perteneciente a una familia vinculada a los altos puestos de gobierno. Desde el punto de vista político, defendía la potestad del Presidente de promover sus candidatos a los distintos cargos electivos. El régimen restrictivo del ejercicio de los derechos políticos establecido en la Constitución de 1830, sumado a las leyes electorales que concentraban en funcionarios designados directamente por el Poder Ejecutivo el contralor de los comicios y que otorgaban al partido mayoritario en cada departamento del país la totalidad de los cargos electivos, favorecían esta postura conocida en la época con el nombre de “influencia directriz”. A esta concepción se oponían los que sostenían el derecho de las minorías a integrar los organismos legislativos. Las luchas por la “coparticipación” de los distintos partidos políticos habían tenido una primera solución de hecho, tras la guerra civil de 1870-1872, estableciendo un reparto de las jefaturas departamentales (dos tercios para el partido mayoritario y un tercio para el minoritario aproximadamente). Veinte años después esos acuerdos no se mantuvieron, y durante el gobierno de Juan Idiarte Borda, sucesor de Herrera y Obes, los nacionalistas (blancos), comandados por Aparicio Saravia, caudillo y hacendado de Cerro Largo, iniciaron en marzo de 1897 una guerra civil. El alzamiento contaba con apoyos en Argentina, donde funcionaba un Comité de Guerra que, entre otras tareas, procuraba la provisión de armas, y en Brasil, en cuyas guerras civiles, junto a su hermano Gumercindo, Aparicio Saravia había comenzado su actuación militar. La principal estrategia, sin embargo, consistió en aprovechar la movilidad de sus tropas y el conocimiento del terreno, sin intervenir en combates decisivos a efectos de prolongar el conflicto y obligar al gobierno a llegar a un entendimiento.¹⁰

(10) Para el estudio de las guerras civiles de 1897 y 1904 véase José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904* (Montevideo, E.B.O., 1972), Enrique Mena Segarra, *Aparicio Saravia, las últimas patriadas* (Montevideo, E.B.O., 1977), John Charles Chasteen,

El 25 de agosto de ese año, frente a la Catedral de Montevideo, el Presidente de la República fue asesinado. A partir de allí, Juan Lindolfo Cuestas, quien como Presidente del Senado asumió la primera magistratura, retomó las negociaciones de paz. El Pacto de la Cruz, firmado el 18 de setiembre de 1897, procuró establecer fórmulas que de derecho y de hecho garantizaran la participación de las minorías en el gobierno. En su parte escrita figuraba un compromiso para impulsar leyes que habilitaran la representación de las minorías, además de cláusulas sobre amnistía y apoyo económico para la desmovilización de las tropas saravistas. En su parte verbal, establecía el compromiso del Presidente de la República de nombrar a personas del Partido Nacional como Jefes Políticos de seis de los diecinueve departamentos de la República. Los departamentos eran Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, Flores, San José y Maldonado. Como puede apreciarse, la paz era precaria y recogía la misma fórmula de 1872. Habían presionado en forma decisiva para lograrla los grandes hacendados y comerciantes, perjudicados por un estado de guerra que el ejército gubernista no podía terminar a corto plazo, así como las diferencias internas en el propio Partido Colorado, donde algunos sectores como el liderado por José Batlle y Ordóñez, aunque

LAS GUERRAS CIVILES DE 1897 Y 1904

Las divisas y el pobrerío rural

"La revolución fue una consecuencia de haberse conjugado dos factores: la tensión política entre blancos y colorados exacerbada desde 1894, y el caldo de cultivo que halló esa tensión en el pobrerío rural, cada vez más empujado por la miseria a manifestaciones inorgánicas de violencia. [...] El pobrerío, sin el encuadre de las divisas tradicionales, sólo hubiera incrementado sus abigeos, sus 'gavillas de salteadores', y la emigración hacia los países vecinos. Blancos y colorados, sin la carne de cañón del pobrerío, hubieran tenido que pactar o ceder. Lo explosivo resultó la combinación de los dos elementos."

[José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904*, op. cit., pp. 51-52.]

El mito de la patriada

"Una patriada supuestamente 'hacia la patria'. Dado que los blancos se sintieron excluidos de la comunidad política por décadas de 'tirania colorada', creían que la verdadera, la inclusiva nación uruguaya no había sido formada todavía. Varias generaciones de blancos habían conservado un sentido de identidad colectiva que se fundaba, en parte, sobre esa sensación de ser un grupo oprimido. Durante dos generaciones, los blancos habían gobernado el país por periodos de solo unos pocos años, y tendían a recordar las patriadas como los acontecimientos que verdaderamente definían su historia."

[John Charles Chasteen, *Héroes a caballo*, op. cit., p. 159.]

Héroes a caballo (Montevideo, Aguilar/Fundación Bank Boston, 2001) y AA.VV., *La revolución de 1904. Legitimidad o ilegitimidad: actualización de una polémica* (Montevideo, Taurus, 2004).

no apoyaron a los nacionalistas en su lucha, se oponían a la continuidad de la "influencia directriz".

El 10 de febrero de 1898 el presidente en ejercicio, Juan Lindolfo Cuestas, disolvió el parlamento y procedió a designar un Consejo de Estado que cumpliera funciones legislativas. Entre los argumentos dados para justificar tal acción, que contó con apoyo en algunos sectores del Partido Colorado, el Partido Nacional y el Partido Constitucional, figuró la necesidad de contar con las mayorías necesarias para cumplir con los acuerdos de setiembre de 1897. En efecto, durante 1898 se aprobaron la Ley de Registro Cívico Permanente (que procuró terminar con las inscripciones fraudulentas y estableció por primera vez el derecho de la minoría a participar en las mesas receptoras de votos) y la Ley de Elecciones, que implantó el principio de representación de las minorías, si bien aún no con carácter proporcional al número de sufragios: en cada departamento, la minoría debía acceder a la cuarta parte de los sufragios para obtener el tercio de las bancas correspondientes.¹¹



Imagen 6. Distribución de las jefaturas departamentales en 1897 y ubicación de la Batalla de Masoller en 1904.

(11) Eduardo Acevedo, *Anales históricos del Uruguay*, Tomo V, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934, pp. 126-129.

Durante su primera presidencia, José Batlle y Ordóñez procuró con éxito consolidar el Poder Ejecutivo, reivindicando la autoridad del Presidente para el nombramiento de los gobiernos departamentales. Ello dio origen en enero de 1904 a una nueva guerra civil protagonizada por el caudillo blanco Aparicio Saravia. Unas quince mil personas llegaron a integrar el ejército nacionalista. En la época se dijo que peleaban bajo el lema "aire libre y carne gorda", lo cual podía expresar, a su manera, no sólo los motivos políticos del levantamiento sino también una situación social de la campaña donde la pauperización iba en aumento y se extendían los llamados "pueblos de ratas" en los cruces de caminos o en los suburbios de las poblaciones del interior del país. El ejército gubernista, por su parte, reclutó cerca de 30.000 efectivos, contó con armas modernas (cañones *Krupp*, ametralladoras *Maxim*) y dispuso de ferrocarriles y telégrafos para su despliegue táctico. Además, ordenó el embargo de los bienes de los posibles adeptos al levantamiento y estableció severas medidas de censura a cualquier manifestación que cuestionara la autoridad presidencial. La guerra se prolongó durante varios meses y culminó luego de la batalla de Masoller (1 de setiembre de 1904), en la cual fue herido Aparicio Saravia. Diez días después falleció el caudillo; las tropas se desmovilizaron y finalmente se acordó la llamada Paz de Aceguá. Celebrada el 24 de setiembre de 1904, no fijaba ningún mecanismo de "coparticipación" entre los partidos políticos, otorgaba la amnistía a los sublevados y establecía el compromiso de llevar adelante una reforma constitucional.

Desde el punto de vista político, la victoria del ejército gubernista en la guerra civil tuvo consecuencias notables. Como sintetiza el historiador Benjamín Nahum, la derrota de las tropas nacionalistas consolidó el poder central, al dejar de lado el régimen de reparto político-administrativo pactado en 1897. Además, reforzó la concepción de "gobierno de partido" defendida por José Batlle y Ordóñez,

PEDIDO DE INTERVENCIÓN
A ESTADOS UNIDOS

Ante el supuesto apoyo argentino al levantamiento, Batlle encomendó a Eduardo Acevedo Díaz, ministro uruguayo en Washington, que solicitara una audiencia con el presidente norteamericano Theodoro Roosevelt. "Años más tarde, Batlle explicó: «se le pidió hiciera saber al gobierno de ese país, que el nuestro vería complacido la presencia de buques americanos y la influencia que estuviera inclinado a ejercer en el Plata, para que los países observaran la debida neutralidad...» [...] La noticia de la gestión uruguaya llegó a la Argentina. El 4 de agosto [de 1904], el ministro norteamericano en Uruguay, William Rufus Finch, se quejó a Washington porque la prensa de Montevideo y de Buenos Aires lo habían citado diciendo que Estados Unidos no permitiría la intervención extranjera en los asuntos uruguayos."

[Milton Vanger, *José Batlle y Ordóñez. El creador de su época (1902-1907)*, 2ª. ed., Montevideo, E.B.O., 1992, pp. 203-204.]

opuesta a la "coparticipación" impulsada por los nacionalistas. Ello se tradujo en una reforma de la integración de la Cámara de Representantes que, si bien amplió el número de diputados, modificó la distribución por departamentos provocando que la minoría debiera obtener mayor número de sufragios para ocupar un escaño parlamentario.¹² En 1907 y 1910 se produjeron ajustes tendientes a paliar esa evidente desigualdad. De todas formas, por diversas circunstancias políticas, entre ellas el anuncio de una nueva candidatura de José Batlle y Ordóñez a la Presidencia de la República, el Partido Nacional decidió no presentarse a los comicios de noviembre de 1910 e incluso hubo preparativos para un nuevo levantamiento armado bajo la conducción del caudillo Basilio Muñoz.

En las primeras décadas del siglo XX el Uruguay atravesó por una nueva serie de transformaciones que dio por resultado una amplia reformulación liberal de su sistema político. Por un lado, se dio una creciente participación de la ciudadanía en las elecciones, facilitada además por la habilitación del voto universal masculino.¹³ De casi 46.000 votantes en las elecciones de representantes de 1905 (un 4,5% de la población) se pasó a 188.359 en las de 1919, es decir, aproximadamente un 18% de los habitantes.¹⁴ Además, se produjeron importantes cambios en los partidos políticos formados en el siglo XIX que implicaban su organización interna o la introducción de nuevas temáticas, por ejemplo, aspectos económicos y sociales. En ese momento hicieron aparición también nuevos partidos políticos (con mayor peso de lo programático) como la Unión Cívica (partido católico) y el Partido Socialista, que se presentaron por primera vez a elecciones de representantes por Montevideo en 1910. Las diversas fórmulas de "coparticipación" o representación de las minorías fueron acompañadas por disposiciones que contemplaron el fraccionamiento interno de los partidos, permitiendo el llamado "doble voto simultáneo", es decir, el voto al lema o partido y, dentro de éste, a una lista o sector y, con ello, el mantenimiento de una convocatoria a todos los sectores sociales. Por otro lado, el movimiento sindical, aun con sectarismos y debilidades, logró defender con bastante eficacia los intereses de sus afiliados, aprendiendo a negociar en todas las coyunturas, lo que dio por resultado también un cierto estilo popular, no partidario, de "hacer política", que enriqueció y consolidó la experiencia democrá-

(12) Benjamin Nahum, *Manual de Historia del Uruguay, 1903-1990*, Montevideo, E.B.O., 1996, pp. 26-27.

(13) Cabe aclarar que se mantuvo la suspensión del derecho de voto por "la condición de simple soldado de línea", lo cual recién se suprimió en la Constitución de 1967. En el capítulo 9 se trata con más detalle este tema, así como la reforma constitucional de 1918 que consagró esa extensión del sufragio masculino y habilitó la vía legislativa para la aprobación del sufragio femenino.

(14) Los resultados electorales fueron tomados de Carlos Zubillaga, "El batllismo como experiencia populista", en Jorge Balbis y otros, *El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos*, Montevideo, E.B.O./CLAEH, 1985, pp. 11-45, p. 37.

tica de los uruguayos. Por último, es necesario señalar que los grupos dominantes en lo económico constituyeron grupos de presión como la Unión Industrial Uruguaya (1898), la Federación Rural (1915), la Cámara Mercantil de Productos del País (1908) o la Liga de Defensa Comercial (1915), organizados en torno a la defensa de sus intereses sectoriales y al cuestionamiento de las políticas estatales. Si bien con participación política activa, fueron escasos y frustráneos los intentos de constituir un partido político conservador.¹⁵

JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ (1856-1929)

Hijo de Lorenzo Batlle y Amalia Ordóñez y nieto de catalanes afincados en Montevideo en el último período de la dominación española. Su padre fue Presidente de la República entre 1868 y 1872. El 1 de marzo de 1903, cuando asumió su primera presidencia, tenía casi 47 años de edad y poseía una importante experiencia política y periodística iniciada en la lucha contra la dictadura del Gral. Máximo Santos en los años ochenta del siglo XIX. Fundador del diario "El Día", primer órgano de prensa de carácter masivo, predicaba a favor de la transformación de los partidos políticos. Afiliado al racionalismo espiritualista, proponía el desarrollo integral del hombre y de una sociedad igualitaria. Ocupó la Presidencia de la República en dos administraciones (1903-1907 y 1911-1915), integró el primer Consejo Nacional de Administración por cortos períodos en la década de 1920 e intervino en forma decisiva en la conducción del Partido Colorado hasta su muerte en 1929.



Imagen 7. Postal con José Batlle y Ordóñez con la Banda Presidencial, editada por Imprenta Galli.

(15) Véase también José Pedro Barrán, *Los conservadores uruguayos*, Montevideo, E.B.O., 2004.

El impulso reformista: avances y limitaciones de un modelo urbano industrial¹⁶

El primer impulso reformista halló su principal expresión durante las administraciones de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915) y reconoció un freno en 1916, luego de la derrota en las elecciones realizadas el 30 de julio de ese año. El intervencionismo estatal en la economía alcanzó nuevas áreas y modalidades, tales como la inversión directa en empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios, el control de la moneda y el crédito, o la fijación de algunos precios y salarios. También se había ido afirmando la idea de un "Estado Providencia", es decir, que se anticipara a los conflictos sociales y actuara como árbitro en las relaciones entre el capital y el trabajo. El avance en la legislación social, en el que tuvieron participación las intensas movilizaciones sociales reclamando mejores condiciones laborales, se hizo evidente, por ejemplo, en la aprobación de la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas para todas las ramas de actividad.

El programa de transformaciones impulsado por José Batlle y Ordóñez suponía la utilización del aparato estatal para la promoción de un modelo de desarrollo urbano industrial. Partía de la idea de que siendo el Uruguay un país nuevo, sería posible superar los conflictos sociales que la implantación del capitalismo había generado en el Viejo Mundo, y promovía la universalización del acceso a servicios como la salud y la educación. El mayor impulso reformista fue desplegado en su segunda administración, especialmente entre los años 1911 y 1913. La importancia histórica de este proceso resulta notable, al comprobarse que aún en etapas posteriores, de claro signo conservador, tal ampliación no se revirtió fundamentalmente. Hay que apuntar, sin embargo, la gran distancia existente entre las formulaciones programáticas, los proyectos presentados, los textos finalmente aprobados y la efectiva aplicación de las disposiciones.

Nacionalización y estatización de servicios públicos. Se procuraba con ello captar las utilidades de esas empresas para el país y controlar aquellos servicios considerados esenciales. En ese plano se crearon el Banco de Seguros (1911) y la Administración de Tranvías y Ferrocarril del Norte (1915), aunque debido a

(16) Este apartado se ha elaborado sobre la base de las siguientes obras: José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, Tomo IV, *Las primeras reformas, 1911-1913* (Montevideo, E.B.O., 1983), Milton Vanger, *El país modelo, José Batlle y Ordóñez, 1907-1915* (2ª ed., Montevideo, E.B.O., 1991), Raúl Jacob, *Modelo batllista ¿Variación sobre un viejo tema?* (Montevideo, Proyección, 1988), Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, *La economía del primer batllismo y los años veinte* (Montevideo, Instituto de Economía / Fin de Siglo, 2005), Benjamín Nahum, *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión* (Montevideo, E.B.O., 1993) y AA.VV., *La empresa pública en el Uruguay* (Montevideo, CLAEH, 1977, Serie Investigaciones: 1).

las presiones de las empresas extranjeras y el gobierno británico, en ninguno de los dos casos supuso el monopolio estatal de la actividad.

A su vez, otras leyes como las del Banco de la República (1911) y el Banco Hipotecario del Uruguay (1912) generaron menores resistencias. El primero, como se vio, había sido creado en 1896 y lo que realizó la ley fue eliminar la posibilidad –nunca concretada– de que parte de sus acciones se integraran con capitales privados. Tenía el monopolio de la emisión de moneda y entre sus objetivos figuraba una política de créditos que estimulara la industria, el agro y el comercio. El Banco Hipotecario, por su parte, se había formado luego de la liquidación del Banco Nacional y la nueva ley dispuso que el Estado comprara su paquete accionario a fin de impulsar la industria de la construcción. En 1912 se dispuso el monopolio

estatal de la energía eléctrica (Usinas Eléctricas del Estado), con excepción de las concesiones vigentes para las empresas de tranvías. Se completaba así un proceso iniciado con la liquidación del Banco Nacional, que había traspasado al gobierno departamental de Montevideo las acciones de la Compañía Nacional de Energía Eléctrica. La rebaja de las tarifas de consumo doméstico e industrial, además del beneficio directo a los usuarios, operó como propaganda a favor del programa estatizador.

Menores fueron los avances en los servicios de transporte. En 1911 se compraron autobuses para el transporte colectivo de pasajeros (cuya explotación se encomendó al municipio de Montevideo) y en 1915 se autorizó la adquisición de las acciones del Ferrocarril y Tranvía del Norte. Ante la imposibilidad de controlar las empresas británicas de ferrocarriles, el batllismo ensayó la construcción de una red vial para vehículos automotores, abriendo el mercado para el ingreso de la industria del automóvil y del *portland*, ambas estadounidenses. La pugna entre el imperialismo británico y el norteamericano por su hegemonía en el país favoreció

LA PRESIÓN IMPERIAL

Carta del Ministro británico en Montevideo, Robert J. Kennedy, al Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, Dr. José Romeu, con motivo del proyecto de ley de creación del Banco de Seguros del Estado (17 de agosto de 1911).

“Mi gobierno ha teleografiado especialmente, deseando que le recuerde... las desventajas que acarrearía al pueblo del Uruguay la privación de continuar gozando de los máximos beneficios y las mínimas tarifas derivadas de la libertad de competencia entre compañías de seguros.

...[que] probablemente sean presentadas reclamaciones legales y diplomáticas contra el Gobierno uruguayo.

...[que] lamentaría mucho que la confianza de las firmas europeas en su estabilidad comercial y financiera fuera conmovida de alguna manera.”

[Benjamín Nahum, *La creación del Banco de Seguros*, Montevideo, E.B.O., 1997, pp. 114-115.]



Imagen 8. Inauguración del servicio de tranvías eléctricos de “La Comercial”. Las líneas unían la Aduana con la Playa Pocitos. Foto: FHM/CMDF.

la obtención de empréstitos para el desarrollo de las obras públicas. La operativa del puerto de Montevideo también fue objeto de iniciativas de monopolio estatal. Se argumentaba que luego de haber invertido importantes sumas en la modernización del puerto, correspondía al Estado obtener beneficios por su explotación. Ello dio lugar a encendidos debates, presión de las legaciones extranjeras y la formación del Centro de Navegación Transatlántica (1916). La Administración Nacional del Puerto de Montevideo (1916), al igual que el Banco de Seguros del Estado, comenzó sus actividades sin el monopolio de los servicios, si bien la ley autorizaba al Poder Ejecutivo a decretarlo cuando lo estimara pertinente.

Fomento de la industria manufacturera. En 1912 se aprobó una ley de carácter proteccionista que gravaba las importaciones de bienes manufacturados y liberaba las de maquinaria industrial. En ese año, además, se crearon el Instituto de Geología y Perforaciones, el Instituto de Química Industrial y el Instituto de Pesca. Por otro lado, se propició la instalación de frigoríficos mediante exenciones de impuestos, con lo que en 1905 comenzó a funcionar el primero dedicado a la carne vacuna llamado “La Frigorífica Uruguaya”, en 1912 se fundó el “Frigorífico Montevideo” y en 1915 el “Frigorífico Artigas”. Aunque sus nombres referían al país, cabe señalar que se integraban con capitales anglo-argentinos el primero y norteamericanos los otros. El Banco de la República debía brindar créditos baratos y a largo plazo que facilitarían la instalación de fábricas. Se apostaba a la sustitución de bienes importados y los logros en esta dirección fueron posibles en el marco de la Primera Guerra Mundial.

LOS PRIMEROS FRIGORÍFICOS

Las características de la inversión dejaron esta importante industria de exportación en manos del capital extranjero. Gran Bretaña y Estados Unidos compitieron tanto por la instalación de establecimientos, como por las técnicas a aplicar (carnes congeladas y enfriadas) y los fletes. Luego de algunos intentos efímeros a fines del siglo XIX, la instalación de frigoríficos en la primera y segunda décadas del siglo XX logró rápidamente desplazar a los saladeros (cuyos mercados se hallaban en crisis, por otra parte) en la faena y la venta al exterior. Mientras que en 1905, año en que comenzaron las exportaciones de "La Frigorífica Uruguay", los saladeros exportaron 48,5 millones de kg de tasajo frente a los 5,7 millones de kg de carne congelada, en 1913, cuando ya había comenzado su actuación el "Frigorífico Montevideo" (Swift) y la "Frigorífica Uruguay" había sido adquirida por una firma anglo-argentina, la relación se invirtió: los saladeros exportaron 25,5 millones de kg frente a 49,6 millones de kg de los frigoríficos. Un proyecto inicial del batllismo para fundar un "Frigorífico Nacional" (1911) fue postergado por la concesión de exoneraciones impositivas y otros beneficios para el establecimiento de nuevas plantas. La exportación de las carnes enfriadas y congeladas dependía de los cupos fijados por el *trust* de Chicago en las bodegas de los buques. En 1911, la distribución otorgó un 41,35% a los frigoríficos norteamericanos, un 40,15% a los británicos y un 18,5% a los argentinos. El inicio de la Primera Guerra Mundial mejoró la posición de los frigoríficos norteamericanos, que pasaron a ocupar el 58,5% de las bodegas. La demanda de ganado por parte de los frigoríficos tuvo efectos dispares: aumentó el precio de los ganados en forma independiente a la mejor calidad de los rodeos y encareció el costo para el consumidor, que en 1913 debió pagar el doble por cada kilo de carne buena.

[Véase José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, Tomo IV, *Las primeras reformas, 1911-1913*, op. cit., Raúl Jacob, *Modelo batllista ¿Variación sobre un viejo tema?*, op. cit., y Benjamín Nahum "Los primeros frigoríficos en el Río de la Plata", en *Suma*, Año 7, N° 12, Montevideo, abril 1992, pp. 81-111.]

Un panorama general de los cambios económicos ocurridos en las dos primeras décadas del siglo XX da cuenta de las transformaciones hacia un modelo urbano industrial. El primer cuadro muestra el peso relativo de los distintos sectores de la estructura productiva del país en los años seleccionados. Puede verse con claridad el retroceso de la ganadería y el crecimiento del sector manufacturero. El segundo cuadro refiere a las tasas de crecimiento acumulativo anual en cada década, donde se muestra claramente el estancamiento de la pecuaria y la incidencia de la crisis de 1913 y la Primera Guerra Mundial en la economía del país.

Cuadro 1. Estructura productiva del Uruguay por sectores, 1900-1920, en porcentajes

Año	Agrícola	Pecuario	Manufacturero	Otros	Total
1900	9,5	54,6	13,8	22,1	100
1911	11,6	36,3	18,5	33,6	100
1920	13,9	45,7	16,0	24,4	100

Fuente: Elaborado en base a Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, *La economía del primer batllismo y los años veinte*, op. cit., Cuadro II.2, p. 78.

Cuadro 2. Crecimiento acumulativo anual, 1900-1920, en porcentajes

Período	Agrícola	Pecuario	Manufacturero	Otros	Total
1900-1911	2,3	1,4	5,7	7,9	3,6
1911-1920	3,6	-0,7	2,3	0,2	0,5

Fuente: Igual que cuadro 1.

Transformación de la explotación rural y reforma fiscal. En este plano las iniciativas fueron mayores que los resultados. Se procuró mejorar la tecnificación de la explotación agropecuaria con el desarrollo de los estudios de veterinaria y agronomía, la creación del Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional "La Estanzuela" y de Estaciones Agronómicas (1911) dedicadas a la investigación sobre forrajes, semillas, regadío, entre otros temas. El acceso al crédito también fue contemplado. En 1912, se dispuso por ley la creación de la Sección Crédito Rural en el Banco de la República, con el cometido de otorgar préstamos a los pequeños productores de todo el país. Además de los objetivos económicos evidentes, el batllismo otorgaba a la expansión de la actividad agrícola efectos político-sociales: contribuiría a la "pacificación" de la campaña y a la eliminación de las tensiones sociales, al generar fuentes de trabajo y promover la creación de un grupo de medianos y pequeños productores rurales que sirviera de contrapeso a las posturas "reaccionarias" de la "alta" clase rural. El batllismo buscó desarrollar la agricultura a través del fomento de la colonización y de la explotación mixta (ganadería y agricultura) de los predios de mediana extensión. Si bien se aprobó un empréstito para adquirir tierras con ese destino, la crisis europea de 1913 impidió que se concretara. Otro instrumento propuesto fue el aumento de la contribución inmobiliaria, inspirado en las ideas del norteamericano Henry George, gravando con tasas más altas los latifundios. Este "*impuesto progresivo a la propiedad de la tierra*" no pasó del papel ya que su solo anuncio movilizó en su contra a los estancieros, que se organizaron en torno a la Federación Rural (1915). Las modificaciones aprobadas, aun limitadas a una moderada actualización de los aforos de las propiedades territoriales, generaron resistencias que terminaron bloqueando proyectos más audaces, máxime después de que el batllismo perdiera las elecciones del 30 de julio de 1916.

Expansión de los servicios de educación, salud y esparcimiento. Corresponde a este período la expansión de las escuelas públicas, tanto en la capital como en el interior del país. La obligatoriedad de la enseñanza primaria, aprobada por iniciativa de José Pedro Varela en el siglo XIX, requería de la construcción de locales escolares y la creación de cargos de maestros para hacerse efectiva. La cantidad de escuelas públicas se duplicó entre 1890 y 1919, pero el impulso mayor fue durante el segundo gobierno de José Batlle y Ordóñez. La asistencia media a las escuelas,

a su vez, prácticamente se triplicó durante el mismo período. Hacia 1920, el 70,5% de la población con 15 años o más sabía leer y escribir; esa tasa de alfabetización duplicaba la de Brasil (35,1%) y superaba levemente la de Argentina (68,2%).¹⁷ La enseñanza secundaria se expandió a todo el país, mediante la aprobación de una ley que disponía la creación de liceos en las capitales departamentales. En el marco de un “feminismo de compensación”, en la expresión del filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira, y para contrarrestar los efectos de los prejuicios sociales, se aprobó la creación de la Sección Secundaria y Preparatoria exclusiva para mujeres, procurando de esa forma facilitar su acceso a estudios superiores. En este período, además, se creó la Escuela Industrial, gratuita, destinada a los “*estudios teóricos y prácticos de ciencias, artes y oficios en sus aplicaciones a la industria y el comercio.*”¹⁸ Se extendió la gratuidad de la enseñanza a los niveles secundario y terciario mediante la creación de impuestos que permitieran la supresión de los derechos de matrícula y examen. En la Universidad, además de transformaciones en su organización y gobierno, se promovieron nuevas carreras vinculadas directamente con el progreso de las actividades productivas del país. Tales fueron, por ejemplo, los casos de Comercio (hacia 1903) o de Agronomía y Veterinaria (1906). A pesar de que la reforma de 1908 separó a estas últimas de la órbita universitaria, continuaron funcionando como institutos hasta transformarse en facultades en 1925 y 1933 respectivamente.

En 1910 se creó la Asistencia Pública Nacional –sustituyendo a la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública con fuertes vínculos con la Iglesia Católica– con el cometido de garantizar el derecho a toda persona indigente o sin recursos a la asistencia gratuita, por parte del Estado.

Diversas medidas a nivel estatal, municipal o por iniciativa privada se tomaron para incrementar el turismo. Entre ellas pueden mencionarse la adquisición del Parque Hotel y del Hotel Casino Carrasco, que aunaban el disfrute de las playas con la oferta de juegos de azar, a efectos de que su explotación se realizara por parte del municipio de Montevideo (1915).

El desarrollo de las actividades turísticas se presentó como una forma de captar capitales y ahorros de los argentinos. Como señala el historiador Raúl Jacob, se produjeron en estos años varias inversiones en hoteles, balnearios y zonas de esparcimiento. En su correspondencia desde Europa, José Batlle y Ordóñez había escrito hacia 1907 sobre “*las enormes ganancias que nos proporcionaría el atraer a nuestros baños, todos los años, a una gran masa de argentinos*”, para concluir que los gastos realizados

(17) Datos tomados de Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión en América Latina*, citados por Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, op. cit., p. 281.

(18) Eduardo Acevedo, *Anales históricos del Uruguay*. Tomo VI, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1936, p. 103. Para elaborar este párrafo también se utilizó la información contenida en el Tomo V de esta obra. Cabe señalar que el autor se desempeñó como Rector de la Universidad entre 1904 y 1907.



Imagen 9. Parque Hotel, frente a la Playa Ramírez. Montevideo.

en tal sentido “*serán siempre un buen negocio, aunque parezcan de lujo*”.¹⁹ A fines del siglo XIX había comenzado el trazado del futuro balneario de Piriápolis, cuyos lotes se iban a vender también en Buenos Aires. En Montevideo se abrían nuevos parques (Parque Urbano, actual Parque Rodó en 1901 y Parque Central, actual Parque J. Batlle y Ordóñez, en 1907) y se ampliaban los ya existentes, como el Prado. También se extendía la zona de baños (balneario Capurro en 1900, por ejemplo), se proyectaba la construcción de una rambla desde el puerto hasta la playa y era inaugurado el Parque Hotel en 1909. Además de estos cambios, Jacob apunta a la formalización o fundación de nuevos balnearios en la franja costera: Punta del Este fue declarado oficialmente como pueblo en 1907; dos años más tarde se autorizó la construcción de un complejo turístico en el Real de San Carlos y hacia 1911 se proyectaba el balneario Atlántida.²⁰

Impulso de la legislación social. También en este aspecto fueron mayores los proyectos que las realizaciones. Sin embargo, la aprobación de la ley de ocho horas en 1915 generalizó un derecho que con dificultades habían logrado algunas ramas de actividad, a la vez que contribuyó a generar nuevos puestos de trabajo. Las críticas y presiones por parte de las gremiales empresariales y las fracciones políticas más conservadoras al proyecto presentado en 1911 para regular la jornada laboral fueron muy duras, quedando postergados otros temas como la protección del trabajo de la mujer y la prohibición del trabajo infantil. Cabe señalar, además, que la reducción de la jornada laboral no regía para los peones rurales, el servicio doméstico o los choferes; y que en la reglamentación se admitieron excepciones para saladeros, frigoríficos, ferrocarriles y empresas navieras. Otros proyectos que planteaban el salario mínimo, la supresión

(19) Carta desde París, de José Batlle y Ordóñez a Domingo Arena, citado en Raúl Jacob, *Modelo batllista...*, op. cit., pp. 92-93.

(20) *Ibidem*, pp. 97-99.



Imagen 10. Construcción del Hotel Casino Carrasco hacia 1917. Foto: FHM/CMDF.

del trabajo nocturno, la implantación de la “semana inglesa” o la aprobación de pensiones a la vejez, recién serían aprobados luego de este período.

Otras disposiciones que mostraban la intervención estatal en la relación entre patrones y obreros fueron duramente resistidas. En 1916, por ejemplo, un reglamento sobre los estibadores aprobado por la flamante Administración Nacional del Puerto de Montevideo debió ser modificado ante la decisión de las compañías navieras de suspender la escala en el puerto de Montevideo, lo que equivalía a un bloqueo comercial. El ministro francés en Montevideo, después de indicar los efectos de tal medida (disminución de los ingresos por tarifas aduaneras y trabas al desenvolvimiento general de la economía), concluía en tono triunfal: “*La situa-*

BATLLISMO, CAPITAL EXTRANJERO Y HUELGAS

Las clases dominantes y las corrientes políticas conservadoras acusaron a Batlle de apoyar las huelgas y fomentar el “odio de clases”. Entre las actitudes que alimentaban ese “temor”, puede mencionarse este editorial de “El Día”, periódico batllista, comentando el triunfo de la huelga de tranviarios en mayo de 1911: “*Sin la huelga, este dinero... hubiera continuado yendo a Londres y Berlin... a hinchar un poco más los bolsillos de los accionistas ingleses y alemanes. Ahora estos [pesos] permanecerán en el país para ser repartidos entre las clases más necesitadas*”.

[Citado en José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, Tomo IV, *Las primeras reformas, 1911-1913*, op. cit., p. 63.]

ción se volvía insostenible para el Gobierno que, a regañadientes y de muy mala gana, se resignó a anular el reglamento que lesionaba a las Compañías."²¹



Imagen 11. Caricatura publicada en "El Siglo", el 23-6-1911. La bandera dice "Federación Obrera".

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL PRIMER BATLLISMO Y SUS LIMITACIONES

"En líneas generales, puede señalarse que la estrategia de desarrollo apuntaba a tres grandes metas:

- *diversificar y modernizar la estructura productiva, promoviendo la industrialización y la expansión agrícola, lo que a su vez se vinculaba a la ampliación del mercado interno y la elevación del bienestar;*
- *nacionalizar la economía, reduciendo de esa forma la exposición a los vaivenes del comercio internacional, y reteniendo una mayor parte de los recursos generados en el país, minimizando el papel de las compañías extranjeras mediante la expansión estatal;*
- *redistribuir el ingreso, elevando el poder adquisitivo de la población, ampliando el mercado interno, y universalizando el acceso a ciertos bienes y servicios."* [...]

"Aun sin considerar las restricciones de tipo político y social, puede afirmarse que si el punto de partida seguía estando en la performance del sector primario exportador, que ya en la segunda década mostraba síntomas de agotamiento, la viabilidad de la estrategia estaba cuestionada. [...] Una economía de base urbana, centrada en la industria y los servicios encontraría fuertes restricciones a su desarrollo, no bien las condiciones internacionales pusieran de manifiesto la insuficiencia dinámica del sector primario exportador."

[Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, *La economía del primer batllismo y los años veinte*, op. cit., pp. 414-417.]

(21) Jules Lefaivre, Ministro de Francia en Uruguay, a Sr. Briand, Presidente del Consejo, Ministro de Asuntos Exteriores en París, fechado en Montevideo, 22-7-1916, transcripto en Benjamin Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de Francia en el Uruguay, 1915-1936*, Montevideo, Dpto. de Publicaciones de la UdelaR, 1999, pp. 82-84.

El Uruguay en la región

Las vinculaciones económicas y sociales con Argentina y Brasil, tanto en lo referente al intercambio legal o al contrabando de mercaderías, como al tránsito de personas por motivos políticos a consecuencia de las guerras civiles o por las oscilaciones del mercado laboral, no tenían un correlato en las orientaciones de la política exterior uruguaya. Algunos autores sostienen que a pesar del objetivo de mantener un “delicado equilibrio” con los estados vecinos, existían “afinidades” de blancos y colorados con uno u otro país. Por otro lado, los intereses de Argentina y Brasil por afirmar su predominio en la Cuenca del Plata repercutieron directamente en las disposiciones de esos países hacia Uruguay. En este contexto, hacia 1910 el estado uruguayo logró un entendimiento aceptable con Argentina sobre la navegación del Río de la Plata y se produjeron avances sustanciales respecto a las relaciones con Brasil.

La disputa por el Río de la Plata. A comienzos del siglo XX aún seguía sin definición la cuestión de los límites del Río de la Plata. Tareas de balizamiento y dragado eran desarrolladas por la República Argentina, si bien siempre con la anuencia del estado uruguayo. Rondaba, sin embargo, la interpretación que ubicaba los límites del Uruguay en la costa (“el límite oriental de aquella república, es la línea de las más bajas mareas del Río de la Plata” habría dicho en 1906 el futuro canciller argentino Estanislao Zeballos), por la cual ambos márgenes del Río de la Plata debían pertenecer a Argentina.²² Al año siguiente, el apresamiento por parte de la marina argentina de una embarcación uruguaya tensó más las relaciones. Al poco tiempo, se produjo un nuevo incidente, a raíz de la realización de maniobras de la escuadra argentina frente a Montevideo. En esa definición estaba implícita la disputa regional entre Argentina y Brasil por el acceso a los canales fluviales. En 1908, con la dimisión de Zeballos a la cancillería argentina, los incidentes parecieron resolverse. En la época se manejó una intervención de la cancillería brasileña en tal sentido, e incluso la posible injerencia del gobierno inglés.²³ Entre los temas

(22) El discurso de Zeballos fue publicado en un folleto titulado *Corriendo o veo*, escrito “mitad en portugués, mitad en español”, firmado por el “Bachiller Sanabria” y con pie de imprenta en la ciudad de San Pablo, Brasil, y causó un “escándalo político y periodístico” según el Secretario de la Legación de España en Montevideo, Alfonso Dánvila. Este agregaba que el Barón de Río Branco había desmentido que dicho folleto se hubiera publicado en Brasil, y que Estanislao Zeballos había indicado como apócrifo el discurso que se le atribuía. (Benjamin Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de España en el Uruguay*, Tomo I, 1893-1913, Montevideo, Dpto. de Publicaciones de la UdelaR, pp. 96-98, Informe fechado el 25 de febrero de 1908.)

(23) Informe del Ministro de la Legación de España en Montevideo, Germán María de Ory y Morey, fechado el 21 de junio de 1908, en *ibidem*, pp. 101-102.

que enfrentaban a Brasil y Argentina figuraban, además de los límites y el control de los ríos, el desarrollo militar y naval de ambos estados.

A lo largo de 1909, las gestiones del ministro plenipotenciario uruguayo ante el gobierno argentino, Dr. Gonzalo Ramírez, se orientaron a la firma de un protocolo que garantizara los derechos compartidos sobre el Río de la Plata. En forma paralela, avanzaban los anuncios brasileños en torno al condominio del río Yaguarón y la laguna Merim que fue suscrito, finalmente, en el mes de noviembre. El 5 de enero de 1910, el Dr. Roque Sáenz Peña, en su calidad de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario del gobierno argentino, suscribió en Montevideo con su par uruguayo, el Dr. Gonzalo Ramírez, un documento que expresaba la voluntad de ambas partes de dejar de lado "*pasadas divergencias*". Si bien se difería la solución de la controversia para "*ulteriores convenciones*", en su artículo 3° se declaraba que "*La navegación y el uso de las aguas del Río de la Plata continuará sin alteración, como hasta el presente, y cualquier diferencia que con ese motivo pudiese surgir, será allanada y resuelta con el mismo espíritu de cordialidad y buena armonía que ha existido siempre entre ambas partes*".²⁴

Ahora bien, no alcanzaba con estas declaraciones para mantener la posición del Uruguay en el comercio y el tránsito regional, cuyo deterioro era paralelo con el fortalecimiento de las posiciones de Buenos Aires y Brasil. Era necesario efectuar obras de dragado, proteger la navegación de cabotaje realizada por buques uruguayos, mejorar los puertos e impulsar la instalación de zonas francas. Algunas de esas medidas fueron formuladas, si bien no pudieron materializarse plenamente por los efectos de la crisis de 1913. Otras, como las zonas francas, debieron aguardar algunas décadas para su concreción.

Las "cesiones" de Brasil. En su trabajo sobre *La política internacional del batllismo*, Dante Turcatti destaca los intereses del gobierno uruguayo en lograr "*un mayor estrechamiento de los vínculos con Brasil*". En las páginas de "El Día" se escribía: "*Somos grandes consumidores de tabaco, de café, de yerba mate, de fariña, etc. El Brasil puede compensar estas ventajas acordando franquicias a nuestras carnes, a nuestros trigos, a nuestras harinas, etc.*"²⁵ Las tratativas para la firma de un acuerdo comercial con ese país demoraron, pero se dieron avances significativos en la cuestión de límites.

En efecto, en el medio del conflicto entre Uruguay y Argentina por la jurisdicción sobre el Río de la Plata, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil,

(24) Citado en Eduardo Acevedo, *Anales Históricos del Uruguay*, Tomo V, op. cit., p. 422.

(25) Citado en Dante Turcatti, *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo*, Montevideo, Arca/CLAEH, 1981, pp. 40-41. Para el tratamiento de los límites con Brasil véase en la misma obra, pp. 40-44.

Barón de Río Branco, anunciaba que su país se aprestaba a reconocer espontáneamente el condominio de las aguas fronterizas (río Yaguarón y Laguna Merim) que por el tratado de 1851 eran de dominio y navegación exclusiva de Brasil. El acuerdo, fechado el 30 de octubre de 1909, fue firmado a comienzos del mes de noviembre y ratificado recién en abril del año siguiente. Representaba a Uruguay el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario Rufino T. Domínguez. De acuerdo con el texto, el gobierno de Brasil cedía al de la República Oriental del Uruguay:

- la parte de la laguna Merim entre las desembocaduras del arroyo San Miguel y del río Yaguarón, debiendo fijarse las líneas demarcatorias en función de la distancia media entre las márgenes de uno y otro país o el caudal principal de la referida laguna.
- la parte de territorio fluvial del río Yaguarón entre la desembocadura en la laguna Merim hasta el arroyo de La Mina, tomada desde la margen derecha o meridional hasta el thalweg o la línea media según los casos.

El tratado establecía, además, la libre navegación para los barcos mercantes de ambos estados, y disponía que los buques uruguayos pudieran navegar también entre la Laguna Merim y el océano Atlántico por las aguas brasileñas del río San Gonzalo, Laguna de los Patos y Barra de Río Grande de San Pedro, abonando en este caso los mismos derechos que las embarcaciones brasileñas. Un acuerdo complementario celebrado en 1913, suscrito por el Dr. Lauro Muller y el Dr. Eduardo Acevedo Díaz, Ministros Plenipotenciarios de Brasil y Uruguay respectivamente, adoptó la línea media del arroyo San Miguel como divisoria entre ambos estados, completándose con una línea hasta el arroyo Chuy y éste hasta su desagüe en el océano Atlántico.

Las colectividades políticas y la prensa uruguaya destacaron en forma prácticamente unánime el “gesto” del gobierno brasileño y remarcaron el contraste con las actitudes de la República Argentina. Las manifestaciones pro-brasileñas fueron muy variadas y procuraron fijarse para la posteridad. Entre ellas pueden señalarse el cambio de nombre al tramo de Canelones entre Bulevar Artigas y la playa Pocitos, que pasó a llamarse Brasil, la escuela del mismo nombre en dicha calle y una plaza y monumento dedicados al Barón de Río Branco.

Además de los tratados de límites, se desarrollaron en estos años diversas obras viales a efectos de estrechar los vínculos comerciales. En 1913 se unieron los ferrocarriles de Rivera y Santa Ana do Livramento, y en 1915 se inauguró el puente internacional sobre el Río Cuareim que comunicó Bella Unión con Uruguayana.²⁶

(26) Para este apartado véase especialmente, Raúl Jacob, *Modelo batllista...*, op. cit. El autor hace notar que las trochas de los ferrocarriles en Brasil y Uruguay eran disímiles: 1,10 metros frente a 1,45 metros.

Un puente sobre el río Yaguarón fue inaugurado en 1930. En la época se destacaron los mutuos provechos de estas obras. En el caso de Rivera-Livramento, se indicaban los beneficios para la industria saladeril riograndense, que podía enviar su producción "en tránsito" a Montevideo y recibir el aprovisionamiento de sal, así como para el intercambio regional de otros productos como maderas, yerba, tabaco, etc. El avance de las obras del puerto de Río Grande, sin embargo, hizo naufragar las expectativas que se habían puesto en el proyectado puerto de aguas profundas en La Coronilla (Departamento de Rocha). Otro aspecto a considerar surge de los intereses de los frigoríficos norteamericanos establecidos en la región. De acuerdo con los datos proporcionados por Raúl Jacob, las empresas Swift y Armour, instaladas en Argentina en 1907 y 1909 respectivamente, comenzaron a operar en Uruguay en 1911 y 1917 y luego en Brasil, en Río Grande (1919) y Santa Ana de Livramento (1917). Obtuvieron rebajas en las tarifas ferroviarias (salía lo mismo el flete de Rivera a Montevideo, cuya distancia era de 567 kilómetros, que entre localidades ubicadas a unos 130 kilómetros de la capital) y mejores condiciones en el puerto de Montevideo. Por una ley de 1918, Armour obtuvo el arrendamiento

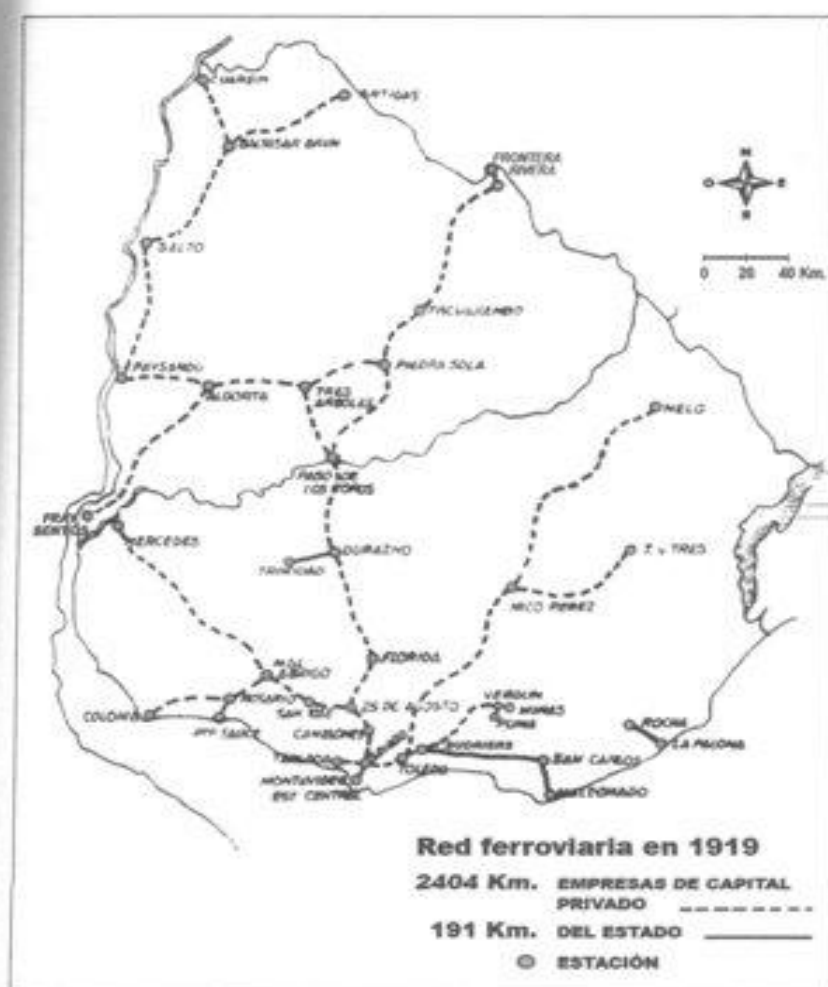


Imagen 12. Red ferroviaria en 1919.

El trazado obedecía a las demandas de los exportadores y a las expectativas de ganancia de las empresas británicas. Se privilegiaba la conexión de la frontera brasileña con el puerto de Montevideo, en detrimento de la conexión transversal del país.

[Mapa elaborado sobre la base de Antonio Baracchini, *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, UdelaR, s.f.]

de un hangar en el puerto a efectos de usarlo como cámara frigorífica y almacenar la carne de exportación de las plantas en Montevideo y Livramento.²⁷ A pesar de las quejas de los operadores brasileños, durante algunos años siguió siendo más conveniente la exportación por Montevideo que por el puerto de Río Grande.

El Uruguay en el mundo

Como se vio más arriba, Uruguay dependía en gran medida de los acontecimientos mundiales. Ya se mencionaron las limitaciones que, desde el punto de vista económico, impusieron las potencias europeas a algunas medidas del reformismo batllista. En cuanto a los mercados para la colocación de los productos o para la adquisición de combustibles y otros insumos, si bien evidenciaban una cierta diversificación (lanas a Bélgica y Francia, carnes a Gran Bretaña, por ejemplo), la dependencia se hacía notar en los vaivenes del comercio mundial y en la nula capacidad de Uruguay para incidir en los precios internacionales. La contratación de empréstitos, imprescindibles para cumplir con los compromisos del presupuesto, así como para financiar varias de las iniciativas proyectadas, también dependía de la situación de las bolsas de valores del exterior. La crisis de 1913 a nivel internacional retrajo el mercado de capitales ante la inminencia de un estallido armado. La Primera Guerra Mundial, si bien favoreció la exportación de productos pecuarios, supuso una restricción importante a las importaciones, muchas de ellas necesarias para la actividad de la incipiente industria. Pese a la acumulación de saldos favorables para Uruguay –que en 1918 llegó a otorgar un crédito a Francia e Inglaterra²⁸–, la disminución de las importaciones tenía efectos negativos tanto en la merma de los ingresos fiscales como en la escasez de las materias primas y combustibles para el desarrollo de las actividades industriales.

Desde el punto de vista diplomático, en este período se destaca la presencia de Uruguay en conferencias internacionales, la postura tomada durante la Primera Guerra Mundial y el creciente acercamiento hacia la esfera de influencia norteamericana. En 1907 se reunió la segunda Conferencia Internacional de Paz en La Haya, con el propósito de profundizar y perfeccionar los acuerdos alcanzados en 1899 respecto al arbitraje entre las naciones. José Batlle y Ordóñez encabezó la delegación uruguaya. En un clima de “paz armada”, los resultados respecto al desarrollo de mecanismos de arbitraje tendientes a posibilitar la resolución pacífica de los conflictos –como la iniciativa presentada por Batlle y Ordóñez en ese sen-

(27) Raúl Jacob, *Modelo batllista...*, op. cit., pp. 55-59.

(28) Véase Benjamín Nahum, *Cuando fuimos ricos... El crédito uruguayo a Inglaterra y Francia en 1918*, Montevideo, E.B.O., 1997.

tido- fueron muy limitados.²⁹ Apenas comenzada la Primera Guerra Mundial, en agosto de 1914 el gobierno decretó la neutralidad, la cual reafirmó al año siguiente, cuando Italia ingresó al conflicto. La incorporación de Estados Unidos a la guerra marcó un cambio de rumbo. Si bien se mantenía la neutralidad, se expresó la solidaridad con el gobierno norteamericano y se le mantuvo el tratamiento de “no beligerante”. Esto no obstaba las diversas manifestaciones de apoyo a Francia que relataba el cónsul a su gobierno: enrolamiento en filas del ejército francés, médicos voluntarios, manifestaciones populares ante las noticias de guerra favorables a Francia, y la declaración del 14 de julio como feriado nacional por ser el Día de la Libertad. Este tipo de adhesión se manifestó también con Italia, proclamándose día feriado el 20 de setiembre y en 1917 con Estados Unidos y la conmemoración del 4 de julio.³⁰

En noviembre de 1914, Uruguay denunció los tratados de comercio con Francia, Gran Bretaña y Alemania, únicos vigentes con países europeos, argumentando la decisión en la posibilidad de celebrar “*nuevos Tratados que armonicen los progresos de las industrias y las nuevas exigencias del intercambio comercial con los intereses del país*”.³¹ Según el comentario del cónsul francés en Montevideo, ello significaba la pérdida de la cláusula de “nación más favorecida” y dejaba en libertad a Uruguay para otorgar beneficios comerciales a países no limítrofes, abriendo el camino para un acercamiento con los Estados Unidos.³² En el fondo, lo que estaba detrás del comentario del diplomático francés era el rechazo a las “exageradas tendencias pan-americanistas” y el temor al estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos en detrimento de los países europeos.

(29) Véase Dante Turcatti, *El equilibrio difícil...*, op. cit., pp. 14-26.

(30) Ley N° 5233 del 12-7-1915 declarando fiesta nacional el 14 de julio y suprimiendo el feriado de *Corpus Christi*. Ley N° 5603 del 19-9-1917 declarando fiesta nacional el 20 de setiembre (en 1915 la ley 5333 de 18-9-1915 había declarado ese día como feriado). El decreto de fecha 18-6-1917 declaró “que ningún país americano que, en defensa de sus derechos, se hallare en estado de guerra con naciones de otros Continentes, será tratado como beligerante”. Una ley promulgada el 1-7-1918 declaró “fiesta nacional el 4 de julio, día de la independencia de la República de los Estados Unidos de Norte América.” (Uruguay, *Registro Nacional de Leyes y Decretos, Año 1915*, Montevideo, Imprenta Diario Oficial, 1916, p. 468, *Año 1917*, Montevideo, Imprenta Diario Oficial, 1918, pp. 439-440 y p. 704; *Año 1918*, Montevideo, Imprenta Nacional, 1919, p. 721.)

(31) Decreto de fecha 10-11-1914, denunciando los tratados de comercio con Inglaterra, Francia y Alemania (únicos vigentes con países europeos). (Uruguay, *Registro Nacional de Leyes y Decretos, Año 1914*, Montevideo, Imprenta Diario Oficial, 1915, pp.549-550.)

(32) Jules Lefáivre a Sr. Delcassé, Ministro de Asuntos Extranjeros en París, fechado en Montevideo, 31-3-1915, transcripto en Benjamín Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de Francia...*, op.cit., pp. 21-24. En el mismo despacho indicaba que la opinión de su “colega británico” era que ese proyecto era “*inaceptable debido a sus exageradas tendencias pan-americanistas*”.

Finalizada la guerra, el Ministro de Relaciones Exteriores, Baltasar Brum, emprendió una misión inédita a diversos países americanos, cuyo punto central fue la visita a los Estados Unidos de América, donde fue recibido por el presidente de ese país. Propuestas como la formación de una Liga Americana con liderazgo norteamericano constituyen claros ejemplos de una política proclive al alineamiento con ese país, parcialmente limitado por el peso que seguía teniendo Europa, especialmente Gran Bretaña, en la adquisición de las exportaciones uruguayas.

La reforma política: cambios institucionales y participación electoral

El batllismo se caracterizó por impulsar un gobierno de partido, centralizando las decisiones político-administrativas en Montevideo. Una vez que concluyó la reforma de los mecanismos para aprobar una nueva Constitución, José Batlle y Ordóñez hizo público en 1913 su proyecto que incluía un Poder Ejecutivo colegiado, integrado por nueve miembros, renovados de a uno cada año. En otras palabras, para que la oposición alcanzara la mayoría debía ganar las elecciones durante cinco años seguidos. Las resistencias fueron inmediatas, no solamente a nivel del Partido Nacional, sino incluso entre sus correligionarios, produciéndose una escisión que dio origen al Partido Colorado "Gral. Fructuoso Rivera" (conocido más comúnmente como "riverismo") encabezado por el senador Pedro Manini Ríos.

Como han destacado Barrán y Nahum, la reforma política no podía disociarse de la reforma económico-social. Las resistencias que había generado el batllismo en los sectores conservadores cruzaban las fronteras político-partidarias. El Partido Nacional, la Unión Cívica y el Partido "Riverista" unieron filas para "frenar" al batllismo en los comicios para la Convención Nacional Constituyente. El sector de José Batlle y Ordóñez era percibido como una amenaza al orden establecido.

Las elecciones se realizaron el 30 de julio de 1916 y participaron

PROPAGANDA ANTI-COLEGIALISTA

"Pueblo. Si el colegiado triunfa quedará suprimido el derecho de propiedad sobre la tierra y destruida la organización de la familia. ¡Votad contra el oficialismo!"

[*"La Democracia"*, 25-7-1916, periódico nacionalista conservador.]

"Esa nueva Constitución suprimirá la libertad, anulará la propiedad, disolverá la familia..."; "el despotismo, el comunismo y el amor libre tendrán, pues, cabida en esa reforma... concediendo la impunidad para el ultraje a Dios, a la patria y al ejército."

[*"Diario del Plata"*, 18-7-1916, periódico conservador.]

[Citas tomadas de José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, Tomo VIII, *La derrota del batllismo, 1916*, Montevideo, E.B.O., 1987, pp. 12-13.]

146.632 personas. Fueron los primeros comicios con voto secreto, habilitación a los analfabetos para ejercer el sufragio e implementación de fórmulas que se aproximaban a un reparto proporcional de los escaños según el caudal electoral. Los resultados se distribuyeron de esta forma: el Batllismo obtuvo el 40,52% de los sufragios, los colorados anticollegialistas el 10,95%, el Partido Nacional el 46,08%, la Unión Cívica el 1,09% y el Partido Socialista el 1,36%. La suma de los partidarios del colegiado (batllistas y socialistas) totalizó el 41,88%, siendo derrotada por los anticollegialistas que reunieron el 58,12%. El contexto regional-cultural influyó en las opciones de los votantes: los colegialistas obtuvieron mayor apoyo en Montevideo que en el Interior. Sin embargo, ello no alcanza para explicar el comportamiento electoral. De acuerdo con Barrán y Nahum, la convocatoria conservadora alcanzó a sectores populares y clases medias rurales y urbanas, entre otros elementos, por el peso de la "divisa" y la tradición, por el temor a los "excesos" del batllismo o el socialismo, por el aumento del costo de vida y la desocupación, o por las marchas y contramarchas del reformismo batllista en lo referente a las garantías al sufragio o la representación de las minorías.³³

Ante los resultados adversos en las elecciones para constituyentes, el Presidente de la República, Feliciano Viera, acusó recibo de la necesidad de "hacer un alto" en las reformas. La Constitución de 1918, fruto de un pacto político entre batllistas y nacionalistas, reflejó esta situación. Incluía cambios importantes en el Poder Ejecutivo, pero no el colegiado propuesto por Batlle sino un Presidente (y los ministerios de Gobierno, Guerra y Marina y Relaciones Exteriores) y un

"UN ALTO EN LA JORNADA"

Manifiesto del Presidente de la República, Feliciano Viera, a la Convención Nacional del Partido Colorado el 12 de agosto de 1916 tras la derrota electoral del batllismo:

"Las avanzadas leyes económicas y sociales sancionadas durante los últimos períodos legislativos, han alarmado a muchos correligionarios y son ellos los que nos han negado su concurso en las elecciones del treinta. Bien señores; no avancemos más en materia de legislación económica y social; conciliemos el capital con el obrero. Hemos marchado bastante a prisa; hagamos un alto en la jornada. No patrocinemos nuevas leyes de esa índole y aun paralicemos aquellas que están en tramitación en el Cuerpo Legislativo, o por lo menos, si se sancionan, que sea con el acuerdo de las partes directamente interesadas".

[*"El Día"*, 12-8-1916. Citado en José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo VIII, *La derrota del batllismo*, 1916, op. cit., p. 94.]

(33) José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, Tomo VIII, *La derrota del batllismo*, op. cit., capítulos 2 y 3.

Consejo Nacional de Administración integrado por nueve miembros correspondientes dos tercios a la mayoría y uno a la minoría, encargado de los llamados fines secundarios del Estado, es decir, enseñanza, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, entre otros. Disponía la creación de consejos autónomos para administrar el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas. Esta Constitución supuso, además, un paso importantísimo en la conformación de la democracia liberal uruguaya: estableció el voto secreto y la representación proporcional, eliminó algunas de las causales de suspensión de la ciudadanía por lo que se acercó al voto universal masculino y dispuso que por ley aprobada por mayoría especial de dos tercios podía extenderse ese derecho a las mujeres. Dicha ley se aprobó en 1932 pero el sufragio femenino recién se hizo efectivo en 1938.

La nueva Constitución dispuso también la separación de la Iglesia del Estado. Se concluía así un largo proceso de secularización que había encontrado en el batllismo uno de sus cultores más radicales. En 1896, con la creación del Arzobispado y dos obispados en los departamentos de Salto y Cerro Largo (Melo) se había llegado a un aparente entendimiento entre la Iglesia Católica y el Estado. Es interesante constatar que entre 1889 y 1908, los censos de Montevideo mostraron una clara disminución del número de personas que se declaraba católica: de un 83% en el primer año, cayó al 63% en el segundo. Diversas medidas dieron cuenta del avance de las políticas anticlericales y secularizadoras. Entre ellas pueden mencionarse el retiro de los crucifijos en los hospitales públicos y asilos (1905-1906); la aprobación de una ley de divorcio que admitía el “mutuo consentimiento” como causal (1907); la eliminación de la enseñanza y la práctica religiosa en las escuelas públicas (1909); la creación de la Asistencia Pública Nacional que quitaba de manos de los católicos ese servicio (1910); el retiro del representante diplomático ante el Vaticano; la supresión de honores oficiales especiales a los símbolos y personas religiosas; o una nueva ley de divorcio que autorizaba la disolución del matrimonio por “la sola voluntad de la mujer” (1913).

En el plano de las libertades individuales, la Constitución incorporó a su texto la abolición de la pena de muerte –que ya había sido suprimida por ley en 1907–, se aumentaron los derechos, deberes y garantías que figuraban en la Carta de 1830 y se dejó establecido que la enumeración no excluía otros inherentes a la persona humana o derivados de la forma republicana de gobierno.

Otra importante transformación establecida en la nueva carta constitucional fue la autonomía de los gobiernos departamentales. La figura del Jefe Político fue sustituida por uno o más Concejos de Administración autónomos de elección popular y las antiguas Juntas Económico-Administrativas se transformaron en Asambleas Representativas, con potestades legislativas a nivel departamental. Aunque

con avances y retrocesos, se inició de esta forma el camino hacia la descentralización del país.

Se abría de esta forma una nueva etapa en la vida republicana del país, que varios autores han coincidido en llamar "república conservadora". Según Barrán y Nahum, el reformismo batllista había sufrido una primera derrota en 1911, cuando las presiones británicas y francesas impidieron el avance de los monopolios del Estado. Un segundo freno fue en 1913-1914, cuando las dificultades financieras impidieron llevar adelante planes de colonización e inversión en obras públicas. En 1916 se produjo un tercer freno, esta vez político, al haber triunfado en las elecciones de constituyentes la convocatoria conservadora. Este episodio, a la vez que limitó las posibilidades de transformación económica y social anunciadas por ese sector del Partido Colorado autoidentificado con la "defensa de los desheredados", afirmó las bases del orden político democrático y liberal.³⁴

Para saber más

- ACEVEDO, Eduardo. *Anales Históricos del Uruguay*. Tomos IV a VI. Montevideo, Barreiro y Ramos, 1934-1936.
- ALVAREZ LENZI, Ricardo; ARANA, Mariano y BOCCHIARDO, Livia. *El Montevideo de la expansión*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.
- BALBIS, Jorge y otros. *El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental/CLAEH, 1985.
- BARRÁN, José Pedro. *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo II. El disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1991.
- BARRÁN, José Pedro y NAHUM, Benjamin. *Historia rural del Uruguay moderno*. Tomos II a VI. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1968-1979.
- . *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1979-1987. 8 tomos.
- BERETTA, Alcides. *El imperio de la voluntad. Una aproximación al rol de la inmigración europea y al espíritu de empresa en el Uruguay de la temprana industrialización. 1875-1930*. Montevideo, Fin de Siglo, 1996.
- BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; TAJAM, Héctor y YAFFÉ, Jaime. *La economía del primer batllismo y los años veinte. Historia económica del Uruguay, Tomo III*, Montevideo, Instituto de Economía / Fin de Siglo, 2005.
- CAETANO, Gerardo. *La República Conservadora. 1916-1929*. (2 vol.). Montevideo, Fin de Siglo, 1992-1993.
- CHASTEEN, John Charles. *Héroes a caballo. Los hermanos Saravia y su frontera insurgente*. Montevideo, Fundación Bank Boston, 2001.

(34) Ibidem, pp. 124-126.

- JACOB, Raúl. *Modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema?* Montevideo, Proyección, 1988.
- *Breve historia de la industria en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, c.1981.
- MANINI RÍOS, Carlos. *Anoche me llamó Batlle*. Montevideo, Imprenta Letras, 1970.
- MENA SEGARRA, C. Enrique. *Aparicio Saravia. Las últimas patriadas*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1977.
- NAHUM, Benjamín. *La creación del Banco de Seguros. Otro caso de intervención diplomática europea en el Uruguay batllista (1911)*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1997. (Serie: Documental, IV).
- *Manual de Historia del Uruguay. Tomo I, 1830-1903 y Tomo II, 1903-1990*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1988 y 1996.
- *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1993.
- *Cuando fuimos ricos... El crédito uruguayo a Inglaterra y Francia en 1918*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1997. (Serie: Escritos de Historia Económica, III).
- *La crisis de 1890*. Tomos 1 a 4. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1998-2000.
- RODRÍGUEZ VILLAMIL, Silvia. *Escenas de la vida cotidiana. La antesala del siglo XX (1890-1910)*, Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental/CLAEH, 2006.
- VANGER, Milton. *José Batlle y Ordóñez. El creador de su época (1902-1907)*, 2ª. ed., Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1992.
- *El país modelo. José Batlle y Ordóñez, 1907-1915*. 2ª. ed. Montevideo, Arca / Ediciones de la Banda Oriental, 1991.
- VAZQUEZ ROMERO, Andrés y REYES ABADIE, Washington. *Crónica General del Uruguay. Vol. IV. El Uruguay del Siglo XX. Tomo I*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.
- TURCATTI, Dante. *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo*. Montevideo, Arca/CLAEH, 1981.
- ZUBILLAGA, Carlos. *Pan y trabajo. Organización sindical, estrategias de lucha y arbitraje estatal en Uruguay (1870-1905)*. Montevideo, Librería de la FHCE, c.1997.
- ZUBILLAGA, Carlos y CAYOTA, Mario. *Cristianos y cambio social en el Uruguay de la modernización (1896-1919)*. Montevideo, CLAEH/Ediciones de la Banda Oriental, 1988.

CAPÍTULO 2

LA REPÚBLICA DEL COMPROMISO. 1919-1933

Ana María Rodríguez Ayçaguer

RESUMEN

La puesta en marcha de la Constitución en 1919 y la aprobación de una compleja legislación electoral que dio garantías al sufragio –aún limitado a los hombres–, abrieron paso a una rápida ampliación de la democracia política, cuyos valores, exaltados y matizados por la enseñanza pública, serían eje central del mensaje celebratorio del Centenario de la Independencia. Sin embargo, el estancamiento del agro –con su correlato de expulsión de mano de obra hacia las ciudades– y un creciente endeudamiento externo, mostraban los límites del modelo agro-exportador, sacudido por la crisis de la primera posguerra y puesto a prueba, con mayor rigor aun, al desencadenarse la Gran Depresión. En el ápice de ésta, la disputa en torno a las medidas para enfrentarla (y detrás de ella, el tratamiento a dar a los intereses de Gran Bretaña, principal mercado de nuestras exportaciones), profundizó las fracturas ya existentes en el seno de los partidos tradicionales y posibilitó entendimientos inter-partidarios: la unión del batllismo y el nacionalismo independiente dio nuevo impulso al estatismo, mientras que los sectores conservadores del Partido Colorado y del Partido Nacional sumaron fuerzas con las principales gremiales empresariales para frenar el nuevo impulso reformista. Esta vez, a diferencia de 1916, el nuevo “alto” tendría lugar fuera de la Constitución, derribándola.

La construcción de la democracia política. El 1º de marzo de 1919 comenzó a regir la nueva Constitución, la segunda en la historia de la República. Ese día –un sábado de carnaval– el batllista Baltasar Brum juró como Presidente de la República ante la Asamblea General, órgano que lo había electo de acuerdo a una de las disposiciones transitorias incluidas en la nueva Constitución. Sería el último Presidente que llegaba al poder por esta vía indirecta; el próximo –el Ing. José Serrato– y los que lo sucedieron, serían elegidos por voto popular. Lo mismo sucedió con la rama colegiada del Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de

Administración. Sus nueve miembros (seis pertenecientes al P. Colorado y tres al P. Nacional), fueron electos de la misma forma, como parte del trabajoso acuerdo político procesado entre los dos grandes partidos tradicionales (y el no menos laborioso alcanzado en la interna de los mismos). De allí en adelante, se iría renovando por tercios en elecciones celebradas cada dos años por voto popular; en ellas el Partido Nacional llegó, en dos oportunidades, a aumentar su participación a cuatro Consejeros, y en 1925, por escasos 3737 votos, alcanzó la victoria, y con ella la Presidencia del Consejo. Fue ésta la expresión máxima de coparticipación: el Consejo Nacional de Administración presidido por el líder nacionalista Luis Alberto de Herrera, y la Presidencia de la República ocupada por el colorado José Serrato.

Según Gerardo Caetano —que ha realizado un sustancial aporte al conocimiento del pensamiento y el accionar de los sectores conservadores¹—, en los años veinte el proceso político uruguayo tuvo dos caras: el afianzamiento de la democracia política y el conservadurismo social; de estas dos caras, señala dicho historiador, la primera es la que, por lo general, se ha elegido recordar. El nuevo régimen constitucional, en efecto, abrió las puertas para la expansión y profundización de la democracia política, mediante la ampliación del electorado, al implantar el voto universal masculino (las mujeres deberían esperar hasta 1938 para ejercer su derecho al sufragio); la representación proporcional en la Cámara de Diputados, que garantiza una equitativa participación tanto del Partido Nacional como de otros partidos menores (Unión Cívica, Partido Socialista y, a partir de 1922, el Partido Comunista); el ingreso del principal partido de oposición al Consejo Nacional de Administración, y las elecciones frecuentes: entre 1919 y 1933 hubo elecciones todos los años a excepción de cuatro.

Todo ello estimuló y acostumbró a los uruguayos a votar. Sin embargo, este proceso de creciente participación político-electoral no hubiera sido posible sin la simultánea construcción de un sistema de garantías al sufragio, de respeto de la voluntad popular, que indujese a los ciudadanos a confiar en el sistema. Para ello resultaron claves las reformas en materia de legislación electoral procesadas en los años 1924 y 1925, que incluyeron la elaboración de un nuevo Registro Cívico, eliminando el sospechado registro anterior; la creación de la Corte Electoral, con participación de los dos grandes partidos tradicionales; y el perfeccionamiento de una compleja legislación electoral destinada a impedir los fraudes y las presiones sobre los electores.²

(1) Gerardo Caetano, *La República Conservadora. 1916-1929*. 2 tomos, Montevideo, Fin de Siglo, 1992-1993.

(2) Andrés Vazquez Romero y Washington Reyes Abadie, *Crónica General del Uruguay. Vol. IV: El Uruguay del Siglo XX. Tomo I*. Montevideo, E.B.O., 1986, pp. 288-290.

Cuadro 1

INTEGRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO (1919-1933)			
Consejo Nacional de Administración			
1919	1921	1923	1925
FELICIANO VIERA	J. BATLLE Y ORDÓÑEZ (1)	JULIO MARÍA SOSA	LUISA. DE HERRERA
Ricardo J. Areco	Juan Campisteguy	Federico Fleurquin (2)	Martín C. Martínez
A. Vásquez Acevedo	Alfonso Lamas	Carlos María Morales	Gabriel Terra
Domingo Arena	Feliciano Viera	Juan Campisteguy	Julio María Sosa
Pedro Cosío	Ricardo J. Areco	Atilio Narancio (3)	Federico Fleurquin
Carlos A. Berro	Alfredo Vásquez Acevedo	Alfonso Lamas	Carlos María Morales
Francisco Soca	Domingo Arena	Feliciano Viera	Juan Campisteguy
Santiago Rivas	Pedro Cosío	Ricardo J. Areco	Atilio Narancio
Martín C. Martínez	Carlos A. Berro	Pedro Aramendía (4)	Alfonso Lamas
1927	1929	1931	1933
LUIS C. CAVIGLIA	BALTASAR BRUM	JUAN P. FABINI	ANTONIO RUBIO
Carlos Ma. Sorín (5)	Victoriano M. Martínez	Tomás Berreta	Andrés F. Puyol (7)
Arturo Lussich	Ismael Cortinas	Alfredo García Morales	Juan P. Fabini
Luis A. de Herrera	Luis C. Caviglia (6)	Baltasar Brum	Tomás Berreta
Martín C. Martínez	Carlos María Sorín	Victoriano M. Martínez	Gustavo Gallinal
Gabriel Terra	Arturo Lussich	Ismael Cortinas	Alfredo García Morales
Julio María Sosa	Luis A. de Herrera	Luis C. Caviglia	Baltasar Brum
Atilio Narancio	Martín C. Martínez	Carlos María Sorín	Victoriano M. Martínez
Carlos María Morales	Gabriel Terra	Arturo Lussich	Ismael Cortinas
Presidentes de la República			
1919-1923	1923-1927	1927-1931	1931-1933
Baltasar Brum	José Serrato	Juan Campisteguy	Gabriel Terra

Aclaraciones: Pertenencia partidaria: en letra redonda, P. Colorado; en **negrita**, P. Nacional. (1) Ausente durante un largo periodo, fue suplido por Julio Ma. Sosa. (2) Por renuncia del titular electo, José Batlle y Ordóñez el 1º/3/1923. (3) Por renuncia del titular electo, Alfredo Furriol. (4) Por fallecimiento del titular, Alfredo Vásquez Acevedo (julio 1923). (5) Por renuncia del titular electo, J. Batlle y Ordóñez. (Batlle presidió el CNA por seis meses y luego renunció; Sorín ingresó al Consejo y Caviglia fue electo Presidente). (6) Sustituido por Tomás Berreta. (7) Por renuncia del titular electo, Andrés Martínez Trueba.

Fuentes: Göran Lindhal, *Batlle. Fundador de la democracia en el Uruguay*. Montevideo, Ed. Arca, 1971, p. 568; y Juan A. Oddone, *Tablas Cronológicas. Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, 1830-1967*. Montevideo, FHC, 1967, pp. 102-121.



Imagen 1. José Batlle y Ordóñez votando. (FHM/CMDF).

Fue en estos años, en efecto, que se procesó la “*doma del poder*”, de la que habló Carlos Real de Azúa. Para este autor, dicho proceso implicó un triple esfuerzo: por regular, vigilar y aun debilitar al Poder Ejecutivo; por descongestionar y descentralizar la gestión estatal, y por efectivizar el ideal de gobierno democrático.³

No fue éste, sin embargo, un camino sin resistencias y sobresaltos. El Partido Colorado, “partido del Estado” –en el gobierno desde 1865– conservaba los reflejos de una larga historia de manipulación de la voluntad popular, que la nueva institucionalidad no hizo desaparecer automáticamente. Durante la presidencia de Baltasar Brum, por ejemplo, se darían algunos incidentes paradigmáticos de esta persistencia de procedimientos ilegítimos. Brum, en un intento de unificar en torno a su persona el fraccionado partido de gobierno –al menos, ese fue su discurso, aunque habría otras interpretaciones posibles de su accionar, visto por algunos de sus contemporáneos como un intento de proyectarse como sucesor de Batlle y Ordóñez–, fundó el efímero “Partido Unión Colorada”, que participó por única vez en las elecciones del 30 de noviembre de 1919. La oposición nacionalista y también sus contrincantes dentro del Partido Colorado, lo acusaron de poner la maquinaria del Estado al servicio de esa apuesta electoral que tuvo, sin embargo, escasa convocatoria (obtuvo 9.151 votos).



Imagen 2. Ing. José Serrato, Presidente de la República entre 1923 y 1927. (Archivo E.B.O.)

(3) Carlos Real De Azúa, “La doma del poder”. *Enciclopedia Uruguaya* N° 44, Montevideo, Arca, 1969.



Imagen 3. Baltasar Brum en su despacho. Durante su presidencia (1919-1923) se inauguró el nuevo régimen constitucional que instauró un Poder Ejecutivo dual: el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración. (Archivo E.B.O.)

No faltaron tampoco las denuncias de fraude; las hubo después de las disputadas elecciones de noviembre de 1922, que terminaron con la victoria del P. Colorado por escasos 7.000 votos (123.000 a 116.000) y la proclamación del Ing. José Serrato como Presidente de la República— y en las de noviembre de 1926, donde el margen entre ambos partidos fue aun más estrecho, motivando una tensa situación al aproximarse la fecha de transmisión del mando y no estar culminado el escrutinio definitivo, que era objetado por los nacionalistas. Mientras se procesaba el conteo de los votos, el Presidente Serrato ordenó el acantonamiento de fuerzas militares en las proximidades de Montevideo, en Los Cerrillos, por lo que dichos sucesos se conocen con el nombre de “*la Cerrillada*”. Carlos Manini Ríos, hijo del dirigente riverista Pedro Manini Ríos, ha relatado minuciosamente aquellas y estas incidencias en sus obras sobre la historia política del período.⁴

El conservadurismo social. El proceso de construcción y afianzamiento del sistema democrático fue acompañado —paradojalmente— de una entonación conservadora. Este conservadurismo social estuvo ambientado por el protagonismo de los grupos de presión empresariales (Federación Rural, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Comercio, Cámara de Industrias, etc.), que se movilizaron con eficacia creciente para demorar —y a veces frenar— la legislación social impulsada por el reformismo, así como oponerse a cualquier medida que significase el avance del Estado sobre la actividad económica o que fuese potencialmente perjudicial para los intereses de dichos grupos.

(4) Cfr. Carlos Manini Ríos, *Una nave en la tormenta; una etapa de transición. 1919-1923*. Montevideo, Letras, 1972; y *La Cerrillada (1923-1927)*, Montevideo, 1973.

Es cierto que en la década del veinte hubo algunas conquistas sociales: comenzó a instrumentarse la ley de pensiones a la vejez (sancionada en febrero de 1919); se aprobaron algunas iniciativas de importancia como las leyes de previsión y de indemnización por accidentes de trabajo (1920); descanso semanal obligatorio (1920), salario mínimo del peón rural (1923) y, en materia de previsión social, la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones para los empleados y obreros del servicio público (1919). Pero también es cierto que en el primer caso, la iniciativa era bastante anterior, así como que otros proyectos fueron rechazados o, simplemente, no fueron siquiera tratados, como el que disponía la participación de obreros y empleados en las utilidades de las empresas del Estado (1923), o el proyecto sobre salario mínimo para el trabajador urbano (1927).

El freno al reformismo –que había tenido como hito clave la derrota de julio de 1916 y el posterior “Alto” de Viera– continuó procesándose en este período en una compleja trama de alianzas y compromisos, tejida tanto dentro de ambos partidos tradicionales, como entre fracciones de diferente partido y similar composición ideológico-social. Así, en el Partido Colorado, el batllismo priorizó la victoria electoral frente al tradicional adversario al precio de continuas negociaciones y compromisos con los restantes “Partidos Colorados”, originados en sucesivas escisiones de entonación conservadora: a la primera de éstas, la del riverismo (P. Colorado “Gral. Fructuoso Rivera”), ocurrida en 1913, se sumaron: en 1919, la del vierismo (P. Colorado Radical), liderado por Feliciano Viera, y en 1926: el sosismo (Partido de la Tradición Colorada, liderado por Julio María Sosa). En 1925 el *vierismo* votó fuera del lema, posibilitando así la victoria nacionalista. Al año siguiente volvería al Partido Colorado y, muy disminuido luego de la muerte de Feliciano Viera en 1927, desaparecería a fines de la década de 1930. Pocos años más tarde, surgiría el grupo “Avanzar”, liderado por Julio César Grauert, de fuerte impregnación marxista, que se ubicaría en el ala izquierda del batllismo.

El Partido Nacional no fue ajeno a este proceso de renovación y división interna, motivado, entre otras razones, por las diferentes posturas ante la agenda económico-social del período, así como por las diversas visiones en torno al rol de co-gobernante que el flamante régimen constitucional le asignaba. Son los años del vertiginoso ascenso del liderazgo de Luis Alberto de Herrera, quien a través de una intensísima actividad, desplegada en actos, reuniones, y giras por el interior, se esforzaba por mantener un contacto personal –o epistolar– con la masa de co-religionarios. Su popularidad en aumento lo llevó a ocupar el cargo de Presidente del Directorio del Partido, y a postularse como candidato a Consejero nacional. Se opusieron a dicha candidatura los llamados “conservadores” (o “principistas”), que apoyaban las candidaturas de Martín C. Martínez y Arturo Lussich (por ello se los llamó también “lussichistas”). El grupo tenía como portavoz al diario “El País”, fundado en 1918 y dirigido por Enrique Rodríguez Larreta y Washington Beltrán

(joven y promisorio legislador, tempranamente desaparecido al recibir un disparo mortal en el curso del duelo que mantuvo con José Batlle y Ordóñez, el 2 de abril de 1920). Quedaban así definidos claramente dos campos: "lussichistas" y "herreristas" (o "demócratas"). A la existencia de estos dos grupos se sumaría luego el radicalismo blanco, liderado por Lorenzo Carnelli, que en 1924 solicitó un lema propio, siendo sus dirigentes expulsados del Partido Nacional. En noviembre de 1926, su voto fuera del lema (obtuvieron 3.844 sufragios) determinó que el P. Nacional perdiera la elección para la Presidencia de la República ante su tradicional adversario por tan solo 1.526 votos. Otro grupo de nacionalistas encabezado por Carlos Quijano, conformaría en 1928 la Agrupación Nacionalista Demócrata Social, con notorias preocupaciones sociales y posiciones claramente antimperialistas.⁵

Como ha señalado Caetano, la renovación y división interna de los dos partidos tradicionales permitió la consolidación del sistema bipartidista y, simultáneamente, dificultó el arraigo de terceras fuerzas. Un ejemplo de ello fue lo sucedido con el intento de fundar un partido conservador. En 1919, numerosas personalidades pertenecientes a los sectores empresariales, decidieron organizar su propio partido político, la "Unión Democrática", que se presentó a las elecciones de noviembre de ese año con una lista encabezada por el Dr. José Irureta Goyena, ideólogo conservador, fundador y primordial inspirador de la Federación Rural. La lista del nuevo partido, que integraban asimismo conocidos empresarios como Ramón Álvarez Lista, Antonio F. Braga, Francisco Piria, Francisco A. Lanza y Julio Mailhos, resultó un contundente

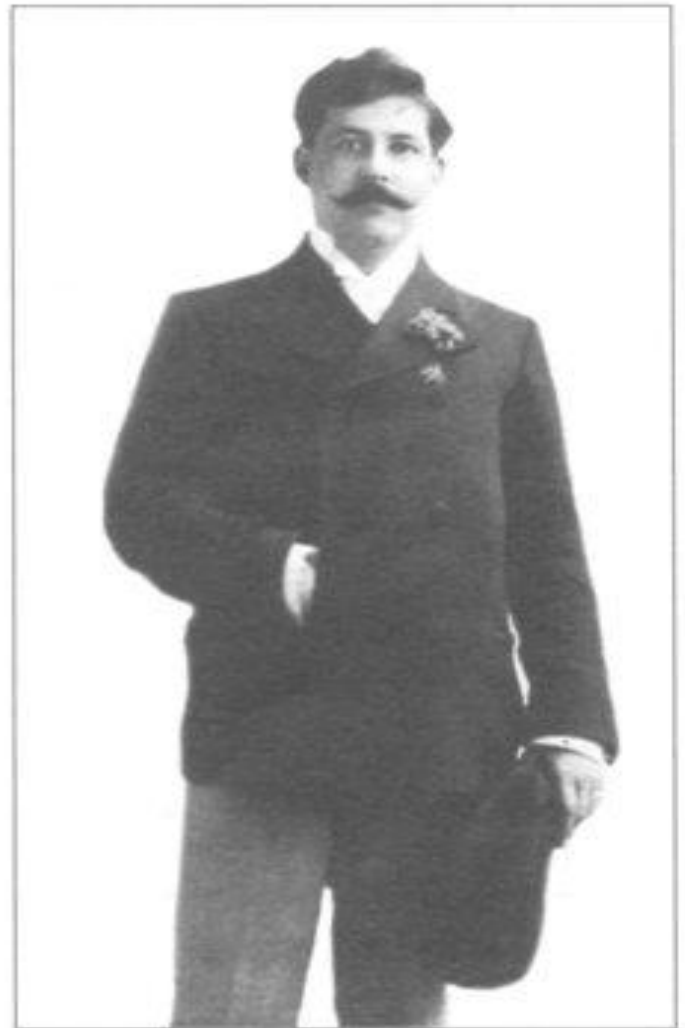


Imagen 4. Luis Alberto de Herrera en su juventud. (Archivo E.B.O.)

(5) Sobre la interna nacionalista del período y, concretamente, el grupo liderado por Carnelli, cfr. Carlos Zubillaga, *Las disidencias del tradicionalismo. El Radicalismo Blanco*. Montevideo, Arca/CLAEH, 1979.

LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y LOS SECTORES CONSERVADORES

Crítica de Luis A. de Herrera a la "Unión Democrática" (1919)

"Ya que algunos respetables comerciantes se empeñan en constituir hogar político, aburridos de su larga soltería cívica, háganlo, en buena hora, recogiendo a los neutrales, a los indiferentes, a los cincuentones que todavía están por elegir novia [...], pero no lleven la confusión a los espíritus desprevenidos de nuestros buenos compañeros, que podrían ser a la vez miembros de la Unión Democrática y del Partido Nacional... Recién apercebidos aquellos respetables comerciantes de que se puede intervenir en política, se reúnen y, solemnemente, se lo notifican al país. A la verdad que ellos, o se levantan muy tarde, o están demasiado absortos en discutir el precio de las facturas."

[*"La Campaña"*, Río Negro, 15/10/1919; *"Del Dr. Luis Alberto de Herrera. El Partido Democrático y el Nacional"*].

Las afinidades ideológico sociales (1925)

"Al terminarse el escrutinio ha resultado lo que tanto deseábamos los colorados independientes, la derrota del batllismo, y ella se ha producido por el triunfo de tu candidatura para la presidencia del Consejo, así que recibe las más sinceras felicitaciones y espero ya que con mi modesto voto a los radicales hemos cooperado al triunfo de Uds., prefiriendo ese triunfo antes que el del funesto batllismo [...]". [Carta del colorado vierista Enrique Escardó Anaya a Luis A. de Herrera, 22/4/1925, en MHN, Archivo Dr. Luis A. de Herrera, carpeta 3641, doc. 8].

[Los textos han sido tomados de: Gerardo Caetano, *La República Conservadora*, Tomo 1, p. 166; y Tomo 2, p. 95, respectivamente]

fracaso (obtuvo 686 votos), cerrándose así el camino a la existencia de un partido conservador en Uruguay. El notorio policlasismo de los partidos tradicionales ofrecía cómodos espacios para la expresión de aquellos intereses, como ya les había advertido –con su habitual ironía– Luis Alberto de Herrera. Dichos espacios harían posible, asimismo, acuerdos y solidaridades supra-partidarias.

No obstante ello, también es cierto que en los años veinte el sistema político uruguayo se caracterizó no solo por el bipartidismo y el protagonismo de los grupos de presión, sino también por la presencia de corrientes ideológicas de proyección mundial, como el socialismo, el comunismo y el catolicismo, aunque por entonces las mismas convocaran adhesiones muy minoritarias: en las elecciones presidenciales de noviembre de 1922, en las que participaron las tres corrientes, mientras el P. Colorado obtuvo el 50,05% de los sufragios y el P. Nacional el 47,12%, la expresión electoral de las tres tendencias –los anarquistas no votaban– sumó un 2,82% (P. Socialista 0,40%, P. Comunista 1,29% y Partido Católico 1,13%). El mejor desempeño electoral de los "partidos de ideas" durante el período, el del Partido Comunista en 1926, fue de apenas 3.775 votos (1,31%). Su presencia, no obstante, potenció el temor conservador, exacerbado por un agitado contexto internacional y regional.

Como ha señalado José Pedro Barrán en su trabajo sobre los conservadores uruguayos, el reformismo primero, y la revolución rusa de 1917, después, "tor-

naron más fuertes los miedos conservadores pues el enemigo ya no tenía nada de imaginario ni lejano".⁶ El año 1919 resultaría clave en ese sentido: a los sucesos revolucionarios de Europa –revolución de los espartaquistas en Alemania y de Bela Kun en Hungría– se sumó, en enero de 1919, la conmoción provocada por los cruentos enfrentamientos de la “Semana Trágica” de Buenos Aires. En medio de este clima inquietante, una fuerte agitación sindical en Montevideo aportó mayor espesor al temor de los sectores conservadores. A ello se sumaría, en 1921, el surgimiento del Partido Comunista como resultado de la división del P. Socialista en el marco de las repercusiones de la revolución bolchevique en el movimiento socialista mundial.

Si bien la izquierda uruguaya era minoritaria y se encontraba dividida y enfrentada entre sí, su influencia en el movimiento sindical y su ruidosa militancia en campañas de solidaridad internacional –como la llevada adelante en defensa de Sacco y Vanzetti, los obreros anarquistas procesados y finalmente ejecutados en Estados Unidos el 23 de agosto de 1927– alimentaron el disgusto de los sectores conservadores. También suscitaban ácidos comentarios de algunos representantes diplomáticos extranjeros, que observaban con asombro la “permisividad” del gobierno uruguayo frente a las actividades comunistas, que gozaban de estatus legal.

Cabe agregar que por esos años tuvo lugar, a ambos lados del Río de la Plata, la actuación de los llamados “anarquistas expropiadores” –entre ellos el legendario Miguel Arcángelo Roscigno– que protagonizaron en nuestro país el sangriento asalto al Cambio Messina (1928) y años más tarde, la novelesca fuga del Penal de Punta Carretas por la Carbonería del Buen Trato (1931). Sus acciones –que han sido narradas en la película “Ácratas” de Virginia Martínez– fueron cubiertas con gran sensacionalismo por la prensa grande, pretextando el reclamo (y a veces, los procedimientos) de mano dura contra el movimiento sindical y la izquierda.⁷

En ese contexto, algunos conservadores miraron hacia Europa –no solo la izquierda se nutriría de “ideologías foráneas”– contemplando con entusiasmo el movimiento liderado en Italia por Mussolini, que prometía progreso “dentro del orden” (léase: frenar el comunismo). Fue así como el fascismo contó con simpatizantes en el seno de los sectores conservadores de ambos partidos tradicionales: en el riverismo, el sosismo y el vierismo en el Partido Colorado, y en el herrerismo, en el Partido Nacional.⁸

(6) José Pedro Barrán, *Los conservadores uruguayos (1870-1933)*, Montevideo, E.B.O., 2004, p. 77.

(7) Cfr. Salvador Neves y Alejandro Pérez Couture, *Pólvora y tinta. Andanzas de bandoleros anarquistas*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 1993.

(8) Cfr. Gerardo Caetano, “Las resonancias del primer fascismo en el Uruguay (1922-1929/30)”, en *Revista de la Biblioteca Nacional*. Montevideo, mayo 1987, pp. 13-36.

naron más fuertes los miedos conservadores pues el enemigo ya no tenía nada de imaginario ni lejano".⁶ El año 1919 resultaría clave en ese sentido: a los sucesos revolucionarios de Europa –revolución de los espartaquistas en Alemania y de Bela Kun en Hungría– se sumó, en enero de 1919, la conmoción provocada por los cruentos enfrentamientos de la “Semana Trágica” de Buenos Aires. En medio de este clima inquietante, una fuerte agitación sindical en Montevideo aportó mayor espesor al temor de los sectores conservadores. A ello se sumaría, en 1921, el surgimiento del Partido Comunista como resultado de la división del P. Socialista en el marco de las repercusiones de la revolución bolchevique en el movimiento socialista mundial.

Si bien la izquierda uruguaya era minoritaria y se encontraba dividida y enfrentada entre sí, su influencia en el movimiento sindical y su ruidosa militancia en campañas de solidaridad internacional –como la llevada adelante en defensa de Sacco y Vanzetti, los obreros anarquistas procesados y finalmente ejecutados en Estados Unidos el 23 de agosto de 1927– alimentaron el disgusto de los sectores conservadores. También suscitaban ácidos comentarios de algunos representantes diplomáticos extranjeros, que observaban con asombro la “permisividad” del gobierno uruguayo frente a las actividades comunistas, que gozaban de estatus legal.

Cabe agregar que por esos años tuvo lugar, a ambos lados del Río de la Plata, la actuación de los llamados “anarquistas expropiadores” –entre ellos el legendario Miguel Arcángelo Roscigno– que protagonizaron en nuestro país el sangriento asalto al Cambio Messina (1928) y años más tarde, la novelesca fuga del Penal de Punta Carretas por la Carbonería del Buen Trato (1931). Sus acciones –que han sido narradas en la película “*Ácratas*” de Virginia Martínez– fueron cubiertas con gran sensacionalismo por la prensa grande, pretextando el reclamo (y a veces, los procedimientos) de mano dura contra el movimiento sindical y la izquierda.⁷

En ese contexto, algunos conservadores miraron hacia Europa –no solo la izquierda se nutriría de “ideologías foráneas”– contemplando con entusiasmo el movimiento liderado en Italia por Mussolini, que prometía progreso “dentro del orden” (léase: frenar el comunismo). Fue así como el fascismo contó con simpatizantes en el seno de los sectores conservadores de ambos partidos tradicionales: en el riverismo, el sosismo y el vierismo en el Partido Colorado, y en el herrerismo, en el Partido Nacional.⁸

(6) José Pedro Barrán, *Los conservadores uruguayos (1870-1933)*, Montevideo, E.B.O., 2004, p. 77.

(7) Cfr. Salvador Neves y Alejandro Pérez Couture, *Pólvora y tinta. Andanzas de bandoleros anarquistas*, Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 1993.

(8) Cfr. Gerardo Caetano, “Las resonancias del primer fascismo en el Uruguay (1922-1929/30)”, en *Revista de la Biblioteca Nacional*, Montevideo, mayo 1987, pp. 13-36.



Imagen 5. Afiche del Partido Comunista uruguayo utilizado durante la campaña electoral de 1926. Esta imagen, que se difunde por primera vez, se encuentra anexa al informe enviado al Departamento de Estado por el Ministro de Estados Unidos en Montevideo, U. Grant Smith, el 30 de noviembre de 1925. En dicho informe el diplomático señalaba: *"Estoy firmemente convencido que he visto un idéntico poster bolchevique en Europa Central, probablemente en Hungría..."*. [National Archives, Washington D.C.]

Por último, un elemento a tener en cuenta al considerar la estrategia conservadora, es el factor militar. El batllismo se había distanciado del ejército, en la medida que su particular forma de nacionalismo —impregnado de cosmopolitismo— no ambientaba el culto del tradicionalismo y el patriotismo, tan caros a la institución militar. No contribuyó a mejorar dichas relaciones la posición contraria mantenida por José Batlle y Ordóñez y su partido en torno al proyecto de servicio militar obligatorio presentado en 1923 por el Presidente Serrato y su Ministro de Guerra, el Coronel Roberto Riverós. El batllismo se opuso tenazmente a la iniciativa que era, en los hechos, una propuesta de servicio militar bastante atenuada en duración e intensidad. El proyecto no contó con respaldo popular y terminó siendo retirado del parlamento por Serrato; Herrera, que al principio lo había acompañado, terminó por restarle su apoyo ante la firme resistencia popular, incluida la de sus correligionarios. Era un secreto a voces que la mayor parte de los oficiales tenían simpatías por los sectores conservadores del Partido Colorado y muy excepcionalmente, por el Partido Nacional. Las investigadoras Mónica Maronna e Yvette Trochon, así como Carlos Manini Ríos, en sus trabajos sobre el período, dan cuenta de numerosas circunstancias en las que el factor militar pesó en el acontecer político, lo que

permite relativizar la tantas veces esgrimida prescindencia política de las fuerzas armadas uruguayas durante la primera mitad del siglo XX.

Uruguay en el escenario internacional. En la primera posguerra, la orientación de la política exterior del Uruguay continuó la línea esbozada durante el primer batllismo: el “equilibrio difícil” entre sus dos grandes vecinos –en la feliz expresión de Dante Turcatti⁹– estuvo facilitado por una mejoría en las complejas relaciones con Argentina. No obstante ello, como hemos señalado en trabajos anteriores, la elección de Estados Unidos como “escudo protector”, determinada en gran medida por dichas tensiones con el gran país vecino, se mantuvo durante este período, evidenciándose en la entusiasta colaboración con el sistema panamericano y con las autoridades de Washington, y en el apoyo a la política exterior estadounidense. No obstante ello, la intervención militar de Estados Unidos en Nicaragua en 1927 contra las fuerzas comandadas por el Gral. Augusto César Sandino –sobre la que el gobierno uruguayo no emitió pronunciamiento alguno– generó algunos señalamientos críticos desde el batllismo (Enrique Rodríguez Fabregat, Baltasar Brum), en momentos en que llegaba a su climax el sentimiento antiimperialista en América Latina.

En el ámbito panamericano Uruguay continuó impulsando el arbitraje obligatorio como fórmula de solución de controversias y apostó fuertemente a la protección que el derecho internacional podía ofrecer a un país pequeño y débil como el nuestro.

Dicha orientación tuvo un nuevo y más amplio escenario para proyectarse cuando, al firmarse el Tratado de Paz entre las Potencias Aliadas y Alemania, el 28 de junio de 1919, se cree la Liga (o Sociedad) de Naciones. Uruguay, signatario del tratado, fue miembro iniciador del organismo internacional que tendría su sede en Ginebra. En él le cupo una actuación en cierto modo destacada, si pensamos en su pequeñez territorial y su escasísimo peso relativo en la política internacional: formó parte del Consejo de la Liga, como miembro no permanente, entre 1922 y 1926; y su representante Alberto Guani presidió el Consejo en marzo de 1924 y junio de 1926, actuando asimismo como Presidente de la Asamblea Anual de 1927.¹⁰

La actuación uruguaya en la Liga, ensalzada desde el oficialismo colorado como un logro fundamental en la dirección de “poner al país en el mundo” –planteo en sintonía con el referido cosmopolitismo que caracterizara al batllismo– fue, en ocasiones, criticada fuertemente desde tiendas opositoras –por Carlos Quijano,

(9) Dante Turcatti, *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo*. Montevideo, Arca/CLAEH, 1981.

(10) Cfr. base de datos sobre la Liga de Naciones, en: <http://www.indiana.edu/league/>.

por ejemplo— señalándose la casi indeclinable sintonía entre las posiciones uruguayas en Ginebra y la orientación de la política exterior de las grandes potencias, en especial de Gran Bretaña.¹¹

La economía uruguaya en los años veinte: la crisis antes de la Crisis. A fines de la década del veinte —señalan Gerardo Caetano y Raúl Jacob— la economía y la sociedad uruguaya estaban “*de espaldas al precipicio*”.¹² Para comprender lo que esta afirmación implica debemos tener en cuenta —como señalan M. Bertino, R. Bertoni, H. Tajam y J. Yaffé¹³, en su análisis de la economía uruguaya en los años veinte— que la Primera Guerra Mundial marcó el fin de la hegemonía británica en el mundo, y que la economía de Estados Unidos —la nueva potencia hegemónica— no ofrecía las mismas posibilidades de complementariedad con las economías latinoamericanas y, en particular, con la uruguaya: Estados Unidos era también productor de productos primarios, como la carne. Como advierten los referidos autores, el modelo de inserción externa procesado por Uruguay desde el último cuarto del siglo XIX, basado en la exportación de productos del agro, se vio socavado por estos cambios en la economía mundial, así como por factores internos, como el estancamiento del sector agropecuario, incapaz de transformaciones tecnológicas que permitieran una inserción diferente.

El país caminaba hacia el precipicio y al parecer, lo hacía sin demasiada conciencia. Los amenazantes nubarrones de la crisis de posguerra (1920-1921), cuyos efectos se hicieron sentir también en Uruguay (fuerte caída en los precios internacionales de nuestras exportaciones —en especial, el de la lana—, descenso de la faena frigorífica con su secuela de desocupación, descenso de los salarios), fueron rápidamente aventados ante los primeros síntomas de recuperación y la vuelta del país a la senda del crecimiento. Entre 1922 y 1930 la economía uruguaya creció a una tasa de 6,6% acumulativo anual. Este crecimiento, sin embargo, tuvo características diferentes al procesado en la década anterior. Los precios de nuestros productos exportables, que habían sufrido un sustancial incremento durante el conflicto mundial, experimentaron en la posguerra un marcado descenso. Simultá-

(11) Gerardo Caetano y José Pedro Rilla, *El joven Quijano (1900-1933). Izquierda nacional y conciencia crítica*, Montevideo, E.B.O., 1986, p. 57.

(12) Gerardo Caetano y Raúl Jacob, *El nacimiento del terrismo, Tomo I (1930-1933)*. Montevideo, E.B.O., 1989, Capítulo I (pp. 15-28). Por su parte, Raúl Jacob, en trabajos anteriores destinados a analizar los antecedentes y consecuencias de la crisis de 1929 en Uruguay, ofrece abundante información que abona esa afirmación.

(13) Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé, *La economía del primer batllismo y los años veinte. Auge y crisis del modelo agroexportador (1911-1930)*. Historia Económica del Uruguay, Tomo III. Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración-Editorial Fin de Siglo, 2005.

neamente, creció la demanda de bienes que no podía ser abastecida por la producción nacional (entre ellos los derivados del petróleo, al compás del acelerado desarrollo del parque automotor), incrementando así sustancialmente el volumen y el monto de nuestras importaciones. A pesar de que el saldo de la balanza comercial, compensado por un aumento en los volúmenes exportados, fue favorable en casi todo el período –con excepción de los años 1921 y 1922– no sucedió lo mismo con la balanza de pagos (saldo del intercambio de bienes y servicios con el exterior). Durante la mayor parte de la década el monto de las divisas necesarias para cubrir los servicios de la deuda externa (intereses y amortizaciones) y las remesas al extranjero por diversos conceptos (remesas de inmigrantes, ganancias de empresas extranjeras, etc.), fue mayor que el monto de las divisas que ingresaron al país por concepto de exportaciones y servicios varios (turismo, etc.).



Imagen 6. Rambla de Carrasco a comienzos de los años veinte, con abundantes automóviles. (FHM/CMDF) Los primeros autos importados fueron de origen mayoritariamente europeo, pero rápidamente la industria automotora estadounidense se impuso y ya en 1919 el 60% del parque automotor era de este origen. Entre 1919 y 1930 se importaron más de 67.000 automóviles, y en 1930, el 82,5 % del monto de los automotores y sus repuestos importados por el Uruguay eran de origen norteamericano. A este gran desarrollo contribuyó la expansión de la red vial, promovida con empréstitos norteamericanos.

Para compensar la balanza de pagos se podía hacer dos cosas: recurrir al concurso del capital extranjero –cuando esto era posible– o utilizar las reservas existentes. De hecho, el endeudamiento público creció notablemente. Entre 1920 y 1932 la emisión total de deuda pública uruguaya alcanzó los 122,5 millones de pesos.

Pero no todo fue deuda externa: el 57 % fue deuda interna. En este sentido, las interpretaciones historiográficas que han planteado, para explicar el endeudamiento externo, la hipótesis de la resistencia del capital local a “financiar” el proyecto reformista, son parcialmente cuestionadas por los investigadores que venimos siguiendo (Bertino *et alii*), según los cuales la evidencia demostraría que el capital local “*más que adoptar una constante negativa a concurrir al financiamiento del Estado, adoptó una actitud racional ante las necesidades financieras del mismo: invirtió en deuda pública en función de las expectativas de rentabilidad que ofrecía con relación a otras alternativas de inversión*”.¹⁴

El endeudamiento estaba marcando las debilidades del modelo de inserción internacional del Uruguay. Simultáneamente, y en estrecha relación con lo anterior, se asiste en la década del veinte al inicio de un cambio estructural de la economía uruguaya, signado por la participación decreciente del sector agropecuario en el producto, el mantenimiento en similares niveles de la industria y la agricultura, y el incremento del resto de las actividades económicas (construcción, servicios), cuya contribución al PBI trepó del 24% al 37%¹⁵. De acuerdo con los referidos autores, la década del veinte constituye un período de transición entre la crisis del modelo agroexportador –iniciada a partir de 1913– y la configuración plena de otro modelo basado en el desarrollo industrial, que ya puede percibirse en 1943.

El segundo impulso reformista. Raúl Jacob llamó la atención sobre la existencia de un segundo impulso reformista, cuyos primeros indicios son perceptibles ya a mediados de la década del veinte y que haría eclosión con mayor fuerza, a partir de 1928. Este nuevo empuje se habría visto favorecido por la toma de conciencia, en determinados sectores del espectro político, en torno a las consecuencias negativas que se derivaban de la presencia de intereses económicos extranjeros en sectores estratégicos de la economía del país; así como de otras preocupantes señales del desempeño de la economía. A esta toma de conciencia se agregaría la llegada al primer plano de la política de un grupo de jóvenes batllistas –los más destacados, Luis Batlle Berres, Pablo y Agustín Minelli, Juan Francisco Guichón, Justino Zavala Muniz, Edmundo Castillo– que encabezan una reflexión crítica sobre el proyecto batllista, haciendo hincapié en lo que aún faltaba por hacer.

(14) Bertino y otros, cit., p. 361.

(15) *Ibid*, p. 77.

Ya desde 1925 el batllismo había dado indicios de un renacer del “inquietismo” pero en 1929 tiene en sus manos puestos claves para impulsar algunas de sus propuestas reformistas: el Ministerio de Hacienda, ocupado por Javier Mendivil, y el de Industrias, Trabajo y Comunicaciones, a cuyo frente está Edmundo Castillo. Desde ambas carteras arremeterá contra los estancieros (propuesta de que el Estado intervenga como comprador y arrendador de tierras) y el capital extranjero (proyecto de refinería con participación estatal, proyecto de propiedad nacional de yacimientos de hidrocarburos). De todas aquellas iniciativas, la que tendría mayor repercusión en la larga duración y levantaría la más fuerte oposición —reuniendo en su contra a las “fuerzas vivas” nacionales y a los intereses extranjeros— fue el proyecto de construcción de una refinería estatal de petróleo, presentado al Consejo Nacional de Administración en agosto de 1929 por el Ministro E. Castillo.

El proyecto, que impulsaba la participación del Estado en una esfera de la economía dominada por la presencia de las compañías petroleras estadounidenses (la Standard Oil de N. Jersey, a través de su filial la West India Oil Co. y la anglo-holandesa Shell Mex), había sido elaborado en base a la información y los consejos suministrados al Ministro Castillo por el Director General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de Argentina, Gral. Enrique Mosconi, enfrascado por ese entonces en un duro enfrentamiento con los trusts petroleros.

El proyecto de refinería estatal, aprobado por el Consejo en agosto de 1929 (con el voto en contra de los Consejeros nacionalistas A. Lussich, M.C. Martínez y L. A. de Herrera), fue vetado por el Presidente Campisteguy, que se hizo eco de la fuerte oposición despertada por la iniciativa

EL PROYECTO DE REFINERÍA ESTATAL Y EL ASESORAMIENTO DE YPF (1929)

El 10 de agosto de 1929 el Ministro de Industrias, Trabajo y Comunicaciones, Edmundo Castillo, escribió al Director de la empresa petrolera estatal argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), General Enrique Mosconi: *“... Tanto el señor Goslino como yo hemos encontrado insuperable el informe que tuvo a bien preparar a mi pedido y para nuestro uso. No se me escapa que Ud., además de pericia, ha puesto en él toda su buena voluntad. Excuso decirle cuán obligado me siento por ello. [...] Estoy seguro de no excederme en el elogio al decir que la colaboración del Gobierno argentino, para que mi país se libere de la dependencia extranjera para el abastecimiento de combustibles, armoniza con la obra de los próceres de Mayo, que lucharon por la soberanía de su tierra y la de los pueblos hermanos. [...] Yo no sé si mi proyecto tendrá éxito en las Cámaras, porque aun cuando parezca imposible, hay quienes lo combaten [...]. Creo que en definitiva será cuestión de tiempo, pero tengo el placer de asegurarle, que en cualquier caso yo sabré dejar constancia, si la obra llega a realizarse, de la parte que Ud. ha tenido en ella”*.

[En: Enrique Mosconi, *El petróleo argentino*, Bs. As., Agepe, 1958, p. 227]

en los sectores empresariales; el batllismo no obtuvo los votos necesarios en el Consejo para levantar el veto. El fracaso de la iniciativa no fue sinónimo de su abandono; por el contrario, el batllismo introduciría en el parlamento una iniciativa más radical aun: la construcción de una refinería totalmente estatal. Mientras tanto, desde el espacio editorial de "El Día", Luis Batlle Berres realizaba una persistente campaña de denuncia de los trusts petroleros y de apoyo a las iniciativas del batllismo en materia de política energética.¹⁶

La movilización conservadora. Ante los intentos del reformismo por superar el bloqueo de sus propuestas —señala Caetano— la oposición conservadora multiplicó rápidamente su movilización política, experimentando una radicalización de sus posturas. Su eficacia organizativa se vio favorecida por la creciente integración

MANIFIESTO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA ECONÓMICA (MAYO 1929)

"Al País".

"...Las orientaciones que se propone seguir [el Comité de Vigilancia Económica] son de vigilancia y defensa como fin; de lucha indeclinable y optimista como medio, dentro del concepto de que la propia existencia exige un cuidado propio y que el derecho cuyo ejercicio se libra a manos extrañas, conforma una abdicación que lleva a la esclavitud. Y en el camino de ser esclavizadas van las clases laboriosas del país, especialmente la clase ganadera, amenazada de total liquidación por el fanatismo reformista [...]. Rompiendo imprudentemente el orden de relación, anticipando las mejoras sociales a las posibilidades económicas en que ella deben fundarse, surgen a cada instante proyectos gubernativos y parlamentarios [...] que intentan repartir lo que no existe [...]; leyes de salario mínimo para que por la magia de su imperio, el trabajo tenga una retribución superior [...] a sus mismos rendimientos [...]; leyes para disolver la herencia, que disuelven también los principios que organizan y protegen el hogar; leyes para imponer la división de la tierra y lanzar al país por el abismo de su desvalorización violenta; y todo ello con la pretensión de crear otra vida al amparo de ese programa de muerte; de cambiar de un día para otro las formas de producción, de propiciar optimismos creadores de riqueza; de sacar del incógnito, de la penumbra ensayista, la luz del nuevo día. [...]"

[Los integrantes de las clases laboriosas], con la divisa de su fe política integralmente a salvo, deben aprender a conciliar su fidelidad partidaria con sus intereses de clase, para unir con su voto consagratorio, solamente a los hombres del respectivo credo político que, a la vez, ofrezcan la garantía de compartir y defender sin desmayos su orientación económica [...]. Los políticos, podrán decir otra cosa; los hombres de trabajo dicen esto". [Revista de la Federación Rural, N° 124, mayo 1929; citado en: Gerardo Caetano, "Las fuerzas conservadoras en el camino de la dictadura. El golpe de Estado de Terra", Cuadernos del CLAEH, N° 28, Montevideo, abril de 1983]

(16) Alfonso Labraga, Mario Núñez, Cristina Pintos, Ana María Rodríguez y Esther Ruiz, "El Nacionalismo petrolero argentino de la década del 20 y su influencia en el surgimiento de ANCAP", en *Hoy es Historia*, N°2, Montevideo, 1984, pp. 35-50; y Raúl Jacob, *Inversiones extranjeras y petróleo: la crisis de 1929 en Uruguay*, Montevideo, F.C.U., 1979.

entre las diferentes actividades económicas y, consecuentemente, entre sus principales dirigentes (estancieros, industriales, comerciantes, banqueros), así como por la vinculación cada vez más estrecha entre los grupos de presión empresariales y los partidos políticos de derecha. El éxito obtenido en movilizaciones conjuntas señaló el camino de la necesaria institucionalización del frente conservador. Después de numerosas instancias previas, y a impulso de la Federación Rural, en setiembre de 1929 se crea el Comité de Vigilancia Económica, rápidamente bautizado como "Comité del Vintén" por el reformismo batllista. El Comité se constituyó en la gran herramienta de presión político-gremial, representativa de los grupos dominantes y liderada por la Federación Rural. Su programa: oponerse a los "aprendices de brujo" y al "inquietismo" —expresiones utilizadas en la época por los sectores conservadores para aludir al reformismo batllista y sus propuestas—; enfrentar el estatismo, el "burocratismo", los nuevos impuestos, el trust frigorífico (enemigo declarado de los estancieros) y luchar contra la "inmigración indeseable". De ahí en adelante el enfrentamiento con el reformismo no haría más que crecer.

El 20 de octubre de 1929 moría José Batlle y Ordóñez y el batllismo debería hacer frente a la ofensiva conservadora en medio de una soterrada (y a veces no tanto) lucha por la sucesión.

Era el fin de los años veinte y Uruguay se aprestaba a conmemorar el Centenario de su Independencia. Los tiempos y la forma en que escogió hacerlo, nos hablan sobre algunos rasgos de la sociedad uruguaya de entonces.

Construyendo un nuevo "relato de los orígenes". En 1923 el parlamento uruguayo debatió en torno a qué fecha debía ser escogida para celebrar el centenario de la Independencia nacional. La discusión se polarizó en torno a dos fechas: la primera, el 25 de agosto de 1825 (Declaratoria de la Independencia), fue la fecha "blanca", ya que apuntaba a reivindicar la gesta encabezada por Juan Antonio Lavalleja, y "nacionalista" en sentido amplio, en tanto aludía a una ley fundamental aprobada por la Sala de Representantes de la Provincia Oriental. La segunda, el 18 de julio de 1830, fue la elegida por el batllismo: era el aniversario de la jura de la primera Constitución y el año en que asumió el mando el primer Presidente de la República, el colorado Fructuoso Rivera. El debate —del que surgirían finalmente dos festejos, en 1925 y 1930— ha sido frecuentemente mencionado como singularidad uruguaya y como ejemplo de las dificultades planteadas a la "construcción de la nación", por la forma en que Uruguay conquistó su independencia en 1828, con la Convención Preliminar de Paz entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio de Brasil, celebrada con la mediación británica. Sin embargo, éste parece ser solo un ejemplo de lo que el historiador Eric Hobsbawm ha llamado "*invención de la tradición*", observable en todas las comunidades en proceso de construcción nacional y que, en cada caso, está fuertemente vinculado a determi-

LA LUCHA POR EL PASADO

“¿Cuándo ha llegado el momento para que una comunidad decida conmemorar su aniversario? Generalmente se asume como una verdad indiscutible que las conmemoraciones son simples accidentes del calendario, y que éste es la verdadera autoridad que indica el momento de realizar la puesta en escena de esa ‘recordación en común’ que está en el sentido de la palabra. Nadie puede adelantar la fecha de un aniversario, como tampoco atrasarla a gusto: simplemente estos ‘ocurren’ y cuando llega el momento solo es necesario poner en orden el programa de festejos porque el resto viene por añadidura. Pero esta idea no da cuenta de algunos hechos que pueden parecer anómalos; así las razones por las que algunos aniversarios son recordados y otros no lo son, o que esa selección varíe con el tiempo y hoy celebra acontecimientos antes ‘olvidados’. [...] Esta movilidad temporal puede explicarse si se acepta que las conmemoraciones no ocurren sino que se instituyen, es decir que la comunidad las crea en momentos determinados y por razones muy precisas [...]. En este trabajo se pretende mostrar una sociedad que pasó de imaginarse condenada a la guerra civil permanente, a una sociedad que debía ver cómo compartían el poder los partidos que antes eran enemigos acérrimos. Esta situación obligó a una reconstrucción profunda de las prácticas políticas [...] y a una reinterpretación del pasado que permitiera construir una tradición de coexistencia política, y a la vez que construyera una ‘identidad común’ a los grupos que ahora compartían el poder. Estas transacciones de procedimiento no eliminaron las diferencias profundas entre proyectos políticos que recorrían la sociedad. El final de la Gran Guerra había traído muchas novedades; todas ellas parecían facilitar la difusión de las posiciones conservadoras en la sociedad uruguaya y acorralar cada vez más al reformismo batllista. Por esa razón la construcción del pasado tuvo un marcado carácter conservador y pretendió instituir su visión de la nación por medio de una gran conmemoración, a la que llamó el “Centenario nacional” y que fijó para el 25 de agosto de 1925. Por su parte el reformismo levantó su propuesta que involucraba otro proyecto: el “Centenario de la Constitución” el 18 de julio de 1930. Como ocurre en el relato de la Historia Nacional, de su conflicto surgió una visión consensuada que ha perdurado largamente en la memoria social, pero a cambio de olvidar el conflicto de proyectos que le dio origen. [...]”. [Carlos Demasi, *La lucha por el pasado*, Montevideo, Trilce, 2004, pp.7 y 17].

nantes del presente de la sociedad en cuestión. En el caso uruguayo, el historiador Carlos Demasi ha defendido la hipótesis de que en el “debate del Centenario” aflora un nuevo “relato de los orígenes”, estrechamente asociado a la nueva situación institucional inaugurada en 1919.

En el año 1923 también tuvo lugar otro hecho de relevancia en la construcción de la conciencia histórica uruguaya: la inauguración del monumento a José Artigas en la Plaza Independencia, el último día del mes de febrero. Como ha señalado Ana Frega, la “construcción monumental” del héroe estuvo atada al dilatado proceso de reivindicación de su figura.

El Presidente Brum eligió finalizar su mandato con ese último evento oficial, y en su discurso –que asoció la propuesta social del reformismo con el proyecto artiguista– explicitaba lo que la historiografía analizaría luego con mayor deteni-

miento: la época de la leyenda negra había terminado, era la hora de la apotheosis artiguista.

En la primera de las celebraciones del Centenario, la realizada el 25 de agosto de 1925, tuvo lugar otro hecho cargado de simbolismo: la inauguración del Palacio Legislativo, verdadero templo laico destinado a servir el culto de los valores democráticos y sin duda la incorporación arquitectónica más significativa de las realizadas en el marco de los festejos del Centenario.

Las mencionadas no fueron las únicas huellas artísticas y arquitectónicas que se incorporarían a la ciudad capital en el marco de los festejos patrios. Las arquitectas Susana Ántola y Cecilia Ponte destacan la significación de "la construcción espacial e iconográfica del imaginario nacional en el Montevideo del Centenario". Entre sus componentes fundamentales señalan la inauguración del monumento al Gaucho, el 31 de diciembre de 1927, un homenaje promovido por la Federación Rural del Uruguay; y el Obelisco a los Constituyentes de 1930, cuya construcción fue concebida en el marco de las celebraciones del Centenario, pero se inauguraría tardíamente en 1938.¹⁷

Caetano ha destacado el signo de apuesta al futuro que tuvieron las iniciativas del reformismo para con-

LA CONSTRUCCIÓN MONUMENTAL DE UN HÉROE

"...La inauguración [del monumento a Artigas en la Plaza Independencia] suponía definir para la posteridad una imagen y una simbología asociada al héroe que se homenajeaba. A su vez, inscribía a ese personaje en una interpretación lineal del pasado, como un jalón en lo que era presentado como el ineludible camino de emergencia de la nacionalidad. [...] La inauguración del monumento a Artigas debió esperar cuarenta años. La convocatoria al concurso efectuada en 1884 quedó interrumpida hasta que por ley de 23 de marzo de 1906 se dispuso aplicar cien mil pesos oro de un empréstito para 'erigir un monumento al precursor de la Nacionalidad oriental, General don José Gervasio Artigas'. [...] Es cierto que se argumentaba la falta de recursos para financiar la construcción y que, luego de comenzada, la obra fue entorpecida por la Primera Guerra Mundial, pero también la demora puede ser interpretada como una señal del proceso para lograr unanimidad en torno a la recuperación de la figura de Artigas. Si bien se lo presentaba como aquel personaje del pasado que 'unía' a blancos y colorados, era necesario desmontar la imagen de 'bandolero' y 'caudillo de los anarquistas' que tanto había atemorizado a los sectores dirigentes de su época y se había continuado alimentando en gran parte del siglo XIX".

[Ana Frega, "La construcción monumental de un héroe", en *Humanas*, Porto Alegre, v. 18, Nº 1-2, pp. 123 y 127].

(17) Susana Ántola y Cecilia Ponte, "La nación en bronce, mármol y hormigón armado", en: Gerardo Caetano (Dir.), *Los uruguayos del Centenario. Nación, ciudadanía, religión y educación (1910-1930)*. Montevideo, Taurus-Observatorio del Sur, 2000, pp. 219-243.



Imagen 7. Construyendo la imagen del héroe. Armado de las piezas del monumento a Artigas en la Plaza Independencia, en febrero de 1923. (FHM/CMDF)

memorar el Centenario, en las que el embellecimiento de la ciudad capital ocupó un lugar central.

El pensar al Uruguay como un país de servicios, con énfasis en el destino turístico, no es ajeno a estas propuestas (como han demostrado R. Jacob y Nelly Da Cunha).¹⁸ En el mismo sentido debe interpretarse otro aporte arquitectónico de



Imagen 8. Inauguración del Monumento al Gaucho en la intersección de la Avenida 18 de Julio y Constituyente. 31 de diciembre de 1927. (FHM/CMDF)

(18) Cfr. Raúl Jacob, *Modelo batllista ¿Variación sobre un viejo tema?*, Montevideo, Ed. Proyección, 1988; y Nelly Da Cunha, *El Municipio de Montevideo en la construcción del espacio turístico y recreativo*. Montevideo, Facultad de Cs. Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Doc. de Trabajo N° 55, 2001.

relevancia incorporado a la ciudad en el marco de los festejos: el Estadio Centenario. Porque el fútbol también fue protagonista en aquella conmemoración.

Fútbol, política y sociedad. En los años veinte el fútbol era ya, sin lugar a dudas, el gran espectáculo de masas en el Uruguay. Los triunfos obtenidos por la selección nacional en los torneos sudamericanos y, más aun, en las Olimpiadas de París (1924) y Ámsterdam (1928) –que equivalían a los campeonatos mundiales, cuando estos aún no existían– fueron decisivos en la conquista de esa popularidad. Tan decisivos como lo fue la radio.

En 1922 habría tenido lugar la primera transmisión radial de un partido de fútbol en el Uruguay (se dice que fue la primera transmisión deportiva de la historia de América Latina). Jugaban Uruguay y Brasil en Río de Janeiro y la emisión no fue más lejos de Pando. La política descubría simultáneamente la potencialidad de aquel medio de comunicación: en noviembre de 1922, en la recién inaugurada Radio Paradizábal, José Batlle y Ordóñez pronunció el primer discurso político emitido por radio en el Uruguay. Y la política también se acercaría al fútbol, reconociendo los beneficios de asociarse a un deporte popular en tiempos de ampliación del electorado y de elecciones tenazmente disputadas. Como señala Andrés Morales, el batllismo parece haber marcado el camino: en 1924, cuando Uruguay ganó su primera medalla de oro en fútbol en Colombes, “El Día” fue el único diario uruguayo en cubrir el evento con un enviado especial: Lorenzo Batlle Berres (hermano del futuro Presidente y sobrino de Batlle y Ordóñez). Los éxitos futbolísticos de la selección nacional, festejados a lo largo y ancho del Uruguay, fueron, sin duda, una útil herramienta en ese operativo batllista de “nacionalización” de una población con fuerte componente inmigratorio.

En 1928, como ya vimos, Uruguay ganaría nuevamente la medalla de oro en las Olimpiadas de Ámsterdam, esta vez venciendo a Argentina. En el Congreso de la FIFA realizado al finalizar dichos juegos, se resolvió organizar un campeonato mundial de fútbol. Uruguay se postuló como sede, en una apuesta que daba cuenta no solo de la importancia que este deporte había alcanzado en el país, sino de la vocación de proyección mundial que había caracterizado al Uruguay batllista: el pequeño “país modelo”. En mayo de 1929 Uruguay fue elegido como sede, iniciándose así un titánico esfuerzo que supuso la construcción e inauguración, en poco menos de un año, del primer estadio del mundo construido especialmente para este deporte: el Estadio Centenario, hoy monumento histórico del fútbol mundial.

El arquitecto Juan Antonio Scasso, Director de Paseos Públicos del Municipio de Montevideo, fue designado como director y proyectista de la obra. Scasso integró –junto a Leopoldo Agorio, Mauricio Cravotto, Milton Puente, Octavio De los Campos e Hipólito Tournier– una generación de arquitectos que impulsó una importante renovación de la arquitectura uruguaya, inspirada en parte en la obra

y la presencia de Le Corbusier, el gran arquitecto francés que en la primavera de 1929 visitó Montevideo, y llegó a esbozar una propuesta para el desarrollo de la ciudad.

El estadio fue inaugurado –aún sin terminar– el 18 de julio de 1930, seis días después del comienzo del Campeonato Mundial. Había sido construido en menos de un año.

En la final, disputada el 30 de julio de 1930 Uruguay venció por 4 a 2 a Argentina. El vecino rioplatense había sido desde siempre el gran rival, quizás por que en ese proceso de construcción de identidad nacional –en el que el fútbol jugó un importante papel– la afirmación de pertenencia se vuelve más imperativa frente a aquellos que más se asemejan a nosotros.

El país festejó ruidosamente: “¡Uruguay campeón del mundo!”. Cuando se apagaron los fuegos de artificio y los relatos de la hazaña se aplacaron, la lucha política retornó al centro de la escena nacional. Porque el año del Centenario era también año electoral.

Las elecciones nacionales de 1930. Como han señalado Caetano y Jacob¹⁹, las elecciones generales de noviembre de 1930 fueron un verdadero plebiscito, en el que el eje del debate político se ubicó en una definición a favor o en contra del programa reformista.

A comienzos de año los sectores conservadores habían recibido el espaldarazo del Presidente Campisteguy, quien en su mensaje anual a la Asamblea General, se sumó a los reclamos antirreformistas pidiendo un nuevo “alto” en materia de legislación social.



Imagen 9. Vista aérea del Estadio Centenario durante la final entre Uruguay y Argentina, el 30 de julio de 1930. (Archivo E.B.O.)

(19) Gerardo Caetano y Raúl Jacob, *El nacimiento del terrismo, Tomo I (1930-1933)*. Montevideo, E.B.O., 1989, Capítulo 8.

En el año electoral, las fuerzas conservadoras, con el Comité de Vigilancia Económica a la cabeza, desplegaron una fuerte ofensiva político-gremial, en la que se pasó de los reclamos a las amenazas. Así, los planteos destinados a las exigencias de impedir la aprobación de todo nuevo gravamen, incluyeron la resolución de recurrir al lock-out patronal y si esto no resultase suficiente, de realizar un movimiento de resistencia general mediante una negativa a pagar impuestos (la “*huelga de bolsillos cerrados*”, al decir de Luis Alberto de Herrera).

En las elecciones realizadas el 30 de noviembre triunfó el Partido Colorado por algo más de 15.000 votos. De un total de 318.760 votos emitidos, el P. Colorado había obtenido 165.827 y el P. Nacional 150.642 (el herrerismo, su fuerza mayoritaria, había cosechado 132.345 votos). El batllismo había tenido una buena votación (136.832). Fue electo Presidente el Dr. Gabriel Terra, candidato que había contado con el apoyo del batllismo. Por escaso margen, el líder *riverista* Pedro Manini Ríos no pudo acceder a la Presidencia, ya que no alcanzó el 17,5% de los votos colorados, porcentaje que lo hubiera consagrado vencedor, según el criticado acuerdo preelectoral celebrado con los batllistas.

El resultado electoral disgustó a los sectores conservadores que auguraron un futuro sombrío para el país, al tiempo que reprocharon –el ejemplo de Luis Alberto de Herrera es claro– a quienes habían puesto las solidaridades partidarias por delante de la causa común antirreformista.

Raúl Jacob señala que a pesar de la victoria colorada, el acto electoral había dejado un panorama político complejo. Gabriel Terra, político colorado de larga trayectoria pública –entre otros cargos, había ocupado los de legislador, Ministro en varias carteras, diplomático e integrante del Consejo Nacional de Administración– aunque electo con el apoyo del batllismo, se situaba ideológicamente a la derecha de dicho movimiento; ello auguraba dificultades en su relación con el Consejo Nacional de Administración, con mayoría batllista. En el Senado había una clara mayoría nacionalista, lo que implicaba una capacidad total de bloqueo de las iniciativas reformistas, y en la Cámara de Representantes, merced a la representación proporcional, “*nadie y todos*”, en palabras del nacionalista Gustavo Gallinal. Para el Partido Nacional, la derrota sufrida cuando todo parecía indicar que la victoria estaba al alcance de la mano, aparejó una crisis interna –hubo fuertes cuestionamientos a Luis A. de Herrera por su conducción– de la que surgiría en 1931 la escisión del “nacionalismo independiente”.

El escenario político era complejo y las perspectivas económicas, sombrías. Desde el mundo exterior llegaban señales inquietantes: en América Latina, una sucesión de golpes de estado acababan con los gobiernos de Leguía en Perú (agosto), de Hipólito Yrigoyen en Argentina (setiembre) y de Washington Luíz en Brasil (octubre). La crisis económica venía acompañada por crisis políticas y Uruguay no sería una excepción.

La política económica del Consejo Nacional de Administración y el nacimiento del dirigismo. En 1931 la crisis económica se instalaría con toda su fuerza en el país: las exportaciones correspondientes a ese año disminuyeron en volumen y en valor; el número de desocupados de la industria manufacturera trepó a aproximadamente 30.000; y la moneda nacional (el peso) se desvalorizó en un 60% entre abril y octubre del mismo año. La disminución del volumen y el precio de nuestras exportaciones aparejó una sensible merma en la recaudación fiscal, todavía fuertemente asociada a los derechos aduaneros, poniendo en serios aprietos al Estado para hacer frente a sus crecientes obligaciones.

Ante la dura realidad, se instaló un fuerte debate en torno a las recetas para enfrentar la crisis. Lo que estaba en discusión, advierte R. Jacob, era quién pagaría los costos de la misma. En ese contexto, el batllismo radicalizó las posturas estatistas e intervencionistas. El año 1931 marca, como señaló Carlos Quijano, una significativa inflexión en cuanto al papel del Estado en la conducción de la economía uruguaya, iniciándose la etapa del dirigismo. El 19 de mayo de 1931 el parlamento uruguayo aprobó una ley que otorgó al Banco de la República Oriental del Uruguay un severo control sobre las operaciones de cambio, que alcanzaría al traslado de capitales, prohibiéndose las negociaciones que no respondiesen "*al movimiento regular y legítimo de las actividades económicas y financieras*", según lo expresara el Ministro de Hacienda de entonces, el batllista Eduardo Acevedo Álvarez. La medida no era una originalidad del Uruguay sino un arbitrio al que estaban recurriendo numerosos países en diversas partes del mundo, como una estrategia para enfrentar las dificultades de la coyuntura económica mundial (Brasil había adoptado una medida similar a comienzos de 1931 y Argentina lo haría cinco meses más tarde). Esa y otras disposiciones puestas en vigor en esos meses, depositaron en manos del banco estatal el control absoluto de los cambios internacionales.

La forma en que se distribuía la moneda extranjera fue objeto de preferente atención –y fuertes presiones– por parte de los diferentes sectores de la actividad económica vinculados al comercio exterior, así como de los inversores extranjeros que debían enviar remesas a sus países de origen, por diferentes conceptos. A ellos se agregarían los tenedores de la deuda pública uruguaya, el pago de cuyas amortizaciones fue suspendido en enero de 1932. Para presionar al gobierno uruguayo, los intereses extranjeros recurrieron al apoyo de sus respectivos gobiernos, tanto en las metrópolis como a través de las representaciones diplomáticas, como lo prueba ampliamente la correspondencia diplomática inglesa y estadounidense del período.

Gran Bretaña era sin duda el país que estaba en mejores condiciones para presionar ya que era el principal comprador de nuestras carnes, con todo lo que esto significaba en la marcha general de la economía uruguaya. El temor a perder

dicho mercado llevó al Consejo Nacional de Administración a plegarse a la consigna de "*comprar a quien nos compra*", levantada por los estancieros, que procuraba atender los reclamos británicos sobre la desfavorable posición de sus intereses en el comercio exterior uruguayo. Para decirlo con cierto esquematismo, los ingleses se quejaban de que Uruguay, con las libras que obtenía por la venta de carne a Gran Bretaña, pagaba las compras que realizaba en Estados Unidos. Otro tanto sucedía con Argentina aunque, naturalmente, en mayor escala. En el marco de la Gran Depresión, Gran Bretaña decide presionar a fondo y convoca en 1932 la Conferencia de Ottawa donde, reunida con sus dominios, aprueba la llamada "preferencia imperial", que asignaba cuotas preferenciales de sus compras de carne a sus dominios (Nueva Zelanda y Australia eran los grandes competidores del Río de la Plata en ese rubro). Las carnes rioplatenses tendrían una parte del mercado, pero se trataba de una cuota muy disminuida ya que se tomaba como base el año 1931, que había sido de apreciable descenso de dichas exportaciones. A partir de ese momento Uruguay, al igual que Argentina, desarrollarán una intensa actividad diplomática en busca de llegar a un acuerdo comercial con Gran Bretaña, que permitiese mejorar el acceso al mercado inglés. Uruguay recién lo conseguiría en 1935.

En medio de una situación que se agravaba día a día, el Presidente Terra navegaba con habilidad, procesando un rápido distanciamiento del batllismo y mostrándose cada vez más receptivo a los reclamos conservadores. En junio de 1931 hizo público un proyecto de ley para reprimir la inmigración "indeseable" —que sería aprobado el año siguiente—, en sintonía con los planteos conservadores y en claro desafío a las posturas del batllismo, históricamente partidario de la política de "puertas abiertas" a la inmigración. Los sectores conservadores, a su vez, desplegaron una clara estrategia de "rodear a Terra" (que recuerda sugestivamente la actitud de las "fuerzas vivas" en apoyo de Feliciano Viera, después del "Alto" de 1916), apuntando a separarlo aún más del reformismo: se suceden los banquetes en su honor, las notas de adhesión y el Comité de Vigilancia Económica pide poderes discrecionales para "una sola persona", que no nombra pero nadie ignora de quien se trata.

La movilización conservadora —cuyas diferentes instancias y cambios de entonación han sido examinados detalladamente por Gerardo Caetano, cuyo análisis seguimos— pasó de la mera protesta ante la política económica del Consejo Nacional de Administración, a la elaboración de propuestas alternativas, que implicaban un paso adelante en la concepción y explicitación de un futuro sin el reformismo. Mientras tanto el batllismo, que maniobraba procurando romper el bloqueo político en que se encontraba en el parlamento, a mediados de 1931 llegó a un acuerdo con el nacionalismo independiente, sector opuesto al herrerismo. Dicho entendimiento, que permitía el desbloqueo de las propuestas batllistas, provocó una furiosa reacción conservadora, que explotó políticamente el hecho

de que el entendimiento interpartidario incluía un reparto político a nivel de los directorios de los Entes Autónomos: Herrera se refirió despectivamente al acuerdo como “*pacto del chinchulín*”.

Las consecuencias más significativas del acuerdo, sin embargo, quedaron en evidencia en octubre de 1931, al aprobarse una serie de medidas de singular importancia: el monopolio estatal de los teléfonos (a las Usinas Eléctricas del Estado se agregaban ahora los teléfonos, creándose la UTE, Usinas y Teléfonos del Estado) y, fundamentalmente, la aprobación el 15 de octubre de ese año, de la ley de creación de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland). Dicha ley, sin duda el punto más alto del segundo impulso reformista, asignaba al Estado, por intermedio del nuevo Ente, dos monopolios: el del alcohol y carburante nacional (tema que venía siendo discutido desde dos décadas atrás), y el de la importación y refinación de petróleo crudo; también le atribuía un monopolio “condicional”: el de la importación de carburantes líquidos, semi-líquidos y gaseosos cuando la refinación a construir produjese el 50% de la nafta que se consumía en el país (la disposición implicaba, como lo fundamentaron los firmantes del proyecto, una precaución necesaria ante la posible aplicación de represalias por parte de las empresas petrolíferas, que pudiesen cortar el abastecimiento de combustibles refinados). El temor a las posibles represalias de Gran Bretaña –nuestro mayor comprador de carne– explica la otra importante restricción en los alcances del proyecto: en su articulado solo se habla de “combustibles líquidos”, dejando afuera los combustibles sólidos o sea, el carbón, que todavía consumía el país, la mayor parte del cual venía desde Gran Bretaña. A la ANCAP se le encargaba también, aunque no con carácter exclusivo, la fabricación de portland para las obras públicas.

El proyecto, que debió enfrentar la oposición de los sectores conservadores del Partido Colorado, y del herrerismo –consecuente con su tradicional antiestatismo– tampoco fue apoyado por el representante socialista Emilio Frugoni quien dijo estar en contra porque creía que las disposiciones contenidas en el proyecto se traducirían en un incremento del precio del combustible de uso popular (el querosene), y que el Ente a crearse sería un nuevo instrumento de clientelismo político.

La iniciativa parecía destinada al fracaso: en el peor momento de la depresión un pequeño país latinoamericano, no productor de petróleo, emprendía la quijotesca aventura de crear un ente petrolero estatal. La Standard Oil y la Shell Mex, que habían intentado –quizás algo tardíamente– impedir la aprobación del proyecto de ley, se mostraron entre preocupadas e incrédulas y el representante diplomático de Estados Unidos en Montevideo aventuró la opinión de que todo parecía ser un mero gesto político, en busca de apoyo electoral. [ver recuadro]

Cuando el Directorio del flamante Ente autónomo –encabezado por el anciano historiador y destacado hombre público Dr. Eduardo Acevedo Vasquez– llamó

a licitación para la provisión de nafta y querosene, las compañías petroleras norteamericanas y británicas no se presentaron al llamado, aduciendo que no estaban en condiciones de negociar en los términos contemplados en el mismo (el contrato preveía el pago de una parte con productos nacionales). Finalmente fue adjudicado a la empresa petrolera estatal soviética luyamtorg, que sí se había presentado a la licitación. El encono de los representantes de las compañías petroleras extranjeras creció.

El proyecto de creación de ANCAP había sido visto por los sectores conservadores como una verdadera declaración de guerra: el 14 de octubre de 1931, mientras el parlamento discutía el proyecto, tenía lugar un paro patronal. El Presidente del Consejo Nacional de Administración, el Ing. Juan P. Fabini, se negó a recibir la delegación de los sectores patronales. El Presidente Terra, por el contrario,

LA DIPLOMACIA DE ESTADOS UNIDOS Y LA CREACIÓN DE ANCAP

Montevideo

Fecha Octubre 14, 1931

Recibido 11:20 p.m.

Secretario de Estado

Washington, D.C.

[Con referencia a telegrama] 66, Octubre 14, 7 p.m.

La Cámara de Diputados aprobó el día diez un proyecto de ley creando un organismo industrial nacional encargado del desarrollo y administración del monopolio del alcohol y la importación, refinación y venta de petróleo y sus derivados y del cemento, y se informa que fue aprobado por el Senado a última hora de hoy. El Parlamento clausura sus sesiones mañana.

En relación con este tema, véanse despachos 59, 82, 120 y 122 informando que se contemplaba la creación de dicho monopolio. El mismo fue aprobado no obstante la insatisfacción general y actos de protesta: en efecto, todos los comercios de esta ciudad se encuentran cerrados en el día de hoy en protesta contra este tipo de leyes.

Confidencial. Los intereses norteamericanos de la industria del cemento, si bien lamentan la aprobación de esta ley, son de la opinión de que no será puesta en práctica por años, si es que alguna vez lo sea, fundamentalmente debido a la falta de rubros para llevarla a cabo. Conuerdo con esta opinión, agregando que esta ley parece más un gesto político en relación con las próximas elecciones de noviembre, que algo pensado para ser puesto en práctica de inmediato. Los representantes de la West India Oil Company, con los que me he mantenido en estrecho contacto, si bien temen la pérdida de sus propiedades sin indemnización, tienen mayor temor a una eliminación gradual como consecuencia del proyecto relativo a importación de gasolina rusa para uso del Estado y de las empresas públicas, la que, no obstante, es una iniciativa separada y probablemente también será aprobada. WRIGHT.

[Telegrama del Ministro de Estados Unidos en Montevideo, J. Butler Wright, al Secretario de Estado Henry L. Stimson, 14 de octubre de 1931. National Archives (Washington, D.C.), Doc. N° 833.6363/16. En: Ana María Rodríguez Ayçaguer, *Selección de Informes de los Representantes Diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay. Tomo I: 1930-1933*, pp. 70-71]