

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**La expansión del sufragio y la
propiedad privada en el Uruguay
de principios del siglo XX**

Camila Zeballos Lereté

La expansión del sufragio y la propiedad privada en el Uruguay de principios de Siglo XX¹

Camila Zeballos Lereté (camilazeballos8@hotmail.com)

Facultad de Ciencias Sociales

Resumen:

Detrás de cualquier iniciativa inclusiva de la ciudadanía hay una noción transformadora. Esta es la de convertir a la población en ciudadanos. Justamente esta idea, fue uno de los cimientos más sólidos del ideal hiperintegrador batllista de comienzos del siglo XX en Uruguay (Nahum 1975; Barran, Nahum 1983; Caetano, Rilla 1994; Caetano 2011, etc.).

Sin embargo, los procesos de expansión del sufragio no han estado exentos de conflictos, particularmente desde el siglo XIX se supuso que la expansión del sufragio podría significar una amenaza para la propiedad privada y la economía capitalista (Marx 1850; Colomer 2001; Prezeworski 1971, 2009;). También en el Uruguay de inicios del siglo XX la iniciativa de expansión del sufragio era percibida como renovadora en medio de las profundas transformaciones sociales y políticas del batillismo. Esta ponencia propone abarcar esos acontecimientos.

Palabras clave: expansión del sufragio, capitalismo, batllismo, partidocracia, hiperintegración

¹ Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

Introducción

Las primeras décadas del siglo XX en Uruguay trajeron aparejadas una serie de reformas económicas, sociales y políticas dirigidas y estimuladas por el sector autodenominado reformista dentro del Partido Colorado, el batllismo. La masiva politización de la sociedad en clave moderna -desechando el levantamiento armado y las guerras civiles- se inscribió en un proceso de más largo aliento como lo fue el de la integración social, canalizado y conducido por la fuerte presencia del Estado y una democracia liberal en la que los partidos políticos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) jugaron un papel central.

En ese contexto, la reforma de la Constitución de 1918 es un eslabón fundamental en esa cadena de transformaciones que habilitaron la concreta instauración de la poliarquía uruguaya (Pérez 1988, Chasqueti 2005). Sin perjuicio de ello, existe una instancia previa, en 1915, que reviste un notable interés ya que es allí cuando se establece la Reforma a la Ley Electoral que habilita, no sólo la forma de elección de la Convención Nacional Constituyente –ámbito encargado de redactar el proyecto constitucional que será posteriormente sometido a consideración del electorado-, sino también el ingreso de nuevos votantes a un padrón electoral originalmente censitario.

A través del sufragio universal masculino y del voto secreto, el electorado uruguayo se multiplicó casi por siete en un cuarto de siglo. De un cuerpo electoral de menos de 50.000 personas, con el agregado de voto público –siendo manipulable y previsible- se pasó en poco tiempo a un electorado superior a los 300.000. El importante incremento en la participación electoral que se observa en el año 1916, responde entonces a la habilitación legal del sufragio universal masculino en 1915.

En ese sentido, el objetivo aquí es observar cómo se posicionaron las elites económica y políticamente dominantes frente a la ampliación del registro cívico. La teoría sugiere que estas coyunturas suelen ser tensas y hasta conflictivas, debido a la potencial amenaza que representa la adquisición de derechos políticos por parte de los nuevos ciudadanos. Sin embargo, estudiar este momento en la historia política del Uruguay requiere no perder de vista dos factores fundamentales y estrechamente ligados: por un lado la relativa autonomía de la política respecto de los sectores económicos y los grupos de presión más conservadores en el país, y por otro la estructuración de los comportamientos sociales en clave partidocrática (en otros términos, toda decisión política pasó por el tamiz de los partidos políticos, incluso la tramitación de la ampliación de la ciudadanía, su temprana centralidad los convirtió, desde el punto de vista sociopolítico, en los agentes primarios de referencia y adhesión de la ciudadanía).

El análisis permite arribar a la conclusión de que en Uruguay el ingreso de nuevos votantes, o mejor, la ampliación de la ciudadanía política, sí puso sobre la mesa la canónica discusión entre democracia y viabilidad del sistema capitalista, en el sentido de que si la mayoría de los votantes son pobres, probablemente apoyen con su voto, políticas redistributivas que amenacen a las elites económicamente dominantes. Sin embargo en nuestro caso es fundamental insistir en dos salvedades. En primer lugar, a diferencia de las discusiones sobre la temática en Europa, en Uruguay esta coyuntura potencialmente crítica relacionada con la expansión del sufragio, estuvo antecedida por la proliferación de una serie de políticas sociales y económicas contrarias a los intereses de las élites, e implementadas desde el propio gobierno sin la necesidad de ampliación del sufragio (Filgueira, Filgueira 1991; Papadópulos 1992; Castellano Christy 1996; Caetano, Rilla 1994; Midaglia 2001).

En segundo lugar, profundamente relacionado con la clave partidocrática, para las clases conservadoras uruguayas, y fundamentalmente para el Partido Nacional, la ampliación de la ciudadanía se convertía en la única herramienta capaz de frenar el reformismo batllista. Es así que tanto los sectores conservadores recostados en parte sobre el Partido Nacional, como los escudados en el ala conservadora del Partido Colorado, apadrinaron la reforma electoral con la intención del frenar el avansismo “desde adentro”. En este contexto, la primera vez que fue aplicada la reforma (1916) tuvo lugar *la paradoja constitutiva de la democracia uruguaya*. Esto es, las mayorías pudieron expresarse y el comicio fue el centro de atención, pero el resultado de la consulta demandaba un cambio en las reformas políticas aplicadas por el batllismo. El deseo de las clases conservadoras se materializó en el “Alto” de Viera y de allí en adelante el acto electoral se convirtió en una pieza clave para legitimar cualquier iniciativa política (Barrán, Nahum 1987; Caetano, Rilla 1994).

De esta manera se puede concluir que la ampliación de los márgenes de la ciudadanía política en Uruguay se enmarcó en lo que denominaremos *ampliación pactada y trayectoria garantida*. Es pertinente aclarar que aquí no solo nos detendremos en los argumentos que se concentran en las consecuencias esperables de ampliar el sufragio, agrupados en las categorías *inocuidad y amenaza* propuestas por Colomer (2001), sino que también nos concentraremos en la actitud de las elites políticas a la hora de otorgar el derecho. En este punto las instancias pueden ser dos: en el primero de los casos la elite política garantiza la ampliación del sufragio (con la intención de amortiguar un conflicto posterior, por ejemplo una revolución), y en el segundo caso la elite tiene una postura más bien pasiva, ya que la ampliación es conquistada por los sectores sin derecho. Dicho en otras palabras las dos circunstancias descriptas pueden hacer referencia a lo que es *conquistado* por los desposeídos o a la *garantía* concedida por los poseedores.

Para la contrastación empírica de estas categorías se relevaron los Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores y Representantes (1915), el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1917), al tiempo que se revisó la prensa de ese período histórico. Ya que, como señalan Daniel Buquet y Ernesto Catellano, es allí donde se dan las versiones de los “*voceros más calificados*” (1995: 110).

En resumen, en Uruguay la apertura de la ciudadanía política se vio facilitada por dos factores esenciales: la partidocracia y la hiperitengración social. Estas dos características funcionaron como “amortiguadores” del posible conflicto social, actuando conjuntamente, (por lo menos en las primeras décadas del siglo XX) hasta formar un equilibrio lo suficientemente fuerte, que permitió catalogar a Uruguay como el país más democrático de América Latina durante las primeras décadas del novecientos.

1. La extensión del sufragio en las democracias contemporáneas

“Las leyes que establecen los derechos de sufragio son fundamentales para el gobierno democrático”
Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 1748

Teófilo Hugo Marshall –en su reconocido análisis sobre el recorrido histórico de la noción de ciudadanía en la sociedad inglesa²– entiende por ciudadanía política el “*derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros*” (1992: 23). Así entendida, la ciudadanía ya no está limitada a los derechos civiles (es decir, los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad, etc.) sino que también comprende la capacidad para participar del poder, eligiendo a sus representantes en los cuerpos legislativos, en los órganos que controlan la acción del gobierno y poniendo límites al mismo (Paramio 1998).

Para buena parte del mundo occidental, el período de formación de los derechos políticos puede ubicarse durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX³.

² Para T. H. Marshall la ciudadanía está compuesta de tres partes: una civil, política y social, a su vez, cada una de ellas se relaciona con importantes cambios económicos y sociales a lo largo de tres siglos (XVIII, XIX, XX). La evolución de la ciudadanía implicó un doble proceso de separación y fusión. “*La fusión fue geográfica; la separación funcional. El primer paso importante data del siglo XII, cuando la justicia real adquirió poder efectivo de definir y defender los derechos civiles del individuo (...) Después llegaría el parlamento, concentrando en sí los poderes políticos del gobierno de la nación y desprendiéndose de todo (...) Finalmente, el cambio económico destruyó poco a poco los derechos sociales arraigados en la pertenencia a la comunidad de la aldea, la ciudad y el gremio (...)*” (Marshall 1992: 24).

³ Como siempre ocurre los límites cronológicos suelen ser arbitrarios, ya que bien entrado el siglo XX existían países que aun no habían ampliado los márgenes de la ciudadanía política, e incluso aquellos países que habiéndola ampliado a los hombres restringían la participación de las mujeres (en Uruguay la integración de las mujeres a la ciudadanía política ocurrió en 1934).

Si bien en la actualidad los sistemas políticos democráticos se encuentran generalizados, los problemas relativos a la participación y el involucramiento ciudadano siguen siendo trascendentales para la legitimidad del sistema. Ambos aspectos son medulares en un régimen democrático, ya que sus respectivas ausencias pueden amenazar su estabilidad, dado que la democracia es “*anémica y vulnerable*” (Przeworski 2008: 5) cuando la participación es baja.

En el mismo sentido de las palabras de Przeworski, dentro de los cinco criterios propuestos por Robert Dahl en *La poliarquía* (1971), elaborados con el afán de discernir entre lo qué es y lo qué no es democracia, se destacan dos⁴. En primer lugar, todos los ciudadanos deben contar con oportunidades iguales y reales de participar en el proceso de toma de decisiones, y en segundo orden, cada ciudadano debe tener asegurada una oportunidad igual de expresar su voto, el cual será considerado con el mismo peso y valor que la opción expresada por otro ciudadano (Pérez Muñoz 2010).

Como consecuencia, la gran mayoría de los autores contemporáneos que hacen referencia al surgimiento y consolidación de los regímenes políticos democráticos concuerdan que la expansión del derecho a sufragar es condición necesaria para el posterior desenvolvimiento del régimen. Sin embargo, la expansión de este derecho, en las distintas sociedades, no ha sido un trámite sencillo, ya sea por el enfrentamiento de posiciones teórico-filosóficas o por el posicionamiento de clase de quienes pugnan por la ampliación o restricción del derecho (Macpherson 2003, 2005). Justamente, lo que aquí importa son los discursos que se dieron en torno a ello en el Uruguay de 1915, ya que no es lo mismo estar en contra a consagrar un derecho, que estar en contra a otorgarlo a determinado grupo de la sociedad.

En el siguiente apartado, se observaran las explicaciones más relevantes en torno a la ampliación del derecho a sufragar, y será a partir de ellas que se elaborará el cuerpo analítico de esta monografía.

⁴ Dahl establece que para que exista democracia es necesario que los individuos puedan “*formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias*” (Dahl, 1971: 14). Simultáneamente, destaca ocho elementos que deben ser respetados y consagrados permanentemente: “*libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias*” (Dahl, 1971: 15). La importancia de estos requisitos ha sido fundamental ya que la mayoría de los índices de democracia utilizados en los últimos años, ponen en práctica las dos dimensiones utilizadas por Dahl, *oposición* –grado de admisión de la oposición o contestación pública- y *participación* –capacidad de o nivel de participación o apertura del sistema- (Diamond 2000, Diamond y Morlino 2004).

1.1 Explicaciones sobre la expansión del sufragio

No es una novedad señalar que dentro del pensamiento político occidental –desde Platón y Aristóteles- la democracia fue definida “*como el gobierno de los pobres, los ignorantes y los incompetentes*” (Macpherson 2003: 20). Vista desde los estratos superiores de sociedades divididas en clases, la democracia se transformaba en una amenaza peligrosa a la propiedad. Sin embargo, fue durante los siglos XIX y XX que la teoría de la democracia mostró un giro especial y reconoció (aceptó) a la sociedad dividida en clases, y se dedicó a adaptar a ella una estructura democrática (Traversa 2011). Los primeros pensadores que se inscribieron en esta línea fueron los utilitarios Jeremy Bentham y James Mill⁵. Este conjunto de teorías dio origen a la tradición democrática liberal (Macpherson 2003, 2005)

Sin embargo, y a pesar de aceptarse la idea de la democracia, existían percepciones escépticas acerca del advenimiento y generalización de regímenes políticos más amplios en términos de participación ciudadana. En medio de esas circunstancias, los discursos teóricos contrarios a la extensión de la ciudadanía basaron su artillería en las consecuencias esperables de dicha ampliación.

A partir de estas explicaciones originarias se produjeron diversos modelos teóricos que buscaron enseñar el posicionamiento de las elites político-económicas frente a la insistencia de la ampliación del derecho. Tanto Przeworski y Cortes (1971) como Freeman y Sindal (1982) desarrollaron modelos en donde se observan las diferentes estrategias seguidas por las elites. En la mayoría de los casos analizados por estos autores, la decisión de ampliar el sufragio responde a la visualización de peligros relativos a la viabilidad o legitimidad del sistema existente ante posibles movimientos “deslegitimadores” por parte de los sectores subalternos. Particularmente, Przeworski (1971) culmina su análisis argumentando que el derecho a voto se amplía cuando las elites políticas temen la caída o la pérdida de legitimidad del sistema político que apadrinan. Al mismo tiempo, muestra que las trayectorias recorridas por los distintos países son diferentes, mientras que en las naciones europeas el proceso fue gradual, los países emergentes tendieron a otorgar inmediatamente el derecho hasta lograr, rápidamente, la universalización. Años más tarde (2009), el mismo autor, considera posible agrupar, *grosso modo*, las explicaciones vertidas sobre la expansión del sufragio en dos grandes grupos:

⁵ Ambos autores sostuvieron su conclusión a partir de un modelo particular de hombre: un hombre burgués maximizador de beneficios, de lo cual se desprendía que todos ellos estaban interesados en mantener el carácter sacrosanto de la propiedad y no revelarse contra ella. Así el carácter amenazante de la democracia se diluía (Vallespin 1995, Macpherson 2003, 2005). Ambos se inscriben en la teoría utilitarista que parte de la idea que la *utilidad* emerge de aquello que genera placer. Asimismo, los utilitaristas consideran que una acción será tanto más benigna moralmente cuanto más placer genere a la mayor cantidad posible de gente. De este modo, ningún hombre querrá actuar contra a la propiedad ya que significaría actuar contra su propio bienestar.

1. Aquellas que priorizan el estudio de la probable amenaza de los excluidos con la revuelta (produciendo deslegitimación del sistema político en su conjunto);
2. Aquellas que se detienen en el comportamiento de la elite frente a la expansión del derecho (esta prefiere pagar los costos de la expansión a arriesgarse a una revolución).

En el mismo sentido que los autores anteriores, Conley y Temini (2001), sostienen que la expansión del sufragio tiene lugar cuando los intereses de quienes ya poseen los derechos, colisionan con los intereses de quienes carecen de los mismos. El posible conflicto lleva a las elites a garantizar la ampliación para amortiguar resultados críticos.

Los últimos trabajos sobre la materia siguen el camino trazado por Acemolgu y Robinson (2000) quienes insisten en que el sufragio se extiende cuando la elite se confronta con grupos revolucionarios grandes. En este caso, los autores sostienen que el cálculo estratégico realizado por la elite, la lleva a considerar más pertinente extender el sufragio que poner en riesgo la estabilidad de la propiedad bajo las revueltas (este fue el caso de Gran Bretaña, Francia, Alemania y Suecia). En este caso, la reforma política es el resultado de una decisión estratégica de la élite en pos de disipar cualquier ánimo de revolución.

El último grupo de argumentaciones explica los casos en que los derechos son conquistados por los excluidos en el sentido de que la élite reconoce estos derechos sólo bajo la amenaza de que los excluidos pueden alcanzar el poder por el único medio a su disposición, a saber, la violencia. Sin embargo, este relato no está exento de cuestionamientos o argumentos que afirman que el derecho fue concedido voluntariamente, haciendo hincapié en el peso del propio interés de la élite -en su totalidad o solo una mayoría dentro de ella- (Przeworski 2009). En este grupo de teorizaciones se acopian las explicaciones vertidas por Lizzeri y Persico (2004) y Llavador y Oxoby (2005), ellos parten de una conceptualización que considera que la elite amplía el derecho a sufragar para “*evitar políticas redistributivas favorables a las clases inferiores*” (Ellis, Fender 2008: 2).

El análisis de Ruth Collier (1999) sobre la temática incluye una importante apreciación: la elite puede garantizar la expansión del sufragio por cuestiones puramente electorales. Empero este máximo fin, la elite también puede estar buscando aliados para concretar reformas en el plano económico.

Por su parte, Josep Colomer (2001), hace énfasis en que dentro de los “*procesos históricos modernos, las consecuencias de dar derechos de voto a diferentes grupos en las sociedades han sido enormemente variadas (...) La asignación de los derechos de voto tiende a estar guiada tanto por presiones colectivas desde abajo, (los grupos antes excluidos) como cálculos estratégicos desde arriba*” (Colomer 2001: 28). Asimismo enumera la existencia de factores institucionales que, una

vez combinados, estimulan el desarrollo de diferentes estrategias, y posterior desempeño de trayectorias de ampliación de sufragio⁶. Este punto será particularmente tratado en la sección 2. 2.

Para concluir, todos los trabajos y autores citados tensionan aspectos importantes: la estabilidad del sistema existente versus el posible cambio producto del ingreso de nuevos votantes. Para no perder de vista este significativo punto es que a continuación se presentan las categorías analíticas con las que trabajará esta monografía.

Cuadro 1. Surgimiento de trayectorias de ampliación del sufragio

	Amenaza	Inocuidad
Conquista	1	2
Garantía	3	4

Antes de comenzar la caracterización de estas cuatro trayectorias ideales de expansión del sufragio, es sumamente necesario realizar una aclaración. Los términos *elite gobernante* y *elite socioeconómica* no hacen referencia a lo mismo en las distintas trayectorias. Es decir, en alguno de los casos, ambas sí hacen referencia al mismo sector de la sociedad, como en el caso de las trayectorias 1, 2, 3. Asimismo, estas pueden estar más o menos fortalecidas –debilitadas– lo que impacta de forma diferente en cada una de las instancias de negociación. Cuando se encuentra fuertemente estabilizada la propensión a la negociación puede que se vea disminuida y la disposición a confrontar directamente con “los de abajo” aumente –en este caso puede que esté más dispuesta a conceder el derecho sin la presencia de confrontación–.

⁶ La primera de las estrategias es la que llevaron adelante los países anglosajones, quienes se caracterizaron por una ampliación paulatina del sufragio –o “asignación gradual”– a grupos minoritarios. Fue un proceso lento y largo, impregnado de reformas moderadas. Las regulaciones institucionales se abocaron a la conformación de un sistema de dos partidos grandes, que ya sea producto de los efectos mecánicos o psicológicos del sistema electoral sobre el sistema de partidos (Duverger 1951), el nuevo votante se veía influenciado a votar por alguno de esos partidos grandes, dando así a los líderes ya existentes el control de la agenda política. Si bien a largo plazo este proceso produce una gran estabilidad política, al mismo tiempo, produjo permanentes restricciones institucionales al desarrollo de preferencias políticas diferenciadas, como también bajos niveles de participación. La segunda de las estrategias fue la seguida por los países latinos. En este caso, el salto integrador es repentino: desde un electorado censitario al sufragio masculino universal, generalmente producto de movilizaciones de izquierda. En este caso, el analfabetismo y la usencia de partidos políticos bien organizados, como ocurría en el momento de introducir amplios derechos de voto por primera vez en Francia, Italia o España, provocaron una alta inestabilidad electoral (Colomer 2001). Este fue el caso brasileño donde la incorporación de las masas al juego político competitivo fue anterior a la institucionalización de las reglas competitivas (Dos Santos 1987). La última de las estrategias fue recorrida por Alemania, Suecia, Noruega y Finlandia. Allí fue compatible la concesión repentina de derechos de voto a un electorado amplio a través de la estabilidad política. “Para conseguirlo, los gobernantes existentes introducen “desde arriba” nuevos mecanismo institucionales a favor del pluralismo político –representación proporcional–” (Colomer 2001: 57). En este caso, la inestabilidad es moderada aún con multipartidismo.

Estas premisas cambian en el caso que la elite política sea diferente a la elite socioeconómica, como en el caso de la trayectoria 4. Allí, como se verá, se suceden una serie de pactos y garantías que inciden en el modo de consecución de derechos. La separación entre ambos, es decir, contar por un lado con una élite gobernante distinta a la élite socioeconómica se torna un factor fundamental para la consecución de un elenco político estable relativamente independiente de los intereses económicos (Real de Azúa 1981, Barrán, Nahum 1981).

Trayectoria 1. *Cristalización del conflicto*. En este caso se combinan dos categorías antagónicas, lo que marca el surgimiento de una trayectoria de ampliación del sufragio altamente conflictiva y dificultosa. En este sentido, el futuro del desarrollo institucional estará marcado por la presencia del apremio y la beligerancia, ya que en ella la elite política y económicamente dominante registra como amenazante la extensión del sufragio a los sectores no poseedores. Simultáneamente, el derecho es pugnado, hasta su conquista, por los sectores “de abajo” mediante diferentes estrategias (en el extremo más violento se encuentra la revolución). En este caso, la expansión del sufragio nace y se consolida a través del conflicto, lo que hace que la trayectoria se extienda a lo largo del tiempo con marchas y contra marchas. Los sucesos acontecidos en Francia durante la Revolución de 1789, se ajustan a este tipo.

Trayectoria 2. *Conquista*. Si bien se parte de una estrategia inicial marcada por el conflicto, éste es menos intenso que en el caso anterior ya que no se cuenta con el aditivo del sentimiento de amenaza. Lo conflictivo parte de que sigue tratándose de una conquista, sin embargo, en este caso la elite no observa como instancia peligrosa el ingreso de nuevos ciudadanos, sino más bien como algo indiferente. La indiferencia puede surgir del deseo explícito de la élite de no confrontar, ya que puede estar debilitada por conflictos internos –por ejemplo en un proceso de diferenciación entre segmentos políticos y económicos- que la coloquen en una situación de franca desventaja ante el posible conflicto. Sin embargo, esto no significa la inexistencia de dificultades y apuros durante la evolución de la trayectoria inherente a la consolidación del sistema democrático. Podría pensarse, de manera contra-fáctica, que es una de las estrategias más improbables, ya que si el ingreso de nuevos contingentes es tramitado de forma inocua, vale la pregunta de por qué no habilitarles el derecho antes que los sectores desprovistos lo conquisten, pongan en jaque la posición de la elite y cuestionen el carácter de actor político dominante de la misma.

Trayectoria 3. *Reforma para conservar*. Es una instancia un tanto compleja, pero al mismo tiempo la más extendida a nivel mundial, ya que si bien la elite siente la amenaza de los sectores no poseedores, y le teme a sus probables estrategias de conquista, habilita la expansión del sufragio por medio de un cálculo estratégico: es preferible la expansión pacífica a la conquista por la revolución.

En este grupo se encuentra la máxima de Earl Grey⁷ a la que se hacía referencia en apartados anteriores y que consistía en ampliar el sufragio para prevenir futuras revueltas. La reforma inglesa de 1832 es un claro ejemplo de este tipo.

Trayectoria 4. *Ampliación pactada*. En términos de graduación del conflicto, esta instancia es la menos conflictiva. En ella la elite gobernante –distinta a la elite socioeconómica- no encuentra conflictiva la entrada de nuevos votantes, es más, parecería lo contrario ya que habilita su ingreso a través de la consagración de diversas garantías y derechos. El futuro de esta trayectoria está marcado por la presencia y sucesión de pactos entre ambos sectores, lo que permite la continua implantación de un sistema más democrático.

La diferenciación entre elite política y económica en este caso es fundamental ya que es el factor que marca la divergencia respecto al resto de las trayectorias. La elite política, al estar separada de la elite económica es relativamente más autónoma a la hora de tomar decisiones respecto a qué sectores de la población incluir, no obstante, la expansión es tramitada a través de pactos

De acuerdo a las explicaciones y argumentos que serán vertidos en los siguientes apartados, se podrá concluir que el caso uruguayo se aproxima a las características de este tipo ideal. Sin embargo vale la siguiente aclaración: si las posturas que prevalecieron en Uruguay fueron relativas a la inocuidad, esto no se debió a que las clases conservadoras–elite socioeconómica no pensarán, ni sintieran, que las nuevas incorporaciones ciudadanas no lesionarían al orden económico, de hecho lo pensaban y por eso temían al avansismo batllista. Resulta que la ampliación de la ciudadanía política se convertía en una instancia estratégica o en la única alternativa moderna posible para frenar dicho avansismo.

En otras palabras, el ingreso de nuevos ciudadanos en Uruguay fue habilitado e incluso conducido por la elite política y estatal del momento –ávida de reformas y vanguardista en materia de derechos-, pero también deseada por los sectores más reacios al tipo de reformas sociales.

2. La Propiedad Privada, clases poseedoras y la ampliación del sufragio

Como fue explicitado en la introducción, el momento que a esta monografía le compete no es el advenimiento de los regímenes censitarios y sus consecuencias, sino el momento posterior: cuando

⁷ “*The Principal of my reform is to prevent the necessity of revolution. I am reforming to preserve, not to overthrow.*” Earl Grey (Przeworski 2009: 1). Fragmento de su discurso en 1831 durante el debate parlamentario ante la ampliación del sufragio en Inglaterra en 1832

se decide ampliar los márgenes de la ciudadanía hasta su universalización⁸. En ese contexto, lo relevante para nuestra finalidad es saber cómo fue tramitado el ingreso de nuevos votantes en Uruguay conforme a las estrategias y trayectorias previamente especificadas.

Grosso modo, la ampliación del derecho a sufragar en Occidente –durante la segunda mitad del siglo XIX y parte del siglo XX–, puede pensarse como un continuo o gradualidad, donde en un primer momento se le impedía el voto a todos, en un segundo momento, solo se habilitaba para aquellos individuos que contaban con determinadas características –por ejemplo ser propietarios–, y en el tercer momento se expande para el conjunto de la población. Cada uno de estos momentos fue cruzado transversalmente por la posible incompatibilidad entre la democracia y el capitalismo.

A pesar de no ser el punto de esta monografía, vale la pena detenernos en ese segundo momento y observar el relacionamiento de la propiedad privada y las lógicas de ampliación del sufragio. Ambas, se unen en lo que comúnmente se denomina “sufragio censitario”. Su lógica es simple ya que para ser componente del cuerpo electoral (quienes eligen a sus representantes) se necesitan más requisitos que el mero hecho de ser miembro de la sociedad. Este mecanismo, además de funcionar como decantador de ciudadanía, es altamente efectivo respecto a la seguridad y conservación del sistema. Si solamente son capaces de adquirir el rango de ciudadano los propietarios, una vez en el gobierno no legislarán en contra de su propio interés.

Siguiendo las apreciaciones brindadas por Przeworski (2009) pueden distinguirse algunos requisitos censitarios medianamente generalizados en el mundo para la conversión del ciudadano (estado civil, propiedad, profesión, pago de impuestos, alfabetización, edad⁹). Cada uno de estos requisitos aumenta o descende su poder discriminatorio de acuerdo a las condiciones del país (la educación será restrictiva en países altamente analfabetos y la propiedad se volverá un requisito excluyente cuando la tierra y el capital este concentrada en pocas personas). Al respecto de la propiedad, también se pueden realizar diferenciaciones de acuerdo al nivel de productividad de la misma, por ejemplo, pueden existir poseedores de tierra con bajo nivel productivo y así tampoco estarían habilitados para ejercer el derecho al voto.

⁸ Es imprescindible aclarar que solo remitiremos el análisis a la ampliación de la ciudadanía masculina. En ese caso el concepto de “universalización” debe ser relativizado.

⁹ A su vez, cada uno de estos criterios puede combinarse y convertirse en conjuntos de requisitos más o menos excluyentes de la población de acuerdo a las características estructurales de cada sociedad. *“El requisito de la renta y la alfabetización son por razones puramente lógicas menos inclusivas, pero debe ser más incluyente que el criterio de la propiedad (que generalmente significa la tierra o viviendas). El criterio de la alfabetización solo, sin embargo, no tiene una relación lógica necesaria para el criterio de los ingresos, a veces con niveles educativos muy bajos, el criterio de la alfabetización podría haber sido más restrictiva que la de los ingresos”* (Przeworski, 2009: 13).

Finalmente, una vez arribado a ese tercer momento –el de la generalización de los derechos políticos-, se debatió sobre la viabilidad de la democracia, y en particular sobre la conveniencia del sufragio universal, ya que esto plantea un importante problema: si la mayoría de los miembros de la sociedad carecen de propiedad, y si se les da a todos el derecho al sufragio, es más que probable que la mayoría quiera acabar con la propiedad privada dada su condición de “pobres”¹⁰ (Paramio 1998). La idea detrás de este pensamiento constaba de presuponer que una vez habilitada la democracia para los pobres, estos no dudarían en apoyar instancias redistributivas de la propiedad (Przeworski 2008).

En síntesis, y de acuerdo a las categorías planteadas (conquista, garantía, inocuidad y amenaza), la intimidación sentida de que el sufragio universal podría precipitar el fin de la propiedad privada y del capitalismo, fue una de las razones de por qué el proceso de ampliación del sufragio, hasta convertirlo en universal, fue largo y sinuoso (parte de la segunda mitad del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX) pasando desde estructuras más oligárquicas y estrechas en términos de participación, a instancias más amplias (Dahl 1971).

El caso inglés es el más paradigmático, casi podría tratarse como un tipo ideal de nación oligárquica, ya que la primera ley de reforma en 1832, solo daba el derecho a voto a las clases poseedoras¹¹. Sin embargo, la primera Constitución de Uruguay (1830)¹² también propuso restricciones similares al tiempo que estableció un régimen republicano y unitario que proyectaba el ideal de orden político liberal, los mecanismos de atribución política suponían un carácter censitario para el ejercicio de la ciudadanía, y desestimaba la creación de partidos políticos. Lo problemático era que ninguna de estas premisas era de fácil procesamiento, ya que colisionaban con las condiciones socioculturales y políticas de la comunidad.

Esta Constitución estaba dividida en doce secciones que contenían en total ciento cincuenta y nueve artículos. En ellos se expresaba que el “Estado Oriental del Uruguay” era la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en sus nueve departamentos y que la soberanía radicaba en la nación, o mejor en el pueblo. Establecía claramente una distinción entre los ciudadanos naturales y legales. El primero de los grupos contenía a los hombres libres nacidos en cualquier parte del territorio nacional, mientras que el legal era el extranjero a quien se le otorgaba la ciudadanía por ley. No podían ejercer la ciudadanía, los sirvientes a sueldo, los peones jornaleros, los analfabetos,

¹⁰ El tratamiento, o mejor la finalidad que los pobres le adjudican a la democracia, ha sido un tema ampliamente tratado por la Ciencia Política contemporánea (Almond, 1954, Huntington 1968, Przeworski 1988, 2000, 2008, 2009 etc.) pero también por los clásicos pensadores como fue previamente mencionado.

¹¹ Fueron necesarias dos leyes de reforma adicionales (en 1867 y 1884) para ampliar el sufragio a los sectores “respetables” de las clases trabajadoras (Paramio 1998).

¹² Esa Constitución forma parte del proceso de surgimiento y organización de los Estados Nacionales Emergentes en América Latina. Se trata, prácticamente, de copias a las Constituciones europeas que consagraban una serie de derechos y garantías alejadas de las realidades existentes en los países de la región (Kaplan 1976, Graciarena 2009).

aquellos individuos que mantenían deudas con el Estado y las mujeres. De manera que, como lo relatan Barrán y Nahum, “*si el criterio se hubiera aplicado con rigor, el número de votantes no hubiera sobrepasado el centenar en algunos departamentos y el millar en otros. (...)*” (1990: 275). Podían votar solo los hombres mayores de 20 años, a no ser que estuvieran casados desde los 18, pero en el tramo de los hombres de 20 años en adelante, los extranjeros eran la mayoría, lo que los convertía en inhabilitados para acceder a la ciudadanía¹³.

Como se desprende, la posesión de propiedad privada y la existencia de ingresos propios habilitaban o deshabilitaban la conversión del ciudadano, de manera que vale la pena hacer un breve recorrido por las conceptualizaciones de la propiedad privada y su relacionamiento con las elites políticas y económicas del Uruguay del Novecientos, para después adentrarnos en los discursos sobre la ampliación del sufragio en dicha clave.

2.1 La concepción uruguaya de propiedad privada, las condiciones para su conceptualización y la noción de “clases conservadoras”

El recorrido histórico de la noción de propiedad privada en Uruguay está sumamente vinculado al desarrollo y estructuración de nuestras clases conservadoras (Barrán, Nahum 1990, Frega 1991). En ese contexto es que se justifica el análisis del lugar ocupado por las clases conservadoras, ya que por su condición de propietarios intervinieron en el proceso de ampliación del sufragio. Dicho en otras palabras, es importante rastrear el posible vínculo entre la ampliación del sufragio y el comportamiento de las clases económicamente poderosas para captar la originalidad y particularidades de los procesos (Barrán, Nahum 1990).

Una problematización sobre la noción de propiedad privada en Uruguay debe tener presente una serie de características del país, o en otras palabras, de este territorio antes de ser configurado como país. Aquí, la noción de propiedad privada estuvo, desde siempre, extremadamente relacionada a la concepción de dominio sobre la tierra.

Como lo relatan Gerardo Caetano y José Rilla “*cuando el Imperio español arribó a la Banda Oriental, esta era considerada una tierra sin ningún provecho en razón de que no disponía de las riquezas más estimadas por el capitalismo mercantil, que desde el siglo XVI había privilegiado las zonas ricas en metales preciosos*” (1994:17). Sin embargo, una vez completada la tan mentada

¹³ Los extranjeros no deseaban nacionalizarse para no perder su protección consular –y ser indemnizados tras las pérdidas de las guerras civiles y no ser llamados a enlistarse en las mismas-. El gobierno nacional debía pagar las pérdidas producidas por las guerras civiles y las revoluciones instantáneamente, para evitar generar deudas con los estados originarios. En este contexto, las elecciones, en una sociedad hundida en una crisis demográfica profunda y antigua, se ganaban con 30.000 o 40.000 votos, el 5% de la población (Barrán, Nahum 1990; Nahum 2007).

ecuación de *pradera, frontera, puerto*¹⁴, el territorio de la Banda Oriental adquirió valor, mas, la ausencia de interés inicial de la Corona provocó una débil implantación oligárquica¹⁵. Justamente esta débil implantación intervendrá en la posterior historia del país habilitando mayores oportunidades para el triunfo de los sectores o corrientes tradicionalmente no dominantes que facilitarán el procesamiento –menos conflictivo, en términos comparados con el resto de los países de América Latina- del advenimiento de la democracia.

La histórica debilidad de la frontera del territorio uruguayo afectó al estatuto jurídico de la propiedad producto de las corrientes invasiones al territorio, -desde el Norte, desde el Litoral y desde las costas del Sur-. Careció de fijeza y estabilidad que en otras partes del dominio español fue capaz de desarrollar (Real de Azúa 1984). De esta manera, se vio afectado el establecimiento de un sector profundamente identificado con la propiedad, evitando así la implantación de un grupo económicamente dominante para imponer sus directrices hegemónicas y la consecución de una sociedad jerarquizada en términos económicos.

De estas características se desprenderán los “*rasgos de la “acumulación primitiva” y el desarrollo del modo de producción capitalista, las relaciones de clase y los formatos de apropiación de la tierra, los perfiles del contingente de fuerza de trabajo, sus pautas de reproducción y sus pautas de subordinación*” (Lanzaro 2004: 106).

Precisamente, fue durante el primer proceso modernizador del Estado –el segundo tendría lugar durante las presidencias de José Batlle y Ordoñez- que la concepción sobre la propiedad privada llega a cristalizarse. Dicho proceso se extendió durante el último cuarto del siglo XIX bajo la dirección de Lorenzo Latorre¹⁶ y Máximo Santos. Se trató de un doble camino modernizador, tanto en sentido económico como político. El primero de los casos instauró el modelo agroexportador, y el segundo estableció el autoritarismo político (Cateano, Rilla 1994). Fundamentalmente, persiguió la consolidación del Estado en la sociedad y en la economía y la afirmación de la propiedad privada. En

¹⁴ Abadie, Bruchera, Melogno, 1966.

¹⁵ Carlos Real de Azúa fue el pionero en estudiar el patriciado uruguayo. En sus palabras “*el grupo patricio presenta homogeneidad grande de origen racial nacional. Nacido en un medio humano cuantitativamente reducido y con gran contigüidad física, los vínculos parentales y amistosos formaron constelaciones muy especiales, y en ocasiones, de gran significación política y económica (...) El patriciado abarco una gran cantidad de quehaceres humanos y carreras: tuvo políticos, letrados, militares, comerciantes, estancieros, hombres de empresas, eclesiásticos, periodistas y hasta algunos escritores. Suponerlos hombres especializados era falsísimo (...) las gravosas presiones de nuestra circunstancia hacen que la mayoría del patriciados haya tenido que cumplir urgidas tareas militares, políticas, administrativas, diplomáticas o periodísticas (...)*” (Real de Azúa 1981)

¹⁶ El gobierno de Lorenzo Latorre fue el ejemplo más claro, al decir de Barrán y Nahum (1990) durante el siglo XIX de coordinación entre las clases conservadoras y el poder político, ya que las clases altas y el Imperio británico, “*pusieron sus gritos en el cielo y sus esperanzas en el Ejército y el coronel Lorenzo Latorre. El líder rural Domingo Ordoñana señaló que los ‘pueblos en situaciones extremas suelen darse gobiernos especiales cuando se convencen de que la suavidad alienta el abuso’*” (Barrán, Nahum 1986: 18).

otros términos, durante este período el Estado orientó todos sus mecanismos¹⁷ –renovados– para garantizar el proceso de acumulación capitalista

El alambramiento de los campos, la mestización del ganado, el desarrollo del ferrocarril y la aparición del frigorífico permitieron la consagración del modelo *agroexportador*, o de *crecimiento inducido por las exportaciones*¹⁸. Simultáneamente se iba procesando el posicionamiento de la Asociación Rural del Uruguay¹⁹ (de aquí en adelante ARU) como un actor impulsor de la institucionalización de la propiedad privada, es decir de la “*generalización e imposición efectiva de los derechos individuales de propiedad sobre los principales recursos productivos del sector agrario: la tierra, el ganado y el trabajo humano*” (Piñeiro, Moraes 2008: 5). Domingo Ordoñana²⁰ quien fuera presidente de la asociación nombrada, fue un claro exponente del discurso pro-propiedad, su célebre frase de “*hacer habitable la campaña*”, bregaba por las garantías de la propiedad y el reconocimiento de los derechos individuales.

En resumen, este proceso modernizador, favoreció a la clase alta rural –mediante la instauración del latifundio ganadero–, en perjuicio de una clase media incipiente ligada al ovino y una agricultura débil (Barrán, Nahum 1972). De esta manera, los sectores agroexportadores “modernizados”, vinieron a incidir en la ecuación del perfil que nuestras clases conservadoras desarrollarán durante las primeras dos décadas del siglo XX²¹.

¹⁷ Se reforzó la presencia estatal en todo el territorio del país mediante el monopolio de la moderna tecnología militar, comprometiendo el futuro de la estrategia de las guerras civiles, el trazado de una red vial, y por consiguiente el impulso a las comunicaciones, el desarrollo de la Policía rural y urbana. Asimismo, el proceso modernizador tuvo su correlato en el plano de la cultura a través el exitoso avance del positivismo, “*expresado en la impetuosa reforma escolar promovida por el joven José Pedro Varela*” (Caetano, Rilla 1994: 81).

¹⁸ Se trató de una virtuosa inserción en el patrón de comercio internacional durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, que “*ofreció la oportunidad de participar activamente como proveedor de bienes primarios, especialmente cueros, lana y carne. Por lo tanto, al comenzar el siglo XX Uruguay había encontrado la manera de insertarse en forma relativamente exitosa en el comercio mundial y su economía crecía inducida por la dinámica exportadora. Este modelo agro-exportador concretó un proceso de crecimiento del PBI del orden del 3,3% anual entre 1902 y 1912*” (Bertino, Bertoni, Tajam, Yaffe 2001: 7).

¹⁹ Fundada en 1871, con el principal cometido de lograr un gobierno que garantizara el sosiego y el derecho a la propiedad “*a toda costa, aun, al precio de otro orden, constitucional*” (Barrán, Nahum 1986: 18).

²⁰ “*(...) Que no tengamos ya una asociación rural, una representación legítima bastante poderosa para hacernos sentir en las regiones del poder, es una de esas que no se comprenden por su rareza. En esa asociación cabrían todos esos hacendados militares que constituirían la parte moral y práctica de nuestro pensamiento (...)*” Carta de Domingo Ordoñana a Lucio Rodríguez el 4 de mayo de 1870. (Fragmento extraído de Caetano, Rilla 1994: 95)

²¹ Si bien la gran propiedad territorial existía desde el período colonial, la bipolaridad latifundio-minifundio del Uruguay contemporáneo no tuvo la misma significación económica ni social que tuvo antes de la modernización. En este sentido “*la configuración inicial de la estructura del siglo XX es hija de la modernización rural (...)* nuevos mercados de tierras, ganados y trabajo comenzaron a funcionar en base a la propiedad individual” (Piñeiro, Moraes 2008: 5)

3. El reformismo batllista y la integración partidocrática

“El elenco político que gobernó al país entre 1903 y 1915, dominado por la personalidad de José Batlle y Ordoñez, cuestionó el orden económico y social del Novecientos”.
(Barrán, Nahum 1981:13).

Durante las dos primeras décadas del siglo XX, el Uruguay recorrió un camino de reformas políticas, económicas y sociales dirigidas por José Batlle y Ordoñez que habilitaron la concreción de la matriz de bienestar uruguaya (Filgueira, Filgueira 1991, Papadópulos 1992, Midaglia 2001). Enmarcados dentro del Partido Colorado, los autodenominados reformistas, -como en el caso de los conservadores²²- trataron de expresar su esencia a través del *“uso del aparato estatal para la promoción de una economía que nos tornara “independientes” y una sociedad justa (...) todo ello dentro del respeto por el Estado de Derecho y sus reglas de juego, lo que impedía el recurso de la violencia revolucionaria y a la vez la defensa de los derechos individuales”* (Barrán, Nahum 1981: 14).

Las transformaciones económicas consistieron, especialmente en *“nacionalizaciones, estatizaciones y promoción de la industria vía proteccionismo”* (Caetano 2011: 25). En líneas generales, se destaca el dirigismo económico y el estímulo a la industria nacional²³. Desde el punto de vista financiero, el batllismo apuntó a la disminución del financiamiento inglés. En cuanto a la reforma fiscal, se pretendió llevar a cabo una especie de diferenciación impositiva entre estratos, es decir, incremento de impuestos a los sectores ricos y el descenso de impuestos a los bienes de consumo (Caetano 2011; Barrán y Nahum 1983).

Por su parte, la reforma rural perseguía *“la eliminación progresiva del latifundio ganadero, promoción alternativa de un país de pequeños propietarios, con mayor equilibrio productivo entre ganadería y agricultura”* (Caetano 2011: 25). Particularmente se atacó, sobre todo desde el discurso, la estructura de la propiedad de la tierra, el pauperismo social provocado por la institucionalización del latifundio y sus posibles consecuencias como generadoras de descontento social (lo que hipotéticamente podría generar conflictos a nivel político). A pesar de esa premisa, el batllismo no pretendía comenzar una guerra contra las clases propietarias –sobre todo los estancieros ganaderos–

²² Para la configuración de ambos sectores valen las categorías de Francisco Panizza de “imagen constitutiva” y “mirada constituyente”, en el sentido de que ambos sectores de la sociedad del Novecientos fueron construyéndose mutuamente. La mirada del otro antagónico (sea de los reformistas para los conservadores o vice versa) funcionaba como marco constituyente de sus propios perfiles. Ese otro que “mira” constituye nuestras acciones al tiempo que la imagen del otro, es un marco de referencia para el accionar que nos proponemos. Lo mismo sucedió entre las clases conservadoras, y el reformista batllista, el hecho de autoproclamarse como tal, respectivamente, es una instancia de constitución por oposición al tiempo que se convierte en marco de referencia de la acción del otro.

²³ Sobre todo al desarrollo de los pequeños productores agrícolas, a través de *“una ley que favoreció la plantación de remolacha y la producción de azúcar. Las personas que quisieran emprenderlas recibirían del Estado varias primas anuales, exención de impuestos a la importación de maquinaria y una fuerte barrera protectora contra el azúcar extranjero”* (Nahum 1995:15).

sino trabajar desde el convencimiento, una de las tantas herramientas amortiguadoras utilizadas por el batllismo, ya que el interés privado era considerado como legítimo²⁴.

Barrán y Nahum en uno de sus tomos de *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico* detallan que en 31 oportunidades portavoces destacados del reformismo condenaron al latifundio.

“Se trata de mensajes presidenciales, ministeriales, discursos parlamentarios y sobre todo editoriales del ‘El Diario Nuevo’ y ‘El Día’. Del ‘discurso lógico’ de esos 31 testimonios se desprende que: en 15 oportunidades el único gran argumento contra el latifundio era la ‘desocupación y la miseria’: en 6 desocupación y miseria se aliaban a su ‘rutina’ económica; en 3, la desocupación aparecía a la par que ‘-la concentración de la riqueza en pocas manos’; en 5 la ‘rutina’ económica era el gran mal y solo en 2 documentos ese papel lo cumplía ‘la concentración de la riqueza’” (Barrán, Nahum 1981: 62).

A pesar del duro combate desde las diversas editoriales, el batllismo fue débil, o mejor tímido en su lucha contra el latifundio producto de dos factores: uno de origen interno y otro de origen externo. El primero hace referencia a la composición societal del batllismo, en su mayoría personas de clase media preferentemente urbana, respetuosos del derecho de propiedad al que toda clase media aspiraba, en ese sentido, *“no pudo cuestionarlo porque ello hubiera significado cuestionar también al edificio jurídico y político sobre el que ellas mismas se asentaban”* (Nahum 1995: 53). El segundo de los factores hace referencia a las consecuencias esperables de un asedio material hacia el latifundio ya que *“un ataque frontal al latifundio hubiera podido volcar a los ganaderos masivamente al seno del partido opositor (...) un elemental cálculo político podía indicar la necesidad de no crearse nuevos opositores”* (Nahum 1995: 54).

A pesar de que las reformas tributarias fueron medrosas y más bien de circulación en editoriales de diarios y semanarios, pusieron de manifiesto problemas propios de una sociedad capitalista reticente a cambios estructurales²⁵.

Este primer conjunto de reformas dirigidas al plano económico del país, encontraron sus principales detractores en las clases conservadoras²⁶. A pesar de las acaloradas sensaciones y

²⁴ *“La lucha contra los grandes latifundios, o por lo menos contra su forma primitiva y única de explotación, hay que entablarla en un día más o menos distante y cuanto más antes mejor (...) La palabra lucha quizás no sea la más apropiada ya que nosotros no aspiramos ni propiciamos nada que imponga la ruina de nadie, ni siquiera el menoscabo de intereses legítimos. Lo que nosotros no queremos es que los grandes propietarios entendiendo muy mal sus propios intereses sigan perjudicando gravemente los intereses nacionales (...)”* (Editorial del diario El Día 10 de diciembre de 1909, en Barrán y Nahum 1981: 42).

²⁵ La política impositiva en general, significó para el batllismo, un instrumento de política económica y social., aunque no en la medida que él lo deseaba, ya que colisionó con detractores externos como internos, dejando ver las grietas y fisuras al interior del movimiento reformista (Rilla 1991).

declaraciones de sus enemigos, el batllismo sólo esbozó planes y no enfrentó directamente a las clases poseedoras, ni a los problemas derivados de la apropiación excluyente de la tierra. En otras palabras, no cuestionó la base del sistema capitalista, y apostó a la instauración de una democracia más política y también social, pero actuando en los márgenes ya habilitados por el sistema.

Por su parte, el conjunto de reformas destinadas al plano social crearon un Estado asistencial, providente y anticipador de demandas (Rial 1984, Filgueira, Filgueira 1994). La temprana consecución de la universalización de la educación primaria y el impulso a la educación secundaria fueron los grandes triunfos del batllismo (Filgueira, Filgueira 1994). En cuanto al mercado laboral, en términos generales se trató de un conjunto de medidas dirigidas al apoyo del movimiento obrero, mediante la renovación de la legislación laboral²⁷, y la gradual generalización de medidas dirigidas a los sectores más empobrecidos. Las políticas llevadas a cabo consolidaron un nuevo tipo de estratificación social, centrado en los sectores medios urbanos, como los funcionarios públicos.

Paralelamente, se puso en marcha un laicismo radical²⁸ y el fuerte impulso a la emancipación femenina. Al tiempo que para el batllismo se estaba construyendo un Estado capaz de convertirse en “escudo de los débiles”, la oposición nacionalista insistía con el problema, aún no resuelto, de la expansión de la ciudadanía. Así, *“el Partido Nacional se constituyó como una fuerza de carácter conservadora-popular, que impuso un freno al proyecto anticipador que, a partir de 1916, debió tener en cuenta el peso de los votos disponibles por ese partido”* (Filgueira, Filgueira 1994: 12).

Se ha dejado en último lugar, de forma deliberada, el cúmulo de reformas políticas llevadas a cabo por el primer batllismo. Dentro de ésta, es posible observar un incremento de la politización de la sociedad en todos los ámbitos y la reforma constitucional que previó la ampliación de la ciudadanía política (también es pertinente mencionar la colegialización del Poder Ejecutivo). En 1904 se promulgó la ley que habilitaba la representación de las minorías en el Parlamento, en 1907 una ley modificó el número de los representantes. En 1910 se establece la ley que permite la

²⁶ *“Nuestras clases conservadoras sintieron la intranquilidad de una sociedad que empezaba a conmocionarse (...) A la “cuestión social” puesta al día por el naciente proletariado montevideano, se sumaba el potencial de tensión generado por los marginados de la campaña (...) La aprensión de nuestras clases conservadoras se alimentó de las tensiones sociales internas que vivía la sociedad uruguaya, del peculiar estilo con que el batllismo las enfocó”* (Barrán, Nahum 1983:10, 11).

²⁷ Las leyes obreras “son parte del mito batllista” (Filgueira, Filgueira 1994), aunque las mismas hayan escaseado durante la primera gestión de José Batlle y Ordoñez (1903-1907). La ley de 8 horas aprobada el 17 de noviembre de 1915 si bien fue defendida por su justicia intrínseca, también fue una solución parcial a la desocupación obrera reinante (Barrán, Nahum 1986). Lo mismo sucede con el derecho a huelga, ya que la simpatía del conductor a este derecho debe entenderse mejor de acuerdo a las disputa con las empresas privadas extranjeras que con la defensa de intereses sindicales (Vagner 1980, Filgueira, Filgueira 1994).

²⁸ El laicismo, en cambio, es una actitud enfrentada y beligerante con la Iglesia, que puede llegar a revestir rasgos polémicos dado que se trata de una interpretación de esa separación. Asume modalidades y actitudes militantes, de combate ante los credos religiosos y su influencia en la sociedad. Pablo Da Silveira en *Laicidad: esa rareza* (1995) observa cómo la laicidad, uno de los modos de separar la Iglesia del Estado, fue mucho más radical en Uruguay que en Francia.

existencia del doble voto simultáneo, mientras que en 1915 se consagra la ley electoral que habilita la representación proporcional y el voto universal masculino secreto (punto especialmente analizado en los apartados posteriores). Finalmente, en 1917, mediante la reforma de la Constitución se establece el voto universal masculino obligatorio, la representación proporcional y las garantías correspondientes (Castellano Christy 1996).

Respecto a la politización de la sociedad, Batlle y Ordoñez estaba convencido que el voto sería mucho más eficaz que la revolución y eso también lo convierte en un reformista. El voto del obrero, sumado al voto de todos los hombres de buena voluntad de todas las clases sociales, lograría aplicar pacíficamente las reformas consideradas necesarias (Nahum 1995). En este sentido, estaban dispuestos a garantizar la ampliación del derecho, si éste contribuía a la construcción de una sociedad más justa en términos de democracia política, -lo que permitiría la obtención de mejoras para el conjunto de la sociedad en términos económicos-. Para el batllismo, desde la perspectiva de Nahum, la universalización del sufragio respondía a la necesidad de justicia porque, *“en las democracias con sufragio universal, los desheredados son los más fuertes porque son los más”* (Nahum 1995: 36).

En suma, la enérgica ideología batllista, materializada en las reformas, provocó desconfianza en los sectores más elevados de la sociedad, y por supuesto en el Partido Nacional, quien siempre se había opuesto, por razones políticas y también tradicionales al Partido Colorado²⁹. A esas razones se sumaban los ya nombrados orígenes sociales-económicos de los miembros del Partido Nacional y su tradicional notoriedad en la campaña uruguaya que se fortificaba por la desconfianza de la gente de campo hacia esas innovaciones urbanas. *“Fue así, que las clases rurales, especialmente las altas, que arrastraban detrás de sí a una inmensa masa de peones apasionados por la divisa, se fueron identificando cada vez más con el Partido Nacional”* (Barrán, Nahum, 1983: 16).

A pesar del clásico distanciamiento entre el elenco político estable y los cuadros económicos poderosos uruguayos, durante las primeras décadas del siglo XX se produjo una alianza, relativamente exitosa, entre las clases conservadoras y las fracciones de derecha de los partidos tradicionales que logró enfrentar las formulaciones reformistas del batllismo.

A pesar de esta alianza temporal, el intento de crear un partido conservador, la *Unión Democrática* de Irureta Goyena en 1919, naufragó entre la indiferencia y la absorción del formato

²⁹ La contienda partidaria a través de las editoriales de los diarios –fundamentalmente entre “La Democracia” y “El Día”, blanco y colorado respectivamente- era moneda corriente durante esas primeras décadas del siglo XX. En un reconocido editorial del primero de los diarios, Carlos Roxlo y Luis Alberto de Herrera argumentaban que en el país casi no había industria y que la “cuestión obrera” era solo demagogia del gobierno *“(…) Nuestro país no es otra cosa que una pobre y oscura republiquita, donde todo está en ciernes, sin capitales, con muy escasa población (...) ¿qué significa la racha anticapitalista que sopla en las alturas oficiales?”* (“La Democracia”). Al respecto, Batlle respondió desde “El Día”, *“Seremos una pobre y oscura republiquita, pero tendremos leyecitas adelantaditas”* (El Día 1907). Ambos extractos son citados por Nahum 1995.

bipartidista que fue capaz de contener las tendencias conservadoras dentro de los partidos tradicionales (Bucheli 2012)³⁰. Las declaraciones de Luis Alberto de Herrera, líder del Partido Nacional, en 1905 (*“Yo soy conservador... me complazco en pertenecer a las clases conservadoras por ideas y tendencias... me siento cada día más cerca, por espíritu de selección, de los elementos superiores y conservadores de la sociedad”*³¹) son un claro ejemplo de ello.

De esta manera, el Partido Nacional, posicionado frente al batllismo, recibió un importante respaldo de los sectores conservadores de la ciudad y del campo. Así, sus reclamos de garantías claras y precisas sobre los derechos de oposición y participación, la “pureza” del sufragio –es decir, la consagración del voto secreto- fueron argumentos más que suficientes para que se lanzara la lucha contra el proyecto batllista (Nahum 2011).

En su conjunto el sistema político uruguayo experimentó un acelerado trámite de modernización en el cual se enmarca tanto el fortalecimiento del Estado, la reforma constitucional de 1918 y la expansión de la participación popular en términos electorales (Caetano 1991). Como se observa, cada una de estas instancias encontró sus detractores. El crecimiento de la fuerza del Estado y su vuelco a los sectores medios y urbanos, que las dos presidencias de José Batlle y Ordoñez habían propiciado deliberadamente, escandalizó tanto a las clases altas que llevo a que sostuvieran la preferencia por la democratización política de la sociedad antes de pretender hacerlo económica o socialmente. La siguiente cita del diario “La Democracia” en 1912 es ilustrativa de ese sentimiento:

¡Singularísimo y bien significativo contraste! ¡Los audaces reformadores en materia de leyes sociales, siéntese poseídos de una invencible timidez en materia política! La impetuosa racha revolucionaria se detiene aplacada y llena de mansedumbre al llegar a esa región especialísima en que incuban nuestras ardientes luchas partidarias. ¿Qué hay allí? ¿Qué se resguarda en el asilo hermético e inviolable? ¡Es la perduración en el gobierno del grupo que lo ocupa!

En 1914, el mismo diario comentó con ironía la preocupación de Batlle por el voto femenino:

“...proclame, pues S.E. los derechos de la mujer –feminismo al jugo- pero deje votar primero los hombres libres (...) ¡El voto para la mujer! Esto es muy bonito. ¿Pero por qué este

³⁰ “El estrepitoso fracaso de la Unión Democrática en las elecciones de noviembre del año 19 enterraba definitivamente toda tendencia partidista dentro de las clases conservadoras uruguayas (...) estos sectores comenzaban a comprender en forma plena la conveniencia para sus intereses de la permanencia del sistema de partidos tradicional, marco ideal para la complementación del conservadurismo de partido con el de presión extra-partidaria (...)” (Caetano 1991: 136).

³¹ (Nahum 2011: 68)

delicioso feminista no tratara de hacer factible el voto de los hombres?” (Barrán, Nahum 1990: 302).

De ambas citas se puede hipotetizar lo siguiente: los exponentes de las clases conservadores, preferían extender el sufragio al levantamiento de los sectores rurales en la campaña, que implicaba necesariamente la destrucción de la propiedad. Optaban por la ampliación del sufragio, de la ciudadanía política, a la extensión de la social –instada y habilitada por el reformismo-. Escogían por la consolidación de la democracia política antes que la democracia en el plano de lo social y económico. En otras palabras, en Uruguay también tuvo lugar la discusión canónica entre democracia y propiedad, pero por las características propias de nuestro elenco político y social, hizo que adquiriera matices diferenciales. La discusión relativa a este punto, fue presentada como la solución, o mejor, la amortiguación al avasallamiento del Estado y su cooptación por parte del batllismo. De esta manera, sólo resta indagar si los sectores conservadores se sentían amenazados por los nuevos votantes o no, dada la conjetura de que los posibles conflictos inherentes a la nueva entrada podrían ser amortiguados por la dinámica establecida por partidos políticos.

4. La ampliación del sufragio en Uruguay

Existe determinada postura académica que admite que el Uruguay ha sido un país políticamente democrático, o proto-democrático- desde antes del siglo XX³² (Romeo Pérez 1988) y que esto influyó en el devenir de la trayectoria del régimen político. En ese sentido, citas como la de Daniel Chasqueti y Daniel Buquet, *“(...) la posición de privilegio que ostenta Uruguay en el continente no es un fenómeno ocasional ni reciente, sino que, por el contrario, es el producto de una temprana implantación y una larga tradición democrática”* (2004: 224), parecen reafirmar ese tipo de consideraciones.

No obstante, Barrán y Nahum (1990) enuncian unas cuantas barreras a la expansión del régimen democrático *“además del fraude y la falta de confianza cívica, había tres vallas infranqueables para la extensión del sufragio, las que disminuían el caudal electoral (...) las mujeres, mitad de la población, no podían votar; los menores de 20 años tampoco. La tercera valla*

³² El clásico artículo de Romeo Pérez “Cuatro antagonismos sucesivos: La concreta instauración de la democracia uruguaya” (Revista Uruguaya de Ciencia Política 1989) es el eslabón fundamental de esa cadena de trabajos académicos que afirman la hipótesis de que el Uruguay poseía comportamientos democráticos antes del *impulso* observado durante las primeras décadas del siglo XX.

era la resistencia tenaz de la mayoría de los extranjeros a nacionalizarse” (Barrán, Nahum 1990: 277).

Asimismo, y como fue previamente observado, a través del (y paralelamente al) proyecto reformista del batllismo, el país transitaba hacia la concreción del ideal hiperintegrador de la sociedad y hacia al partidocentrismo como característica específica del sistema político del país (Real de Azúa 1984, Caetano 1999, 2001, Caetano et. Al 1992, Pérez 1988). Ambas instancias actuaron en forma dialéctica e incidieron en el posterior devenir de la trayectoria subsecuente de ampliación de la ciudadanía política emprendida por el Uruguay.

4.1 El partidocentrismo y la hiperintegración amortiguadora como pre-condiciones para el fácil procesamiento de los nuevos ciudadanos

“Nadie que conozca la psicología nacional, podrá abrigar la ilusión de que en nuestra tierra pueda hacerse nada al margen de los partidos”
(Caetano, Rilla, Pérez; 1988: 37).

Para Ernesto Castellano Christy (1996) en Uruguay tuvo lugar el procesamiento de una *ciudadanía integral*, provocado por la simultaneidad en el reconocimiento jurídico y extensión de los derechos políticos y sociales a través de un rol protagónico de los partidos políticos *“tanto en la toma de decisión como en la canalización de la cuestión social”* (Castellano Christy 1996: 107). El caso uruguayo se alejó de los tipos polares de expansión de la ciudadanía³³ y consagró una instancia diferencial caracterizada por la constitución primaria de la ciudadanía social y económica *“antes que darse plenamente como ciudadanía política”* (Panizza 1990: 35). A pesar de la mentada *integralidad*, el conflicto y la negociación estuvieron presentes, y obviamente, generaron rispideces y amenazas de inestabilidad política y económica. Más allá de esto, el conflicto fue procesado y tamizado por la presencia de partidos políticos ávidos en la amortiguación e integración de diversas demandas sociales.

³³ Utilizando como guía el modelo propuesto por Robert Dahl (1971), se observa el caso inglés y brasileño de ampliación de la ciudadanía como modelos polares –modelo anglosajón y populista latinoamericano respectivamente- (Castellano Christy 1996). En el primero de los casos, la ampliación de la ciudadanía es una secuencia donde primero se liberaliza el debate público a través de la competencia entre las elites y paralelamente a este proceso se va propiciando la participación de diferentes segmentos de la población hasta consagrar el sufragio universal (Trayectoria I). Por su parte, en el segundo de los casos ocurre que las masas ingresan a la dinámica de la competencia política antes de que se institucionalicen las reglas de esa competencia (Dos Santos, 1988), lo que será identificado como Trayectoria II (Ver Cuadro 2).

Justamente, el rol protagónico de los partidos políticos uruguayos fue sintetizado en la noción de partidocentrismo³⁴. Esta implica, que la estructura partidaria impregna todas las arenas de negociación política posible. La centralidad de los partidos es un dato de larga duración y clave configuradora de nuestra política (Caetano, Rilla, Pérez 1984: 40).

La importancia que estos tuvieron desde muy temprano está estrechamente relacionada con dos características sociopolíticas de la sociedad uruguaya. Por un lado, la “*irresolución de la cuestión nacional*” (Caetano, Rilla 1994) junto a la permanente presencia de ejércitos de ocupación extranjera e inmigrantes, obligó a los partidos políticos a la construcción de una estructura abierta, dispuesta a incorporar agentes y novedades. Por otro lado, los bajos niveles de tensiones interclasísticas que presentaba la sociedad uruguaya en relación al resto de América Latina. Esta característica, a su vez, fue condicionada por la débil implantación de la constelación de poder del continente (Oligarquía, Iglesia y Fuerzas Armadas³⁵), teorizada por Carlos Real de Azúa (1963). En suma, la ausencia de la implantación hegemónica de la oligarquía criolla como su débil entrelazamiento con la Iglesia y las Fuerzas Armadas, permitieron el camino libre a que otros actores diferentes ocuparan el escenario³⁶, y estos fueron los partidos.

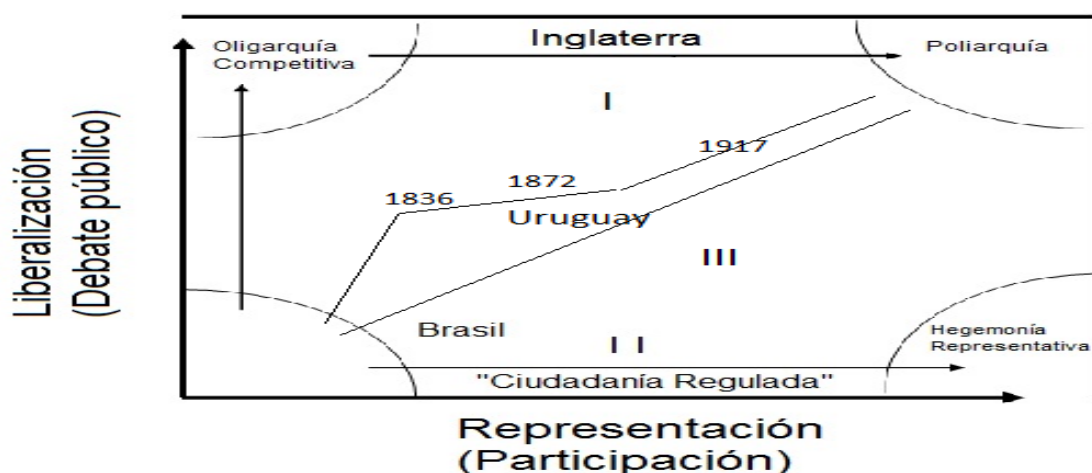
Se puede afirmar que fueron los partidos políticos quienes organizaron a la sociedad, primero, y después a la ciudadanía, permitieron que sea más fácil el ingreso de la ciudadanía a la lógica participativa, pluralista y democrática. En otras palabras, habilitaron un ingreso “no traumático” en comparación con los procesos en otras regiones. Los partidos políticos uruguayos funcionaron como mecanismos amortiguadores del posible conflicto ante la expansión de la ciudadanía y esto se debe fundamentalmente a que “(...) *la ciudadanía igualitarista se realizaba en el partido*” (Pérez 1988: 50).

³⁴ Esta categoría analítica fue presentada por Romeo Pérez, Gerardo Caetano, José Rilla y en cuaderno del CLAEH. “*Creemos que no levantaríamos dudas ni objeciones, entre participantes y analistas de la vida política oriental, la afirmación de la densidad de nuestra estructura estatal y partidaria. (...)*” (1988: 41).

³⁵ “*Paradójicamente el Estado débil resultaba de cualquier forma relativamente preeminente. El estado uruguayo vino a implantarse en una sociedad que mostraba ya desde sus orígenes coloniales ciertos rasgos de debilidad, o más bien de ausencia, de sectores capaces de constituirse en hegemónicos. Esto se debió en buena medida a la debilidad relativa que en nuestro caso afectó, desde la época colonial, a estos tres factores de poder (Real de Azúa 1984; Barrán 1998). En definitiva, en estas tierras, la autoridad estatal, primero española, luego independiente, fue la única capaz de constituirse en fuerza organizada con peso suficiente para imponerse al resto de la sociedad. De allí que el Estado fuera desde entonces y a pesar de su precariedad e inconsistencia institucional, fuerza preeminente sobre este territorio, en el marco de una sociedad civil genéticamente débil*” (Yaffe 2009: 2).

³⁶ “*El umbral del siglo XX constituía un momento tardío para configurar esa constelación de poder (...) En su lugar, se optó por el camino de la integración social y política con fuertes incidencias en la relación entre el modelo de expansión de la ciudadanía política y la configuración de una determinada matriz de integración social de nítidos perfiles universalistas*” (Caetano 2011; 20-22).

Cuadro 2. Trayectorias polares y estrategia uruguaya



Fuente: Castellano Christy 1996: 115

Como se observa en el Cuadro 2, la adelantada liberalización del debate público (entendido como la apertura a la competencia política que produce resultados aceptados por todos los actores y sectores involucrados), aunque no su temprana institucionalización (causada por la presencia de los diversos levantamientos armados hasta entrado el siglo XX) y la anticipada consagración de derechos sociales y políticos para amplios sectores de la población se vieron facilitadas por dos factores esenciales: la partidocracia y la hiperitengración social. Estas dos características funcionaron como “amortiguadores” del posible conflicto social, actuando conjuntamente, por lo menos en las primeras décadas del siglo XX.

La centralidad del rol de los partidos dentro del sistema político uruguayo es profundamente atípica en comparación con lo acontecido en el resto de los países de América Latina³⁷. Toda decisión política pasó por el tamiz de los partidos políticos, incluso la tramitación de la ampliación de la ciudadanía. Desde el punto de vista sociopolítico, fueron los agentes primarios de referencia y adhesión de la ciudadanía, ya que “*interactuaban continuamente, tenían al Estado como referente, se comunicaban con los actores políticos no partidarios de la sociedad y dotaban de mayor cohesión y*

³⁷ “Aunque hunden sus raíces en las tensiones de la última Colonia y de la Patria Vieja, es sabido que Colorados y Blancos comenzaron a definirse con imprecisión una vez concluida la primera fase de la crisis independentista (1820-1830) y finalizada también la estructuración del primera marco constitucional (...) según algunos estudios de Romeo Pérez y Francisco Panizza, podría señalarse que ‘lo colorado’ comenzó desde entonces a ser sinónimo de una relación privilegiada con el poder institucionalizado como instancia de construcción sociopolítica, un estilo de ‘hacer política’ más contractual: la defensa de un modelo modernizador básicamente imitativo en el que se partía del reconocimiento del ‘afuera’ principalmente Europa como ‘imagen constitutiva’ y ‘mirada constituyente’ la adscripción por último de una identidad más ciudadana e inmigrante. Por su parte en una perspectiva analítica similar, ‘lo blanco’ podría identificarse con la desconfianza frente al poder institucionalizado y una mayor adhesión al llano como ámbito desde donde hacer la política” (Caetano, Rilla 1994: 43).

legitimidad al conjunto de las relaciones” (Caetano, Rilla 1995: 17). Esto fue primordial para la tramitación de nuevos ciudadanos, ya que ingresaron a través de los partidos políticos, fueron ellos quienes dotaron de legitimidad a los nuevos contingentes de votantes y a sus reclamos desde muy temprano, -desde las guerras civiles hasta la concreción de un específico estilo de política como lo fue el caudillismo- (Castellano Christy 1996).

Los años que aparecen escritos sobre la trayectoria democrática uruguaya hacen referencia a los pactos interpartidarios que condujeron a la coparticipación entre los partidos políticos, *“auténtica consagración parainstitucional y antecedente definitivo de la instauración del régimen democrático”* (Pérez 1988: 53). Los partidos uruguayos eran populares, policlasistas y de extensión nacional, lo que evitó *“el conflicto entre partidos de masas (obreristas) frente a partidos de elite (...) los partidos tradicionales, por su condición de no ser de elite, participaron activamente de la canalización de las demandas sociales”* (Castellano Christy 1996: 120). En otros términos, el poder de los partidos políticos tradicionales radicaba en los importantes grados de participación política de grandes capas de la población. Sin embargo se requería de una profunda transformación: una extensión de la ciudadanía jurídica, es decir, todo el contingente participativo de los partidos políticos debía transformarse en electores *“llamados indudablemente a las instancias de mayor trascendencia como el comicio”* (Pérez 1988: 54).

Para la segunda década del siglo XX, las elites partidarias ya habían realizado adelantos para el establecimiento del sistema de competencia y la regulación de los derechos de oposición, mediante acuerdos sobre el régimen electoral, la estructura de representación y las pautas primarias de coparticipación. Por lo tanto, el ordenamiento resultante ya estaba trazado, al sancionarse en 1915 el sufragio universal masculino y cuando se puso en práctica, por primera vez, en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1916. Fue la Constitución de 1917 la que consagró el principio por todo lo alto y amplió las franjas de la participación ciudadana masculina, dejando expresamente prevista la posibilidad de que la ley reconociera a la mujer el derecho (Lanzaro 2004).

A modo de síntesis, a pesar de ser un producto de la histórica contienda partidaria, la discusión sobre temprana implantación de la tradición democrática parece estar saldada. Generalmente, el origen de la democracia uruguaya se asocia con el establecimiento de la Constitución de 1917 (Buquet, Castellano 1995; Chasqueti, Buquet 2004; Chasqueti 2005). Ésta fijó las reglas de juego para el buen desempeño democrático ya que *“estableció los rasgos más característicos del sistema electoral —que habrían de imperar hasta 1994— junto con una serie de garantías fundamentales para el ejercicio del sufragio. La democratización en Uruguay coincide por tanto con la modernización del sistema de partidos y su configuración como un sistema partidario de tipo competitivo”* (Chasqueti, Buquet; 2004: 222).

5. La ampliación del sufragio en clave partidocrática amortiguadora

El país era otro desde que se había dado su primera Constitución en 1830, pero ésta no había sido modificada. Analizada anteriormente, no preveía la existencia de partidos políticos, tampoco de una ciudadanía política ampliada ni de un régimen electoral adecuado a la competencia política, que por esos tiempos, ya estaba instalada en Uruguay. El creciente interés por las garantías del sufragio y el respeto hacia el resultado de las elecciones eran, entre muchos otros, hechos que evidenciaban la necesidad de una operación de ingeniería constitucional (Chasquetti, Buquet 2004).

La activación del proceso de reforma se concretó a fines de 1907 y condicionó la agenda política durante los años siguientes³⁸. En el Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores –fechado el 13 de mayo de 1915 y firmado por los senadores Julio María Sosa, Domingo Arena y Juan Paullier- se sostiene en varias ocasiones la necesidad inminente de reformar la Carta:

*“Necesitamos una Constitución que establezca, en conjunto, las líneas matrices de nuestro sistema de organización institucional (...) Si todo cambia ella debe cambiar también. Si la Constitución es mala o defectuosa, debe reformarse: la oportunidad de esta obra está fijada por esa misma necesidad (...) El ambiente favorable a la reforma existe: el país está preparado para examinarla y realizarla, estamos seguros de que nuestro pueblo está mucho más preparado para considerar y propiciar una reforma, que los demás pueblos americanos donde se han practicado innovaciones constitucionales (...) Esta Constitución a los ojos de nuestro pueblo y aun de los más eminentes publicistas nacionales, que podríamos citar en gran número, **no ha llenado ni llena las aspiraciones democráticas** que corresponden a nuestra capacidad y a nuestra educación”* (Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 257, 258).

³⁸ El proceso de reforma, previsto en la Constitución de 1830, era complejo y extenso, por eso se adoptó un sistema que permitía acortar plazo y acelerar su implementación. La legislatura de 1907 declaró de interés nacional revisar los métodos de tramitar la reforma; la de 1910 votó las soluciones, y la de 1912 eligió la siguiente fórmula: Para la reforma de la Constitución se necesitaba una declaración previa de conveniencia de la reforma por dos terceras partes de voto de ambas Cámaras. Una vez hecha la declaración el Poder Ejecutivo convocara al pueblo para que elija una Convención Constituyente de doble número de miembros que la Asamblea General.

*“¿Para qué se convoca y se establece la Convención Nacional Constituyente? Precisamente para discutir, para acrisolar en el debate las ideas de cada uno, las aspiraciones de tirios y troyanos, los modos de encarar y resolver todas aquellas cuestiones que afecten la organización del país. De las amplias controversias que se susciten en la Asamblea revisora y surgirán las reformas depuradas y definitivas, auspiciadas por el mayor numero de juicios concordantes. Negar la convocatoria a la elección de Constituyente porque en esta se puedan proponer tales o cuales principios, por absurdos o excelentes que sean, nos parece impropio de nuestra cultura democrática. **No temamos a la reforma por lo que pueda, en definitiva, ser la reforma. Vayamos a ella con la convicción de que cumplimos un deber patriótico** (...) Debemos repetir que el país está preparado para la reforma, porque hace tres o cuatro años que se agitan diariamente en nuestra prensa, en nuestros clubs, en nuestras tribunas de todos los colores, para impugnarlo o para defenderlo, el pensamiento de la reforma y hasta reformas concretas”* (Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 261)³⁹.

El ambiente favorable a la reforma ya estaba instalado, por lo menos los discursos de los cuadros políticos representados en el Parlamento así lo evidencian.

Finalmente, 8 años después de iniciado el trámite, el 1° de setiembre de 1915 la legislatura aprobó la ley relativa a la forma de elección de la Convención Nacional Constituyente (CNC). Estableció que los cargos se distribuirían mediante el sistema de representación proporcional⁴⁰, adoptándose, asimismo, el régimen de voto secreto y el voto universal masculino. Si bien la ley fue aprobada por Cámaras que contaban con una amplia mayoría colorada, se consagraban los principios por los cuales el Partido Nacional había bregado durante años (Nahum, 1995).

6. Los debates parlamentarios: la ampliación pactada y la trayectoria garantida

Para la contrastación empírica de las categorías analíticas con las que aquí se trabaja se relevaron dos instancias temporales distintas para constatar diferencias o similitudes en el

³⁹ El subrayado de la autora.

⁴⁰ La representación no fue integral. En 11 departamentos, cuando un partido alcanzaba la mayoría absoluta (mayoría sobre todos los demás partidos reunidos) recibía 3/5 de los representantes; los otros 2/5 se repartían proporcionalmente entre las minorías de los departamentos (Nahum 1995).

tratamiento de la temática. En primer lugar se analizó el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores y Representantes (1915) -previas a la promulgación de la ley que habilitaba la universalidad del voto en 1915- y en segundo lugar se relevó el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1917) –instancia en que la universalidad del sufragio masculino adquiere rol constitucional-. Paralelamente al análisis de ambas instancias se revisó la prensa escrita de ese período histórico.

En 1915 el Partido Colorado contaba con mayoría parlamentaria en ambas Cámaras, a su vez, el batllismo era la fracción mayoritaria, ya que en la elección legislativa del 18 de diciembre de 1910 obtuvo el 86.36% de los votos (Nahum 2007)⁴¹.

Durante el relevo y análisis de los debates parlamentarios sucedidos entre los meses de mayo y setiembre de 1915 en ambas Cámaras, no se encontró ni una voz opuesta a la iniciativa de volver universal el sufragio masculino. Aunque parezca anecdótico el debate sobre la universalización del sufragio fue más bien residual. Es decir, el tema sólo era puesto sobre la mesa cuando se trataban y discutían temas aledaños, como por ejemplo las garantías al sufragio o la inscripción obligatoria al registro cívico. Sin embargo, en las esporádicas oportunidades que el tema fue abordado, todos los integrantes de las Cámaras se pronunciaron a favor de la consagración de la universalidad. El siguiente fragmento es claro al respecto:

*“Diremos, ante todo, que lo que el país necesita para votar, tanto en las elecciones ordinarias como en las constituyentes, es aptitud cívica y respeto de sus derechos. La aptitud cívica está acreditada en las elecciones ordinarias, donde nuestros partidos, salvo casos excepcionalísimos, disputan las posiciones representativas en perfecto orden, sin sufrir la mínima coacción del Poder (...) Pues bien: si lo que el país necesita fundamentalmente para **votar es libertad de acción, sobre todo para las oposiciones que puedan sentirse cohibidas por la amenaza** subversiva y condenable de los funcionarios autoritarios, esa libertad de acción existe, ha existido desde varios años atrás y existirá, no lo dudamos”* (Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 261)⁴².

Tanto colorados (batllistas y no batllistas), como blancos estuvieron de acuerdo con la ley que promovía la reforma electoral. Si bien existen variaciones de discurso, son más bien originados por

⁴¹ Es pertinente aclarar que en esta elección el Partido Nacional se abstuvo de participar y el voto seguía siendo público.

⁴² El subrayado de la autora.

diferencias políticas partidarias tradicionales y no por posicionamientos encontrados frente al nuevo ingreso. Sin embargo, el relevamiento de las actas sí permite arribar a la conclusión que las discusiones más relevantes en términos de intensidad fueron las concernientes al carácter secreto del voto (*“ha sido siempre una esperanza halagadora, un factor indispensable de estímulo democrático, una afirmación sustantiva de la personalidad electoral, un llamado a la sinceridad de todos por la propia sinceridad que lo determina”*)⁴³ y a la inscripción obligatoria (*“se combaten las abstenciones suicidas y las renunciadas inmediatas a las funciones del comicio. Para todos los partidos será un bien; para el país será una liberación, si tenemos confianza, como debemos tenerla, en la sensatez y aun en el instinto de conservación de nuestros partidos”*)⁴⁴. Las necesidades de instaurar garantías en torno a la “pureza del sufragio” radicaban en la institucionalización de la independencia y la autenticidad del elector, al mismo tiempo que procuraba **“poner a todos los ciudadanos en condiciones de ejercer la función o cumplir el deber que les incumbe como miembros de la soberanía (...) Es necesario que el país esté educado para intervenir totalmente en lo que concierne a su propio gobierno atribuyéndole el valor social que le corresponde y obligue a todos los ciudadanos a estar prontos para votar”** (Domingo Arena. Senador del Partido Colorado. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 262)⁴⁵.

De acuerdo a las apreciaciones surgidas de los discursos brindados por los legisladores a lo largo de los debates que se sucedieron en ambas cámaras, en torno a la modalidad de la elección de la Convención Nacional Constituyente, no hay ni un sólo discurso contrario a la habilitación del sufragio universal. Más bien todo lo contrario. Legisladores de ambos partidos bregaron por su apertura y señalaron los beneficios de consagrar dicho derecho en el entendido de que *“conviene que todos los ciudadanos, sin excepción alguna, estén en situación de votar y de señalar así las aspiraciones discrepantes de la soberanía”* ya que *“si un mal profundo y orgánico persiste en nuestro país es el de la despreocupación de gran número de ciudadanos por la cosa pública”* (Pedro Manini Ríos. Senador del Partido Colorado, Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 10 de julio de 1915: 103). De lo antedicho se desprende la necesidad de que los ciudadanos participaran activamente, ya que su presencia dotaría de legitimidad a las decisiones tomadas.

Finalmente con la promulgación de la ley de “Elección de Convención Nacional Constituyente” se consagró el voto secreto universal y obligatorio, lo que significaba la libertad del

⁴³ Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 261. Al mismo tiempo, la ley prohibía incluir en la hoja de votación firma o distintivo alguno. De esa manera la coacción sobre el votante sería imposible (Nahum, 1995).

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ El subrayado de la autora.

elector, la impresión digital, el perfeccionamiento de la fotografía y otros medios técnicos que facilitaban la mejora del Registro Cívico. Mediante la habilitación del sufragio universal podían votar todos los hombres mayores de edad, incluyendo los jornaleros, sirvientes a sueldo y analfabetos. De esta manera, la franquicia se ampliaba en términos considerables si la comparamos con las exigencias impuestas por la Constitución de 1830 (ver página 17 de esta monografía).

De acuerdo a las categorías previamente propuestas, es posible afirmar que la experiencia vivida por el Uruguay se trató de una instancia marcada por la prevención del conflicto social, en el sentido de “garantido”. La estrategia seguida por el país, privilegió la posición y proactividad de los partidos políticos y estimuló su participación en el proceso de tramitación de la ciudadanía política. Esto se debió, fundamentalmente, al conglomerado de pactos y “arreglos” interpartidarios vividos a lo largo de la historia del país que permitieron ya no sólo la asimilación e integración de nuevos ciudadanos, sino también la proliferación de políticas de representación negociadas y estipuladas por los partidos políticos.

Una vez establecido el sufragio universal masculino y el voto secreto, el electorado uruguayo se multiplicó casi por siete en un cuarto de siglo (de un cuerpo electoral de menos de 50.000 personas, se pasó a un electorado superior a los 300.000). El salto espectacular que se observa fundamentalmente en el 1916 es consecuencia de la habilitación legal del sufragio universal masculino en 1915, es decir de la pérdida de vigencia de las inhibiciones que establecía la Constitución de 1830 al respecto (ser sirviente a sueldo, peón jornalero, por no saber leer ni escribir, por el estado de deudor fallido y declaratoria judicial de morosidad).

Cumplidos los trámites previos para la reforma, el Poder Ejecutivo llamó a elecciones para integrar la Convención Nacional Constituyente, que finalmente fue electa el 30 de julio de 1916. Un repaso por la historia constitucional uruguaya del siglo XX permite observar que las modificaciones a la composición del Poder Ejecutivo, las reglas que ordenan el relacionamiento entre los poderes o los retoques parciales a la sistemática electoral ha sido un proceso promovido por el interés de los partidos políticos (Chasqueti 2005). Otra vez, la presencia de los partidos políticos uruguayos impregna los debates, su presencia condensa el contexto y hace que todos los debates, preferencias y posturas pasen por su tamiz.

6. Conclusiones

En términos generales, de lo analizado previamente se puede sostener que en Uruguay se procesó una especie de anticipación a la apertura democrática y a la aplicación efectiva del sufragio universal. Estas dos instancias se verifican cuando ya estaba acordado un cierto umbral en el régimen

político y como parte de una competencia añeja entre los partidos, que ya contaba con un principio de regulación. (Lanzaro 2004).

En ese contexto, las primeras décadas del siglo XX muestran un sistema de partidos maduro, donde se observan los alcances y frenos del proceso modernizador, ya sea en temáticas, estructuración social e integración ciudadana en clave política. Este último factor tuvo su “expresión culminante” hacia los años 20 cuando la gimnasia electoral se convirtió en una actividad casi anual (Caetano, Rilla 1995).

De acuerdo a las trayectorias expansionistas previamente manejadas, el caso uruguayo se asemeja a la cuarta (*ampliación pactada*). La ausencia, o mejor la marginalidad del conflicto entre la elite política y los grupos interesados en la ampliación del derecho a sufragar, hizo peculiar el recorrido de la trayectoria futura. El caso uruguayo presenta una clara distinción entre la elite gobernante -batllista- y la elite socioeconómica generada tanto por las características de ambos sectores como por la presencia generalizada del Estado. En este sentido, la elite sociopolítica fue adquiriendo y desarrollando comportamientos autónomos y profesionalizados en relación a las presiones de la elite socioeconómica. Así, la cooptación por parte del batllismo del poder estatal significaba un gran desafío para los sectores más reticentes –elite socioeconómica y Partido Nacional-a sus propuestas reformistas sobre todo en el plano social y económico (leyes obreras, nacionalizaciones, estatizaciones, etc.). El “exclusivismo” colorado, pero sobre todo batllista, debía ser controlado, de manera que la necesidad de modificar, o mejor, institucionalizar, las reglas de juego democrático se convertían en la bandera de los sectores reticentes al avacismo. Es por esta razón que se encuentran partidarios a la ampliación en sectores que previamente no se espera encontrar.

No obstante, ninguno de los dos sectores encentraron conflictiva la entrada de nuevos votantes, es más, parecería lo contrario ya que de un lado y del otro se habilitaba la entrada en vigencia de un nuevo régimen de participación ciudadana. La serie de pactos y arreglos para-institucionales consagrados entre los partidos (la Constitución de 1918 es un clarísimo ejemplo de ello) hace que la modalidad seguida por Uruguay se ajuste a lo que aquí fue denominado como ampliación pactada y trayectoria garantida.

La electoralización de la sociedad, o mejor, el desarrollo y despliegue de la vida política democrática se debe, de acuerdo a lo analizado previamente, a varios factores. En primer lugar, el confuso estatuto jurídico de la propiedad privada, pesó mucho en su posterior asimilación como condicionante a la vida política democrática. Más allá de que para las clases conservadoras se trataba de un derecho inviolable, nunca fue colocada por la elite dirigente política como un requisito censitario, más bien todo lo contrario ya que se tenía conciencia de que la habilitación ciudadana

tenía lugar a través de los partidos políticos y el entramado que ellos imponían. En otros términos, la presencia de una partidocracia amortiguadora del conflicto social evitó el desarrollo de posturas radicales o conservadoras al extremo.

Ambos factores, la ausencia de discursos pro propiedad, elitistas o censitarios y la omnipresencia de partidos políticos, están vinculados a otra característica fundamental: la autonomía relativa de la política uruguaya y la omnipresencia del Estado en materia de políticas sociales y económicas. En ese contexto, el elenco político, logró la autonomía frente a la presión de las clases altas y ello incrementó no sólo el papel del Estado, sino también el liderazgo partidario (Barrán, Nahum 1981, Caetano 1999).

La entrada en vigencia de los “ciudadanos” a la escena política uruguaya, obligó a los partidos políticos a adaptarse a las reglas del juego democrático. Ya no era la revolución el objeto de llamado, sino las urnas (Chasqueti, Buquet 2004). De manera que en Uruguay, el tránsito de la política de elites a una política de participación democrática activa y directa no sufrió deliberaciones hegemónicas, donde un solo actor determinado asume el liderazgo y dirige los procedimientos posteriores. Aquí, la democratización política fue tramitada en términos de compromiso político de partidos, que habilitaron la construcción de armazones o engranajes que *“convocaron a una coalición social extensa (...) esas armazones atajan las tendencias al “escape” provenientes de los sectores propietarios y las “clases altas”, aun cuando no eviten el crecimiento siguiente de una “reacción conservadora”* (Lanzaro 2004: 115).

Más allá de la integralidad de la ciudadanía uruguaya a la que se hizo referencia con anterioridad, la ciudadanía política mantuvo una primacía absoluta confirmando la hipótesis de que su fácil tramitación en términos comparados, -es decir la ausencia de posturas que se sintieran amenazas por su ampliación- dependió por un lado de la fortaleza y centralidad de los partidos o *partidocracia*, y por otro lado, de los factores asociados a la amortiguación social de la sociedad y a la autonomía relativa del elenco político respecto de los sectores económicamente poderosos.

No obstante, sí existieron posturas conservadores, pero se concentraron en el rechazo a la generalización de las políticas sociales estimuladas durante los primeros años del siglo XX, y esto en última instancia permite llegar a dos conclusiones. La primera es que en Uruguay si tuvo lugar la discusión sobre las posibles consecuencias económicas de la generalización de la democracia social, los sectores conservadores si se sintieron amenazados por su presencia y por ello prefirieron la universalización de la ciudadanía política. Y la segunda es que la actividad política en la sociedad uruguaya ya estaba generalizada previamente a la promulgación de la ley de 1° de setiembre de 1915, por la estampa de las armazones partidarias. Asimismo, éstas contuvieron los “alborotos oligárquicos”, dado su policlasismo.

Todos los factores previamente analizados sirvieron de fundamentos de la democracia pluralista, ya que ellos condicionaron al trípode compuesto por los tejidos económicos, cívicos y políticos, *“en particular, las tendencias al “igualitarismo”, que son muy marcadas y altivas: con una noción propia de las jerarquías y de los ejercicios de autoridad, en el plano de la sociedad, de las unidades económicas y de la política”* (Lanzaro 2004: 105). Al igual que en casi todo el mundo, en Uruguay la ampliación de los derechos de ciudadanía política y la desigualdad propia de la economía capitalista se combinaron en forma más o menos estable (Traversa 2011). Sin embargo, en el Uruguay se vivió una particular ampliación pactada, donde un sistema político configurado progresivamente desde el siglo XX (Pérez, 1988) garantizó y amortiguó el tránsito a la expansión de los derechos políticos

Bibliografía

- Altman, David, Aníbal Pérez Liñan. 1999. “Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de la democracia” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 11. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política.
- Barrán, Pedro, Benjamín Nahum. 1967. *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo I*. Montevideo, EBO.
- Barrán, Pedro y Benjamín Nahum.1972. *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo II*. Montevideo: EBO.
- Barrán, Pedro y Benjamín Nahum.1981. *Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Tomo II. Un dialogo difícil 1903-1910*. Montevideo: EBO.

- Barrán, Pedro y Benjamín Nahum. 1983. *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo IV. Las primeras reformas (1911-1913)*. Montevideo: EBO.

- Barrán, Pedro y Benjamín Nahum. 1986. “El problema nacional y el Estado: un marco histórico” en *La crisis uruguaya y el problema nacional*. Montevideo: EBO.

- Bertino, Magdalena, Reto Bertoni, Héctor Tajam, Jaime Yaffe. 2001. *El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones. La economía uruguaya 1900-1955 (I)*. Instituto de Economía-Serie Documentos de Trabajo.
 Disponible en: www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=134

- Bucheli, Gabriel. 2012. Columna de La Diaria sobre las clases conservadoras uruguayas y su relación con los partidos políticos.
 Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/10/que-hay-de-nuevo-viejo/>

- Buquet, Daniel y Ernesto Castellano. 1995. “Representación Proporcional y Democracia en Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 8. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política.

- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti. 2004. “La democracia en Uruguay. Una partidocracia de consenso” en *Política*. Universidad de Chile.
 Versión impresa: 0716-1077
 Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/645/64504211.pdf>

- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti, Juan Andrés Moraes. 2005. *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política-CSIC.
 Disponible en: <http://works.bepress.com/chasquetti/3>

- Caetano, Gerardo. 1991. “Los caminos políticos de la reacción conservadora (1916-1933)” en *El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos*. Montevideo: CLAEH.

- Caetano, Gerardo. 1991. *La república conservadora (1916-1929)*. Montevideo: EBO.

- Caetano, Gerardo. 1999. “Ciudadanía política e integración social en el Uruguay (1900-1933)” en Hilda Sabato (coordinadora) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.

- Caetano, Gerardo, José Rilla, Pablo Mieres, Romeo Pérez. 1992. “Partidos y electores. Centralidad y cambios”. Montevideo: CLAEH-EBO.

- Caetano, Gerardo y José Rilla. 1994. *Historia Contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Caetano, Gerardo y José Rilla. 1995. “Relaciones interpartidarias y gobierno en Uruguay (1942-1973)” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°8. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política.

- Caetano, Gerardo y Marcel Vaillant. 2004. “¿Qué MERCOSUR y qué Uruguay se necesitan?” en *Documentos de Trabajo Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales*. Departamento de Economía.
 Disponible en: www.fcs.edu.uy/archivos/Doc1504.pdf

- Caetano, Gerardo. 2011. *La República Batllista*. Montevideo: EBO.

- Chasqueti, Daniel. 2005. “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX” en Gerardo Caetano (compilador) *El Uruguay del Siglo XX. La política*. Montevideo: EBO-Instituto de Ciencia Política.

- Colomer, Josep M. 2001. *Instituciones Políticas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

- Collier, Ruth. 1999. *Path toward democracy. The working class and elites in Western Europe and South America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Da Silveira, Pablo. 1995. “Laicidad, esa rareza” en *Prisma* N° 4. Montevideo: UCUDAL.

- Dahl, Robert. 1971. *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.

- Dahl, Robert. 1993. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.

- Diamond, Larry. 2000. “El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia” en López, Ernesto y Scott Mainwaring (compiladores) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2004. *Assessing the quality of democracy*. Maryland: John Hopkins University Press.

- Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente de la República Oriental del Uruguay. Cuatro Tomos, Imprenta Nacional, 1918.

- Dos Santos, Wanderley. 1988. *Politica social e combate a pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

- Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.

- Emmerich, Gustavo Ernesto. 2007. “Conceptos básicos de Ciencia Política” en Víctor Alarcón Olguín (coordinador) *Tratado de Ciencia Política*. México D.F: ANTHROPOS.

- Frega, Ana. 1987. *El pluralismo uruguayo (1919-1933): cambios sociales y política*. Montevideo: CLAEH.

- Filgueira Carlos, Fernando Filgueira. 1994. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: ARCA.

- Garcíarena, Jorge. 2009. *La crisis de las figuras del Estado*. Madrid: Pensamiento Iberoamericano.

- Gros Espiell, Héctor. 1988. "La evolución constitucional del Uruguay en los últimos setenta años" en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Kaplan, Marcos. 1976. *La formación del Estado Nacional en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Lanzaro, Jorge. 2004. "Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 14. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política

- Llavador, Humberto y Robert J. Oxoby. 2005. "Partisan Competition, Growth, and the Franchise," en *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 120, N°3.

- Lindahl, Goran. 1971. *Batlle, fundador de la democracia en el Uruguay*. Montevideo: ARCA.

- Lizzeri, Alessandro y Nicola Persico. 2004. "Why Did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, With an Application to Britain's "Age of Reform" en *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 119- N° 2.

- Macpherson, Cecil. 2003. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.

- Macpherson, Cecil. 2005. *La teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke*. Madrid: Trotta.
- Martorelli, Horacio. 1982. *La Sociedad Rural Uruguaya*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Marx, Karl. 1952. *The class struggles in France, 1848 to 1850*. Moscu: Progress Publishers.
- Marx, Karl. 2005 (1852). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Longseller.
- Midaglia, Carmen. 2001. *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO.
- Moore, Barrington. 1966. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Nahum, Benjamín. 1975. *La época Batllista. 1905-1917. Tomo 6*. Montevideo: EBO-Colección Historia Uruguay.
- Nahum, Benjamín. 1995. *Manual de historia uruguaya. Tomo II. 1903-1990*. Montevideo: EBO.
- Nahum, Benjamín. 2007. *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950. Tomo I. Población y sociedad, política, educación y Estado*. Montevideo: UDELAR.
- Nahum, Benjamín. 2011. “La época batllista 1905-1929” en *Historia uruguaya. Tomo 8*. Montevideo: EBO.

- Navia, Patricio y Alfredo Joignant. 2000. “Las elecciones presidenciales de 1999: La participación electoral y el nuevo votante chileno” en Francisco Rojas (ed.) *Chile 1999-2000. Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Nohlen, Dieter. 2007. *Instituciones políticas en su contexto: las virtudes del método comparativo*. Buenos Aires: Rubinzal- Culzoni.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, Scott. 2006. “Path Dependence” en *Quarterly Journal of Political Science Vol. I*. New Jersey: Princeton University Press.
Disponible en: www.qjps.com/getpdf.aspx?doi=100.00000006
- Paramio, Rodrigo. 1998. “Estado de Bienestar y Ciudadanía” en García, Tomas (coordinador) *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*. Madrid: Ediciones de la Universidad de la Castilla.
- Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Panizza, Francisco. 1990. *Uruguay: Batllismo y después*. Montevideo: EBO.
- Papadópulos, Jorge. 1992. *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- Pérez, Romeo. 1988. “Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Pérez Muñoz, Cristián. 2007. “Impuestos y justicia distributiva: Una evaluación de la propuesta de justicia impositiva de Murphy y Nagel” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

- Pérez Muñoz, Cristián. 2010. “Deliberación democrática: respuesta a Gallardo” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol. 19. N°1. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Pierson, Paul Pierson. 2000. “Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics” en *American Political Science Review* Vol. 94, N°2.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Piñeiro, Diego y María Inés Moraes. 2008. Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. Montevideo.
Disponible en: www.fcs.edu.uy/archivos/Articulo%20Piñeiro%20Moraes.pdf
- Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Przeworski, Adam. 2000. *Democracy and development: Political institutions and Well-being in the world 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2008. “The poor and the viability of democracy” en Anirudh Krishna (editor), *Poverty, Participation and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2009. “Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions” en *The British Journal of Political Science* V. 39.
- Romanelli, Raffaele. 1997. “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo” en Forner, Salvador (compilador) *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*. Madrid.
- Real de Azua, Carlos. 1981. *El patriciado uruguayo*. Montevideo: EBO.

- Real de Azua, Carlos. 1984. *Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?* Montevideo: EBO.
- Reyes Abadie, Washington, Oscar Bruchera, Tabaré Melogno. 1966. *La Banda Oriental. Pradera-frontera-puerto*. Montevideo: EBO.
- Rilla, José. 1991. “La política impositiva: asedio y bloqueo al batllismo” en *El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos*. Montevideo: CLAEH.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Suanzes, Joaquín. 2005. *Historia Constitucional*. Revista Electrónica N° 6. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Red IRIS. Área de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo.
Disponible en: <http://hc.rediris.es>
- Traversa, Federico. 2011. *La gran transformación de la democracia. De las comunidades primitivas a la sociedad capitalista*. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Vagner, Milton. 1992. *José Batlle y Ordoñez el creador de su época 1902-1907*. Montevideo: EBO.
- Vagner, Milton. 2012. *José Batlle y Ordoñez: La elección de 1926: El fin de la Edad Dorada del Colegiado*. Montevideo: EBO.
- Vallespín, Fernando (ed.). 1995. *Historia de la Teoría Política IV*. Madrid: Alianza.
- Yaffe, Jaime. 2009. “Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933” Montevideo: Universidad de la República.

Disponível em: www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/1/s10a2.pdf

