

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



Libertad, orden y
autoridad.
Algunos avances
sobre las
elaboraciones
discursivas respecto
a la democracia en
los Partidos
Tradicionales
uruguayos entre 1951
y 1973

Pablo Ferreira

Libertad, orden y autoridad.

Algunos avances sobre las elaboraciones discursivas respecto a la democracia en los Partidos Tradicionales uruguayos entre 1951 y 1973
Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

Autor: Pablo Ferreira

Afiliación institucional: Dpto. de Historia del Uruguay- FHCE- Udelar// Maestría en Ciencia Política – ICP-FCS-Udelar

Correo electrónico: pafer78@adinet.com.uy

Resumen

El trabajo presenta avances de una investigación en curso referida a las transformaciones de las elaboraciones discursivas sobre la democracia, la libertad, el orden, la autoridad, el consenso entre las elites gobernantes y su relacionamiento con la sociedad civil, en los partidos tradicionales uruguayos, entre 1951 y 1973.

Para ello, se está realizando un relevamiento de los discursos parlamentarios en tres momentos trascendentes políticamente: los debates respecto a las reformas constitucionales aprobadas en 1951 y 1966, y la aprobación de la Ley de Seguridad del Estado de julio de 1972.

Algunas de las conclusiones preliminares del proyecto señalan la transformación profunda en las ideas sobre la democracia en ambos partidos a lo largo del período; la tensión aguda entre los ideales de libertad y de orden, intrínseca al pensamiento liberal, pero exacerbada por la crisis; el impacto de la guerra fría en la construcción conceptual de la democracia; la dificultad para incorporar a sectores extensos de la sociedad en los proyectos que los partidos articulan para enfrentar la crisis, y finalmente, el avance autoritario desde el Estado y desde los partidos como medio de disciplinar a una sociedad sobre la que gobiernan pero han perdido capacidad de imponer su hegemonía.

En esta instancia, presentamos el primer tramo de la investigación, basado en el análisis de los discursos pronunciados en la Cámara de Senadores, en el marco del debate sobre la reforma constitucional que se aprobó en 1951 y entró en vigencia en 1952. Buscamos asimismo, poner en discusión los avances del proyecto y las posibilidades de la metodología de trabajo propuesta para contrastar las hipótesis que hemos planteado.

Palabras Clave: Democracia – Partidos Tradicionales - Autoritarismo

1- Presentación e hipótesis de trabajo

El trabajo presenta avances de una investigación en curso¹ referida a las transformaciones de las elaboraciones discursivas sobre la democracia, la libertad, el orden, la autoridad, el consenso entre las elites gobernantes y su relacionamiento con la sociedad civil, en los partidos liberales uruguayos, entre 1951 y 1973.

Nuestro trabajo pretende inscribirse en la búsqueda de nuevas miradas sobre el sistema político uruguayo en el pasado reciente que se viene realizando desde la Ciencia Política y desde la historiografía nacional. En ese cruce de caminos disciplinar, el proyecto se propone transitar de la teoría política al análisis discursivo de los representantes parlamentarios de los partidos tradicionales en tres coyunturas históricas de trascendencia, seleccionadas por su capacidad de operar como “ventanas” para el análisis del sistema de partidos y sus transformaciones. Nos referimos al debate previo a la reforma constitucional aprobada en 1951, el que antecede a la reforma de 1966, y a la aprobación de la “Ley de Seguridad del Estado” en el año 1972.

En base a la literatura sobre el tema, partimos del supuesto de que en el período Uruguay procesa transformaciones profundas. La lenta pero continua crisis de su economía; la tensión social progresiva que contrasta con las estructuras de amortiguación estatal desarrolladas en décadas anteriores; la creciente movilización de la sociedad civil organizada (sindicatos obreros, movimiento estudiantil); las transformaciones al interior del sistema de partidos; y finalmente los impactos externos, en especial las repercusiones de la Guerra Fría en América Latina.

Postulamos como hipótesis descriptiva que los partidos liberales uruguayos realizan de manera no homogénea, sino marcada por el conflicto ideológico y la competencia partidaria, un giro hacia posiciones crecientemente autoritarias que se refleja en el discurso político y es visible a partir de las categorías de análisis seleccionadas.

A su vez sostenemos como hipótesis explicativa que a) el agravamiento de la crisis económica y la conciencia de su carácter estructural; b) el proceso paralelo de organización autónoma de la sociedad civil y c) la influencia progresiva de la Guerra Fría; operan como condicionantes principales (variables independientes) de los avances y retrocesos en la construcción de un consenso político que acepta la limitación de las

¹ Esta investigación la desarrollo como proyecto de tesis para acceder a la Maestría en Ciencia Política bajo la tutoría del Prof. Jaime Yaffé.

libertades en función de asegurar el orden estatal y se refleja en el cambio discursivo de los partidos liberales (variable dependiente).

Para estas IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, presentamos el primer tramo de la investigación, basado en el análisis de los discursos pronunciados en la Cámara de Senadores, en el marco del debate sobre la reforma constitucional aprobada en 1951. Buscamos asimismo, poner en discusión los avances del proyecto y las posibilidades de la metodología de trabajo para contrastar las hipótesis planteadas.

2- Algunos aportes desde la teoría política

Teniendo en cuenta las limitaciones de extensión del presente trabajo resulta difícil exponer el marco teórico en su conjunto. Por ello se plantearán solamente aquellos aportes que consideramos fundamentales para entender la lógica de un proyecto en marcha.

2.1. Democracia y liberalismo

Norberto Bobbio (1991:7) plantea las diferencias históricas entre los conceptos, en ocasiones apresuradamente asociados, de liberalismo y democracia. Según el autor, el problema de sus relaciones es complejo. El liberalismo tiene un origen ligado a la modernidad y refiere a una concepción del Estado con poderes y funciones limitadas. Surge como oposición a la concentración de poderes propia de las monarquías liberales y se desarrolla en oposición a lo que, de forma más contemporánea llamaríamos el “*estado social*”.

Por su parte, democracia hace referencia a una forma de gobierno, aquella “*en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos*”.

Sostiene el autor que el Estado liberal no es por fuerza democrático, realizándose históricamente en sociedades en las que “*la participación en el gobierno está muy restringida*”. Al mismo tiempo, señala que el Estado liberal clásico hoy se encontraría en crisis por el avance de la democratización.

La preocupación de los liberales por limitar los poderes del Estado se expresa en la defensa de mecanismos constitucionales como garantía de los derechos naturales del hombre, de la “*libertad negativa*” (Bobbio, 1991:109), y como establecimiento de mecanismos constitucionales que impidan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder

(Ibíd. 17-20). Hacemos referencia a mecanismos como el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo, la limitación de la acción legislativa del Parlamento, el carácter independiente del Poder Judicial y la autonomía de los gobiernos locales.

2.2. Las teorías de la ingobernabilidad de las democracias

La reflexión sobre la democracia desde fines de los sesenta y en los años 70' “(...) refleja una preocupación por la ruptura del consenso, la crisis de la democracia y el declive político y económico” (Held, 1987: 277)

Con la caída de la actividad económica mundial a mediados de los setenta, el estado de bienestar intervencionista empezó a perder su atractivo y pasó a ser atacado tanto desde la izquierda (por haber hecho pocas incursiones, en el ámbito de los privilegiados y poderosos) y desde la derecha (por haber sido demasiado costoso y una amenaza para la libertad individual).” (Ibíd, 269)

En ese marco, se procesa al interior del pensamiento liberal, una revisión de premisas teóricas, vinculadas al problema de la democracia y la ingobernabilidad (Bobbio, 1991: 103- 110).

Se trata de una crítica liberal- conservadora² de la democracia vinculada al progresivo reencuentro entre el pensamiento liberal y la versión clásica, minimalista, del papel del Estado en la esfera económica.

Si en sus orígenes el pensamiento liberal tenía previsiones frente al poder del Estado y su avance sobre la esfera privada de la sociedad civil, las transformaciones recientes del pensamiento liberal hacen hincapié en la “*incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja: un blanco de signo opuesto, no el exceso sino el defecto de poder*” (Ibíd, 103).

Esa incapacidad de las democracias se expresa en diversos aspectos. En primer lugar la desproporción entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político. La democracia moderna sería la heredera de una serie de institutos del estado liberal, la libertad de reunión y de asociación, la libertad para la organización de los grupos de interés, el sindicalismo libre y la libertad de acción de los partidos. Estos institutos, facilitan los constantes petitorios de la sociedad civil hacia los

² Bobbio cita la obra de Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de la democracia a la Comisión trilateral* (1975), como síntesis de una discusión que se viene procesando desde años antes y como disparadora de nuevos planteos. Lo interesante del planteo, es la realización de una crítica liberal a la democracia pluralista desde la perspectiva de su menor rendimiento frente a las autocracias.

poderes públicos, bajo la amenaza de disminuir el consenso. Se sostiene que *“mientras la democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta difícil, la autocracia hace que la demanda sea difícil y la respuesta fácil”* (Ibíd; 105).

Otra crítica del liberalismo conservador a la democracia refiere a la conflictividad social que esta posibilita. En sociedades pluralistas, el conflicto de clase se multiplica por una variedad de conflictos corporativos, donde los intereses contrapuestos son muchos, y donde no se puede dar satisfacción a uno sin dañar a otro.

Es cuestionada también la mayor distribución del poder que generan las democracias. Se trata de un poder *“difuso”*, regulado por procedimientos que admiten la participación y el disenso, con consecuencias negativas para la toma de decisiones ya que ésta *“produce competencia en los poderes y termina por crear un conflicto entre los mismos sujetos que deberían resolver los conflictos, una especie de conflicto a la segunda potencia”* (Ibíd; 106).

Las soluciones liberales al problema de la ingobernabilidad de las democracias conducen en muchos casos a una mayor tolerancia hacia formas progresivamente autoritarias. Se plantea el fortalecimiento del Poder Ejecutivo sobre el legislativo para combatir la difusión del poder y enfrentar con firmeza la conflictividad social; y la limitación constitucional de las decisiones que pueden ser tomadas en base a la regla mayoritaria, en especial, aspectos del manejo económico, dejados en manos de organismos especializados alejados de los vaivenes de la política partidaria.

Según el autor se trata de *“un conflicto continuo y jamás resuelto definitivamente entre la exigencia de los liberales de un Estado que gobierne lo menos posible y las peticiones de los democráticos de un Estado en el que el gobierno esté lo más posible en manos de los ciudadanos, refleja el contraste entre dos maneras de entender la libertad, que se suelen llamar libertad negativa y libertad positiva”* (Ibíd; 109)

2.3. La democracia en clave de Guerra Fría. Miradas desde América Latina

Panizza (1990: 21-22) señala que en América Latina, el liberalismo en la segunda mitad del siglo XIX *“había servido de sustento ideológico no ha sectores industriales en ascenso sino a regímenes oligárquicos de exclusión política”*. Si la política se basaba formalmente en principios liberales, la misma *“tenía muy poco de democrática”*, era una actividad *“organizada desde arriba y controlada por una pequeña elite”* (Ibíd).

Lucía Sala (2003), ha realizado una revisión histórica del concepto de democracia en América Latina, planteando como, hacia fines del siglo XIX, el término reaparece (aunque todavía de forma esporádica) en los programas de los partidos nacional -reformistas como el Batllismo o la Unión Cívica Radical.

El cierre de la Segunda Guerra, marca la cresta de la ola democratizadora en el continente. Sin embargo, en cuestión de meses, las coordenadas políticas se modifican y la democracia quedó asociada a las dicotomías de la Guerra Fría. Así en la IX Conferencia de Estados Americanos reunida en Bogotá (1948), la Resolución XXXII titulada *“Preservación y defensa de la Democracia en América”*, tiene una *“evidente filiación poliárquica”*. La democracia es definida como representativa y *“si bien poseía una nota antidictatorial tuvo sobre todo un fuerte contenido anticomunista y sirvió de fundamento ideológico a la adhesión en el plano político y militar de los estados latinoamericanos a Estados Unidos”* (Sala, 2003: 195)

En los años 60’ se produce una fuerte desvalorización de la *“democracia formal”* tanto por corrientes de izquierda como también por partidos de derecha. *“La democracia era un argumento retórico por parte de Estados Unidos contra los movimientos revolucionarios e incluso las luchas populares pacíficas, en tanto brindaba apoyo o contribuía a imponer dictaduras. Era fuerte además el deterioro de los sistemas políticos que no resolvían los problemas acuciantes. El término democracia se desprestigiaba al ser invocado por dictadores”*.

2.4. Democracia y autoritarismo

En diversos trabajos, Álvaro Rico (1988, 2003, 2005) ha venido precisando una serie de conceptos referentes a los límites entre autoritarismo y democracia desde la particular peripecia uruguaya. El autor nos propone entender la conformación de la institucionalidad política moderna -y la democrática en particular – como una tensión entre principios y prácticas contrapuestas que se inscriben en el origen de éstas mismas instituciones. De esta forma, una serie de dualismos que el propio pensamiento moderno presenta como excluyentes *“(…) se combinan en permanente tensión y transitan hacia un lado (autoritario) o hacia el otro (democrático), hacia la crisis o hacia la absorción de la crisis, por métodos violentos o por métodos pacíficos, según las épocas históricas, las cambiantes relaciones de fuerza, el contexto internacional, los niveles de cuestionamiento social al status quo, la existencia o no de grupos antisistema, la*

voluntad e intención de los gobernantes y otras variables que se definen (y definen) una coyuntura histórica determinada (...)” (Rico, A. 2005: 29)

Es en este marco interpretativo que podemos entender las permanentes tensiones entre libertad y orden, entre democracia y autoridad que marcan los discursos de múltiples referentes políticos que se estudiarán en el presente trabajo. Según Rico, en América Latina una vez concluido el proceso de consolidación del Estado moderno, el problema del orden pasó a ser, fundamentalmente, *“el orden de la sociedad, ya sea por la vía transformista –reformista de su construcción “desde” el Estado o por la vía autoritaria de la contención represiva de los procesos de autonomía social por el Estado”*.

La imposición del orden social como imperativo de continuidad y el permanente péndulo entre formas de gobierno parece acercarnos a una caracterización de la relación *“democracia –autoritarismo en el continente no tanto como dos sistemas antagónicos o etapas históricas cualitativamente separadas sino como una tensión interna reversible, constituyente de los mismos sistemas políticos latinoamericanos”* (Rico, 2003: 236)

Para nuestro país, *“(…)el carácter secuencial y gradualista del proceso de crisis -iniciado a mediados de los años cincuenta y profundizado en los años sesenta y principios de los setenta -, está lleno de ejemplos que permiten sostener que democracia y autoritarismo no constituyen lógicas ajenas o antagónicas entre sí sino que se superpusieron contradictoriamente al interior del mismo sistema político-estatal, alimentando el espiral de violencia o la dinámica disruptiva que tendrá su desenlace hacia el lado autoritario con el golpe de Estado, en 1973”*. Cuando se impone la Dictadura *“muchos de los presupuestos autoritarios, en el plano político, jurídico, discursivo y militar, estaban ya prefigurados en la institucionalidad democrática”* (Rico, A, 2005: 28-29)

Los trabajos de Rico (1988, 2000, 2003 y 2005) abren líneas muy interesantes para pensar como *“degeneran”* las democracias y como, en el caso uruguayo son los propios liberales, quienes transforman sus ideas y transitan hacia prácticas de corte cada vez más autoritarias desde el monopolio del aparato estatal.

Si bien adherimos, en líneas generales a la interpretación del autor, creemos que el análisis temporalmente centrado en el último tramo de los años sesenta y comienzos de los setenta, no aclara los orígenes del proceso. Ve los cambios discursivos y las nuevas prácticas autoritarias de una democracia que degenera pero desconoce las características de base de la misma. Propone además una mirada desde el estado,

mientras que nuestro trabajo privilegia a los partidos como unidad constructora de sentidos respecto a la democracia. Pensamos que, desde ellos, podemos avanzar en la búsqueda de un nuevo espacio político conservador, surgido del encuentro entre los viejos conservadores estudiados por Barrán (2004) y diversos sectores liberales que “derechizan” sus prácticas y discursos, y dotan de nuevos sentidos a la democracia uruguaya desde fines de los cincuenta.

En definitiva, como señala Sartori (1988:26), un sistema democrático “*se establece como resultado de presiones deontológicas*”. Lo que la democracia es no puede separarse de lo que los actores crean que la democracia debiera ser. “*Una democracia existe solo mientras sus ideales y valores lo crean*” (...)

3- Uruguay 1951-52: Las tensiones de un país de excepción

3.1. Una coyuntura externa que se transforma velozmente

El fin de la segunda guerra mundial consolidó la hegemonía de los EEUU al interior del sistema capitalista. La rivalidad entre economías capitalistas competitivas que determinó las relaciones internacionales en la primera mitad del siglo, dio paso a una polarización sistémica entre el capitalismo y el socialismo.

EEUU se propuso reconvertir su industria para los tiempos de paz, aceleró los procesos de innovación tecnológica, reestructuró el sistema comercial y financiero internacional en su provecho y apoyó la reconstrucción de Europa Occidental y Japón como freno al avance socialista, pero también como medio de revitalizar la economía capitalista.

América Latina pasó a convertirse en el “*círculo más interno de la zona de influencia de los EEUU*” (D’Elía 1982; 70), que procuró convertir a la región en aliado incondicional y en complemento de su economía.

Sin embargo, los años inmediatamente posteriores a la finalización de la guerra, ambientaron una coyuntura favorable para el ensayo de proyectos industrialistas que entraban en colisión con dichas intenciones. Diversos países latinoamericanos acumularon reservas durante la guerra que hicieron posible el abastecimiento de bienes de capital, materias primas y combustibles. Asimismo, esta situación se complementó con el incremento de la demanda y el aumento de los precios de la producción primaria de los diversos estados.

Es en ese marco que se ensayan proyectos de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), pilar económico de lo que Garretón ha denominado, la matriz socio política “*estatal, nacional y popular*”.³ Si la industrialización es el pilar económico de la matriz, el protagonismo estatal es fundamental para articular o conciliar los intereses de los diversos actores sociales incluidos en el proyecto, y el nacionalismo opera como sustento ideológico del modelo. En diversos países latinoamericanos, fuertes liderazgos carismáticos marcan la etapa, dando forma a la categoría de populismo. Dada la cercanía respecto a nuestro país y su presencia como verdadero contramodelo en el debate político local, destacamos el caso argentino bajo el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-55).

3.2.El contexto social y económico

Los años que estamos estudiando (1950-52) marcan la fase final del ciclo expansivo de nuestra economía, que D’Elía (1982:27) define como el “*desarrollo acelerado*” de posguerra; y también la aparición de los primeros síntomas de la crisis.

Revisando brevemente las peculiaridades del caso uruguayo debemos señalar el impacto positivo de la coyuntura externa, que significó un aumento de la demanda y de los precios de nuestra producción primaria, la posibilidad de acumular reservas durante la guerra y en la inmediata posguerra. Todo ello ambientó las perspectivas industrialistas.

Fue fundamental también en esta etapa el papel del estado como articulador e impulsor del proceso de industrialización, lo que nos lleva también a destacar, la importancia de las alianzas políticas y sociales que dieron impulso al modelo.

En ese sentido, se trata de un proyecto de industrialización donde el mercado interno está llamado a desempeñar un papel central, lo que permite una alianza positiva entre la burguesía industrial, las capas medias y los sectores obreros. Estos últimos dejan de ser únicamente un costo de producción para convertirse en unidades de consumo, centrales para la expansión del modelo.

Como último aspecto vale destacar el cambio de estructuras que generó el desarrollo industrial. Varió sustancialmente el peso del sector manufacturero en el conjunto de la

³ Para Manuel Garretón (2004:23) la característica principal de cualquier MSP es “*la relativa interdependencia de sus componentes, es decir, el estado, los partidos políticos y diversos actores sociales, reforzados todos por relaciones económicas e ideológicas*”. Hablamos entonces de un modelo analítico que pretende un abordaje totalizador de las interacciones entre las esferas de la política, la sociedad, la economía y las ideas.

economía nacional, se reestructuraron las importaciones, disminuyendo el peso de los bienes de consumo e incrementándose la importancia de los bienes de capital, materias primas y combustibles, aumentó la concentración del capital industrial, creció el aparato estatal y se transformó cualitativa y cuantitativamente la clase obrera.

Sin embargo, hacia 1950 comenzaban a aparecer los primeros síntomas de agotamiento del modelo. Las condiciones externas variaban rápidamente, recuperándose Europa más rápido de lo esperado, disminuyendo la demanda y el precio de nuestras exportaciones y elevándose el precio de los insumos que necesitaba el desarrollo industrial.

La baja en la rentabilidad del sector agropecuario y las dificultades de la industria incrementaron las tensiones al interior de las elites económicas y en la relación de las mismas con el estado y los sectores subalternos.

Se produjo también un aumento de la conflictividad sindical. Hugo Cores (1989; 10-11) señala como en 1950 fueron ocupadas por los trabajadores más de 150 fábricas metalúrgicas. Al tiempo que se jugaba el recordado mundial en Brasil “*el gobierno quebró dos importantes huelgas enviando al Ejército; la portuaria del 22 al 25 de julio y la frigorífica del 12 de julio al 9 de agosto*”. En octubre de 1951, mientras se discutía la reforma constitucional cerca de 40000 obreros realizaban una huelga solidaria con los trabajadores de ANCAP, que se convertía en la más larga de la historia del país. En marzo de 1952, recién instalado el nuevo régimen colegiado, se decretaba la aplicación de medidas prontas de seguridad contra un conflicto de los trabajadores de Salud Pública.

3.3.El sistema de partidos

A comienzos de los años cincuenta, nuestro sistema de partidos se caracterizaba por la supervivencia del histórico formato bipartidista, altamente fragmentado, y por la presencia minoritaria en términos electorales de los “partidos de ideas”.

El Partido Colorado llegó a las elecciones de 1950 presentando tres candidaturas, reflejo de sus fraccionamientos internos. A la derecha, los sectores vinculados al terrismo, se aliaron entorno a la candidatura de Eduardo Blanco Acevedo. Por su parte, el batllismo, mostrando las profundas divergencias ideológicas que se expresaban a su interna, iba dividido entorno a dos candidaturas. Por una parte, la lista 14 de perfil más

conservador, impulsaba la fórmula Cesar Mayo Gutiérrez - Lorenzo Batlle; mientras que la lista 15, con apoyo de Luis Batlle, impulsaba a Martínez Trueba y Alfeo Brum.

Señala D'Elía (55) que esta división del batllismo se agudiza tras la muerte de Tomás Berreta en 1947,“(…) *Desde el diario “El Día” se acrecentaron los ataques contra Luis Batlle acusándolo de realizar una política personalista y autoritaria (…)*” (58) Según el autor, por encima de cualquier interpretación sobre la personalidad de Luis Batlle, es evidente que en el enfrentamiento de las dos facciones *“jugaron tanto el extremo conservadorismo de los señores Batlle Pacheco cuanto la tendencia renovadora y populista de Luis Batlle”*

Parece indudable que esta nueva versión del Batllismo aparecía como el fenómeno político de la época. Según Caetano y Rilla (176) *“el batllismo de Luis”* aprovechando el éxito de su tío; *“apostó mucho más a la recuperación que a la proyección, más a lo conquistado que a lo por conquistar. La adhesión a la democracia liberal fue en cambio un componente distintivo de la experiencia; más aún, pasó a tener valor de identificación nacional en una América Latina sacudida por los populismos (…)”*

En el Partido Nacional, el herrerismo presentaba a su líder histórico acompañado de Martín Echegoyen como fórmula presidencial, representando el tradicional espacio político que Gustavo De Armas (1999) calificara como liberal-conservador. Otra fórmula minoritaria (Estradé – Arrospide) aportaba unos 1500 votos al lema. Por su parte el Partido Nacional Independiente, que se presentaba por fuera del lema desde 1931, viraba hacia posiciones crecientemente conservadoras, y presentaba la fórmula Asdrúbal Delgado –Alberto Roldán.

4- La reforma constitucional: proceso de elaboración

Desde que en 1913, José Batlle y Ordoñez lanzara la iniciativa del Poder Ejecutivo Colegiado, los distintos componentes del sistema político uruguayo debieron tomar posición ante dicha variante institucional. La intensidad que adquirió el debate, su capacidad de condensar otras discusiones centrales en un momento todavía formativo del sistema político, las negociaciones interpartidarias que llevaron al régimen constitucional de 1918 y finalmente la crisis política de 1933 que le puso fin, cargaron de tonalidades emotivas el debate sobre la alternativa colegialista.

Señala D'Elía (61) como el batllismo elevó la propuesta colegialista a “*la categoría de principio fundamental de su programa*” político, aceptando la Constitución de 1942 “*como una transacción, como salida para la crisis política iniciada en 1933*”.

En oportunidad de las elecciones de 1946 se plebiscitó una reforma constitucional que proponía la instauración del colegiado, siendo la propuesta rechazada por la ciudadanía. Tuvo el apoyo de batllistas, del nacionalismo independiente, la Unión Cívica, y los partidos socialista y comunista. El herrerismo se opuso, al igual que los sectores no batllistas del Partido Colorado.

En agosto de 1950, según Carlos Manini Ríos⁴, el Partido Colorado alcanzó un trabajoso acuerdo que permitía que los sectores batllistas y el coloradismo no batllista sumen votos dentro del mismo lema. En ese contexto, los herreristas ofrecen sus votos para impulsar una reforma constitucional colegialista. El batllismo rechaza por inoportuna la propuesta pero se compromete a retomar las conversaciones luego de las elecciones.

En este escenario, poco después de asumir la Presidencia, Martínez Trueba “*provocó un vuelco político decisivo*” (D'Elía 1982:61). Por su iniciativa, se iniciaron conversaciones entre el batllismo y el herrerismo que culminaron con la firma de un acuerdo para proceder a la reforma de la constitución sobre la base de la implantación del Ejecutivo Colegiado. Contando con el respaldo político necesario del Partido Nacional y del Partido Colorado Batllista, las bases de la reforma redactadas por una comisión interpartidaria, luego de algunas modificaciones se transformaron en Ley Constitucional. Se siguió así el procedimiento de reforma establecida en el inciso C del artículo 281 de la Constitución de 1942, que preveía la iniciativa del Poder Legislativo por mayoría especial (2/3 de cada una de las Cámaras, en una misma Legislatura).

El 10 de octubre de 1951 el proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes por 85 votos contra 14 y luego por la de Senadores, que le introdujo algunos cambios refrendados posteriormente por los representantes, por 26 votos contra 4. Una vez sancionado el proyecto de ley se fijó como fecha de realización del plebiscito, el 16 de diciembre de 1951.

5- Intencionalidades: lo que dice la historiografía

⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS), Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, pp. 25-70.

Con respecto a las razones que tuvieron los actores políticos para impulsar la Reforma Constitucional realizaremos una síntesis de lo que ha señalado la historiografía en su tratamiento del tema.

En el trabajo clásico de Germán D'Elía, *“El Uruguay Neobatllista”* (1982) se señalan diversos factores explicativos del accionar partidario para luego ensayar una interpretación de la reforma en desde la dinámica de conjunto del sistema político.

Con respecto al batllismo, destaca el autor la vigencia del colegialismo, que puede constatarse a partir de *“las resoluciones de los organismos partidarios, previas a las elecciones de 1950, y las declaraciones de sus dirigentes”* (Ibíd, 61). Señala también como *“notoria la preocupación de los sectores que impulsaron el acuerdo respecto de la futura acción de Luis Batlle”*. Los batllistas de la catorce en particular, *“habían venido haciendo hincapié en el carácter personalista de su accionar político y la implantación del Colegiado significaba eliminar todo riesgo de su retorno a la Presidencia (...)”* (Ibíd, 62)

Respecto al Herrerismo, señala D'Elía como *“(...) es visible la aplicación de una táctica que (le) permitió asegurarse, por lo menos, una integración minoritaria del Ejecutivo y la participación en la dirección de los Entes comerciales e industriales del Estado.”* (Ibíd, 61)

Sin embargo, más allá de los cálculos de los actores, destaca el autor

“(...) que el factor fundamental que condujo a ese acuerdo interpartidario en torno a la Constitución estuvo dado por la coyuntura interna e internacional (...) el numen inspirador de la reforma fue el temor de un avance de los sectores gremiales. En esencia, pues, constituyó un acuerdo político para enfrentar una crisis cuyos primeros indicios comenzaban a manifestarse y que exigía un gobierno dispuesto a reprimir los excesos del poder sindical. Dada la integración bipartidaria de dicho gobierno, se evitaría el riesgo de que alguno de los partidos intentara obtener ventajas electorales a expensas de la política aplicada. Solidaridad y garantías (...)” (Ibíd, 62-64)

Más cerca en el tiempo, Gerardo Caetano y José Rilla (1994: 179-180) destacan que más allá *“de los soportes político partidarios de la reforma”* la nueva Constitución *“parecía también responder a los primeros síntomas de una inminente crisis económica”*. Habría sido identificada por los partidos pactantes como un *“abrazo de tradiciones blanca y colorada para atemperar, mediante acuerdos las amenazas del conflicto ideológico planetario de la Guerra Fría”*.

Finalmente en un trabajo más reciente, Esther Ruiz (2007: 149) también hace énfasis en el comienzo de la crisis, el malestar sindical, y la conciencia de los actores

partidarios respecto a la necesidad “*de compartir costos políticos*” para “*hacer frente a una situación que se mostraba compleja y desafiante, con un creciente descontento de los sectores asalariados (...)*”

6- La trama del discurso

Diez senadores intervienen como oradores en la discusión en general del proyecto de reforma constitucional, representativos de las diversas fracciones de los partidos con representación en la Cámara Alta.⁵ Si bien pretendemos en nuestra investigación abarcar otras voces, consideramos que las relevadas pueden considerarse representativas a los solos efectos de presentar avances en la investigación.

6.1.¿Conciencia de la crisis?

Lo primero constatable es la diversidad de diagnósticos sobre la situación del país, que marca puntos de partida diversos para el debate.

Héctor Correa, colorado independiente, “*baldomirista*” según el mismo se define en el debate, y enfrentado al proyecto reformista, plantea un panorama sombrío sobre el futuro inmediato del país:

“Nos acercamos a pasos agigantados, hacia una profunda crisis. La vida financiera de la República, sufrirá grandes perturbaciones, por sus repercusiones sociales y económicas, y estará permanentemente expuesta a variaciones sucesivas de imprevisible entidad, que trastornarán fundamentalmente el propio sistema que la tutela.

El cambio de gobierno que se proyecta, necesariamente, señor Presidente, determinará un período de ajuste, penetración y ordenamiento jurídico; de exploración, de observación y ensayo, que incidirán de forma enervante, facilitando el desarrollo del clima caótico que vivimos, contagiante y peligroso para la normalidad pública (...)”⁶

Otro planteo en igual sentido, es el del senador colorado Carlos Manini Ríos, también opositor al proyecto:

“(...) Hay una inoportunidad internacional para la reforma, señor Presidente, una inoportunidad económica frente a la gravedad de los problemas que tenemos por delante, frente a la inmensidad de las tareas y trabajos a realizar; una inoportunidad social porque existe realmente -lo estamos viendo hoy mismo en la calle y en los gremios - esa crisis de autoridad que invocaba hace pocos días en la Sala del Senado el Ministro del Interior, señor Guichón, esa crisis de autoridad que necesita que el Gobierno se afirme en este momento y no después de pasados los hechos.”⁷

⁵ Héctor Correa, Carlos Manini Ríos, Vicente Chiarino, Jaime Bayley, Martín Echegoyen, Eduardo Víctor Haedo, Efraím González Conzi, Gustavo Gallinal y Pedro Chouy Terra y Antonio Rubio.

⁶ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, pp. 21-24.

⁷ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.35

El mismo autor advierte sobre los peligros de enfrentar la crisis a partir del procedimiento de reforma constitucional, verdadera “*droga democrática (...) que se da en cantidades masivas al país cada pocos años, ante cualquier dificultad*”⁸.

Desde una posición favorable al proyecto y polemizando con quienes argumentaban su rechazo al mismo en la delicada situación del país, el batllista Jaime Bayley señalaba la oportunidad de la reforma, en la delicada situación económica y financiera del país que genera peligros para “*la paz social*”, sobre la base de una situación internacional donde “*la paz internacional está sostenida, así, casi de milagro, y están brotando focos de lucha en todas partes*”⁹.

Justamente la gravedad de la situación es la que impone el acuerdo entre las elites políticas:

“(…) porque el ritmo de la situación internacional está en trance de verdadera angustia o es intensamente dramática, es que se impone esta solución de cordura que al país le dará, fundamentalmente –cosa que no se ha dicho o no se ha querido decir-lo que el país necesita, que es un gobierno con gran respaldo de opinión, con gran responsabilidad, no para que mande Juan, aunque la ciudadanía no lo apoye, sino para que vayan a integrar ese gobierno los grandes sectores de opinión, los grandes partidos políticos (...)”¹⁰, “(…) cuanto mayor sea la gravedad de la situación interna o de la situación internacional, más se justifica que el país acoja e impulse la obra iniciada por el acuerdo de los dos grandes partidos para dar a las instituciones una estructura más fuerte, más compatible con el enfrentamiento de esa situación que se presenta como exageradamente preocupante o grave”¹¹

También desde filas nacionalistas se advierte sobre la gravedad de la situación interna y sus riesgos políticos, como argumento para justificar el pacto entre las colectividades históricas. Eduardo Víctor Haedo señala que el país se encuentra “*expuesto a convulsiones sociales de imprevisibles contingencias, que pueden determinar en cualquier momento, una de estas dos calamidades: o el poder dictatorial, ejercido desde arriba, o la anarquía desenfrenada impuesta desde abajo.*”¹²

De la lectura de los discursos, se percibe como la extendida conciencia de la crisis que plantean diversos senadores, convive con discursos anclados en la imagen excepcional y autocomplaciente del Uruguay. Así, el batllista Efraím González Conzi todavía afirmaba que Uruguay es “*nuestra Grecia Americana*”, donde “*hemos iniciado*

⁸ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.41.

⁹ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.90.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, pp.91-92.

¹² DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.104.

una gran obra de justicia social”, demostrando que “por medio del reformismo parlamentario puede lograrse una amplia reparación social”¹³.

Desde una óptica crítica a la propuesta reformista, el senador Chouhy Terra, coincidía con la imagen de un Uruguay de excepción, donde la crisis no aparece en el horizonte;

“(…) Disponemos, en primer término, de un sólido prestigio internacional. Actuamos, por una de esas eventualidades, como una especie de gran cofre fort mundial. El dinero fluye a montones a refugiarse en nuestro territorio y nuestros productos de economía primaria adquieren valores desconocidos e insospechables hasta ahora. Tenemos posibilidades inmensas en lo que respecta a nuestra riqueza y a la colocación de nuestros productos. Además en éstos momentos, estamos cosechando los frutos de una política de cooperación internacional de singular acierto, que ha permitido que misiones técnicas, en ese amplio campo de la colaboración internacional, por la cual tanto hemos pugnado, nos ha venido a presentar planes de un alcance extraordinario; planes científicos, técnicos, de previsión social, etc. perfectamente acabados. Podemos contar con el asesoramiento técnico adecuado, tenemos, en una palabra, todo lo que necesitamos¹⁴.”

6.2. Modelos de democracia y ciudadanía en debate

Diversos tópicos del debate sobre la democracia se plantean en los discursos parlamentarios referentes al trámite de reforma constitucional. Uno de estos debates refiere al papel de los partidos en la democracia y su función como organizadores del debate ciudadano. Así por ejemplo, Manini Ríos define como *“inalcanzable”* el ideal *“de que el individuo se resuelva por sí mismo”*, debiendo manifestarse *“forzosamente por intermedio de los partidos políticos”* que tienen la función de *“organizar el juego de las democracias, en la realidad viva de las muchedumbres del país”¹⁵.*

Otro problema que se debate es el de la responsabilidad de los actores políticos, la que podría diluirse al compartir éstos la responsabilidad ejecutiva. Así por ejemplo, el senador colorado Héctor Correa señalaba que *“la responsabilidad por la mala gestión no se impersonaliza al generalizarla, sino que es necesario fijar un editor responsable –partido político- quien rinda cuenta precisa de sus actos al ser sometidos al veredicto popular”¹⁶.* Esta posición del coloradismo, se explica por el peso que dicho sector asumía como socio menor del batllismo, tras los acuerdos electorales de 1950, y que ahora, tras el acuerdo reformista entre batllistas y herreristas, se diluía.

¹³ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.106.

¹⁴ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.120.

¹⁵ DSCS Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.55.

¹⁶ DSCS Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.21-25

La organización del ejecutivo colegiado dio paso también al debate sobre las perspectivas que dicho instrumento creaba para el consenso entre los partidos gobernantes, el papel de las mayorías y de las minorías. Así el senador batllista Antonio Rubio señalaba en el debate que “(...) *lo que busca la Constitución, en mi concepto, es una mayoría efectiva y unida que pueda gobernar con la correspondiente intervención fiscalizadora de las minorías*”¹⁷.

En la misma línea de pensamiento, pero agregando las ventajas del debate entre mayorías y minorías para la búsqueda de alternativas políticas correctas, se expresó el también Batllista senador Bayley;

*“(...) Háblese simplemente de las ventajas incuestionables del Ejecutivo plural, en el cual la mayoría, o el partido de la mayoría va a obrar no en secreto, no entregado a la sola personalísima ocurrencia, que no trasciende sino después de consumado el error o el estropicio, de un hombre único, de un gobernante único, sino que las decisiones las tomará la mayoría, luego de discutir las con otro gran sector de opinión que ejerce allí permanentemente el contralor”*¹⁸.

Reflejando la supervivencia discursiva de viejos principios republicanos en el sentido de la defensa del debate y la discusión política, el mismo senador señala las ventajas de “(...) *una discusión con sentido como son todas las discusiones entre hombres capaces colocados en un plano de total igualdad jerárquica: son cambios de ideas que desembocarán en soluciones que tanto podrán ser las que propugnen los representantes de la mayoría, como las de la minoría, como en fin, la amalgama o la aglutinación de ambas, concretándose así lo que la Constitución llama la voluntad del órgano*”¹⁹

Gustavo Gallinal, senador del Nacionalismo Independiente expresaba una valoración coincidente de la experiencia del viejo Consejo Nacional de Administración;

“(...) el Consejo fue una escuela de tolerancia política. En el seno del mismo, viejos adversarios, separados por enconadas hostilidades y hasta salpicados todavía con la sangre reciente de las últimas de las guerras civiles, aprendieron a conocerse y a considerarse como colaboradores en la obra diaria de lograr el progreso del país (...). Sus deliberaciones se hicieron cada día más sustanciales; se formaron en el Consejo, mayorías de hombres bien inspirados de los dos grandes partidos en que se divide la República, que hicieron frente con enérgica resolución, a los más difíciles problemas nacionales incluso, con el sacrificio de su propia popularidad, efímera, pero prestando servicios invalorables a la nación”.²⁰

¹⁷ DSCS Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.82

¹⁸ DSCS Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.91-92.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 117-118.

Sin embargo, ese debate de ideas no supera el ámbito de las elites, no trasciende a la ciudadanía sino que es encuadrado por los partidos. En esa línea, ante la crítica por la no convocatoria a una Constituyente para elaborar la reforma, el senador Bayley señalaba;

*“Se quiere conectar con la idea de una constituyente, la idea absolutamente ficticia, desconocida, inconciliable con nuestra realidad política, de una pretendida necesidad de dar previamente al pueblo el conocimiento de la Constitución (...) Es claro que el pueblo nunca ha sabido por anticipado, que dicen determinados artículos o incisos de ninguna Constitución habida o por haber. No lo ha sabido nunca con anticipación, porque no es esa la función del pueblo. En la organización política del tipo de la de nuestro país, la discusión se hace en los organismos representativos de la opinión popular; por ella actúan sus representantes, popular y libremente elegidos. El pueblo sigue o puede seguir de cerca esa discusión que es amplia y pública; y si se siente defraudado no ratifica al plebiscitarse la reforma o no reelige a quienes, al ejercer su representación no supieron interpretar los anhelos populares”.*²¹

Es interesante destacar como aún dentro de la línea democrática más radical como la representada por el batllismo la ciudadanía solo es concebida actuando a través de los partidos, eligiendo entre las opciones que los profesionales de la política les presentan.

Una línea muy diferente de reflexión democrática es la que plantea el herrerista Martín Echegoyen advirtiendo sobre los peligros del Estado providencial y su *“impulso avasallador”*. Sostiene, a contrapelo del consenso respecto a un rol intervencionista del Estado que caracteriza la reflexión democrática del momento, que quienes cuestionan la ampliación del protagonismo estatal *“corren el riesgo de aparecer como excesivamente conservadores o retardatarios”*, cuando *“en virtud de las pequeñas concesiones de cada día, el Estado va haciéndose cada vez más poderoso y extendiendo su radio de acción”*, obligando al político a estar atento para evitar *“que se produzca un desmedro penoso de la libertad del individuo”*.²²

De la separación nítida entra la esfera pública y la privada propia de la ciudadanía liberal *“resulta la debida armonía entre el ejercicio de esos derechos fundamentales del individuo y la actuación de la autoridad; la conciliación deseable entre el gobierno y la libertad”*.²³

Una línea por cierto muy diferente a la Batllista que reivindicaba por entonces la llamada *“democracia integral”*.²⁴, basada en la libertad política y en la plena seguridad social, que *“se irán imponiendo por encima de los apasionamientos partidistas”*.²⁵

²¹ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 95

²² DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 97

²³ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 98

²⁴ *“Así hacemos grande y fuerte la república”*, Acción, 1º de marzo de 1951, p1.

²⁵ *“Martínez Trueba continuará la evolución eterna de la sociedad”*, Acción, 1º de marzo de 1951, p.5.

6.3. Los enemigos de la democracia

Si en el plano de los discursos existe, al menos en la superficie, un consenso de apoyo a la democracia representativa con los matices expresados, en el debate surge también el señalamiento de enemigos o amenazas a la misma.

Las menciones más recurrentes refieren al comunismo, verdadera demostración del temprano desembarco del discurso de la Guerra Fría en el Uruguay.

El comunismo avanzaría en el marco de una democracia débil, cuyos valores esenciales son utilizados para “*satisfacer ambiciones personales de poder político*” y donde “*(...) las autoridades políticas por errónea y peligrosa debilidad proselitista, se vienen sometiendo y aceptando indiferentes los atropellos de fuerzas organizadas para obtener una muy diferente materialización integral de la sociedad de la que corresponde al fuero de la democracia (...)*”²⁶. Esta debilidad “*nunca será un aliado del orden, sino por el contrario, de la anarquía*”²⁷.

También desde filas del nacionalismo herrerista, Eduardo Víctor Haedo, advertía a la Cámara que;

“(...) están en peligro verdades esenciales del mundo y del orden en que nosotros nacimos, en que hemos vivido y deseamos permanecer. Creo más; que la complejidad de los problemas creados por la aparición de una extraordinaria fuerza materialista desenfrenada, pero con mística y con poder y con bomba atómica, obliga a los hombres a meditar no solamente en sus destinos, sino a salirle al cruce para buscar solución a los graves problemas sociales que determina”²⁸.

El temor a la movilización autónoma de la sociedad civil aparece rápidamente en los discursos bajo la forma de acusación de infiltración comunista;

“(...)Las masas trabajadoras se orientan a través de éstos instrumentos de acción, -muchas veces perturbadoras,- y son de fácil manejo, dada la psicosis colectiva que las envuelve, en virtud del mismo contenido materialista que las aglutina y la exaltación a que son conducidas –sin advertirlo- por los agitadores profesionales, que ejercen su contralor y las preparan hábilmente para utilizarlas luego con eficacia en la destrucción de la célula primaria de la sociedad como foco primerísimo de dominación (...)”²⁹

En esa línea, la reforma constitucional marcaría la voluntad política conservadora de “*salirle al cruce a esas fuerzas revolucionarias que andan por el mundo, para que no*

²⁶ Intervención del Senador Héctor Correa, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 24

²⁷ *Ibidem*

²⁸ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 104.

²⁹ Intervención del Senador Héctor Correa, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.25

*nos lleven por delante y podamos salvar el patrimonio en las condiciones esenciales de orden, patria, familia, espiritualidad, que son definición de nuestra razón de ser (...)*³⁰

Es de destacar que el discurso anticomunista no es patrimonio exclusivo de los sectores conservadores. Efraím González Conzi, batllista, luego de realizar un racconto de la historia del comunismo uruguayo, lo describe como un instrumento del *“ideal imperialista de Rusia que se nutre del aporte de los comunistas del mundo al servicio de una camarilla comandada por un solo hombre”*³¹.

Otro peligro para la democracia, que aparece en los discursos, es la demagogia de los partidos, proclives a tomar medidas simpáticas, a *“la emulación y superación interna, dentro del Consejo, frente a los postulados que se consideran de beneplácito frente al electorado”*³², pero incapaces de dar las respuestas necesarias a la crisis.

La instauración del poder ejecutivo colegiado es reivindicada por sus defensores como freno a los *“desbordes de los apetitos o las apetencias de mando o de poder”*, compatibles con el régimen presidencialista, pero *“imposible en un régimen de gobierno colegiado, tal como el que se propicia (...)*³³.

También como defensa del proyecto, el senador herrerista Martín Echegoyen, planteaba la voluntad histórica de su partido de *“impedir todo margen de voluntad arbitraria en el ejercicio del poder: evitar la discrecionalidad del hombre, como método gubernativo, por noble y sabia que fuera la intención determinante que lo animara”*³⁴, destacando por tanto el personalismo como peligro para la democracia.

6.4. Libertad, orden, autoridad

Álvaro Rico (2005) ha destacado la permanente tensión, constitutiva del estado liberal moderno, entre la extensión de las libertades y la imposición del orden estatal, que marca los discursos de las elites políticas liberales a finales de los años sesenta.

Es por ello que optamos por agrupar una serie de discursos que marcan, ya en los tempranos cincuenta, la presencia de dichas tensiones al interior del liberalismo uruguayo.

³⁰ Intervención del senador Eduardo Víctor Haedo, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 104.

³¹ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.106.

³² Intervención del Senador Carlos Manini Ríos, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 52

³³ Intervención del senador Jaime Bayley, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.87.

³⁴ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.99

En la apertura del debate el senador colorado conservador Héctor Correa, expresaba en su discurso la tensión señalada anteriormente;

“(...) La creencia, señor Presidente, de que todo lo que constituye libertad e independencia en el pensamiento y en la acción, es la razón de ser de la democracia, es una realidad que nosotros vivimos y que es ansiada, todavía, por muchos pueblos de la tierra. Pero no hay que confundir, el gozo y el ejercicio de la libertad, dentro del orden democrático, con la destrucción de los sistemas democráticos a que los vemos expuestos, por el abuso de esa misma libertad. Muchos pueblos hay que han gozado de ese privilegio, señor Presidente, y lo han perdido por no haber reaccionado a tiempo contra los males que nos acechan permanentemente. Ya se percibe carencia de respeto a la autoridad pública y a la ley (...)”.

Destaca, en obvia referencia a los conflictos sindicales, *“las sucesivas claudicaciones de los hombres públicos”*, exigiendo acciones más enérgicas desde el poder público en virtud de que *“(...) el orden y las medidas conducentes a hacerlo respetar, lejos de estar reñidos con la democracia, constituyen su íntima esencia (...)”*³⁵

En otra referencia al mismo punto que vale la pena destacar señala que;

“Esas masas humanas que integran todos los pueblos de la tierra, sedientas hoy de legítima justicia y bienestar, quieren buscar, por sus propios medios, su nuevo destino, lo que constituye un inmenso peligro. La ley y la autoridad, deben salirles al paso. La primera, amparando al hombre afirmando el principio de que la individualidad humana es la cédula (sic) esencial de la sociedad y la razón del Estado haciéndole respetable y respetado.

*La segunda, la autoridad y en general el poder público, aplicándose sin debilidad ni flaquezas, a mantener el orden público y el acatamiento a las normas jurídicas que regulan los derechos y deberes de la sociedad y el Estado (...)”*³⁶

Desde filas batllistas se responde a la acusación de inacción frente a los conflictos sindicales, pero al mismo tiempo se reconocen las tensiones entre libertades y autoridad, señalando que *“(...) el gobierno actual ha tomado ya las medidas pertinentes para restablecer los servicios públicos. Se puede, tal vez, sostener que no ha adoptado medidas muy enérgicas, contra la acción de los sindicatos obreros; pero el gobierno cree que esta huelga puede ser dominada y que puede restablecer el orden, sin que se necesiten medidas más graves (...)”*³⁷

6.5.El consenso necesario

Otro eje del debate fue el de las virtudes, potencialidades y críticas al acuerdo entre los sectores mayoritarios de ambos partidos tradicionales. Por los pactantes el acuerdo

³⁵ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p.22

³⁶ *Ibidem*,

³⁷ Intervención del Senador Lorenzo Batlle Pacheco, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 122

fue considerado “*una virtud superior del instinto de conservación que tiene la República*”³⁸, una “*tregua en la batalla*”, “*comprobación de que hay mucho de común en el alma de los combatientes, y que todo ello concurre a favor de nuestra tierra y su destino*”³⁹

Así por ejemplo, respaldando el acuerdo, el senador Batllista Jaime Bayley señalaba las virtudes del pacto remarcando como;

*“en las situaciones de intensa inquietud, de gran preocupación en el orden económico, en el orden social, político, jurídico, en lo interno y en lo externo, mejor sirve para acallar esa inquietud o para satisfacer las inquietudes populares un Ejecutivo en que tengan representación, elementos de los partidos mayoritarios que cuentan, por ser tales, con un gran respaldo popular y con un gran respaldo parlamentario, que es al que, en primer término, va a acudir el Poder Ejecutivo, cuando necesite tomar las grandes líneas de orientación gubernamental para administrar y para regir los destinos del país.”*⁴⁰

El mismo senador posteriormente señalaba como las reformas constitucionales, para tener permanencia, “*tienen que resultar de pactos*” que realizan los grandes partidos, “*cuando se acercan, cuando venciendo o superando fronteras, no vacilan en hacerse concesiones recíprocas, en bien del país afrontando todos los riesgos, incluso el riesgo de que se les señale graves contradicciones (...)*”⁴¹

En la misma línea de defensa del pacto como demostración de un espíritu nacional que trasciende a los partidos es expresada por el herrerista Echegoyen;

“(...) Una nación es un alma, y por lo tanto, requiere un mínimun de cohesión, una conciencia colectiva esencial y, con ella, la de un destino común, por encima de todas las querellas cotidianas y por duras que ellas sean.

En consecuencia, desde el punto de vista de la civilización política y de tal sentido substancial de la nacionalidad, la confluencia, aún cuando fuera reducida a términos breves o precarios, de partidos que tienen sus líneas de combate constantemente enfrentadas, desde hace largos años, lejos de significar una claudicación, constituye la prueba de que permanece vivo y actuante ese sentimiento colectivo indispensable para la realidad de nuestra misión como sociedad política (...)

⁴²

Eduardo Víctor Haedo, realiza en su intervención un largo recorrido por la historia del país, señalando los momentos de acuerdo entre los dos grandes partidos, en una visión casi lineal, donde diversas generaciones, van superando sus diferencias y

³⁸ Intervención del Senador Eduardo Víctor Haedo, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 104.

³⁹ Intervención del Senador Martín Echegoyen, DSCS, Tomo 197, Año 1951, Montevideo, Imprenta Nacional, p. 98.

⁴⁰ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p.90.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, 97-98.

estableciendo acuerdos que fundan la nación. La reforma de 1942 interrumpe “*esa marcha progresiva hacia soluciones que interpretan la realidad nacional*”⁴³

La situación interna y externa que opera como amenaza, obligaría a los partidos a “*superar nuestras pasiones y nuestros propios intereses y con el sentido natural de modestia, admitir que cada uno de nosotros, librados exclusivamente a los designios de la pasión y del interés no puede afrontar con acierto el estudio y la solución de tan graves cuestiones. Es indispensable, entonces, que los dos partidos, cada cual con su carácter y su fisonomía propia, sin despersonalizarse ni desfigurarse, entiendan en común, en el órgano de gobierno ejecutivo de la nación, que debe orientar la marcha del país y abordar problemas superiores a los tradicionalismos y a los atavismos lógicos de los intereses políticos.*”⁴⁴

Entre las miradas críticas al pacto constitucional se señalan los perjuicios de un pacto entre los sectores mayoritarios de ambos partidos que excluye a las minorías presentes en los mismos. Así el senador colorado Héctor Correa señala como;

“(…)Fruto de un pacto exclusivista y peligroso se forma un sistema institucional, que solo permite alcanzar el ejercicio de la función de Gobierno y de Administración Nacional, a dos grupos políticos –los pactantes- en cuyo único beneficio, se distribuirán y adjudicarán cargos de gobierno extendiéndose se influencia directriz, en forma totalitaria, hacia la administración comercial e industrial del Estado representada por los entes autónomos y los servicios descentralizados”⁴⁵.

También desde el nacionalismo independiente, el senador Gustavo Gallinal cuestionaba aspectos del proyecto, destacando la conveniencia del pacto entre las grandes fuerzas populares, pero destacando como “(…) también es bueno y justo que intervengan y sean escuchadas las minorías, porque las que hoy son minorías, mañana en el juego normal de la democracia, pueden ser mayorías, y aunque nunca lleguen a serlo, representan y encarnan intereses respetables, son voces que parten de zonas diversas de la opinión pública y de la democracia nacional, que tienen derecho a ser escuchadas y ser valoradas dándose satisfacción a sus razonables reclamos (...)”⁴⁶

6.6.Miradas sobre la sociedad civil

Como hemos señalado con anterioridad los discursos que justifican la reforma y destacan el acuerdo entre las elites políticas coinciden en destacar transformaciones en

⁴³ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p.104.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p.22

⁴⁶ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p. 118.

el accionar político de la sociedad civil, especialmente al interior de las organizaciones sindicales.

Las transformaciones estructurales que vive la clase obrera uruguaya a partir de los años cuarenta (Porrini; 2004) y la fuerte conflictividad sindical imperante desde finales de la misma década, muy bien estudiada por Hugo Cores (1989), parecería operar como un factor de gran incidencia en los debates y las decisiones de las elites políticas. Consideramos que los grandes partidos históricos, comienzan a percibir las dificultades del tradicionalismo para continuar encuadrando en un marco pluralista a la sociedad civil.

En esa línea la sociedad civil organizada pasa ser vista como una amenaza que invade el espacio de las elites políticas, en general se sugiere la manipulación de actores externos que operan en el sentido de desligar a la sociedad de los partidos.

Así por ejemplo, en la intervención del senador colorado Héctor Correa vemos como se materializa esta imagen respecto a los sindicatos;

“(...) Las agremiaciones, siempre expuestas en nuestro medio a las consignas del sindicato, en lugar de llenar sus fines esenciales, lejos de ser gremiales, se están haciendo políticas y van tomando participación activa, adoptando posiciones, la mayoría de las veces inconvenientes para la solución, adecuada de sus problemas”⁴⁷

Otro sector que comenzaba a tomar un protagonismo progresivamente autónomo era el de los estudiantes universitarios que reclamaban la autonomía y el cogobierno. La reforma abría el camino para su obtención por medio de la ley. Desde filas batllistas, el senador González Conzi marcaba la tensión entre políticos y organizaciones sociales;

“(...) No permitiremos a nadie, pues, partidos, grupos sociales u hombres el derecho exclusivo de agitar la bandera de la autonomía universitaria y de la democratización de la enseñanza pública. A nadie le negamos el derecho de hacerlo. Pero afirmamos que si se estableciera un orden de méritos en cuanto a ejercicio de ese derecho, nos correspondería a nosotros ocupar el primer rango. Haremos de la Universidad una institución autónoma y libre, pero no independiente. El pueblo la costea y el pueblo debe vigilarla. Queremos una Universidad del pueblo, para el pueblo y no para unos pocos. Nadie más responsable que nosotros en cuanto a la marcha de la Universidad, porque ha sido constante el esfuerzo del batllismo en el sentido de elevarla, a fin de que realice con eficacia sus honrosos fines culturales, sociales y políticos.”⁴⁸

Chouy Terra, senador colorado y opositor al proyecto dejaba traslucir en su discurso esa tensión entre política y sociedad e interpretaba la propuesta reformista como una alternativa para enfrentar a esa sociedad civil crecientemente movilizadada;

⁴⁷ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p.24

⁴⁸ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p.111

“(...)Yo me pregunto, si en el fondo no se buscará el Colegiado para tomar medidas respecto de ciertas situaciones, ante las cuales el gobierno actual demuestra una evidente debilidad (...)”

Todas las situaciones presentes, señor Senador. ¿O es que acaso el señor Senador cree que no se debe pura y exclusivamente al gobierno que tenemos estos estallidos huelguísticos, la tensión de los movimientos obreros, sin que se atine absolutamente a nada (...)”⁴⁹

7- Algunas valoraciones finales

Pese a tratarse de un proyecto en marcha consideramos que es posible avanzar algunas valoraciones sobre el primer tramo del trabajo a partir del material relevado:

1- Existe entre los representantes partidarios una desigual percepción de la situación del país en el momento en que se debate la Reforma Constitucional. Los “discursos de la crisis” conviven con planteos que destacan la excepcionalidad de la situación uruguaya.

2- La centralidad de los partidos en la concepción ciudadana de las elites políticas liberales. Conservadores y reformistas conciben la vía partidaria como la única válida para la participación política de los ciudadanos.

3- Con respecto a los enemigos de la democracia, podemos apreciar la temprana irrupción del anticomunismo en el discurso de las elites liberales. Pensemos que todavía está lejos el triunfo de la revolución cubana, que el Partido Comunista de Uruguay tiene un peso reducido, etc. Sin embargo, el discurso de los actores está constantemente salpicado de referencias al comunismo como amenaza de la democracia.

4- Todavía no aparece de manera reiterada en los discursos la tensión entre la extensión de las libertades democráticas y la demanda de autoridad. Dichas tensiones serán más evidentes a partir de la década del sesenta. Aún las elites liberales se consideran capaces de alcanzar “el justo medio”.

5- Se aprecia en los discursos las dificultades de los partidos liberales para encuadrar a la sociedad civil, en especial a la clase obrera.

6- La concepción compartida (incluso por algunos detractores del proyecto) respecto a la necesidad del pacto entre las elites para sostener el sistema político y enfrentar los desafíos de la crisis económica y de la sociedad civil.

8- Bibliografía

⁴⁹ DSCS, Tomo 197, Año 1951, Imprenta Nacional, p.122

- ALONSO, Rosa y DEMASI, Carlos (1986), *Uruguay 1958-1968: crisis y estancamiento*, Montevideo, EBO.
- BARRÁN, José Pedro (2004), *Los conservadores uruguayos (1870- 1933)*, Montevideo, EBO.
- BOBBIO, Norberto, (1991), *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- BROQUETAS, Magdalena, (2008). “Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965-1985”, en: VVAA, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890 -2005)*, Montevideo, EBO, pp.163- 210.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José, (1994) *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*, Montevideo, Fin de Siglo.
- CORES, Hugo (1989), *La lucha de los gremios solidarios (1947-1952)*, Montevideo, Editorial Compañero –EBO.
- D’ELÍA, Germán, (1982), *El Uruguay Neo – Batllista 1946 -1958*, Montevideo, EBO.
- DE ARMAS, GUSTAVO, 1999, “La inscripción pluralista del liberalismo en la construcción de la poliarquía uruguaya. Breve análisis de la composición liberal – conservadora del pensamiento de Luis Alberto de Herrera”. En *Cuadernos del Claeh* 83-84, Montevideo, pp. 125-146.
- GARRETÓN, Manuel, et.al. (2004) “*América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago de Chile, Editorial LOM.
- HELD, David (1991) *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza,
- MACPERSON, C.P. (2003), *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid.
- NAHUM, Benjamin; COCHI, Juan; FREGA, Ana y TROCHÓN, Yvette (1998), *Crisis política y recuperación económica*, Montevideo, La República –EBO.
- PANIZZA, Francisco (1990), *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*, Montevideo, EBO.
- PORRINI, Rodolfo (2005), *La nueva clase obrera uruguaya (1940-1950)*, Montevideo, Universidad de la República. FHCE.
- RICO, Álvaro, (1988) *1968: el liberalismo conservador*, Montevideo, EBO.
- RICO, Álvaro (2000), “De cómo degeneran las democracias y de la justificación del orden político en las democracias posdictaduras- globalizadas (Notas sobre la experiencia uruguaya reciente)”, en: Rico, A. (Comp.) *Filosofía latinoamericana, globalización y democracia*, Montevideo, FHCE – Nordan, pp. 235-251.

RICO, Álvaro, (2005), *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura*, Montevideo, Trilce.

RUIZ, Esther, (2007). “El Uruguay próspero y su crisis. 1946-1964”. en: VVAA, *“Historia del Uruguay en el siglo XX (1890 -2005)”*, Montevideo, EBO, pp.123- 162.

SALA, Lucía (2000), “Repensar la democracia”, en: Rico, A. (Comp.) *Filosofía latinoamericana, globalización y democracia*, Montevideo, FHCE – Nordan, pp, 177 -214.

SARTORI, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid.

ZUBILLAGA, Carlos (1991), “Los Partidos Políticos ante la Crisis (1958 – 1983)”, en; VVAA, *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, ClaeH- Banda Oriental, Mdeo. Págs. 41 a 113.

