

La excepción como práctica de gobierno en Uruguay, 1946-1963

Mariana Iglesias¹

Resumen

En este artículo presentamos algunas líneas analíticas para abordar el recurso al estado de excepción por parte de los partidos políticos que controlaron el Poder Ejecutivo en Uruguay entre 1946 y 1963. El análisis se centra en las justificaciones que realizaron al momento de presentar diversos problemas internos como estados de necesidad. Nuestra propuesta es entender ese recurso como una estrategia orientada al mantenimiento del orden sociopolítico y a la reproducción de los rasgos constitutivos del sistema político uruguayo dominado por el Partido Colorado y el Partido Nacional. Pensamos la disposición del estado de excepción mediante la figura constitucional de medidas prontas de seguridad como un medio para reponer simbólicamente la centralidad de esos partidos políticos y reafirmar su superioridad por sobre cualquier colectivo social que pretendiera erigirse en representante de intereses sociales específicos por fuera de instituciones controladas por aquellos en contextos cruciales para la conformación de su perfil gobernante.

Palabras clave: estado de excepción, democracia, partidos políticos, Uruguay

Abstract

This article presents some analytical lines to study the resource to the state of exception by the Uruguayan political parties which held power between 1946 and 1963. The analysis will focus on justifications that presented internal problems as situations of necessity. The goal is to understand these measures as political strategies aimed at maintaining social and political order while also reproducing the main features of the Uruguayan political system dominated by the Colorado and National parties. The resource to the state of exception stipulated by the Constitution as “medidas prontas de seguridad” will be considered a coercive and symbolic means of strengthening the central role of these political parties in order to stress their superiority over any social group attempting to push specific social interests outside the entities controlled by these parties in political contexts crucial to their profile as rulers.

Key words: state of exception, democracy, political parties, Uruguay

1 Estudiante de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires; obtuvo su maestría en Ciencias Sociales en el Instituto de Desarrollo Social y la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, en 2010 y el título de Profesora de Historia del Instituto de Profesores Artigas, Montevideo, en 2006.

Introducción

En este artículo proponemos desplegar algunas reflexiones sobre el recurso al estado de excepción² en Uruguay entre 1946 y 1963.³ Por un lado, deteniéndonos en el modo en que la disposición de medidas prontas de seguridad (en adelante mps) fue estudiada hasta el momento. Por otro lado, esbozando algunas propuestas analíticas para abordar el problema durante el período señalado tras considerar al recurso como una herramienta utilizada por los partidos políticos que mantuvieron el control del Poder Ejecutivo (PE) para poner coto a problemas internos de diversa índole en coyunturas políticas nodales para la constitución de los sujetos partidarios en gobernantes. Ello, como resultado de entender que el abordaje de una situación puntual como anormal –por tanto habilitadora del recurso a la excepción– es esencialmente política y que responde a construcciones de esa índole independientemente de la existencia de situaciones objetivas que supongan amenazas imprevistas al orden instituido.⁴

De este modo, proponemos realizar un planteo general del problema con el objetivo de aportar elementos para su discusión y para reflexionar sobre el impacto que su estudio sistemático puede tener en los relatos sobre la historia de Uruguay. Por tal motivo, daremos prioridad a la problematización de algunos elementos constitutivos de la historiografía nacional que, a nuestro entender, pueden servir para explicar el modo en que el recurso a las mps ha sido estudiado hasta el momento. Y, a partir de ello, esbozaremos los puntos principales de una línea de investigación en curso⁵ cuyo objetivo apunta a desentrañar la funcionalidad política que tuvo la decisión de recurrir a mps para los partidos políticos en el gobierno. Entendemos que la evidencia empírica que sustenta el planteo en cuestión requiere de mayor despliegue pero, a los efectos del presente artículo, hemos optado por exponer los elementos mínimos que entendimos necesarios para mantener el hilo de comprensión por parte del lector.

Proponemos iniciar nuestro análisis en 1946 porque con la consolidación del batllismo en el gobierno se inicia el período historiográficamente caracterizado por el auge del Estado de bienestar, por el afianzamiento del sistema democrático y por la vigencia de prácticas de resolución consensuada de conflictos sociales. Optamos por finalizarlo en 1963 porque en el transcurso de esa década se sitúa el inicio del supuesto resquebrajamiento del sistema político forjado en las décadas precedentes. Asimismo, otros aspectos sustentan la pertinencia de la referida opción temporal. En primer lugar, a partir de 1946 se indica el inicio del período enmarcado en el clima mundial de la Guerra Fría y, en tanto el estado de excepción se sustenta en la convicción de que pueden existir potenciales enemigos del orden vigente, las coyunturas en que se dispusieron mps en el período permitirán realizar una aproximación al modo en que los sectores gobernantes uruguayos adhirieron, o no, al referido clima ideológico mundial al momento de dar cuerpo a

2 Giorgio Agamben, *Homo Sacer: El poder soberano y la nuda vida* (Valencia: Pre-Textos, 1998); Giorgio Agamben, *Estado de excepción* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2003).

3 Presentamos un panorama general de la tesis de maestría titulada “La excepción y la regla: Estado, partidos políticos y medidas prontas de seguridad en Uruguay, 1946-1963”, defendida en el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina. Agradezco el asesoramiento de los editores de la revista así como los comentarios y sugerencias de los/as evaluadores/as externos por sus detalladas lecturas y sugerentes comentarios.

4 G. Agamben, *Estado de excepción*.

5 Actualmente continúa la investigación sobre el recurso al estado de excepción en Uruguay entre 1946 y 1973 en el marco del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín.

posibles peligros. En segundo lugar, el lapso seleccionado nos permite analizar cómo el recurso a la excepción fue significado por gobiernos conducidos por distintos sectores tanto del Partido Colorado (1946 y 1952) como del Partido Nacional (1959 y 1963). En tercer lugar, el período nos permite tener en cuenta la disposición de mps en el marco de distintas conformaciones institucionales, en 1946 con un PE unipersonal y, en 1952, 1959 y 1963 con PE colegiado.

El recurso a medidas prontas de seguridad entre 1946 y 1963

En el derecho uruguayo la figura de estado de excepción más utilizada históricamente ha sido la llamada medidas prontas de seguridad. Las mps son una prerrogativa constitucional que el PE tiene desde la entrada en vigencia de la primera Constitución que el país tuvo (1830) y que consiste en “tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando inmediatamente cuenta a la Asamblea General, o en su receso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estando a su resolución”.⁶ Esta atribución le permite al PE disponer medidas excepcionales que puedan poner en suspenso al Estado de derecho –salvo aspectos vinculados con las garantías individuales– frente a situaciones que configuren situaciones de necesidad según su interpretación.⁷ No existe un único criterio sobre el alcance, general o específico, que esas medidas pueden tener aunque siempre se las contraponen con la figura del estado de sitio⁸ omitiendo que la esencia de ambos recursos es la misma, esto es, habilitar la suspensión total o parcial del Estado de derecho.⁹ Sobre lo que sí hay acuerdo entre quienes han abordado el tema es en el procedimiento que debería seguir la sanción del recurso ya que está explícitamente aclarado en la Constitución. Una vez que las mps son dispuestas mediante decreto por el PE y entran en vigencia deben ser remitidas, antes de que se cumplan 24 horas de su disposición, a la Asamblea General (AG) del Poder Legislativo (PL) para que el órgano las discuta públicamente y vote si las mantiene o no (aunque en las sesiones correspondientes siempre se habló de aprobarlas o no). No obstante, los distintos casos históricos en que se sancionaron mps muestran que el recurso muchas veces mantuvo su vigencia a partir de que el PE decidiera implementarlo sin que la AG se expidiese al respecto.

El modo en que los gobiernos del período implementaban el procedimiento constitucional que fijaba la disposición del estado de excepción requería la construcción de una fuerte argumentación pública por parte de los sectores políticos que controlaban el PE orientada a justificarlo, primero en el Parlamento, luego en la prensa partidaria. Si bien es claro que el Estado implementa cotidianamente estrategias represivas orientadas a garantizar su pervivencia, no lo es tanto que decida recurrir a medios que generen tal debate público sobre la disposición de medidas orientadas al mantenimiento del orden salvo que exista un contexto que así lo requiera. Por ello,

6 Ver Constitución de la República, 1830, Art. 81; Constitución de la República, 1918, Art. 79, inc. 19; Constitución de la República, 1934, Art. 158, inc. 18; Constitución de la República, 1942, Art. 157, inc. 18; Constitución de la República, 1952, Art. 168, inc. 17; Constitución de la República, 1967, Art. 168, inc. 17, esta es la que continúa vigente hasta el día de hoy.

7 G. Agamben, *Estado de excepción*.

8 Justino Jiménez de Aréchaga, *La constitución nacional* (Montevideo: Cámara de Senadores, 1998); Sergio Deus, *Medidas prontas de seguridad* (Montevideo: Nuevo Mundo, 1969); Miguel Ángel Semino, *Medidas prontas de seguridad* (Montevideo: FCU, 1996); Eduardo Gregorio Esteva Gallicchio, “Los estados de excepción en Uruguay: Hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales”, *Ius et praxis* 8 (2002).

9 G. Agamben, *Estado de excepción*.

consideramos imprescindible atender al marco político específico de cada una de las coyunturas en que se recurrió a mps a lo largo del período seleccionado para comprender el modo particular en que se justificó la decisión de abordar conflictos puntuales entendiéndolos como situaciones anormales. En cuanto a las características del debate público generado al calor de la justificación de la necesidad de recurrir a mps, es de destacar también que la polémica en torno a la implementación de este recurso rara vez se centró en la discusión específica de las medidas dispuestas por los decretos dictados por el PE. Generalmente, tanto en la AG como en la prensa grande, el eje que estructuró la deliberación fue la catalogación de la situación conflictiva como “grave” e “imprevista” y, como consecuencia, la decisión de apelar a mps como canal mediante el cual adoptar una estrategia gubernamental de resolución del problema vivido. Como consecuencia, se desplegaban diversas nociones y extensas argumentaciones tanto sobre la naturaleza de los peligros argüidos como sobre los elementos considerados como base de la organización política y social, los que se presentaban como potencialmente amenazados por los promotores de los conflictos.

Entre 1946 y 1963, tanto gobiernos encabezados por sectores del Partido Colorado como del Partido Nacional, recurrieron al estado de excepción para abordar situaciones conflictivas que, en su mayoría, se tramitaban desde meses previos mediante negociaciones enmarcadas en ámbitos institucionales y que desencadenaron en medidas de presión impulsadas por los colectivos sociales que realizaban reclamos a los gobernantes.¹⁰ En ese marco, la vigencia de los decretos de mps se mantenía hasta que el conflicto se volvía a encauzar mediante negociaciones institucionalizadas entre gobernantes y grupos sociales organizados. En julio de 1946, tras la interrupción del servicio público de prestación privada de producción y suministro de pan a la población como resultado de una huelga impulsada por los patrones de panaderías, el gobierno de Juan José de Amézaga, sustentado por una alianza entre el batllismo y el nacionalismo independiente, consideró a la acción como un potencial peligro para las instituciones y le adjudicó intenciones desestabilizadoras amparadas en concepciones fascistas vinculando a los promotores de la protesta con el herrerismo. En marzo de 1952, a partir de una huelga en la órbita de la salud impulsada por funcionarios del Ministerio de Salud Pública, el primer gobierno colegiado –con mayoría batllista– entendió que el conflicto suponía una subversión institucional y, sectores de la 14 principalmente, sostuvieron que ello abonaba el terreno para el advenimiento de totalitarismos, fascista y comunista. Por su parte, el herrerismo se inclinó más claramente por señalar al comunismo como peligro. En setiembre de 1952, en el marco de la paralización de servicios públicos de transporte por parte de los trabajadores, el mismo gobierno volvió a considerar a la movilización como una amenaza a las instituciones. Desde sectores batllistas, principalmente la 15, se señaló al fascismo/peronismo, en supuesta alianza con el herrerismo, como el peligro que se escondía tras la protesta, mientras que desde este sector se señaló vagamente a lo que suponía como extrema izquierda (batllismo lista 15, comunismo, socialismo) y extrema derecha (sectores conservadores que se habían opuesto a la reforma constitucional de 1951) como amenazas. La 14, por su parte, volvió a enfatizar en el peligro totalitario. En abril de 1959, en ocasión de las inundaciones que afectaron al centro y al norte del país poniendo a prueba la capacidad de asistencia pública a la población por parte del gobierno, los sectores que constituían el primer gobierno colegiado nacionalista señalaron a la supuesta herencia batllista como parte del clima de catástrofe que el país vivía. En agosto de 1959, luego de que los funcionarios de la Administración Nacional de Usinas Eléctricas y Teléfonos del

10 Por razones de espacio hemos optado por dejar constancia de las fuentes utilizadas para realizar la reconstrucción histórica del problema en la parte final del artículo.

Estado (UTE) paralizaran los servicios públicos de la empresa, el gobierno nacionalista entendió que el movimiento tenía características subversivas y señaló principalmente al batllismo de la 15 como responsable de la protesta. En febrero de 1963, a partir de una nueva paralización de los servicios públicos eléctricos, y también telefónicos, impulsada por trabajadores de UTE, el saliente gobierno herreroruralista señaló al comunismo como peligro potencial. No obstante, el sector batllista de la 14, pese a que la adhesión al anticomunismo era explícitamente propagada desde su medio de prensa, optó por endilgar al gobierno nacionalista la responsabilidad de la sucesión del conflicto en lugar de al comunismo internacional.¹¹

El estado de excepción en una democracia excepcional

El recurso a mps comenzó a ser problematizado por las ciencias sociales uruguayas en el período posdictatorial.¹² A partir de la salida de la dictadura surgieron numerosos análisis, producidos principalmente desde la historia y la ciencia política, cuya principal preocupación fue encontrar respuestas que permitieran explicar la experiencia autoritaria vivida por el país entre 1973 y 1985. En su mayoría, ellos tendieron a interpretar los años previos al quiebre institucional de 1973 como parte del proceso que explicaba el advenimiento del régimen dictatorial. Los largos períodos en que estuvieron vigentes las mps luego de 1968 llevaron a que los análisis existentes privilegiaran la pregunta sobre la profundización de las prácticas autoritarias implementadas desde los sucesivos gobiernos a partir de ese año hasta 1973, lo cual generó una ligazón directa entre el recurso al estado de excepción y el advenimiento de la dictadura. Las mps fueron tomadas entonces como un elemento característico de esos años (1968-1973) y, por tanto, pensadas como parte de una lógica gubernamental que se deslizaba de manera creciente hacia el autoritarismo. Así, los mecanismos de excepción como repertorio de acción gubernamental en casos de conflictividad social, particularmente de mps, han sido pensados principalmente como algo característico de la predictadura en su conjunto y aún no existen análisis que permitan abordar el modo en que el recurso fue utilizado durante distintas coyunturas del siglo XX en Uruguay.

Como corolario de lo anterior, las mps aplicadas entre 1946 y 1963 figuran como datos aislados en la producción de las ciencias sociales, vinculados analíticamente a etapas posteriores de avance autoritario o como indicios de que algo se escondía detrás de la fachada democrática del país. En

11 Miguel Ángel Semino refiere a medidas prontas de seguridad (en adelante, mps) sancionadas el 14 y el 21 de abril de 1957. Sin embargo, en el transcurso de nuestra investigación no pudimos constatar la referencia.

12 Entre otros: Juan Rial, *Partidos políticos, democracia y autoritarismo* (Montevideo: CIESU-EBO, 1984); Rosa Alonso y Carlos Demasi, *Uruguay 1958-1968: Crisis y estancamiento* (Montevideo: EBO, 1986); Luis Costa Bonino, *La crisis de los partidos tradicionales y el movimiento revolucionario* (Montevideo: EBO, 1985); Óscar Bruschera, *Las décadas infames: Análisis político 1967-1985* (Montevideo: Linardi y Risso, 1986); Germán Rama, *La democracia en Uruguay* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987); Gonzalo Varela Petito, *De la república liberal al Estado militar: Crisis política en Uruguay, 1968-1973* (Montevideo: Nuevo Mundo, 1988); Álvaro Rico, *El liberalismo conservador: El discurso ideológico desde el Estado en la emergencia de 1968* (Montevideo: EBO-FHCE, 1989); Álvaro Rico, *Cómo nos domina la clase gobernante: Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura, Uruguay 1985-2005* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2005); Álvaro Rico, "La dictadura y el dictador" en Carlos Demasi, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé (editores), *La dictadura cívico-militar: Uruguay 1973-1985* (Montevideo: EBO, 2009); Benjamín Nahum, Ana Frega, Mónica Maronna y Yvette Trochon, *El fin del Uruguay liberal, 1959-1973* (Montevideo: EBO, 1994); Carlos Demasi, "1968: del neobatllismo al autoritarismo", *Encuentros: revista de estudios interdisciplinarios* 7 (2001); Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé, *El presente de la dictadura: Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2004); AA.VV., *El Uruguay de la dictadura* (Montevideo: EBO, 2004).

el caso de 1946, el recurso a las mps no es rescatado por la bibliografía. Las coyunturas de 1952 son presentadas como una nueva orientación asumida por los partidos tradicionales en el marco de una crisis económica que comenzaba a mostrar sus primeros indicios y que eclosionaría en la década posterior;¹³ como parte de los primeros síntomas de la crisis que, a partir de 1955 se tornaría crítica;¹⁴ como un elemento que ponía en cuestión la esgrimida democracia uruguaya del momento¹⁵ o apenas mencionadas.¹⁶ Con respecto a las mps de 1959, las sancionadas en ocasión de las grandes inundaciones, al no inscribirse en el marco de conflictos sindicales, no son problematizadas ni tematizadas¹⁷ o se hace referencia a ellas como “medidas buenas”, calificativo que se les dio en la época.¹⁸ Por su parte, las medidas de agosto de 1959, son entendidas bajo el paradigma de la crisis y se las enmarca en un contexto de “retroceso en las prácticas de concertación social” y de la emergencia de líderes que “clamaban por un mayor endurecimiento en la represión de los conflictos gremiales”.¹⁹ Finalmente, con las mps de 1963 sucede algo similar. Son ignoradas o apenas mencionadas.²⁰

De la misma manera, las mps sancionadas durante la primera mitad del siglo XX tampoco han sido objeto de análisis sistemáticos. Desde los primeros años del siglo XX, distintos gobiernos optaron por el recurso a las mps en diversas ocasiones y circunstancias. En el período previo al que aquí abordamos, se registran mps enviadas a la AG o a la Comisión Permanente en 1902, 1903, 1904, 1906, 1909, 1910, 1914, 1917, 1919, 1920, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936, 1942, 1943 y 1945.²¹ La historiografía suele integrar en el análisis de la coyuntura política principalmente a las adoptadas en marzo de 1933 ya que son parte de los factores que se mencionan para explicar el golpe de Estado de ese año.²² También se mencionan algunas de las mps adoptadas durante el régimen iniciado tras el quiebre institucional de dicho año, pero son tomadas únicamente como datos del carácter represivo de esos gobiernos.²³

Tal como puede observarse, el estado de excepción mediante la forma constitucional de mps, fue un recurso presente en la historia política de Uruguay desde el inicio del siglo XX. Es de suponer que su sentido fue variando a lo largo del tiempo acorde a los climas de época imperantes, a las concepciones políticas e ideológicas de los gobernantes que las impulsaron y a las correlaciones entre fuerzas sociales, económicas y políticas de las respectivas coyunturas. En cuanto a la predominante identificación de las mps con el período 1968-1973 cabe resaltar que las coordenadas que caracterizaron a las décadas de 1960 y 1970 son evidentes tanto en Uruguay como en el resto de América Latina y que ello puede explicar que la disposición del recurso haya adquirido

13 Germán D'Elía, *El Uruguay neo-batllista, 1946-1958* (Montevideo: EBO, 1982).

14 Benjamín Nahum, Ángel Cocchi, Ana Frega e Yvette Trochon, *Crisis política y recuperación económica, 1930-1958* (Montevideo: EBO, 1989).

15 Hugo Cores, *La lucha de los gremios solidarios* (Montevideo: EBO, 1989).

16 J. Rial, *Partidos políticos*.

17 R. Alonso y C. Demasi, *Uruguay 1958-1968*.

18 B. Nahum, A. Frega, M. Maronna e Y. Trochon, *El fin del Uruguay*.

19 *Ibid.*

20 J. Rial, *Partidos políticos*; R. Alonso y C. Demasi, *Uruguay 1958-1968*; B. Nahum, A. Frega, M. Maronna e Y. Trochon, *El fin del Uruguay*.

21 M. Á. Semino, *Medidas prontas*.

22 Gerardo Caetano y Raúl Jacob, *El nacimiento del terrismo* (Montevideo: EBO, 1989, 1990, 1991); Raúl Jacob, *El Uruguay de Terra, 1931-1938* (Montevideo: EBO, 1989).

23 G. Caetano y R. Jacob, *El nacimiento; Rodolfo Porrini, Derechos humanos y dictadura terrista* (Montevideo: Vintén Editor, 1994).

una especificidad determinada en esos años y, tal vez, justificar que la aplicación de mps a partir de 1968 conforme un problema analítico específico. Sin embargo, ello no basta para justificar la falta de análisis sistemáticos sobre la aplicación del recurso en períodos históricos previos ni la ausencia de elementos analíticos que permitan abordar las mps post 1968 en relación con la sedimentación de experiencias previas de disposición del estado de excepción. Al respecto, creemos que es posible encontrar algunas claves explicativas de tal ausencia en la historia política del siglo XX uruguayo y en los análisis sobre el funcionamiento de su sistema político, elaborados ambos desde la historia y la ciencia política.²⁴

A partir de la década de 1990, la Ciencia Política emprendió una fuerte revisión de las miradas críticas sobre la democracia uruguayo y su sistema de partidos, desarrolladas durante la década de 1960 por Carlos Real de Azúa y de Aldo Solari retomando los trabajos históricos de Juan E. Pivel Devoto y de José Pedro Barrán y Benjamín Nahum.²⁵ Como resultado, se revirtió la mirada negativa que aquellos autores habían forjado sobre el sistema político uruguayo y se impulsaron líneas analíticas que privilegiaron el realce de sus elementos democráticos y coparticipativos.²⁶ En lo que respecta a la producción historiográfica sobre el siglo XX uruguayo, los intereses de los años 1980 y 1990 estuvieron centrados en tres momentos básicamente: la conformación del Uruguay batllista y el período de consolidación del régimen democrático nacional, hacia comienzos del siglo XX;²⁷ el golpe de Estado de 1933 y los años de predominio político de Gabriel Terra;²⁸ la historia reciente, inicialmente el período dictatorial, lo que llevó años después a problematizar y analizar críticamente

24 Tanto la historia como la ciencia política experimentaron una fuerte explosión de su producción a partir de la década de 1980. Ver Ana Ribeiro, *Historia e historiadores nacionales, 1940-1990* (Montevideo: Ediciones de La Plaza, 1991); Leticia Soler, *Historiografía uruguayo contemporánea, 1985-2000* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2000); Adolfo Garcé, "La Ciencia Política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico", *Revista de Ciencia Política* 25:1, 232-44 (2005). Ambas disciplinas han mantenido estrechos puntos de contacto en lo que respecta al abordaje de problemas tales como el funcionamiento del campo político nacional; el devenir de su sistema de partidos; el comportamiento de los gobiernos y de los gobernantes; la conformación de su régimen democrático, etc. Esto fue posible a partir del trabajo conjunto entre científicos políticos e historiadores en algunos casos y, en otros, mediante el aporte que ha significado la producción específica de cada campo para el avance del conocimiento en el otro (véase al respecto la experiencia de trabajo en los centros privados que promovieron la investigación durante la dictadura y los primeros años 1980; la conformación de un área de Historia Política en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar; la presencia de la producción académica de cada una de estas disciplinas en las respectivas referencias bibliográficas).

25 A. Garcé, "La Ciencia Política en Uruguay".

26 *Ibid.*

27 José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Battle, los estancieros y el imperio británico* (Montevideo: EBO, 1979 a 1985); Gerardo Caetano, *La república conservadora, 1916-1929* (Montevideo: Fin de siglo, 1992 y 1993); Gerardo Caetano, "La articulación electoral del sistema político uruguayo 1919-1933" en Fernando Devoto y Marcela Ferrari (compiladores), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930* (Buenos Aires: Biblos, 1994); Gerardo Caetano (director), *Los uruguayos del centenario: Nación, ciudadanía, religión y educación, 1910-1930* (Montevideo: Santillana, 2000); Gerardo Caetano, "La ciudadanía 'hiperintegradora' y la matriz política del Uruguay moderno: Perfiles de un modelo (1900-1933)" en Laura Gioscia (compiladora), *Ciudadanía en tránsito: Perfiles para el debate* (Montevideo: EBO, 2001); Carlos Demasi, *La lucha por el pasado* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2004).

28 G. Caetano y R. Jacob, *El nacimiento*; R. Jacob, *El Uruguay*; R. Porrini, *Derechos humanos*; AA.VV., *El Uruguay*; Alejandro Rial y Esther Ruiz, *Uruguay 1937-1938, de Terra a Baldomir (I): El escenario político y la sucesión presidencial* (Montevideo: FHCE, 2002).

los años 1960.²⁹ Paradójicamente, el período comúnmente señalado como el de mayor esplendor tanto desde el punto de vista político como económico —el del Uruguay de los años 1940 y 1950— no se ha constituido en objeto de proyectos de investigación de largo aliento sino que ha sido abordado mediante estudios cuyo objetivo era la divulgación,³⁰ por investigaciones abocadas a problemas puntuales o por reflexiones de índole ensayística.³¹

Si bien la producción elaborada desde las respectivas disciplinas muestra evidentes diferencias en sus enfoques analíticos, sus miradas están signadas por dos ejes temáticos y conceptuales que las acercan: la democracia y el batllismo. La primera, más explícita en la ciencia política; el segundo, en la historia. No obstante, ambos suelen confluir en los análisis, ya que los rasgos mediante los cuales se define la democracia uruguaya están muy identificados con atributos del batllismo³² y este, a su vez, con la democracia.³³ Asimismo, ambos ejes se han unificado en torno a uno solo: la idea de Uruguay como democracia excepcional. Es decir, una “democracia batllista”. El predominio de ese marco interpretativo ha contribuido a consolidar una tríada de ideas centrales referidas al Estado y la sociedad, al sistema político uruguayo y a su historia. Sobre el primer binomio de este conjunto, la idea es que el proceso mediante el cual el Estado logró imponerse en el territorio nacional, así como sus rasgos benefactores, llevaron a que se impusiera sobre la sociedad civil y a que esta fuera débil y carente de iniciativas.³⁴ Sobre el segundo elemento de nuestra tríada, el sistema político, se asume que se sustenta en la estabilidad y centralidad de los partidos políticos así como en la adhesión voluntaria de la población hacia ellos;³⁵ en sus prácticas coparticipativas y consensuadas;³⁶ en la temprana instauración

29 Existe una profusa producción sobre esos años, un exhaustivo listado de lo producido hasta el año 2004 puede encontrarse en A. Marchesi, V. Markarian, Á. Rico y J. Yaffé, *El presente*, 2004.

30 B. Nahum, A. Cocchi, A. Frega e Y. Trochon, *Crisis política*; Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochon, *Baldomir y la restauración democrática, 1938-1946* (Montevideo: EBO, 1987); G. D'Elía, *El Uruguay*; Lincoln Maiztegui, *Orientales: Una historia política del Uruguay* (Montevideo: Planeta, 2008).

31 Carlos Real de Azúa, *El impulso y su freno* (Montevideo: Colección de Clásicos Uruguayos, 2009); Carlos Real de Azúa, *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: EBO, 1973); Aldo Solari, *Uruguay: Partidos políticos y sistema electoral* (Montevideo: FCU, 1991); Juan Oddone (coordinador), *Los efectos de la Guerra Fría en Argentina y Uruguay entre 1945 y 1960* (Montevideo: FHCE, 1997); Juan Oddone, *Vecinos en discordia: Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos, Selección de documentos, 1945-1955* (Montevideo: FHCE, 2003); José Rilla, *La actualidad del pasado* (Montevideo: Debate, 2008).

32 Ángel Cocchi y Jaime Klaczko, “Notas sobre democracia política e ideología en el Uruguay”, en Charles Gillespie, Louis Goodman, Juan Rial y Peter Winn (compiladores), *Uruguay y la democracia* (Montevideo: EBO, 1985); Carina Perelli y Juan Rial, *De mitos y memorias políticas: La represión, el miedo y después* (Montevideo: EBO, 1986); Rafael Bayce, *Cultura política uruguaya: Desde Batlle hasta 1988* (Montevideo: FCU, 1989); Constanza Moreira, *Democracia y desarrollo en Uruguay: Una reflexión desde la cultura política* (Montevideo: Ediciones Trilce, 1997).

33 J.P. Barrán y B. Nahum, *Batlle, los estancieros*; R. Bayce, *Cultura política*; G. Caetano, “La articulación”; G. Caetano, *Los uruguayos*; G. Caetano, “La ciudadanía”; C. Moreira, *Democracia y desarrollo*.

34 G. Rama, *La democracia*; Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez, “La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, *Cuadernos del Claeh* 44 (1987); Gerardo Caetano y José Rilla, *Historia contemporánea del Uruguay* (Montevideo: CLAEH-Fin de siglo, 2005).

35 J.P. Barrán y B. Nahum, *Batlle, los estancieros*; G. Rama, *La democracia*; G. Caetano, R. Pérez y J. Rilla, “La partidocracia”; Luis Eduardo González, *Estructuras políticas y democracia en Uruguay* (Montevideo: FCU, 1993); A. Solari, *Uruguay*; L. Costa Bonino, *La crisis*; Daniel Chasquetti y Daniel Buquet, “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso” *Política* 42 (2004); G. Caetano y J. Rilla, *Historia contemporánea*.

36 A. Solari, *Uruguay*; D. Chasquetti y D. Buquet, “La democracia”; Gerardo Caetano y José Rilla, “Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX”, en Benjamin Nahum (director), *El Uruguay del siglo XX: La política*

de la participación electoral ciudadana³⁷ y en la tolerancia hacia la oposición política.³⁸ Así, la historia (el tercer eje del triángulo), se convierte en la historia de una democracia estable y perdurable, excepcional en el marco continental.³⁹

Por un lado, una democracia estable porque se considera que sus quiebres institucionales en el siglo XX fueron pocos: 1933, 1942 y 1973. Esta idea se exagera al destacarse que fue solo el último golpe de Estado el que contó con participación militar en el gobierno. Con respecto al de 1933, existen ciertas ambivalencias. Se lo presenta como un paréntesis conservador entre el llamado segundo impulso batllista y el resurgir del batllismo luego de 1942 pese a sus continuidades en el plano económico;⁴⁰ se destacan sus elementos de continuidad con respecto al primer batllismo en aspectos político-institucionales y su imposibilidad para sustituir el imaginario social ligado a este;⁴¹ se rescatan ciertos elementos referidos a la pervivencia de la centralidad partidaria y a la conformación del sistema político partidocéntrico impulsados en el período.⁴² En cuanto al quiebre de 1942, como la ruptura institucional de ese año desembocó en la reforma constitucional que suplantó a la elaborada luego del golpe de 1933, se lo entiende principalmente como un elemento que coadyuvó a la disolución del andamiaje del régimen previo.⁴³ Por otro lado, en lo que respecta a la idea de perdurabilidad o estabilidad de la democracia uruguaya, esta es consecuente con una mirada analítica fuertemente centrada en el batllismo, lo que lleva a que se haga hincapié en su pervivencia durante parte importante del siglo XX y a que los períodos considerados como resurgimiento del batllismo sean considerados como los que definen las características centrales de la historia nacional. Ello permite fortalecer la noción de subsistencia de la matriz batllista y poner en un primer plano los elementos democráticos del funcionamiento político por sobre los autoritarios en los períodos en que el sistema político nacional puede definirse como poliárquico.⁴⁴

(Montevideo: EBO, 2003); G. Caetano y J. Rilla, *Historia contemporánea*.

- 37 G. Rama, *La democracia*; A. Solari, *Uruguay*; L. E. González, *Estructuras políticas*; G. Caetano, "La ciudadanía"; D. Chasqueti y D. Buquet, "La democracia".
- 38 A. Solari, *Uruguay*; L. E. González, *Estructuras políticas*; D. Chasqueti y D. Buquet, "La democracia".
- 39 G. Rama, *La democracia*.
- 40 G. Caetano y R. Jacob, *El nacimiento*.
- 41 Gerardo Caetano, "Del primer batllismo al terrismo: crisis simbólica y reconstrucción del imaginario colectivo". *Cuadernos del Claeh* 49 (1989); G. Caetano, "La articulación".
- 42 G. Caetano, R. Pérez y J. Rilla, "La partidocracia"; G. Caetano y J. Rilla, *Historia contemporánea*.
- 43 A. Frega, M. Maronna e Y. Trochon, *Baldomir*; G. Caetano y J. Rilla, *Historia contemporánea*. Una contestación reciente a esta interpretación puede verse en L. Maiztegui, *Orientales*, quien ha realizado una reconstrucción de la historia nacional desde una visión claramente blanca.
- 44 L. E. González, *Estructuras políticas*; D. Chasqueti y D. Buquet, "La democracia". Otro elemento que sirve para reforzar esto radica en la consolidación de ciertos estereotipos sobre el autoritarismo latinoamericano y sobre las modalidades continentales de participación política de las Fuerzas Armadas. Ver Gerónimo de Sierra, "Consolidación y crisis del 'capitalismo democrático' en Uruguay", en Pablo González Casanova (coordinador), *América Latina: Historia de medio siglo* (México: Siglo XXI, 1978) y Gabriel Ramírez, *El factor militar. Génesis, desarrollo y participación política* (Montevideo: Arca, 1988). Tales estereotipos son fundamentales para hacer posible que Uruguay sea destacado como una democracia excepcional como consecuencia de haber atravesado solo una experiencia de gobierno militar en el siglo XX. En este punto, los rasgos de estabilidad y perdurabilidad son reforzados por el carácter partidocéntrico de su sistema político ya que la longevidad de sus partidos es interpretada como una garantía para la pervivencia democrática. Ver G. Caetano, J. Rilla y R. Pérez, "La partidocracia"; D. Chasqueti y D. Buquet, "La democracia" y J. Rilla, *La actualidad*.

Es de destacar que la producción anteriormente señalada parece ser producto, en parte, del clima de revalorización de la democracia que Uruguay, y la región, vivieron entre las décadas de 1980 y 1990.⁴⁵ Posteriormente, con la consolidación del campo de la historia reciente desde finales de los años 1990, y con el advenimiento del desencanto con las democracias instauradas luego del fin de las dictaduras militares,⁴⁶ diversos trabajos han logrado instalar con gran éxito la necesidad de analizar críticamente el funcionamiento del régimen democrático uruguayo en lo que respecta a la tramitación de la conflictividad social. En este sentido, el ángulo de análisis que aquí proponemos es tributario de muchas de las interrogantes que se han abierto a partir de esos replanteos y, probablemente, de una generación que se formó intelectualmente en un clima más de crítica que de exaltación de la democracia uruguaya. En los últimos años son variados los estudios que han prestado especial atención al fenómeno de la violencia política como recurso estatal o de actores sociales y organizaciones políticas de derecha e izquierda en Uruguay.⁴⁷ El hecho de que la mayoría de estos trabajos mantenga como principal interés la indagación sobre el problema del autoritarismo en los años 1960 y sobre el advenimiento del golpe de Estado lleva a que el período histórico abordado desde tal perspectiva siga siendo el posterior a 1968 o a 1959. Consecuentemente, y pese al gran avance logrado por estos trabajos, las décadas de 1940 y de 1950 continúan al margen de revisiones críticas sobre el funcionamiento del régimen democrático, dificultando la posibilidad de pensar líneas analíticas de mayor duración que sirvan para abordar los elementos autoritarios del sistema político uruguayo en el largo plazo.

Así, implícita o explícitamente, los años 1940-1950 quedan caracterizados solo por aquellos elementos que consolidan la imagen de un país democrático, consensual y negociador que dirimió sus conflictos sociales de forma pacífica, lo que se supone habría entrado en crisis hacia los años 1960. En ese marco, el peso interpretativo que cobra la crisis económica de mediados de los años 1950 en los análisis sobre las décadas posteriores, potencia la idea de que algo se perdió y de que todo el proceso iniciado a partir de ella se entiende bajo el paradigma de la crisis, por tanto, de la noción de anormalidad. La inscripción de la década de 1960 en el camino que llevó al quiebre institucional de 1973 permite identificar a los elementos políticos que no están en sintonía con la noción del Uruguay democrático y batllista como productos de un período respecto del cual nadie duda que fue autoritario. Así, se genera un relato hegemónico integrado por luces y sombras en el cual las primeras, identificadas siempre con la democracia y el batllismo, son tomadas como los

45 Cecilia Lesgart, *Usos de la transición a la democracia* (Rosario: Homo Sapiens, 2003).

46 *Ibid.*

47 Á. Rico, *El liberalismo*; Á. Rico, *Cómo nos domina*; Á. Rico, "La dictadura"; Francisco Panizza, *Uruguay, batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista* (Montevideo: EBO, 1990); Aldo Marchesi, "¿'Guerra' o 'Terrorismo de Estado'? Recuerdos enfrentados sobre el pasado reciente uruguayo", en Elizabeth Jelin (compiladora), *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas "in-felices"* (Madrid: Siglo XXI, 2002); A. Marchesi, V. Markarian, Á. Rico y J. Yaffé, *El presente*; Clara Aldrighi, *El caso Mitrión: La intervención de Estados Unidos en Uruguay, 1965-1973* (Montevideo: Ediciones Trilce, 2007); Mauricio Bruno, *La caza del fantasma: Benito Nardone y el anticomunismo en el Uruguay, 1960-1962* (Montevideo: FHCE, 2007); Javier Correa Morales, "Cuando en el gobierno hay tiranos...", *Cuadernos de la historia reciente 1968-1985* 2 (2007); Gabriel Bucheli, "Rastreando los orígenes de la violencia política en el Uruguay de los 60: los incidentes de enero de 1961 y la muerte de Serafin Billoto", II Jornadas de Historia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar (2008); Magdalena Broquetas, "A propósito de las repercusiones del 'caso Eichmann': Antisemitismo y anticomunismo en Uruguay (1960-1962)", *Encuentros uruguayos* 3 (2010); Mauricio Bruno y Nicolás Duffau, "El espejo francés: Manifestaciones del conservadurismo uruguayo ante el régimen de Vichy", *Contemporánea* 1 (2010); Fernando Aparicio y Roberto García Ferreira, "El Cine Trocadero, un testigo de la Guerra Fría", *Contemporánea* 1 (2010).

elementos que caracterizan a Uruguay. Por oposición, los períodos históricos en los que las características democrático-batllistas no pueden ser resaltadas como preponderantes son catalogados como negaciones de lo supuestamente normal, como antibatllistas, a lo sumo como conservadores, pero raramente como algo que se defina por sus propias características, tal vez, porque dicen otra cosa sobre Uruguay. Como corolario, la presencia de rasgos que ponen en cuestión la matriz supuestamente característica de Uruguay, como las coyunturas en que se sancionaron mps entre 1946 y 1963, son olvidadas, presentadas como datos aislados, como avance del advenimiento autoritario de los años 1960-1970 o, si son objeto de mayor atención, restringidas a la órbita de la historia de los trabajadores, porque se atiende más a su carácter estrictamente represivo que a los elementos que permiten verlas como instrumento de gobierno.

Al respecto, es de resaltar que el abordaje de las coyunturas en que se sancionaron mps en la historiografía muestra un común denominador: su integración en relatos históricos se da principalmente a través de los tópicos vinculados con el mundo del trabajo. El problema queda, entonces, restringido al vínculo entre Estado y asalariados en algunos casos y, en otros, al vínculo entablado entre empresarios y clase obrera. Se obtura así la posibilidad de detectar las peculiaridades de los casos en que se dispusieron mps y se tiende a tomar el recurso como un índice de la predisposición de las autoridades estatales frente a los intereses de la clase obrera perdiéndose de vista su dimensión política e institucional, que es constitutiva. Son los trabajos sobre historia del movimiento sindical los que registran todas las coyunturas del período que abarca esta tesis, a excepción —obviamente— de la de 1946.⁴⁸ No obstante, el problema que se observa en estos análisis es similar al que muestra el resto de la historiografía sobre el período. En primer lugar, porque las referencias a esas coyunturas son también acontecimentales y no existe ninguna reflexión sistemática que las analice conjuntamente. Por tanto, siguen siendo presentadas como expresiones repentinas de autoritarismo, como escondidas detrás de una fachada democrática, o como anunciadoras del autoritarismo de finales de los años 1960. En segundo lugar, porque así se restringe el problema a la órbita sindical y se elimina toda posibilidad de ver el fundamento político del fenómeno al insertarlo únicamente en el mundo de las relaciones entre el capital y el trabajo, con lo cual se lo sigue dejando al margen de los análisis referidos a la democracia política uruguaya.

Algunas reflexiones en torno a la disposición de medidas prontas de seguridad entre 1946 y 1963

En las siguientes páginas reflexionaremos sobre la disposición del estado de excepción durante el lapso seleccionado entendiéndolo como un recurso dispuesto en casos en que se impugnaron decisiones gubernamentales —concretamente la fijación de precios máximos, la disposición de criterios de distribución de productos importados, el proceder gubernamental frente a situaciones de riesgo y el establecimiento de salarios de funcionarios estatales—, generalmente por parte de colectivos sociales que podríamos llamar grupos de presión. Ello, en el marco de coyunturas políticas cruciales para la consolidación de los partidos políticos que ocupaban el PE en su lugar de autoridades estatales dirigentes. Las coyunturas en que se dispusieron mps durante el período analizado coincidieron con años de inicio o finalización de períodos presidenciales o de entrada

48 Entre otros: Héctor Rodríguez, *Unidad sindical y huelga general* (Montevideo: CUI, 1984); H. Cores, *La lucha*; Rodolfo Porrini, *La nueva clase trabajadora uruguaya 1940-1950* (Montevideo: Udelar-FHCE, 2005).

en vigencia de nuevas organizaciones institucionales.⁴⁹ Por tanto creemos que, al menos durante este período, las mps pueden ser pensadas como una estrategia política orientada al mantenimiento del orden sociopolítico y a la reproducción de los rasgos constitutivos del sistema político uruguayo, dominado por el Partido Colorado y el Partido Nacional. Teniendo en cuenta este carácter partidocéntrico pensamos la disposición de mps como un medio para reponer simbólicamente la centralidad de esos partidos y reafirmar su superioridad, en tanto representantes del Estado, por sobre cualquier colectivo social –tanto patronal como asalariado– que pretendiera erigirse en representante de intereses sociales específicos por fuera de instancias controladas por ellos en contextos políticos como los mencionados.

Frente a la implementación de recursos como la huelga, la paralización de servicios y la ocupación de establecimientos en el marco de conflictos que se venían tramitando en instancias formales, controladas por los sectores partidarios que conformaban el PE y a partir de las que se implementaban los mecanismos de negociación, distintos gobiernos procedieron a la construcción de la situación en clave de excepcionalidad a fin de abordarla como anormal.⁵⁰ En contraposición se construía un escenario ideal que no dejaba cabida para la implementación de medidas de fuerza por parte de grupos sociales y que concebía a la tramitación del conflicto mediante los canales institucionales controlados por los partidos políticos como situación normal.

Fue con este criterio que, mediante la disposición de mps, se abordaron: la medida de paralizar la producción de pan por parte de los dueños de panaderías en julio de 1946 en el marco de un conflicto que hacía meses estos tramitaban con las autoridades gubernamentales buscando mejorar las partidas de trigo que recibían y aumentar los topes al precio de venta del pan; la huelga

49 Cabe destacar que existieron diversos conflictos en la órbita de los servicios públicos que fueron abordados como situaciones normales, aplicándose las figuras penales previstas en el artículo 165 del Código Penal para casos de huelga en los servicios públicos, y en los que participaron tanto fuerzas policiales como militares para reprimir y para hacerse cargo de la vigilancia y de los servicios dejados inactivos por los funcionarios. Los sucesos mencionados a continuación no dan cuenta de la totalidad del problema, simplemente mencionamos los hechos que pudimos rastrear en la bibliografía consultada y en las fuentes relevadas. En 1944 el gobierno de José Amézcaga dispuso la aplicación del artículo 165 del Código Penal frente a una huelga en el Frigorífico Nacional, ver Eduardo Couture y Américo Plá Rodríguez, *La huelga en el derecho uruguayo* (Montevideo: MBA, 1951). En 1951, durante el gobierno de Andrés Martínez Trueba, se aplicó el artículo 165 del Código Penal tras el inicio de una huelga de los trabajadores de la empresa estatal Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, ver H. Cores, *La lucha*. Siguiendo la lógica analítica que aquí proponemos cabría preguntarse por qué no se recurrió a mps en este año ya que marcaba el inicio de un nuevo gobierno. En tal sentido, y volviendo a los factores de índole política que pueden servir para entender la decisión de recurrir a mecanismos de excepción, consideramos que es necesario tener presente que en ese año se emprendía la discusión de una reforma constitucional y que los sectores gobernantes impulsaban un cambio de las instituciones de gobierno. Si bien es necesario confirmar esto en posteriores investigaciones, proponemos como hipótesis tentativa que el desprestigio de la forma de PE unipersonal era favorable a su estrategia –la proliferación de huelgas era presentada como un ejemplo de ello– y que el centro de la discusión pública tenía un fuerte punto de inflexión en el debate parlamentario de la reforma constitucional. Elemento que podría llevarnos a pensar que la discusión generada a partir de la decisión de sancionar mps no se veía como necesaria. En 1954, durante el primer gobierno colegiado, con mayoría batllista, se declaró una amnistía para los funcionarios públicos afectados por anteriores aplicaciones del artículo 165 del Código Penal mediante la Ley 12.092 del 7 de enero, lo que supone la existencia de conflictos en los servicios públicos que fueron abordados mediante el recurso a la legislación normal, ver Santiago Pérez del Castillo, *El derecho de la huelga* (Montevideo: FCU, 1993). En 1957 los militares colaboraron con la policía en ocasión de huelgas en el transporte público, de conflictos en empresas privadas, de huelgas en el sector ferroviario y en el conflicto obrero que se desarrolló en una de las dependencias de la UTE, la central hidroeléctrica de Rincón de Baygorria, ver Informe anual del Poder Ejecutivo en DSAG, Tomo XXXVI, 15 de marzo de 1958.

50 G. Agamben, *Estado de excepción y Homo Sacer*.

que los funcionarios del Ministerio de Salud Pública impulsaron en marzo de 1952 en el marco de negociaciones con las autoridades gubernamentales en torno a la fijación de aumentos salariales que se habían iniciado meses atrás; la huelga en el transporte público capitalino dispuesta en setiembre de 1952 por los trabajadores al fracasar negociaciones con autoridades del municipio y del Ministerio de Industria y Trabajo; las huelgas de funcionarios de la UTE, en agosto de 1959 y febrero de 1963, cuando los trabajadores recurrieron a la medida luego de haber atravesado diversas instancias previas de negociación con las autoridades gubernamentales. La situación de abril de 1959 se distancia de esta lógica en lo que respecta a la naturaleza de la situación que el PE construyó como necesidad, lo que enriquece el estudio del estado de excepción en el período ya que evidencia que no existieron lógicas exclusivas y lineales en la disposición del recurso. Igualmente, la coyuntura mantiene un punto de contacto en el sentido de que tras las inundaciones se puso a prueba la capacidad del gobierno de garantizar la asistencia a la población afectada por las inundaciones, lo que inicialmente había sido explotado por el sector batllista de la 15, el principal sector de oposición, para efectuar críticas al gobierno.

Ahora bien, creemos que no es exclusivamente el desencadenamiento de los conflictos mencionados lo que motivó la decisión de recurrir al estado de excepción sino que ello se explica también, o principalmente, por el contexto político en que se sucedieron. Si bien la conflictividad es inherente a toda situación política, las coyunturas analizadas parecen insertarse en un contexto de especial particularidad. Todas ellas estuvieron enmarcadas en momentos cruciales en lo que respecta al posicionamiento de los partidos políticos gobernantes frente a su futuro como conductores del PE y/o a su imagen en tanto tales. Fue 1946 el último año del primer gobierno conformado según los criterios de la Constitución que había puesto fin a la institucionalidad fijada por la Carta de 1934, y las mps se dispusieron a pocos meses de realizarse las elecciones de autoridades nacionales que definirían si los sectores que apoyaron al golpe de Estado de 1933 seguirían manteniéndose al margen del gobierno, si se mantendría el ascenso del batllismo y si se consolidaría el mapa político instaurado luego de 1942. Fue 1952 el primer año de un gobierno organizado según los criterios fijados por la Constitución que empezaba a regir ese año, se instauraba el PE colegiado como consecuencia de una alianza entre la 14 y el herrerismo sustentada en el común rechazo al predominio del sector de la 15, con lo cual se buscaba el desprestigio del gobierno precedente a la vez que la justificación de la nueva institucionalidad. Fue 1959 el primer año de gobierno del Partido Nacional en todo el siglo XX, el que asumió con una fuerte pretensión de refundar Uruguay. Fue 1963 el final de ese primer gobierno nacionalista y el conflicto coincidió con el último acto institucional que las autoridades debían asegurar para garantizar una correcta finalización del gobierno: la transmisión del mando presidencial.

Desde este punto de vista podemos plantear que el recurso a mps tenía diversas utilidades políticas que favorecían a quienes las impulsaban desde el PE. En primer lugar, permitía estructurar una acción reactiva frente a la impugnación de decisiones gubernamentales por parte de grupos sociales que apelaban a medidas de presión, afirmar el lugar de autoridad de los partidos políticos que representaban el Estado mediante el control del PE y medir fuerzas con los sectores en conflicto apelando a la racionalidad estatal que legitimaba su violencia presentándola como legítima frente a lo que entendían como caos.⁵¹ En segundo lugar, generaba un espacio privilegiado para desacreditar a todo aquel que reivindicara la causa de los actores sociales en conflicto mediante la construcción de un escenario dicotómico que ubicaba en el lugar de enemigo a todo el que se

51 Michael Taussig, *Un gigante en convulsiones* (Barcelona: Gedisa, 1995).

opusiera a la disposición del estado de excepción —lo que coincidía generalmente con los sectores que se oponían a la coalición gobernante— y dejaba a quienes controlaban el PE en el lugar de protectores del Estado y de lo que entendían como colectivo nacional. En tercer lugar, construía un espacio privilegiado para la crítica al adversario político señalándolo como responsable directo o indirecto de la situación que se presentaba como excepcional.

El espacio simbólico que se habilitaba con la sanción de mps constituía un ámbito privilegiado para la producción de nociones sobre la organización de la comunidad política que permitía a los partidos políticos que controlaban el PE desplegar concepciones en torno a su funcionamiento y organización, dotándolas de legitimidad por ser enunciadas desde el Estado.⁵² Teniendo en cuenta esto, creemos que el proceso de justificación de las mps durante el período que estudiamos también puede ser pensado como una instancia a través de la cual los partidos gobernantes capitalizaban la legitimidad que les otorgaba el control del PE para afianzar nociones sobre la organización política de la sociedad según sus respectivas concepciones ideológicas incidiendo, a su vez, en la consolidación de sentidos comunes en torno al vínculo entre sociedad, partidos políticos y Estado, posicionando a los segundos en un lugar protagónico.

En ese marco, los climas de ideas estructurados en torno de los conflictos internacionales, primero de la Segunda Guerra Mundial y luego de la Guerra Fría, tomaron cuerpo en el plano interno a partir de los perfiles de las distintas agrupaciones políticas, del lugar que cada una de ellas ocupaba en la configuración del sistema político durante las coyunturas en que se dispuso el recurso a mps y de la conformación del mapa ideológico de la región. Esto es, fueron leídos, readaptados e instrumentalizados según los sentidos y las necesidades políticas locales. Así, de manera acorde con el posicionamiento que los sectores batllistas y el nacionalismo independiente ubicaban en el espectro político desde la década de 1930; a la consolidación de los regímenes populistas en la región, que eran presentados por esas colectividades políticas como contramodelos y al peso que las ideas liberales tenían en su cosmovisión, tuvo sentido para los referidos sectores construir un peligro político en clave fascista en 1946 y 1952, lo que no invalidó la connivencia de ello con el rechazo al comunismo. Sin embargo, este no se convirtió en central en esos sectores políticos, al menos como recurso para justificar la peligrosidad que habilitaba a la implementación de mps, sino hasta la década de 1960, de manera acorde al proceso que experimentó el pensamiento liberal durante el período. En cuanto al herrerismo cabe destacar que las construcciones de peligrosidad que se emprendieron desde este sector nunca se estructuraron en clave de fascismo sino que la tendencia a identificar al enemigo con el comunismo estuvo presente desde la primera de las coyunturas que justificó durante este período aunque la centralidad que se otorgó a esta corriente al momento de señalarla como peligrosa varió a lo largo del tiempo. Lo mismo sucedió con el ruralismo, sector que siempre se identificó con el anticomunismo. Ambas agrupaciones se aprovecharon del miedo al comunismo para buscar desprestigiar a su principal oponente político en el plano interno en 1959: el batllismo de la 15. Pero esta situación se vio modificada cuando este sector político perdió peso en el sistema político tras ser superado por otros grupos en la interna del Partido Colorado y cuando el peligro rojo se convirtió en preponderante hacia 1963.

El modo en que los distintos sectores políticos adoptaron los marcos conformados al calor de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría también se vinculó con sus concepciones ideológicas de largo plazo. Por un lado, las identificadas con el pensamiento liberal y, por el otro, las emparentadas con el nacionalismo de derecha. Entre las primeras ubicamos a los batllismos y

52 Ibid.

al nacionalismo independiente y, entre las segundas, al herrerismo y al ruralismo. Ahora bien, es claro que esos posicionamientos no fueron estancos sino que variaron a lo largo de todo el siglo XX y ello quedó claramente evidenciado a lo largo del período histórico que aquí trabajamos. Pudimos observar que las ideas de peligrosidad esgrimidas por las distintas agrupaciones políticas y la construcción de los enemigos, identificados tanto con el fascismo como con el comunismo, se sustentaban en concepciones específicas sobre la organización política de la sociedad, la organización del Estado, la autoridad, el vínculo entre gobernantes y gobernados, el rol de los partidos políticos y su organización. Y fue en función de ello, en articulación con el lugar que cada agrupación política ocupaba, que los enemigos contruidos desde el PE tomaron cuerpo. Coyunturalmente cobró más fuerza el fascismo o el comunismo como amenaza esgrimida. No obstante, los elementos destacados como pasibles de ser defendidos, al menos durante el período estudiado, mantuvieron bastante regularidad.

Igualmente, pese a las diferencias advertidas en las ideas políticas de los sectores partidarios abordados y no obstante sus divergencias al momento de construir la peligrosidad que justificaba el recurso al estado de excepción, la confluencia en la necesidad de establecer límites a la movilización social así como la posibilidad de que coexistieran diversas construcciones retóricas contenidas al cobijo de la justificación de mps, permitió que se generaran amplios consensos entre grupos políticos muy distintos al momento de sostener la disposición del recurso. Creemos que, en última instancia, ello se sustentaba en un consenso previo que consistía, como lo advertimos anteriormente, en el acuerdo en la supervivencia de un tipo de organización política de la sociedad basada en la centralidad de los partidos políticos tradicionales. Desde este punto de vista entonces, la decisión de recurrir al estado de excepción durante este período puede ser pensada nuevamente como un elemento que contribuyó, entre muchos otros, a mantener la pervivencia simbólica de un sistema político hegemónico por los dos partidos tradicionales.

Recapitulando

El recurso al estado de excepción en Uruguay fue una práctica habitual a lo largo de todo el siglo XX que llegó a su fin junto con el ocaso de la dictadura cívico-militar en 1985. No obstante, a partir de la década de 1980 se generó un fuerte consenso social y académico en torno a la identificación de las mps con el período 1968-1973 y, dado el protagonismo que la movilización social vinculada con la izquierda tuvo en esos años, con los proyectos políticos autoritarios que se erigieron con el objetivo de mantener el statu quo. Creemos que ello, en sintonía con la consolidación de un relato histórico hegemónico estructurado en torno a la identificación del Uruguay como una democracia excepcional definida según características adjudicadas al batllismo y al carácter partidocéntrico de su sistema político, obturó la construcción de marcos analíticos para abordar aspectos vinculados con el ejercicio de la violencia estatal y con prácticas coercitivas implementadas históricamente desde el Estado por los partidos políticos tradicionales en función de la pervivencia de un orden sociopolítico favorable a sus propios intereses. A partir de nuestro análisis hemos dado cuenta de que las mps fueron una herramienta de uso regular que integraba el horizonte de posibilidades de los gobernantes al momento de definir estrategias orientadas al mantenimiento de lo que definían como orden interno durante gran parte del siglo XX sin que ello implicara una crisis política o una deriva autoritaria como en los años posteriores a 1968.

Nuestra propuesta para analizar la decisión de sancionar mps durante el período seleccionado consiste en entender al recurso como una herramienta que permitió reproducir y fijar nociones en torno a las posiciones que los sectores políticos gobernantes ocupaban frente a actores sociales organizados y a grupos partidarios adversarios y, desde ese lugar, contribuir a reproducir la centralidad de los partidos políticos tradicionales en el sistema político. En tal sentido, pensamos que la disposición de mps cumplió, al menos, una doble finalidad. En primer lugar, reforzar el lugar de autoridad de los sectores gobernantes sobre cualquier actor social que buscara legitimarse como representante de intereses sociales por fuera de los marcos institucionales que ellos controlaban.⁵³ En segundo lugar, enfrentar cuestionamientos al desempeño de los distintos partidos en el gobierno en su calidad de garantes del bienestar general por tener a cargo la dirección del PE. Todo lo cual parece estar estrictamente vinculado con un rasgo característico del sistema político uruguayo: el peso que el Partido Colorado y el Partido Nacional han tenido a lo largo del siglo XX.

Creemos que aún falta mucho camino por recorrer para contar con un conocimiento exhaustivo del recurso al estado de excepción a lo largo de todo el siglo XX y para poder establecer relaciones entre las mps dispuestas a lo largo de los distintos períodos históricos. Por el momento, nuestras reflexiones se circunscribieron estrictamente a las formas y a los sentidos que la decisión de disponer mps tuvo para los partidos políticos que controlaron el PE entre 1946 y 1963.

Fuentes consultadas

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1930, 1934, 1942, 1952 y 1966.

Diario de Sesión de la Asamblea General (DSAG), 1946-1963.

Diario de Sesión del Consejo Nacional de Gobierno (DSCNG), 1952, 1959, 1963.

Prensa:

Acción, marzo y setiembre de 1952; noviembre y diciembre de 1958; enero, marzo, abril, mayo y agosto de 1959; abril de 1961; noviembre de 1962; febrero y marzo de 1963.

Diario Rural, octubre-diciembre de 1958; enero-setiembre de 1959; febrero y marzo de 1963.

El Debate, marzo y setiembre de 1952; diciembre de 1958; enero, abril, mayo y agosto de 1959; febrero y marzo de 1963.

El Día, julio de 1946; marzo y setiembre de 1952; noviembre y diciembre de 1958; enero, marzo-mayo y agosto de 1959; abril de 1961; noviembre y diciembre de 1962; febrero y marzo de 1963.

El País, julio de 1946; marzo y setiembre de 1952; diciembre de 1958; enero, abril y agosto de 1959; abril de 1961; febrero y marzo de 1963.

Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD), 1946-1963.

Bibliografía

AA. VV. *El Uruguay de la dictadura*. Montevideo: EBO, 2004.

Agamben, Giorgio. *Homo Sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos, 1998.

Agamben, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2003.

Aldrichi, Clara. *El caso Mitrión: La intervención de Estados Unidos en Uruguay, 1965-1973*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2007.

53 En este punto, la situación era distinta cuando los conflictos se desencadenaban en el ámbito privado ya que las partes recurrían a las autoridades estatales para que mediaran y/o reprimieran mediante la fuerza pública o estas se posicionaban automáticamente en ese lugar con lo cual la autoridad gubernamental no era cuestionada sino todo lo contrario.

- Alonso, Rosa y Carlos Demasi. *Uruguay 1958-1968: Crisis y estancamiento*. Montevideo: EBO, 1986.
- Aparicio, Fernando y Roberto García Ferreira. "El Cine Trocadero, un testigo de la Guerra Fría". *Contemporánea* 1 (2010).
- Barrán, José Pedro y Benjamín Nahum. *Batlle, los estancieros y el imperio británico*. Montevideo: EBO, 1979 a 1985.
- Bayce, Rafael. *Cultura política uruguaya: Desde Batlle hasta 1988*. Montevideo: FCU, 1989.
- Broquetas, Magdalena. "A propósito de las repercusiones del 'caso Eichmann': Antisemitismo y anticomunismo en Uruguay (1960-1962)". *Encuentros uruguayos* 3 (2010).
- Bruno, Mauricio. *La caza del fantasma: Benito Nardone y el anticomunismo en el Uruguay, 1960-1962*. Montevideo: FHCE, 2007.
- Bruno, Mauricio y Nicolás Duffau. "El espejo francés: Manifestaciones del conservadurismo uruguayo ante el régimen de Vichy". *Contemporánea* 1 (2010).
- Bruschera, Oscar. *Las décadas infames: Análisis político 1967-1985*. Montevideo: Linardi y Risso, 1986.
- Bucheli, Gabriel. "Rastreado los orígenes de la violencia política en el Uruguay de los 60: los incidentes de enero de 1961 y la muerte de Serafín Billoto". Montevideo, II Jornadas de Historia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 2008.
- Caetano, Gerardo. "Del primer batllismo al terrorismo: crisis simbólica y reconstrucción del imaginario colectivo". *Cuadernos del Claeh* 49 (1989).
- Caetano, Gerardo. *La república conservadora, 1916-1929*. Montevideo: Fin de siglo, 1992 y 1993.
- Caetano, Gerardo. "La articulación electoral del sistema político uruguayo 1919-1933". En Fernando Devoto y Marcela Ferrari (compiladores). *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*. Buenos Aires: Biblos, 1994.
- Caetano, Gerardo (director). *Los uruguayos del centenario: Nación, ciudadanía, religión y educación, 1910-1930*. Montevideo: Santillana, 2000.
- Caetano, Gerardo. "La ciudadanía 'hiperintegradora' y la matriz política del Uruguay moderno: Perfiles de un modelo (1900-1933)". En Laura Gioscia (compiladora). *Ciudadanía en tránsito: Perfiles para el debate*. Montevideo: EBO, 2001.
- Caetano, Gerardo y José Rilla. "Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX". En Benjamín Nahum (director). *El Uruguay del siglo XX: La política*. Montevideo: EBO, 2003.
- Caetano, Gerardo y José Rilla. *Historia contemporánea del Uruguay*. Montevideo: CLAEH-Fin de siglo, 2005. (Primera edición de 1994).
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez. "La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos". *Cuadernos del Claeh* 44 (1987).
- Caetano, Gerardo y Raúl Jacob. *El nacimiento del terrorismo*. Montevideo: EBO, 1989, 1990 y 1991.
- Chasqueti, Daniel y Daniel Buquet. "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". *Política* 42 (2004).
- Cocchi, Ángel y Jaime Klaczko. "Notas sobre democracia política e ideología en el Uruguay". En Charles Gillespie, Louis Goodman, Juan Rial y Peter Winn (compiladores). *Uruguay y la democracia*. Montevideo: EBO, 1985.
- Cores, Hugo. *La lucha de los gremios solidarios*. Montevideo: EBO, 1989.
- Correa Morales, Javier. "Cuando en el gobierno hay tiranos...". *Cuadernos de la historia reciente 1968-1985* 2 (2007).
- Costa Bonino, Luis. *La crisis de los partidos tradicionales y el movimiento revolucionario*. Montevideo: EBO, 1985.
- Couture, Eduardo y Américo Plá Rodríguez. *La huelga en el derecho uruguayo*. Montevideo: MBA, 1951.
- D'Elía, Germán. *El Uruguay neo-batllista, 1946-1958*. Montevideo: EBO, 1982.
- De Sierra, Gerónimo. "Consolidación y crisis del 'capitalismo democrático' en Uruguay". En Pablo González Casanova (coordinador). *América Latina: historia de medio siglo*. México: Siglo XXI, 1978.
- Demasi, Carlos. "1968: del neobatllismo al autoritarismo". *Encuentros: revista de estudios interdisciplinarios* 7 (2001).
- Demasi, Carlos. *La lucha por el pasado*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2004.
- Deus, Sergio. *Medidas prontas de seguridad*. Montevideo: Nuevo Mundo, 1969.
- Esteva Gallicchio, Eduardo Gregorio. "Los estados de excepción en Uruguay: Hipótesis, aprobación y controles jurídicos o jurisdiccionales". *Ius et praxis* 8 (2002).

- Frega, Ana, Mónica Maronna e Yvette Trochon. *Baldomir y la restauración democrática, 1938-1946*. Montevideo: EBO, 1987.
- Garcé, Adolfo. "La Ciencia Política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico". *Revista de Ciencia Política* 25:1 (2005).
- González, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU, 1993.
- Jacob, Raúl. *El Uruguay de Terra, 1931-1938*. Montevideo: EBO, 1989.
- Jiménez de Aréchaga, Justino. *La constitución nacional*. Montevideo: Cámara de Senadores, 1998. (Primera edición de 1946).
- Lesgart, Cecilia. *Usos de la transición a la democracia*. Rosario: Homo Sapiens, 2003.
- Maiztegui, Lincoln. *Orientales: Una historia política del Uruguay*. Montevideo: Planeta, 2008.
- Marchesi, Aldo. "¿'Guerra' o 'Terrorismo de Estado'? Recuerdos enfrentados sobre el pasado reciente uruguayo". En Elizabeth Jelin (compiladora). *Las conmemoraciones: las disputas en las fechas "in-felices"*. Madrid: Siglo XXI, 2002.
- Marchesi, Aldo, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé. *El presente de la dictadura: Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2004.
- Moreira, Constanza. *Democracia y desarrollo en Uruguay: Una reflexión desde la cultura política*. Montevideo: Ediciones Trilce, 1997.
- Nahum, Benjamín, Ángel Cocchi, Ana Frega e Yvette Trochon. *Crisis política y recuperación económica, 1930-1958*. Montevideo: EBO, 1989.
- Nahum, Benjamín, Ana Frega, Mónica Maronna e Yvette Trochon. *El fin del Uruguay liberal, 1959-1973*. Montevideo: EBO, 1994.
- Odone, Juan (coordinador). *Los efectos de la Guerra Fría en Argentina y Uruguay entre 1945 y 1960*. Montevideo: FHCE, 1997.
- Odone, Juan. *Vecinos en discordia: Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos, Selección de documentos, 1945-1955*. Montevideo: FHCE, 2003.
- Panizza, Francisco. *Uruguay, batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: EBO, 1990.
- Perelli, Carina y Juan Rial. *De mitos y memorias políticas: La represión, el miedo y después*. Montevideo: EBO, 1986.
- Pérez del Castillo, Santiago. *El derecho de la huelga*. Montevideo: FCU, 1993.
- Porrini, Rodolfo. *Derechos humanos y dictadura terrista*. Montevideo: Vintén Editor, 1994.
- Porrini, Rodolfo. *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*. Montevideo, Udelar-FHCE, 2005.
- Rama, Germán. *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Ramírez, Gabriel. *El factor militar: Génesis, desarrollo y participación política*. Montevideo: Arca, 1988.
- Real de Azúa, Carlos. *El impulso y su freno*. Montevideo: Colección de Clásicos Uruguayos, 2009. (Primera edición de 1964).
- Real de Azúa, Carlos. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: EBO, 1973.
- Rial, Juan. *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*. Montevideo: CIESU-EBO, 1984.
- Rial, Alejandro y Esther Ruiz. *Uruguay 1937-1938, de Terra a Baldomir (I): El escenario político y la sucesión presidencial*. Montevideo: FHCE, 2002.
- Ribeiro, Ana. *Historia e historiadores nacionales, 1940-1990*. Montevideo: Ediciones de La Plaza, 1991.
- Rico, Álvaro. *El liberalismo conservador: El discurso ideológico desde el Estado en la emergencia de 1968*. Montevideo: EBO-FHCE, 1989.
- Rico, Álvaro. *Cómo nos domina la clase gobernante: Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura, Uruguay 1985-2005*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2005.
- Rico, Álvaro. "La dictadura y el dictador". En Carlos Demasi, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé (editores). *La dictadura cívico-militar: Uruguay 1973-1985*. Montevideo: EBO, 2009.
- Rilla, José. *La actualidad del pasado*. Montevideo: Debate, 2008.
- Rodríguez, Héctor. *Unidad sindical y huelga general*. Montevideo: CUI, 1984.

Semino, Miguel Ángel. *Medidas prontas de seguridad*. Montevideo: FCU, 1996.

Solari, Aldo. *Uruguay: Partidos políticos y sistema electoral*. Montevideo: FCU, 1991.

Soler, Leticia. *Historiografía uruguaya contemporánea, 1985-2000*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2000.

Taussig, Michael. *Un gigante en convulsiones*. Barcelona: Gedisa, 1995.

Varela Petito, Gonzalo. *De la república liberal al estado militar: Crisis política en Uruguay, 1968-1973*. Montevideo: Nuevo Mundo, 1988.

Recibido 03/03/2011 – Aceptado 19/07/2011