

## Las vicisitudes de un derecho en las alternativas de un país

por el Académico Correspondiente (\*)

Excmo. Sr. D. AMÉRICO PLA RODRÍGUEZ

Me ha parecido que la mejor manera de corresponder al alto e inmerecido honor que se me ha conferido al incorporárseme a este ilustre Cuerpo es hablarles sencilla y humildemente de lo poco que yo sé: de mi país y de mi trabajo.

Y enlazando ambas grandes pasiones de mi vida —traducidas en mis vocaciones de político y de estudioso de una rama del Derecho— he llegado a la conclusión de que el tema más apropiado podría ser justamente el de las vicisitudes de un derecho —que, como el laboral, tiene no sólo un atractivo técnico, sino también un interés humano y vital— dentro de las alternativas de un país que, como todos los de raíz hispánica, posee, junto con la lengua en común con la Madre Patria, esa conformación espiritual proveniente de una serie de rasgos compartidos: la importancia de sus ideales y de sus sueños, la presencia de la pasión y de la generosidad, la preferencia por los valores morales sobre los materiales, la terca lucha por acortar siempre la distancia entre los propósitos y las realidades.

Todo ello, dentro de la modestia de un escenario pequeño y de un derecho que no tiene los fundamentos teóricos ni los pergaminos doctrinales de otras disciplinas jurídicas que pueden ostentar linajes originados en el Derecho romano.

Y todo ello encarado, además, desde la perspectiva histórica que nos brinda la dura y triste experiencia que nos ha tocado vivir en esta última década, que es muy

---

(\*) Sesión del día 9 de octubre de 1984.

poco tiempo para cambiar la fisonomía del país, pero que es demasiado tiempo para que pueda ignorarse en la hora de diseñar la silueta de una nación.

Empecemos por el país.

El surgimiento del Uruguay como Estado independiente es el resultado de factores geográficos e históricos.

Está situado en la desembocadura del río de la Plata, en la margen oriental del río Uruguay. De allí su nombre oficial: República Oriental del Uruguay, que es la adaptación del nombre con que se le conoció durante la época de la colonia: la Banda Oriental. Esta la parte que estaba más al este de lo que se llamó el Virreinato del Río de la Plata.

Es un lugar envidiable desde el punto de vista de la ubicación: en el acceso de los sectores de tierra más ricas, más atrayentes, más habitables de Sudamérica.

Tiene una forma casi triangular que a los uruguayos nos gusta describir como la figura de un corazón cuyo vértice está dirigido hacia arriba, hacia el norte, que es como decir hacia la Madre Patria.

Eduardo Couture —maestro del Derecho y del bien decir, al que le hubiera correspondido con muchos mejores títulos que yo ocupar este sillón académico— escribió refiriéndose a nuestro territorio: «Al retirarse paulatinamente los hielos, con el andar de los siglos fue quedando al descubierto una superficie ondulada, de transición entre la pampa, la montaña y el mar. Alfarería más que geografía.

Un contorno de playas forma marco a renovadas colinas, valles, pequeños bosques, cerros y mesetas. El conjunto se halla, además, envuelto en una red acuática, que no deja un solo espacio yermo en todo el territorio.

Tal como si el drama sísmico hubiera concluido al llegar a este extremo del mundo, sólo ha quedado aquí, como recuerdo, un escenario de serenas proporciones.

En el continente de las locas geografías, la comarca uruguaya es como un remanso de las furias.»

Esas características del suelo y sobre todo esa ubicación estratégica determinó que su territorio se encontrara en una zona álgida de conflictos limítrofes entre España y Portugal durante casi todo el coloniaje.

El punto clave del conflicto era la ciudad de Colonia —Colonia del Sacramento, como se la llamó—, situada frente mismo a Buenos Aires, en la desembocadura del río Uruguay en el río de la Plata. Durante un siglo, España ganaba ese baluarte en el campo de batalla y Portugal lo recuperaba en la mesa de la negociación diplomática. Pero nuestro suelo había sido colonizado por españoles, si bien el tránsito hacia el

territorio portugués era muy fácil y fluido. Aun hoy, el límite con el Brasil en varias partes es una mera línea divisoria fijada convencionalmente, o una simple calle de algunas ciudades fronterizas.

Ese mismo repetido vaivén fue forjando una situación especial que contribuyó a darle a esta zona —suelo y gente— una fisonomía peculiar y distinta a la de las restantes provincias del Virreinato del Río de la Plata.

A esos elementos de origen geográfico se agregaron factores históricos que pueden resumirse en los siguientes:

En primer término, el enfrentamiento y la rivalidad con la gente de Buenos Aires, que, como cabeza del virreinato, pretendía predominar sobre el conjunto del territorio. Montevideo, como puerto natural, mejor situado que el propio Buenos Aires, empezó a cuestionar esa predominancia absorbente de la capital regional. Esa rivalidad, acrecentada en la medida que Montevideo crecía, adquirió mayor significación y entidad desde que a partir de 1810, con la Revolución de Mayo, comenzó el proceso de independencia de la metrópoli.

En segundo término, la presencia e influencia de Artigas, el héroe nacional uruguayo.

En Artigas —un nieto de aragoneses, teniente de las milicias españolas, que conocía como pocos el territorio de la Banda Oriental por sus andanzas en las luchas contra los contrabandistas y que comprendía mejor que nadie la idiosincrasia del gaucho que vivía en ese despoblado territorio— se da una curiosa paradoja: está considerado como héroe nacional de un país (el Uruguay) que él nunca soñó como independiente, y actuó decisivamente como constructor del federalismo argentino, pese a no ser reconocido como tal sino hasta hace muy poco. El día en que se reconstruya objetivamente la historia completa de los pueblos rioplatenses, Artigas va a ser elevado a la categoría de héroe nacional no sólo del Uruguay, sino también de la Argentina, dado que su acción no se circunscribe a los límites de la provincia donde nació, sino que se extiende a varias otras linderas, como Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Córdoba y Santa Fe. Y sobre todo, el proyecto de país que concibió como gran visionario político abarcaba a todo el Virreinato del Río de la Plata.

Pero más allá de su valoración histórica, lo cierto es que Artigas nucleó, consolidó, condujo al pueblo oriental, creando la conciencia de su individualidad nacional. Para dar idea de la influencia de Artigas en su pueblo hay que recordar lo que se llamó el Exodo del Pueblo Oriental, efectuado en los últimos meses de 1811. Artigas, al frente de un ejército de 3.000 hombres y rodeado de un pueblo de 16.000 personas que abandonaron sus casas y sus cosas para acompañar al caudillo, se alejó del territorio en protesta por la negociación efectuada por el Gobierno porteño con los realistas para levantar el sitio de Montevideo. Ese pueblo, que con miles de

sacrificios se trasladó hasta el Ayuí, en la otra margen del río Uruguay, frente a la ciudad de Santo, fue protagonista de un hecho que contribuyó a forjar la nacionalidad.

Cabe agregar que Artigas como militar resultó derrotado, hasta el extremo que tuvo que abandonar el territorio oriental en 1816 y su lucha en pro de la federalización de las Provincias Unidas en 1820, refugiándose en el Paraguay, donde vivió los últimos treinta años de su vida.

Pero su influencia y su grandeza derivan más que de sus batallas y conquistas militares de la fuerza y del valor de sus ideas y concepciones políticas.

En tercer término, las vicisitudes que vivió nuestro territorio después de la derrota militar de Artigas. En virtud de su acuerdo celebrado con los dirigentes de Buenos Aires, los portugueses invadieron la Banda Oriental, convirtiendo a nuestro país en la Provincia Cisplatina, que pasó a ser brasilera a consecuencia de la formación del Imperio de Brasil, que se independizó de Portugal.

En 1825, los Treinta y Tres Orientales, al mando de Lavalleja, desembarcaron en la playa de la Agraciada y lograron en pocos días sublevar toda la campaña, hasta el extremo que el 25 de agosto de 1825 se proclamó la Independencia, fecha que a partir de entonces se festeja como la máxima fiesta patria. Esa independencia no se concretó frente a España, sino frente a Brasil, y fue seguida por la declaración de reincorporación a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Pero todas estas andanzas bélicas y políticas no fueron indiferentes: cuando se celebró en 1828 la Convención de Paz entre las Provincias Unidas y el Brasil, al Uruguay se le reconoció la independencia no sólo como país distinto del Brasil, sino también de la Argentina. Se dice que influyó en ese desenlace la diplomacia británica, interesada en que la costa atlántica de Sudamérica no se repartiera sólo entre dos países, que iban a ser demasiado poderosos.

Lo cierto es que desde el 18 de julio de 1830, en que se juró la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay, empezó la aventura de una vida independiente.

Desde la perspectiva actual podríamos distinguir en la historia de nuestro país cuatro grandes periodos:

1. El período de consolidación de la nacionalidad (1830-1900).
2. El surgimiento del Uruguay moderno (1900-1955).
3. El agotamiento del modelo (1955-1970).
4. La crisis del sistema (1970-1984).

## *Primer período: La consolidación de la nacionalidad*

Los rasgos predominantes de este período fueron los siguientes:

El primero es la afirmación de la nacionalidad.

En los años iniciales del funcionamiento de la nueva República, aquello se miraba casi como una experiencia, cuya perdurabilidad iba a depender de los acontecimientos futuros.

Los dos países rioplatenses estaban tan entrelazados, que no sólo las familias se anudaban y extendían a ambos márgenes del Plata, sino que hasta las propias luchas políticas estaban de alguna manera mezcladas. No puede olvidarse que en la Guerra Grande, la guerra civil uruguaya más prolongada, que duró nueve años y que se consolidó en el sitio de Montevideo, los blancos, que eran los sitiadores, estaban apoyados por Rosas, que era el gobernante argentino.

Se discutía a nivel doctrinario y político la conveniencia y hasta la viabilidad de constituir un país independiente.

Pero a medida que pasaba el tiempo se iba afianzando el nuevo Estado. El esfuerzo que representó su organización como Estado independiente, la creación de los símbolos patrios, la constitución de los poderes del Estado, la aprobación de una legislación propia, la vigencia práctica que en los hechos tuvo la independencia a través de la posibilidad que tenían los argentinos de exiliarse en el Uruguay, y viceversa, fue afianzando progresivamente la nacionalidad naciente. Así fue que lo que empezó como algo incierto e inseguro fue consolidándose cada vez más, hasta poseer su propia trayectoria histórica y dar nacimiento a una conciencia cada vez más firme y lúcida de una nueva nacionalidad.

El segundo es la reivindicación de la figura de Artigas.

Artigas no participó en el nacimiento de la nueva República. No volvió a ella, pese a haber sido invitado oficialmente. Murió lejos de su territorio veinte años después de haber comenzado la vida independiente.

Pero —y ésta es una nueva paradoja del héroe— fue un factor aglutinante de la nueva nacionalidad. Un poco por ese alejamiento, un poco por la difusión de la propaganda porteña, que veía en Artigas y todo lo que él representaba a uno de sus principales enemigos, lo cierto es que en las primeras décadas de la vida independiente no se le reconocía a Artigas la significación que después tuvo.

Pero poco a poco, por obra de historiadores e investigadores que reivindicaron la figura de Artigas, se fue logrando paulatinamente en su torno la unanimidad nacio-

nal hasta constituirse en un capital histórico y simbólico que contribuye a determinar la fisonomía de la nación.

Ese reconocimiento tuvo su culminación oficial a través de dos monumentos realizados ya en este siglo: uno de orden literario, que fue la Epopeya de Artigas, de Zorrilla de San Martín, llamado el poeta de la patria por su magnífico poema la «Leyenda Patria», que fue un segundo himno nacional, y otro de orden escultórico, la estatua ecuestre emplazada en el centro de la Plaza Independencia, que es como el corazón de la capital de la República.

Esa promoción de la figura de Artigas no fue hecha al Artigas militar, sino al Artigas político y pensador, orientador de un pensamiento libre, democrático y popular.

Artigas tuvo el raro mérito de condensar su pensamiento en frases que adquirieron la sonoridad del bronce: «Con libertad no ofendo ni temo», «Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa ante vuestra presencia soberana», «Es muy veleidosa la probidad de los hombres, por lo que se requiere la majestad de la ley», «Que los más infelices sean los más privilegiados» constituyen algunos de los cien ejemplos posibles.

El tercero es la formación de los partidos políticos tradicionales.

Ellos son dos, los cuales llevan el nombre de las divisas con que se distinguieron los núcleos fundadores: los blancos y los colorados, o los colorados y los blancos. Tienen como fundadores a los dos primeros Presidentes de la República: Rivera, que fue el primer Presidente, fundó el Partido Colorado; Oribe, que había sido ministro del anterior y que fue el segundo Presidente, fundó el Partido Blanco.

La gente se fue alineando o ubicando en cada uno de los partidos por simpatías, por vinculaciones familiares, por circunstancias más o menos contingentes, por el arrastre de los caudillos.

La propia subsistencia de la denominación, basada en el color de la divisa inicial, demuestra que no hubo una diferenciación ideológica definida que permita distinguir claramente la orientación de uno y otro partido. Ocasionalmente puede atribuirse a la mayoría de un partido cierta caracterización, en virtud de la predominancia ocasional de alguna tendencia, pero inevitablemente deben agregarse reservas, limitaciones, excepciones y distingos que revelan el relativismo de esas descripciones.

Lo real es que cada partido suele abarcar en su seno un abanico de posiciones que puede cubrir todo (o casi todo) el espectro ideológico. Esto revela que el tipo de razones para pertenecer a un partido o a otro no es de carácter ideológico, sino de otro orden.

Pero sea como fuere, lo cierto es que estos partidos, con sus limitaciones, con sus contradicciones internas, con sus divisiones, con sus luchas civiles, construyeron el país, con lo bueno y con lo malo que él tiene.

El cuarto es el surgimiento de una sociedad homogénea.

El Uruguay que fue emergiendo a lo largo del siglo XIX fue un país sin población indígena, con fuerte inmigración europea (especialmente española e italiana), con un acentuado predominio de la clase media, ya que por el mismo tamaño y características del país no hay ni grandes fortunas ni grandes miserias. Se ha dicho, con razón, que no hay en el país fortunas tan cuantiosas que no puedan arruinarse con los desatinos y despilfarros de una generación, ni posiciones tan pobres que no puedan alcanzar los primeros planos por medio de los aciertos y esfuerzos de una generación.

Alguna vez yo dije, con no disimulada satisfacción, que el Uruguay había sido un país de segundones. A este respecto cabe destacar que en el tiempo de la colonia el territorio que luego formó el Uruguay no había sido base de ningún virreinato ni arzobispado, por lo que, en general, vinieron a esta zona personas que sólo podían confiar en su trabajo, en su capacidad y en su esfuerzo por triunfar. Este país de segundones no generó grandes palacios ni monumentos, ni creó grandes espectáculos de miserias: determinó una proliferación de situaciones intermedias con todas sus limitaciones y sus inconvenientes, pero con la gran ventaja de la estabilidad social que representaba.

El quinto fue la organización del país.

No por obra de un gobierno ni de una persona, sino por el aporte sucesivo de muchas promociones de gobernantes, que a lo largo del siglo y por encima de las dificultades derivadas de las guerras civiles fue estructurándose sólidamente el país en todos los órdenes.

En materia de servicios públicos no puede desconocerse la influencia de las compañías inglesas, que trajeron el agua corriente, los ferrocarriles, el gas, los tranvías, los bancos, los teléfonos, la difusión de los seguros mercantiles.

En el orden de la cultura se impulsó la educación popular desde la época inicial, a través de la obra de un sacerdote muy allegado a Artigas llamado Dámaso Antonio Larrañaga, y luego a mediados de la segunda mitad de siglo tuvo un empuje decisivo por el influjo de un joven reformador de la escuela pública llamado José Pedro Varela.

Se creó y desarrolló una única Universidad, de la que todos los uruguayos se sintieron orgullosos.

Se difundieron las letras, alcanzando la literatura del país gran prestigio hacia fines del siglo a través de dos figuras literarias que sobresalieron en todo el mundo hispánico: Juan Zorrilla de San Martín, que representó a los pueblos del Nuevo Continente en el célebre discurso pronunciado en La Rábida con ocasión del IV Centenario del Descubrimiento de América, y José Enrique Rodó, el gran prosista, que ejerció una enorme influencia en las juventudes de toda América Latina en los albores del siglo XX.

### *La segunda etapa es el surgimiento del Uruguay moderno*

Esta etapa, que podemos calificarla ahora retrospectivamente como el período de mayor prestigio del Uruguay en el plano internacional, puede caracterizarse por tres rasgos principales:

El primero fue el predominio en la escena política de un gran político —muy polémico y controvertido en su tiempo, pero muy influyente— que se llamó José Batlle y Ordóñez.

Batlle y Ordóñez, figura surgida dentro del Partido Colorado —como exponente de una corriente popular y renovadora que triunfó sobre la tendencia más elitista y conservadora—, fue Presidente de la República en dos ocasiones:

En la primera presidencia —de 1903 a 1907— unificó el poder estatal, acabando con las guerras civiles y consolidando la autoridad del Gobierno constitucional. A partir de entonces, los problemas se resolvieron en las urnas y no en las cuchillas, que es la expresión genérica con que se denominaba la lucha en nuestros campos.

En la segunda presidencia —de 1911 a 1915— realizó una obra importante de modernización del Estado en diversos planos: la separación de la Iglesia y el Estado, reforma de la Constitución para institucionalizar el voto secreto, las garantías electorales, la representación proporcional, el impulso de la acción del Estado.

Naturalmente que estamos sintetizando, y por eso mismo, simplificando. Cada uno de estos puntos merecería una explicación especial, porque ninguno de esos resultados fue la obra de una persona ni de un partido político, ni se alcanzó en la forma que un solo político —por más influyente que fuese— hubiera querido. En especial, en el aspecto del perfeccionamiento del régimen electoral fue el fruto de la polémica y la lucha entre los diversos partidos, que, en su conjunto, influyeron y contribuyeron a crear una fisonomía democrática que tuvo su máximo esplendor en esa época, pero que no fue obra exclusiva de la figura que simboliza esa época.

Lo cierto es que desempeñando o no la primera magistratura, Batlle ejercía una influencia hegemónica en la mayoría del Partido Colorado, convertido desde muchas decenas de años en el partido de Gobierno y en toda la escena política nacional.

El segundo fue la estatización de los servicios públicos y el avance de la acción del Estado.

Quizá la obra más trascendente operada en esta época la constituyó el esfuerzo por la nacionalización de los servicios públicos.

Así fue que se creó el Banco de Seguros del Estado para monopolizar en manos de una institución oficial los seguros mercantiles; se creó la UTE para estatizar la energía eléctrica y los teléfonos; se creó la Administración Nacional de Puertos para oficializar los servicios portuarios; se creó el Banco Hipotecario del Uruguay para impulsar la construcción de viviendas con el auxilio económico del Estado; se organizó el Banco de la República, que actuó como principal banco de fomento de las actividades productivas.

Esta obra fue proseguida años después con la creación del ente industrial destinado a la elaboración del combustible, alcohol y portland llamado ANCAP, y con la nacionalización de servicios públicos, en manos de los ingleses, a continuación de la segunda guerra mundial. Así ocurrió con los ferrocarriles, los tranvías, el agua corriente y el gas.

Esto significó una especie de socialismo de Estado impulsado desde el poder, que se complementó con el nacimiento y el desarrollo de la legislación social.

El tercero fue el debate sobre la organización institucional.

Junto con los legados anteriores de signo positivo, Batlle y Ordóñez dejó este tercer lado, que se constituyó en un factor altamente perturbador y dispersante.

El se originó en la iniciativa lanzada desde la Presidencia de la República de implantar un Gobierno colegiado como medio de impedir el autoritarismo político y el abuso del poder en manos del Presidente de la República.

Entusiasmado con el modelo suizo —que le había impresionado por la circunstancia de que varias personas a quienes les preguntó en un viaje por ese país no sabían el nombre del Presidente federal— planteó la sustitución de la Presidencia por una Junta de Gobierno de nueve miembros, renovada por novenas partes cada año.

Propuesto el tema en 1913, dividió el país en dos grandes bloques: colegialistas (la mayoría del Partido Colorado) y anticolegialistas (los blancos, que se llamaban desde 1870 Partido Nacional; la minoría del Partido Colorado y otros partidos menores).

Con su formidable capacidad de lucha, Batlle logró la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente, en la que surgió una transacción expresada en una fórmula original de gobierno bicéfalo con un Poder Ejecutivo dividido en dos ramas: una, que tenía al frente al Presidente de la República, que conservaba las funciones clásicas de mantener el orden, defender y representar al Estado, de quien dependían tres Ministerios, y otra, encabezada por nueve miembros (el Consejo Nacional de Administración), a quien se le adjudicaban los otros cuatro Ministerios encargados de las funciones reales de gobierno y administración en un Estado tan desarrollado.

En 1934 se aprueba una nueva Constitución que suprime el colegiado, solución que se ratifica en 1942. En 1951, un pacto entre los dos partidos mayoritarios instaura el colegiado integral, ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, con seis miembros para la mayoría y tres para la minoría. Dentro de este marco institucional se logra en 1958 la votación de los partidos en el poder. Después de noventa años de mayoría colorada ganan la elección los blancos.

En 1967 se efectúa una nueva reforma constitucional para suprimir el colegiado y volver a la Presidencia de la República.

Esto significó que durante más de cincuenta años el Uruguay se pasó discutiendo el tema de la organización del Poder Ejecutivo, que por más importante que sea no deja de ser instrumental. Se descuidaron otros temas de mayor trascendencia, se desvió la atención de los problemas de fondo y se dilapidó un enorme caudal de tiempo, inteligencia y energía en polémicas institucionales que, a la postre, resultaron secundarias.

### *Hemos llamado a la tercera etapa del agotamiento del modelo*

A partir de 1955, aproximadamente, surgieron voces que denunciaban el fenómeno que estaba ocurriendo: el modelo empezaba a agotarse.

Diversos síntomas permitían afirmarlo.

El primero es que no se habían actualizado las estructuras del país. El país había perdido impulso.

Ello puede deberse a la muerte de los grandes líderes. Batlle y Ordóñez murió en 1929. Luis Alberto de Herrera, el líder blanco, algo más joven, que lo enfrentó, murió en 1959. Luis Batlle Berres y Daniel Fernández Crespo, que de alguna manera los sustituyeron —uno en el Partido Colorado y otro en el Partido Nacional—, murieron en 1964.

Puede deberse también a la falta de creatividad de las nuevas generaciones políticas —incluidos parcialmente los líderes mencionados—, que no supieron engendrar respuestas adecuadas a las nuevas circunstancias históricas, políticas, sociales, económicas a nivel nacional, continental y mundial.

Puede explicarse también por la mayor dificultad surgida en la escena internacional a raíz de la postguerra, que fue ensanchando progresivamente la brecha económica y tecnológica entre los países desarrollados y los no desarrollados. Es lo que se ha dado en llamar el enfrentamiento entre el Norte y el Sur, que quizá sea menos espectacular y publicitado que el enfrentamiento entre el Este y el Oeste, pero que es mucho más profundo, más dramático y más difícil de resolver. Y ese enfrentamiento tiene su proyección en cada país.

El segundo es que los servicios públicos fueron politizándose cada vez en forma más intensa y descarada.

Los partidos políticos mayoritarios, desprovistos de la savia vital emanada de los grandes líderes o derivada de las grandes causas, fueron asentando su sistema de predominio y supervivencia a través de dos tipos de instrumentos.

Por una parte, por medio de una legislación electoral que los protegía frente al posible crecimiento de nuevos partidos o de partidos menores de orientación ideológica. Con ese fin obligaron a votar en una lista única para todos los cargos, con lo que se daba una gran ventaja a los partidos mayoritarios, que eran los únicos que podían alcanzar el Poder Ejecutivo, determinando entre ellos la polarización de la lucha electoral. Esto le dio un inmovilismo a la escena política que no es conveniente ni fecundo, y les brindó a los partidos tradicionales una falsa y engañosa sensación de seguridad.

Por otra parte, fueron utilizando los servicios públicos cada vez más como formas de atender a sus clientelas electorales.

No sólo se utilizaron los servicios públicos estatizados —e hipertrofiados en sus dimensiones— como posibles fuentes de empleo para sus posibles votantes, sino que se canalizó la propia prestación de los servicios por medio de la recomendación política para acelerar expedientes, obtener privilegios en los trámites y, en definitiva, lograr beneficios que hubieran debido estar siempre al alcance igualitario de la población.

Ello fue gestando una honda y sorda disconformidad, incluso en quienes debían someterse —más o menos forzadamente— a tales procedimientos para conseguir un empleo o un servicio.

El tercero era que la composición interna de los partidos tradicionales era apropiada para ganar las elecciones, pero no para gobernar.

En efecto, la pluralidad de opciones que ofrecía cada lema permitía recoger los votos de todos los matices dentro de un partido sin unidad ideológica, pero a la hora de gobernar se encontraba con núcleos discrepantes, lo que impedía lograr el mínimo de coherencia indispensable para poder gobernar con eficacia.

Este peligro, que siempre existió porque por el sistema del doble voto simultáneo —al partido y al candidato— cada partido no tenía que unificar sus postulantes, sino que podía presentar diversos candidatos que luchaban entre sí, se hizo más grave en la medida en que fueron muriendo los grandes líderes que ejercían un efecto aglutinante, especialmente para formar las mayorías en cada partido.

El cuarto fue la agudización de la crisis económica.

Al principio del siglo existió una sólida economía, basada en la exportación de productos agropecuarios sin elaborar o semielaborados, que eran fácilmente absorbidos en el mercado británico.

Poco a poco fueron creciendo las industrias de sustitución que abastecieron las necesidades de consumo interno.

Pero desde hace cincuenta años aproximadamente, la situación económica se vino deteriorando en la línea larga con la interrupción determinada por el período de la segunda gran guerra y por la guerra de Corea, que al provocar en el mercado mundial nuevas necesidades valorizaron los productos uruguayos de exportación, lo que determinó dos paréntesis circunstanciales en este constante proceso de empeoramiento.

En este proceso han influido varias causas:

a) El estancamiento de la producción, que no siguió creciendo al ritmo de nuestra población, y mucho menos al ritmo que hubiera sido necesario para acompañarse con el impulso de nuestra población hacia la mejora de su nivel de vida.

b) El proceso de deterioro de los términos del intercambio que afecta a todos los países subdesarrollados. Cada vez valen menos las materias primas y valen más los productos elaborados. Este proceso es particularmente sensible en aquellos países que tenían su comercio internacional organizado dentro del esquema británico.

c) El cese de la inmigración y la reducción del índice de natalidad, que pasó a ser uno de los más bajos del mundo y que eliminó uno de los factores de impulso de nuestra economía. En los últimos años no sólo se ha producido el cese de la inmigración, sino que se ha producido el fenómeno inverso —el de la emigración, especialmente de técnicos y de personal cualificado—, lo que determina un empobrecimiento del país en su material humano, que es su principal riqueza y a la cual le dedica buena parte de sus recursos por medio de la enseñanza gratuita en todos los ciclos, que es considerada en general de muy buen nivel técnico.

d) El peso cada vez más oprimente de la burocracia estatal, que ha determinado no sólo un número excesivo de funcionarios públicos, sino también una mala organización y un mal funcionamiento de los servicios públicos. Este proceso de burocratización exigió el aumento creciente de los impuestos, con el correspondiente encarecimiento de los costes de los productos nacionales.

e) El fenómeno constante de la inflación, que ha proseguido su tendencia pese a alternativas derivadas de intentos circunstanciales de combatirla en forma eficaz, que no se han proseguido al comprobar su ineficacia sustancial por no tocar los problemas de fondo.

f) Carencia de planes desde las esferas gubernativas para encarar los problemas de fondo, tanto por la paralización derivada de las discrepancias producidas en el seno de los equipos gubernamentales como por la absorción de los problemas políticos y electorales, que han acaparado a los gobernantes como por el temor demagógico de enfrentar soluciones impopulares.

No seríamos justos si no mencionáramos como un factor adicional de este período la exacerbación del espíritu crítico, para lo cual los uruguayos estamos particularmente bien dotados. Quizá podamos remontarnos para encontrar el origen de este rasgo de las últimas generaciones uruguayas en las enseñanzas de un gran filósofo —Carlos Vaz Ferreira—, que como maestro de conferencias difundió a principios de siglo un mensaje de hondo y leal escepticismo. Y seguramente influyó en esa misma línea de autocritica de nuestras instituciones y de nuestras realidades nacionales la obra, de mucha mayor difusión popular, de otro gran pensador que acaba de morir en el exilio en México —Carlos Quijano— y que durante varias décadas, a través de un semanario de gran categoría («Marcha»), acostumbró a juzgar nuestros hechos y nuestras cosas con implacable severidad.

*La cuarta etapa —que hemos llamado la crisis del sistema— comenzó en 1968*

Ella presenta como principales características las siguientes:

La primera es la aparición de la violencia, lo que significó el rompimiento de las reglas de juego. Hasta ese momento, los uruguayos nos enorgullecíamos de nuestra estabilidad institucional. Con excepción de una breve interrupción en 1933, durante todo ese siglo los Gobiernos se habían sucedido con absoluta regularidad y, diríamos, nuestras discordancias y diferencias a través de las urnas.

En este rompimiento de las reglas de juego influyeron varios motivos:

a) La opción del Presidente Pacheco Areco por un modelo conservador que, siguiendo las directivas del FMI, hizo descansar el peso de la crisis en el sector

laboral. Un Gabinete formado por hombres destacados de la alta finanza, el comercio y la industria ensayó una fórmula de lucha antiinflacionaria de congelación de salarios que representó una fuerte rebaja en el salario real.

b) La difusión en ese período de prédicas violentistas en casi todos los países de América Latina, que contagiaban con sus planteamientos a personas jóvenes de distintos estados, aunque no en todos ellos las circunstancias fueran las mismas.

c) El surgimiento de un movimiento terrorista conocido con el nombre de «tupamaros», que inicialmente realizó algunos golpes espectaculares que fueron mirados con estupor —en algún caso, hasta con simpatía—, pero a medida que fue insistiendo, profundizando y agravando su acción, se convirtió en un fenómeno traumático y sangriento que importó realmente el rompimiento de las reglas de juego.

Hubo un paréntesis en 1971 con la aparición del Frente Amplio que constituyó una coalición de izquierdas en torno a un militar retirado democrático, legalista, de gran carisma personal, que buscaba crear una salida electoral a través de un movimiento político pacífico y pacificador.

Los tupamaros debieron reconocer el masivo apoyo popular que concitó el Frente Amplio, por lo que hicieron una especie de tregua. Pero al medir el resultado electoral —el Frente Amplio obtuvo el 18 por 100 mientras que cada uno de los partidos tradicionales obtuvo alrededor del 40 por 100— que condujo al fortalecimiento de la derecha por medio del triunfo de Bordaberry, el candidato propuesto por Pacheco Areco, los terroristas volvieron a intensificar la acción violenta provocando una reacción represiva muy dura.

La segunda fue el recurso a los militares.

Los militares en el Uruguay eran un ejemplo de civilismo y legalismo y merecían el respeto y la consideración de todos porque importaban una institución al servicio de la República, es decir, cumplían su misión específica en beneficio de todo el país.

Pero Pacheco Areco, en el período de enfrentamiento con el Parlamento, cada vez que la Asamblea General debía decidir sobre las medidas extraordinarias que había tomado el Poder Ejecutivo, iba a visitar las unidades militares y se encargaba de difundir por la prensa la noticia de tales visitas como para dar a entender que ellas tenían algo que ver en la decisión del asunto.

Cuando la lucha de los tupamaros se fue intensificando, el gobierno de Pacheco Areco traspasó la responsabilidad de la represión de la policía al ejército, asumiendo éste la dirección del combate. Ello determinó un cuestionamiento de los militares de por qué exponían sus vidas y el propio diálogo con los extremistas en las prisiones les hizo ver las deficiencias o los errores que aquéllos querían corregir.

Eso les fue dando protagonismo e independencia frente al poder civil, lo que se acrecentó a partir del momento de la sustitución de Pacheco Areco por Bordaberry. Ello se hizo más notorio desde febrero de 1973 en que los militares desacataron la designación de un viejo militar civilista en el Ministerio de Defensa Nacional, indisciplina que Bordaberry toleró. Luego trascendió que el escepticismo de Bordaberry hacia la democracia contribuyó a alentar la rebeldía de los militares contra las instituciones democráticas cuando el gobierno tenía el apoyo de la mayoría del Parlamento y el movimiento tupamaro ya había sido vencido.

Pocos meses después se realizaba la disolución del Parlamento y la implantación del régimen cívico militar que dura desde entonces. Los primeros años con Bordaberry, luego tras un breve interinato de Demicheli, con la presidencia de Aparicio Méndez y luego del General Gregorio Alvarez, que fue uno de los inspiradores y ejecutores del golpe de Estado de 1973.

La sucesión de presidentes es meramente nominal porque lo importante es el predominio del gobierno militar —que ha respetado celosamente sus reglas internas para la renovación de los mandos—, la represión cada vez más dura, la supresión de libertades, la instalación de un modelo económico neo-liberal que, salvo pasajeros momentos, ha llevado a la ruina a nuestra economía y ha determinado una sensible baja del salario real.

Desde el plebiscito del año 1980 —en el que por primera vez en la historia universal se obtuvo el triunfo del NO frente a una dictadura que promovió una abrumadora propaganda por el SI e impidió casi totalmente la propaganda contraria— emergió en el país, pese a todas las restricciones, una conciencia nacional civilista y democrática que procura terminar con el régimen autoritario.

Esa conciencia civilista se ratificó en 1982 en elecciones internas que marcaron el triunfo de las corrientes más opositoras en cada uno de los partidos políticos y tuvo su expresión más hermosa el 27 de noviembre de 1983 junto al Obelisco, en homenaje a los constituyentes de 1830, en el que en un gran acto popular con la presencia de 400.000 personas, todos los partidos leyeron una proclama única reclamando la vigencia de la libertad, de la democracia y de la Constitución.

A partir de entonces, sólo cabría la crónica de lo que se ha hecho en este último año en esta lucha común en la que más allá de las vicisitudes políticas se han unido los distintos partidos políticos, las fuerzas sociales y los sectores populares en torno al objetivo inaplazable de reconquistar y reconstruir la democracia uruguaya.

Dentro de esta gran evolución histórica, ¿cuál es la suerte que ha sufrido el derecho del trabajo?

En la primera etapa no hubo derecho del trabajo. Construido el país bajo el signo ideológico del liberalismo económico imperante en esa época ni se planteó la

posibilidad del surgimiento del derecho del trabajo. Apenas sí encontramos en las disposiciones de los códigos tradicionales —aprobados en la segunda mitad del siglo XIX—, especialmente el Código de Comercio, algunas disposiciones protectoras de los factores y dependientes de comercio y de la gente de mar.

En la segunda etapa, precisamente como uno de los signos de la modernización del Uruguay, comenzó a aparecer lo que se llamó inicialmente la legislación del trabajo.

Cabe distinguir al respecto tres grandes períodos. El primero, destinado a la protección biológica del trabajador, que puede situarse entre 1914 y 1925 y que comprende especialmente la ley de ocho horas, de 1915, como una de las primeras expresiones mundiales de limitación de la jornada; la ley de descanso semanal, de 1920; la ley de la silla, de 1918, para que la mujer trabajadora permanezca sentada siempre que ello sea posible, y las leyes sobre accidentes de trabajo, consistente en la ley de 1914 sobre prevención y en la de 1920 sobre reparación de los perjuicios derivados de los infortunios del trabajo.

El segundo, destinado a la protección económica del trabajador, que tiene sus principales expresiones en las leyes de 1943 sobre salario mínimo y consejos de salarios, y de 1944 sobre indemnización por despido. Estas últimas sirvieron para darle un verdadero carácter contractual a la relación laboral. Hasta ese momento, el empleador podía prescindir de los servicios de cualquier obrero o empleado abonándole, a lo sumo, un mes de sueldo por concepto de indemnización compensatoria de la falta de preaviso.

El tercero, destinado al desarrollo de los seguros sociales. Empezó con la primera ley sobre jubilaciones en 1919, iniciando un proceso de progresivo ensanchamiento de la órbita de aplicación de este sistema de protección contra el riesgo de vejez, invalidez y muerte. En 1943 comenzó la implantación del régimen de prestaciones familiares. Mucho después —en 1958— surgió la protección contra el riesgo de desocupación y contra el riesgo de enfermedad. Como se ve, este tercer período no estuvo localizado cronológicamente sino que se fue desarrollando a lo largo de toda la etapa y se extendió incluso después de su finalización.

Fue el primer período por su ubicación en el tiempo lo que nos dio la fama de país avanzado en materia de legislación social, como se decía entonces. Pero ese espíritu generoso no estuvo acompañado por el rigor técnico. No hubo esfuerzo legislativo sistemático para cubrir ordenadamente todos los temas. La aprobación de numerosos convenios internacionales de trabajo, efectuada desde 1933, muestra la intención generosa de protección, pero no contribuye a ese ordenamiento por su propia dispersión temática. Incluso tres proyectos de Códigos de Trabajo no fueron aprobados. Esa omisión, así como el carácter muchas veces coyuntural, surgida de

las circunstancias contingentes, fue suplida por el esfuerzo de la doctrina y de la jurisprudencia al llenar los vacíos y completar un panorama íntegro de la disciplina.

En la tercera etapa, la legislación continuó acumulándose. No me atrevo a decir que siguió avanzando porque perdió el impulso inicial. No hubo en esta época ninguna gran ley, sino muchas leyes parciales, circunstanciales, complementarias, modificativas. Se advierte mirándola a la distancia, a esta legislación como inficionada por cierta tendencia al ventajerismo sectorial más allá de las excelentes intenciones que pudieran tener algunos legisladores.

Al final de este período surge un hecho que importó la inversión del proceso o, si se quiere, la introducción de un principio distinto en la legislación. Hasta ese momento, con mayor o menor rigor técnico, con mayor o menor felicidad o amplitud, la legislación del trabajo estaba inspirada por un propósito protector que llevaba a considerar a todas sus normas como niveles mínimos de protección. En 1968, primero por un decreto del 27 de junio y luego por una ley del 20 de diciembre que creó la COPRIN —Comisión de Productividad, Precios e Ingresos—, se estableció una congelación de los salarios que representaba por primera vez incorporar un nivel máximo de beneficios. Una desmesurada inflación fue combatida por un gobierno de derecha mediante la estabilización de los salarios impuesta unilateralmente por el gobierno en el medio de una activa, intensa y profunda protesta popular severamente reprimida por el sistema de las medidas prontas de seguridad.

Por lo que significó como rebaja del salario real, por el método autoritario que se utilizó y por lo que representaba como inflexión de la curva evolutiva, este giro en el derecho laboral, ocurrido en 1968, tiene una importancia grande no sólo en la evolución de nuestra rama del derecho, sino como factor de desestabilización política que contribuyó a explicar los hechos posteriores.

En la cuarta etapa, el derecho del trabajo quedó prácticamente congelado o se atrasó considerablemente.

Hubo un claro retroceso en lo colectivo. Hasta ese momento, el derecho colectivo no se había desarrollado en el plano legislativo, sino en el plano constitucional y convencional, entendiéndose por tal al precedente de los convenios internacionales del trabajo y de los convenios colectivos. Pero durante los primeros ocho años de la dictadura militar, el derecho colectivo de trabajo simplemente no existió. No funcionó, no se permitió la existencia del derecho colectivo del trabajo. No pudieron actuar los sindicatos, los convenios colectivos subsistieron sólo en aspectos marginales, la huelga fue reprimida muy severamente. En los últimos tres años, el gobierno militar se ha visto obligado a aprobar leyes en esos tres aspectos —asociaciones profesionales, convenios colectivos, huelgas—, pero todas ellas están inspiradas en un neto propósito represivo, contrariando el mandato constitu-

cional que desde 1934 contiene normas fundamentales dirigidas a promover los sindicatos y a garantizar la efectividad de la huelga como un derecho gremial. Pese al propósito restrictivo y represivo, el simple funcionamiento de estos institutos claves del derecho colectivo, con todas las cortapisas existentes, condujo a la movilización del sector laboral que puesto en marcha desbordó los estrechos carriles de esas reglamentaciones estrictas. Su vigor y su militancia —evidenciadas en movilizaciones masivas— han constituido factor decisivo para el proceso de apertura que vive el país.

Durante estos años se aprobaron también diversas leyes de signo negativo en el plano del derecho individual del trabajo y de la seguridad social. Pero debemos reconocer que han surgido tres leyes que, en su órbita han constituido factores de progreso: la ley de 1974 sobre justicia del trabajo que organizó la justicia especializada del trabajo y disciplinó un procedimiento laboral más rápido y apropiado que el ordinario; la misma ley que contiene una disposición protectora de los créditos laborales en caso de quiebra o concurso de la empresa equiparando su situación a la de los créditos hipotecarios y prendarios, lo que ha sido importante en esta época de crisis y recesión, y una ley de 1976 que estableció con carácter general la revaluación monetaria de los créditos reclamados judicialmente, con lo que la demora en los juicios no transcurre en exclusivo beneficio del deudor.

Estas rápidas pinceladas, con todo su simplismo y su imperfección, demuestran a nuestro juicio dos ideas fundamentales que sólo enunciaremos esquemáticamente aquí:

1. Los vasos comunicantes existentes entre el derecho laboral y la estabilidad política.
2. El paralelismo entre la democracia y el desarrollo del derecho del trabajo.

Quede, como palabra final, el compromiso de profundizar, con más tiempo y mayor universalidad, la demostración de estas dos afirmaciones, a manera de expresión del propósito de ir saldando la deuda de gratitud que ha creado en mi espíritu la decisión de la Real Academia de incorporarme a su seno. No tengo títulos ni méritos que justifiquen mi presencia aquí entre vosotros. Sólo puedo pretender corresponder esta alta distinción que abruma mi persona, con lo único que podemos ofrecer los uruguayos: con trabajo, con estudio, con el esfuerzo creativo de investigación en el orden del pensamiento.