

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Ampliación pactada y trayectoria garantida:
la extensión del sufragio en el Uruguay de 1915**

Camila Zeballos Lereté

Tutor: Federico Traversa

Índice

Introducción.....	3
1.La extensión del sufragio en las democracias contemporáneas.....	5
1.1 Explicaciones sobre la expansión del sufragio.....	8
2.Categorías analíticas.....	11
2.1 Garantía y conquista: categorías ordenadoras del debate.....	11
2.2 Inocuidad y amenaza: categorías ordenadoras del debate.....	11
2.3 Categorías combinadas.....	14
3.La Propiedad Privada, clases poseedoras y la ampliación del sufragio.....	16
3.1 La concepción uruguaya de propiedad privada, las condiciones para su conceptualización y la noción de “clases conservadoras”	20
3.2 La noción de clases conservadoras uruguayas.....	22
4.El reformismo batllista y la integración partidocrática	24
5.La ampliación del sufragio en Uruguay	31
6.La ampliación del sufragio en clave partidocrática amortiguadora.....	35
6. 1 Los debates parlamentarios: la ampliación pactada y la trayectoria garantida.....	37
7.Conclusiones.....	44
Bibliografía.....	47

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 de esta monografía será 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* (explicado en el apartado 2.3). 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 hiperintegración 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.

La monografía se estructura en siete capítulos. En el primero se analiza la extensión del sufragio en las democracias contemporáneas y las respectivas explicaciones teóricas que se han dado al respecto. En el segundo, el interés se concentra en la presentación, sistematización y explicación de las categorías analíticas a partir de las cuales se analizará el caso uruguayo. Por su parte, en el tercer capítulo, se estudia la relación entre la propiedad privada, las clases poseedoras y las expectativas ante la expansión del sufragio. A partir del cuarto capítulo la observación se detiene en el caso uruguayo. En éste se explicita la concepción uruguaya de propiedad privada, las condiciones para su conceptualización y la noción de “clases conservadoras”, al tiempo que en el quinto se repasan las reformas políticas, económicas y sociales llevadas a cabo por el batllismo tensionándolas con la noción de partidocracia e hiperintegración. En el sexto capítulo, la atención se concentra en la coyuntura legislativa de 1915 y se repasan las intervenciones de los parlamentarios a la hora de debatir sobre la universalización del sufragio masculino. Finalmente, en el séptimo capítulo se presentan las principales conclusiones de esta monografía.

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 inglesa¹- entiende por ciudadanía política el “*derecho a participar en el*

¹ 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*

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 XX². La siguiente cita de Marshall es absolutamente clara respecto de las características que tuvieron los derechos políticos durante los primeros años de su gestación y posterior generalización:

“(…) al principio, no consistió en crear nuevos derechos para enriquecer un estatus del que ya disfrutaban todos, sino en garantizar los antiguos derechos a nuevos sectores de la población. Durante el siglo XVIII los derechos políticos eran defectuosos, no en el contenido, sino en la distribución (...) El sufragio seguía siendo un monopolio de grupo, pero había dado los primeros pasos para hacerse compatible con las ideas del capitalismo decimonónico (...) en el siglo XIX, la ciudadanía en forma de derechos civiles era universal, el sufragio político no formaba parte de los derechos de ciudadanía, puesto que era privilegio de una reducida clase económica (...)” (1992: 30).

De la cita se desprende un aspecto crucial, y es la idea que la democracia –cristalizada en la ampliación de la ciudadanía política- podría poner en riesgo la estabilidad y legitimidad del capitalismo. En esta misma línea, la extendida visión de que la ampliación del sufragio se adaptó, o mejor se hizo compatible al capitalismo, a través de la sola habilitación a sufragar a aquellos grupos con intereses homogéneos y proclives a la mantención de la situación económica actual, muestra la injerencia de los aspectos económicos en una instancia tan relevante como lo es la ampliación y participación de la ciudadanía.

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

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).

² 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).

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 que es y lo que no es democracia, se destacan dos³. 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.

³ 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 Mill⁴. 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.

“La clásica explicación sobre la extensión del sufragio fue ofrecida por Earl Grey: “reformar para preservar”. Esta fue retomada por Bendix y Rokkan (1962: 30), quienes observaron que tras la Revolución Francesa, muchos países europeos habían comenzado a sufrir un proceso de agitación popular exigiendo la extensión de los derechos políticos. Un patrón de resistencia a esta agitación por parte de los sectores privilegiados fue la redefinición –en clave de extensión- de los derechos políticos” (Traducción propia en base a Przeworski 2009:3).

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

⁴ 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.

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:

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 Acemoglu 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.

“¿Por qué la elite decide extender el sufragio? Nuestra respuesta es que la elite se vio obligada a extenderlo debido a la amenaza de la revolución. En este sentido, la ampliación del sufragio actuó como prevención al malestar social. En contraste con lo que efectivamente ocurre con la democratización, la promesa de la élite de redistribución en el futuro, manteniendo al mismo tiempo el poder político, no habría sido creída” (Traducción propia en base a Acemoglu y Robinson 2000: 1167).

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 sufragio⁵. 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.

⁵ 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.

2. Categorías analíticas

En esta sección se presentan y desarrollan las categorías analíticas a partir de las cuales se analizará el proceso transitado por Uruguay. Cada una de éstas, servirán de ordenadores capaces de sistematizar y problematizar las diferentes trayectorias de ampliación del sufragio observadas. En la sección 2.1 se retoman y explican las categorías planteadas por Przeworski (2009), *garantía* y *conquista*, mientras que en la sección 2.2 se presentan y analizan las categorías utilizadas por Colomer (2001), *inocuidad* y *riesgo*. Seguidamente, en la sección 2.3 se combinan estas cuatro categorías y se trazan cuatro posibles rutas ampliatorias.

2.1 *Garantía y conquista: categorías ordenadoras del debate*

En términos generales la instancia de la ampliación del sufragio (o “democratización” para el caso de Collier 1999, y Acemoglu y Robinson 2000) se ha estudiado, descrito y explicado ya sea como un proceso dirigido por la elite poseedora de derechos –“proceso desde arriba” (Collier 1999)-, o bien como un triunfo de “los de abajo”, es decir de los sectores desposeídos de derecho mediante mecanismos como la revolución.

En tal sentido, con la intención de organizar las diferentes visiones y teorías sobre la ampliación del sufragio, Przeworski (2009) concluye que las explicaciones vertidas sobre la temática pueden seguir dos líneas explicativas claras. Por un lado, las que consideran que la ampliación ocurre como respuesta a las posibles revueltas -amenazas- de las masas desposeídas, y por otro lado, están las concesiones de derecho que hace la elite voluntariamente, generadas por su propio interés, -ya sea porque tienen que prepararse para la guerra o porque quieren obtener el apoyo electoral de una determinada política económica-. En otras palabras, en el primer modelo el derecho es conquistado por la masa (los de abajo), mientras que en el segundo es garantizado por la elite (los de arriba).

Los modelos de ampliación del sufragio propuestos por Pzeworski, *conquista* o *garantía*, se convertirán en dos de las cuatro categorías analíticas que se utilizarán para comprender la estrategia predominante escogida por Uruguay

2.2 *Inocuidad y amenaza: categorías ordenadoras del debate*

Existe otro grupo de elaboraciones teóricas que hacen referencia a las consecuencias esperables de habilitar la entrada a nuevos electores. En este caso, las teorizaciones pueden agruparse en dos grandes categorías denominadas *inocuidad* y *amenaza*.

En el primero de los casos, la categoría *inocuidad* contiene al conjunto de argumentos que reflexionan a partir de la debilidad de las preferencias desarrolladas por las personas subalternas. Es decir, este grupo de personas –en su mayoría dirigidas o dependientes–, no tiene grandes probabilidades de desarrollar preferencias políticas diferenciadas, lo que las convierte en un grupo poco peligroso. “*Cabe así considerar que los niños, los jóvenes, las mujeres, los criados, los siervos y los esclavos se juegan lo mismo en la sociedad que sus padres, esposos, jefes o dueños con derecho a voto*” (Colomer 2001: 47)⁶.

James Mill (1773-1836) fue un gran representante de esta postura ya que era partidario de ampliar el margen del sufragio masculino y no consideraba problemático ampliar el derecho a otras capas de la sociedad. Su razonamiento se concentraba en que los intereses de unos pueden estar “indiscutiblemente contenidos” en los de otro grupo –es claro el ejemplo de los intereses de los niños y los jóvenes incluidos en el de su padre–. Sin embargo, los argumentos de Mill fueron altamente complejos y hasta en ocasiones contradictorios ya que en varios de sus escritos se observan marchas y contramarchas al respecto (Vallespín 1995).

En suma, dentro de esta categoría se incluirían aquellos argumentos que no observan problemática la llegada de nuevos contingentes de votantes, aunque hay variaciones entre los discursos, de acuerdo a diferentes circunstancias y condiciones previstas para el ingreso de nuevos ciudadanos, el sentido es compartido.

La categoría *amenaza* organiza los argumentos que consideran a los nuevos votantes como peligrosos. “*Esto sucede cuando los potenciales nuevos votantes comparten alguna preferencia común muy compacta que se opone a la norma prevaleciente, especialmente con respecto a la propiedad o las costumbres morales*” (Colomer 2001: 49)⁷. En consecuencia, una nueva mayoría que entra al electorado puede cambiar la elección social de un modo radical a costa de los ganadores anteriores.

En tempranos episodios modernos de ampliación de los derechos de voto esta situación fue prevista, o mejor, temida por los intelectuales de los grupos que podían convertirse en perdedores en el futuro. Este fue el caso del británico liberal moderado Thomas B. Macaulay (1800- 1859),

⁶ Sin embargo el mismo argumento de inocuidad fue utilizado por movimientos feministas que defendían el derecho a voto de las mujeres, Lydia E. Becker sostenía que “*si las opiniones y los intereses de las mujeres son idénticos a los de los hombres no hay ningún peligro en darles los mismos medios de expresarse que se dan a los hombres*” (Colomer 2001: 46).

⁷ En este caso vale una salvedad, ya que aunque se compartan preferencias no necesariamente puede traducirse en la concreción de acción colectiva.

defensor de la reforma electoral limitada de 1832, quien reflejaba el temor muy extendido de que una reforma radical de los derechos de voto erosionaría la seguridad de la propiedad privada. Como muchos otros miembros del electorado existente en aquel momento, sospechaba que con el sufragio universal habría una mayoría numérica de pobres que gobernaría y que esta mayoría, siguiendo sus intereses inmediatos, intentaría expropiar a la minoría rica.

Básicamente, este tipo de argumentos estaba basado en un cálculo de economía política. En este sentido, se afirmó que en una sociedad no organizada en clases sociales y con grandes oportunidades de riqueza -como la de Estados Unidos- no sería peligrosa la entrada de nuevos contingentes. En cambio, en sociedades altamente desiguales, la entrada de nuevos votantes –en su mayoría pobres- sería visto como amenazante al orden social y político ya existente. De acuerdo a este tipo de discursos, la propiedad privada era la base de todas las civilizaciones, ampliar el sufragio implicaba directamente su fin y el ocaso de la sociedad capitalista (Polanyi 1989).

A partir del posicionamiento y de las apreciaciones de los personajes citados, podría especularse con dos posibles reflexiones adelantadas por Marx:

- a) Que los más pobres usarían el sufragio para producir igualdad económica destruyendo los cimientos de la sociedad capitalista o,
- b) que los ricos se verán obligados a suprimir la democracia y los derechos políticos de los más pobres para evitar ser despojados de sus recursos económicos (Marx 1952).

Considerando esas dos reflexiones y ateniéndose al tipo de argumentaciones que privilegiaron la amenaza, surgieron diferentes instancias institucionales “protectoras” del sistema capitalista. En Estados Unidos, la Constitución colocó a la propiedad privada bajo *“la más poderosa protección que cabe imaginar y creó la única sociedad de mercado del mundo legalmente fundada”* (Polanyi 1989: 317). Por su parte, el caso de la Constitución Inglesa, podría resumirse en la intención de *“negar a la clase obrera el derecho de voto (...) ya que no existió un solo militante liberal que se abstuviese de manifestar su firme convicción de que la democracia del pueblo ponía al capitalismo en peligro”* (1989: 317, 318).

En síntesis, aquellos discursos agrupados bajo la categoría de “amenaza” observan el aumento de la participación de los pobres como una intimidación a la propiedad privada y al modelo capitalista. Detrás de estos argumentos, está el hecho de que la democracia solamente tendría lugar en sociedades homogéneas, y cuando la división social del trabajo (desigualdad social) aparezca y se generalice, la viabilidad de la democracia se verá coartada⁸.

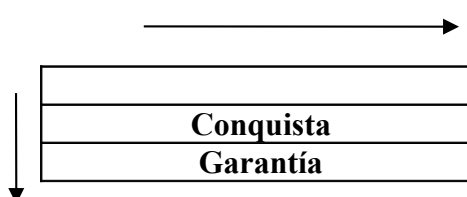
⁸ *“Las preocupaciones por los efectos de la democracia no han sido exactamente las mismas desde la antigüedad que en épocas contemporáneas. Aunque en general, y ya desde Platón, ha predominado un temor a los desequilibrios que podrían generar las mayorías legislando y gobernando (...) Como solución, aquellos defensores de la democracia han*

2.3 Categorías combinadas

Como fue adelantado anteriormente, todos los autores trabajados analizan, de manera más o menos directa, el conflicto de la democracia y el capitalismo. Todos se preguntan, con diversos matices, si la ampliación del sufragio implicaría un problema redistributivo de la propiedad. La clásica tensión, o incompatibilidad, entre democracia y capitalismo puede analizarse mediante la combinación de las cuatro categorías explicitadas: la *conquista*, la *garantía*, *inocuidad* y la *amenaza*.

A través de ellas se intentará agrupar las posiciones de aquellos actores políticos relevantes que estuvieron en el momento de ampliar el sufragio en Uruguay. Al mismo tiempo, las diferentes combinaciones entre ellas permitirán distinguir cuatro trayectorias expansionistas. Llegado a este punto, vale una importante apreciación, la situación originaria de expansión del sufragio condiciona fuertemente el devenir de los recorridos institucionales posteriores. El peso de la instancia inicial marca fuertemente el futuro de la trayectoria (North 1990, Pierson 2000, Page 2006).

Cuadro 1. Combinación de categorías: 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

imaginado dos “salidas de equilibrio” muy diferentes (...) Una primera solución de equilibrio democrático es propia de las pequeñas comunidades. En ellas, para que la participación de la mayoría no sea peligrosa se ha buscado que no existía tal mayoría (...) si todos somos muy parecidos, no habrá mayoría ni minoría, habrá un “todos” (...). Las decisiones políticas llegaran entonces en un marco de amplia, igualitaria e intensa participación; y se alcanzarán por lo general por consenso. Pero este consenso requiere de una extrema homogeneidad, que parece incompatible con el cambio social y la transformación (...) La segunda solución de equilibrio es propia de las grandes sociedades modernas, que se encuentran en permanente transformación. Aquí existe diversidad, sin embargo el conflicto y la fricción social pueden llegar a reducirse justamente gracias a la notable heterogeneidad y dinamismo. Si la sociedad es lo suficientemente diversa y plural se podrá reconocer a cada individuo una diversidad de condiciones y atributos diferentes (...)” (Traversa 2011: 36).

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-.

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 Grey⁹ 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.

3. 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

⁹ “*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 universalización¹⁰. 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.

“La prevalencia de regímenes censitarios durante el siglo XIX fue evidente. De los países o territorios que tenían algún tipo de sufragio, los requisitos de propiedad, ingresos, o de alfabetización fueron muy frecuentes todavía en torno a 1900 y más frecuentes, aún, que el sufragio universal masculino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial ”” (Przeworski 2009: 12).

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, edad¹¹). Cada uno de estos

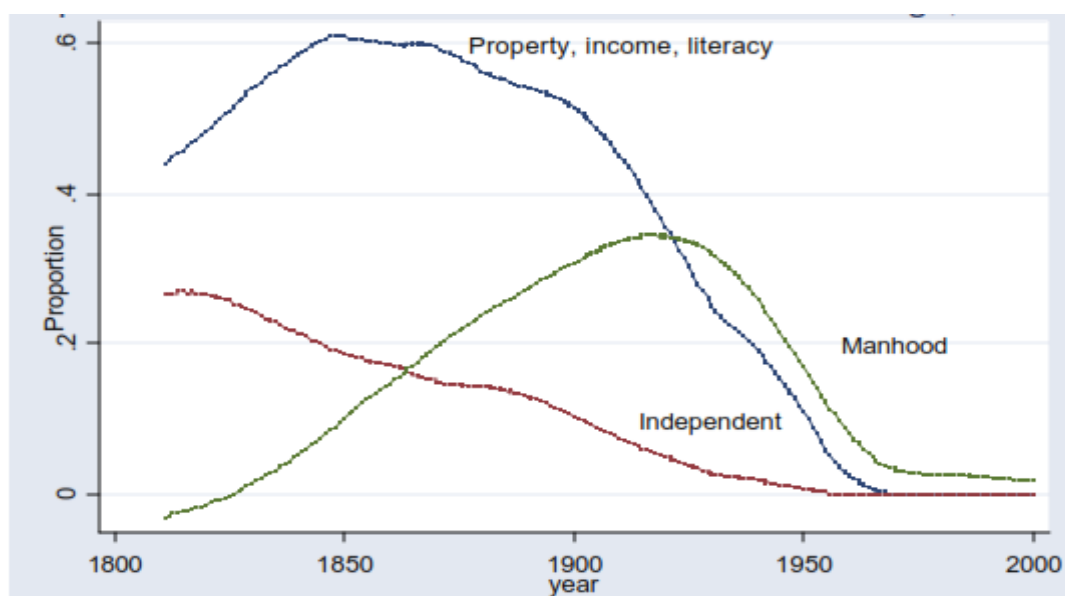
¹⁰ Es imprescindible aclarar que solo remitiremos el análisis a la ampliación de la ciudadanía masculina. En ese caso el concepto de “universalización” debe ser relativizado.

¹¹ 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).*

requisitos aumenta o desciende 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.

Como es claramente visible en el Gráfico 1 los requisitos censitarios más utilizados por los países fueron la propiedad, la existencia de ingreso y la alfabetización. Sin embargo, a partir del siglo XX la generalización de estos dos cae estrepitosamente, y la exigencia estrella pasa a ser el sexo (hombre). Mientras que la independencia siempre fue inferior a la propiedad, el ingreso y la alfabetización mantiene su tendencia decreciente hasta los 2000.

Gráfico 1. Proporción de países con diferentes requisitos censitarios al sufragio 1810-2000



Fuente: Tomado de Przeworski 2009: 71

La categoría “Manhood” hace referencia al sexo. De acuerdo a este criterio solo los hombres tendrían derecho a votar. Por su parte la categoría “Independent” está sujeta a aquellos requisitos que valoran la soberanía respecto a otro (las mujeres y los niños son el claro ejemplo de seres dependientes de otros). En el caso de los hombres, su independencia estaba dada por no estar sojuzgado a un trabajo asalariado.

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”¹² (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 poseedoras¹³. Sin embargo, la primera Constitución de Uruguay (1830)¹⁴ 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, 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,

¹² 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.

¹³ 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).

¹⁴ 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).

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 ciudadanía¹⁵.

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.

3.1 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 ecuación de *pradera, frontera, puerto*¹⁶, el territorio de la Banda Oriental adquirió valor, mas, la ausencia de interés inicial de la Corona provocó una débil implantación oligárquica¹⁷. Justamente

¹⁵ 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).

¹⁶ Abadie, Bruchera, Melogno, 1966.

¹⁷ 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*

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 Latorre¹⁸ 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 otros términos, durante este período el Estado orientó todos sus mecanismos¹⁹ –renovados- para garantizar el proceso de acumulación capitalista

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 patriciado haya tenido que cumplir urgidas tareas militares, políticas, administrativas, diplomáticas o periodísticas (...)” (Real de Azúa 15:1981)

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

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*²⁰. Simultáneamente se iba procesando el posicionamiento de la Asociación Rural del Uruguay²¹ (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 Ordoñana²² 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 XX²³.

3.2 La noción de clases conservadoras uruguayas

Las clases conservadores uruguayas, así autoproclamadas –y por esta razón fácil de ser caracterizadas (Barrán, Nahum 1990; Nahum 2011)- nucleaban a los latifundistas, banqueros, grandes comerciantes e industriales, gerentes y abogados de las compañías extranjeras radicadas en el país²⁴. Se organizaron en fuertes gremios como la ARU, previamente mencionada, pero también

²⁰ 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).

²¹ 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).

²² *“(…) 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)

²³ 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)

crearon otros como la Federación Rural, las Cámaras de Comercio, Industrias, y Mercantil del Productos del País.

Para las clases conservadoras el gobierno ideal era el que garantizaba mejor la propiedad, la vida y la libertad individual, -mas no necesariamente acotados a los principios del estado de derecho democrático- al tiempo que los “políticos” permitieran “trabajar en paz”, dirimiendo sus querellas mediante el pacto o el sufragio pero no la revolución (Barrán, Nahum 1990). Los sectores integrantes de estas clases, que si bien mantenían puntos de contactos no se constituían en un todo homogéneo²⁵, generalmente se mantenían al margen de la política corriente y solo cambiaban de actitud cuando sus intereses concretos se veían amenazados.

Este comportamiento aparentemente indiferente del poder económico hacia el sistema político se conjugó con la hegemonía e identificación con el poder estatal que el Partido Colorado había comenzado a trazar desde mediados del siglo XIX²⁶. Esta dialéctica permitió identificar, primero como hipótesis y luego como factor de larga duración en nuestra historia, a la relativa autonomía del poder político. La siguiente cita de Barrán y Nahum transmite el concepto de dicha noción:

“(…) el sistema político uruguayo no representaba a las clases conservadoras, lo cual no quiere decir que representara a los sectores medios, los inmigrantes o las clases populares. El sistema político solo se representaba a sí mismo (...) por su puesto que el Estado no puede desligarse totalmente de los sectores hegemónicos aunque suele suceder que en ciertos períodos y bajo ciertas condiciones se independiza de ellos” (1990: 239- 253).

Si las clases conservadoras no se entrometerían en el juego político mientras el gobierno no juzgara al orden social y económico ya establecido, el verdadero problema, al decir de Barrán y Nahum, radicaba en establecer líneas divisorias claras, entre la “reforma” -de las estructuras

²⁴ Su posición de privilegio los obligaba a conservar su estatus, dentro de una sociedad que debía cambiar lo menos posible para mantenerlas. “*El Siglo*”, principal periódico de la época, se tituló durante muchos años “*órgano de las clases conservadoras*”, y naturalmente no había ningún tono peyorativo en su afirmación (...)” (Nahum 2011: 65).

²⁵ Existían antagonismos entre ellos, “*pero los lazos que los unían –su status, el goce de la propiedad- eran sentidos muy fuertemente, sobre todo en periodos críticos, y las querellas se olvidaban*” (Barrán, Nahum 1990: 225). “*El sector rural de la clase alta estaba constituido por unas 1300 familias, el 2% del total de la sociedad ganadera, que poseían algo más del 40% del suelo*” (Barrán, Nahum 1990: 226). Gran parte de los componentes del alto comercio, la banca y la industria eran extranjeros (entre el 80% y el 100% de acuerdo a las cifras manejadas por Barrán y Nahum 1990) sin embargo, en el medio rural, el peso demográfico de los extranjeros no era tan elevado pero era fuerte.

²⁶ Durante las últimas década del siglo XIX y las primeras del siglo XX, el Partido Colorado fue conformando un “*elenco político profesional estable*” (Barrán, Nahum 1990) “*que a la cabeza de un estado consolidado y en expansión operó exhibiendo un importante grado de autonomía política respecto a los sectores económicamente dominantes*” (Yaffe 2009: 12).

políticas, económicas y sociales- y la “revolución”. Sin embargo, estos grupos eran rápidamente proclives *“a colocar el límite del no va mas muy cerca del límite de lo existente”* (1990: 301).

Los primeros años del siglo XX significaron un importante desafío para las clases conservadoras uruguayas. La irrupción de José Batlle y Ordoñez y del batllismo en escena alteró su tranquilidad a través de una serie de reformas económicas, políticas, sociales que serán analizadas en el siguiente apartado.

Durante estas décadas, el Partido Nacional, tradicionalmente vinculado al interior del país, comenzó a proyectarse como un actor con vínculos estratégicamente establecidos con las clases conservadoras de la capital del país. Esto le permitió posicionarse como un actor trascendente en el proceso de politización –en clave electoral- de la ciudadanía uruguaya. Sus permanentes reclamos de participación y representación proporcional, nacidos de la necesidad de formar parte del gobierno y de ser tomado en cuenta por la élite política, lo colocan como uno de los actores protagonista en este proceso de concreción de la trayectoria pactada.

En lo que sigue, se atenderán las reformas del batllismo, particularmente el estímulo a la politización de la sociedad y el juego político partidario que mantuvo con el Partido Nacional.

4. 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”.
(Barran, 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 conservadores²⁷- 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*

²⁷ 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 accionas 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.

violencia revolucionaria y a la vez la defensa de los derechos individuales” (Barrán, Nahum 1981: 14).

Gran parte de la literatura abocada a estudiar este período (Barrán, Nahum 1983, 1990; Nahum 1971, 2011; Caetano 1992; 2011, Caetano, Rilla 1994; Panizza 1990, Castellano Christy 1996; Vagner 1992, Lindal 1971) coincide en resaltar el carácter de “adelantado” del proyecto batllista, mas también se citan sus *frenos* y medias tintas. El clásico libro de Carlos Real de Azua, *Tres décadas de batllismo: el impulso y su freno* (1963), es un claro ejemplo de este último tipo de trabajos dedicados al análisis del primer batllismo, que ponderan sus juegos y presiones internas.

Antes de comenzar el itinerario de las reformas impulsadas por el batllismo, vale realizar una importante aclaración. Batlle y el batllismo negaron la lucha de clases²⁸, en su lugar bregaron por un Estado árbitro y componedor de las disputas que el progreso económico podría generar (Nahum 2011). En este sentido, negar la lucha de clases y colocar al Estado en un rol protagónico (en la amortiguación de los excesos del sistema capitalista) permite concluir que el batllismo no fue, bajo ningún concepto, un movimiento revolucionario o cuestionador del orden social impuesto por el capitalismo. Es por ello que admitimos la distinción aplicada por Barrán y Nahum de que el batllismo fue reformador y no revolucionario, ya que para este movimiento “*la lucha de clases era un hecho que podía ser eliminado sin modificar el supuesto de la propiedad privada de los medios de producción*” (1981:42). En este sentido, el batllismo ponía distancia del socialismo, y tranquilizaba a las clases conservadoras, convirtiéndose en un reformismo amortiguador del conflicto social. Someramente, nombraremos algunos de los campos de las reformas.

El primero de ellos tiene que ver con las transformaciones económicas, que 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 nacional²⁹. 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).

²⁸ El batllismo reformista quiso poner distancia entre él y las ideologías revolucionarias del novecientos, la tesis del materialismo histórico fue públicamente condenada en varios editoriales de “El Día” (Barrán, Nahum 1981: 41). Bajo su perspectiva, en Uruguay no tendría lugar la lucha de clases ya que los conflictos sociales apenas apuntaban producto de su juventud, lo que implicaba otorgarle a la vida política un tono violento y la identificación de un solo partido político con una sola clase social (Nahum 2011: 25).

²⁹ 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).

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– sino trabajar desde el convencimiento, una de las tantas herramientas amortiguadoras utilizadas por el batllismo, ya que el interés privado era considerado como legítimo³⁰.

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).

³⁰ *“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).

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 estructurales³¹.

Este primer conjunto de reformas dirigidas al plano económico del país, encontraron sus principales detractores en las clases conservadoras³². A pesar de las acaloradas sensaciones y 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 laboral³³, 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 radical³⁴ 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*

³¹ 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).

³² *“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).

³³ 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).

³⁴ 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.

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 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 Colorado³⁵. 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,*

³⁵ 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.

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. En una editorial del diario “La Democracia” se hacía un llamado a las clases conservadoras para que actuaran y se comprometieran con la política partidaria uniéndose a sus filas:

“Sabemos que, para algunos vivir desligados de la política activa es un título a la consideración general. Dentro de ese criterio, la política significa algo así como una antítesis del trabajo... Es de ese criterio que deriva la actitud de un gran grupo de ciudadanos que viven en su país como extranjeros, y que permanecen inmóviles y estériles, al margen de la fecunda agitación en que se elabora la suerte de la nacionalidad... La ley de 8 horas, monopolios, la reforma constitucional presidida por un espíritu deseoso de hacer alardes del avacismo, el triunfo del socialismo en Buenos Aires, toda esa oleada que viene arrolladoramente hacia nosotros, bien puede tener el carácter de un llamado imperioso para los espíritus más dados al descuido de los intereses generales (...)” (Nahum 2011: 68).

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 bipartidista que fue capaz de contener las tendencias conservadoras dentro de los partidos tradicionales (Bucheli 2012)³⁶. 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”*³⁷) 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,

³⁶ *“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 conservadorismo de partido con el de presión extra-partidaria (...)”* (Caetano 1991: 136).

³⁷ (Nahum 2011: 68)

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 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.

5. 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 XX³⁸ (Romeo Pérez 1988) y que esto influyó en el devenir de la trayectoria del régimen político. En ese sentido, citas como la de Daniel Chasquetti 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 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.

5.1 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”

³⁸ 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.

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 ciudadanía³⁹ 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.

Justamente, el rol protagónico de los partidos políticos uruguayos fue sintetizado en la noción de partidocentrismo⁴⁰. 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 Armadas⁴¹), teorizada por Carlos Real de Azúa (1963). En

³⁹ 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).

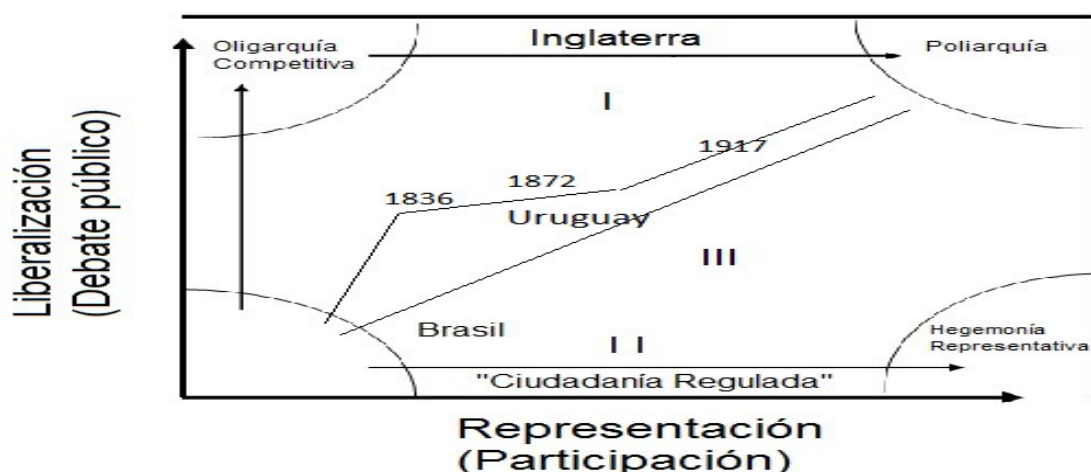
⁴⁰ Esta categoría analítica fue presentada por Romeo Pérez, Gerardo Caetano, José Rilla y en cuaderno del CLAEH. “Creemos que no levantaría dudas ni objeciones, entre participantes y analistas de la vida política oriental, la afirmación de la densidad de nuestra estructura estatal y partidaria. (...)” (1988: 41).

⁴¹ “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

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 escenario⁴², 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).

Cuadro 2. Trayectorias polares y estrategia uruguayaya



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

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).

⁴² “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).

derechos sociales y políticos para amplios sectores de la población se vieron facilitadas por dos factores esenciales: la partidocracia y la hiperintegración 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 Latina⁴³. 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 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 uruguayo 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).

⁴³ *“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 primer 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).

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).

6. 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 (Chasqueti, Buquet 2004).

La activación del proceso de reforma se concretó a fines de 1907 y condicionó la agenda política durante los años siguientes⁴⁴. En el Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de

⁴⁴ 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.

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).

*“¿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 número 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)⁴⁵.

⁴⁵ El subrayado de la autora.

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 proporcional⁴⁶, 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. 1 Los debates parlamentarios: la ampliación pactada y la trayectoria garantida

Para la contrastación empírica de las categorías analíticas con las que se trabaja en esta monografía se relevaron dos instancias temporales distintas para constatar diferencias o similitudes en el 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)⁴⁷.

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

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Es pertinente aclarar que en esta elección el Partido Nacional se abstuvo de participar y el voto seguía siendo público.

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)⁴⁸.

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 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”*)⁴⁹ 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”*)⁵⁰. La necesidad 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**

⁴⁸ El subrayado de la autora.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Ídem.

*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)⁵¹.

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 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).

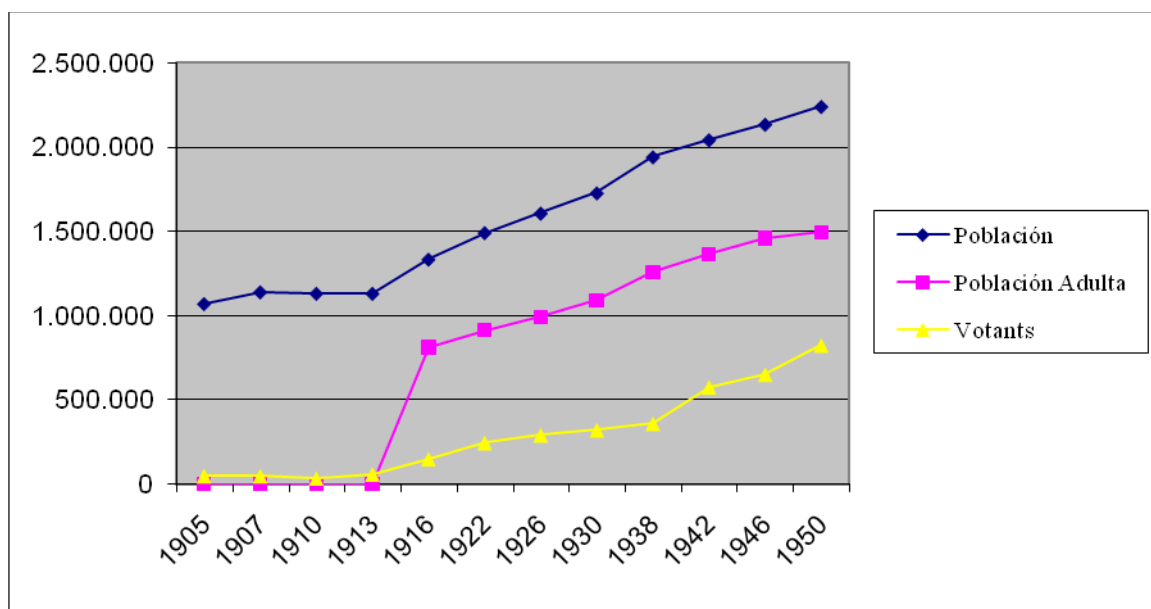
De acuerdo a las categorías previamente propuestas, es posible afirmar que la experiencia vivida por el Uruguay se trató de una instancia marcada por la prevención del conflicto social, en el sentido de “garantido”. La estrategia seguida por el país, privilegió la posición y proactividad de los partidos 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.

A continuación se presentan una serie de gráficos y cuadros que intentan mostrar, de forma clara y precisa, el aumento del número de votantes durante los años analizados. En el gráfico 2 se presenta la evolución del número de votantes a lo largo de cuarenta y cinco años (1905-1950), en

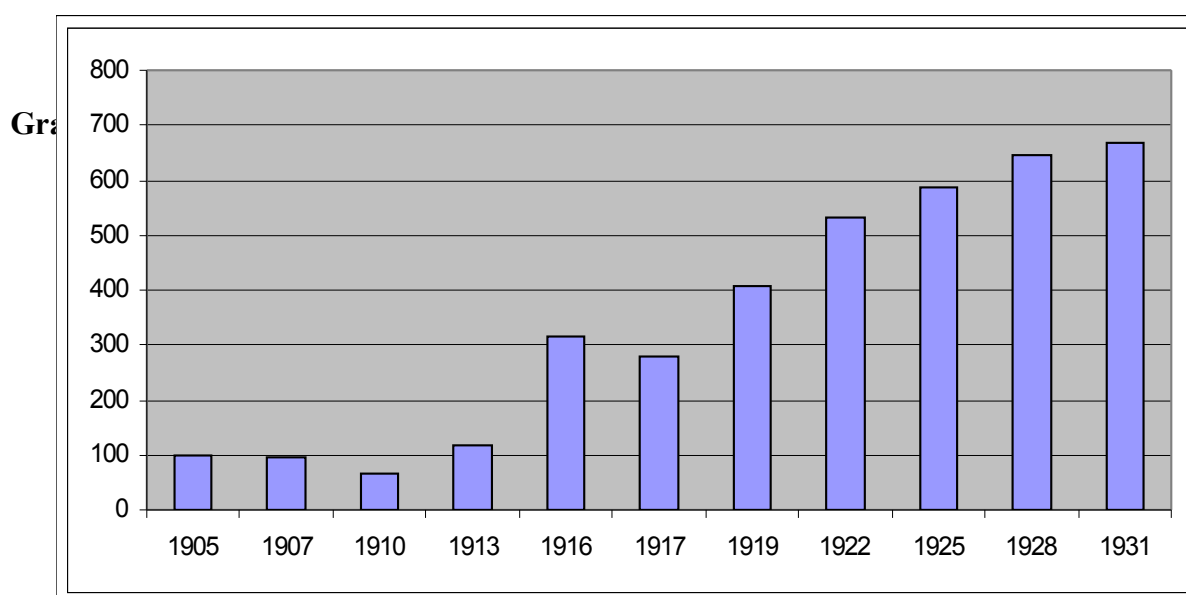
⁵¹ El subrayado de la autora.

relación al total de la población y población adulta. El gráfico 3, por su parte, muestra la evolución del número de votantes en las elecciones de representantes nacionales entre 1905-1931, evidenciando el gran salto en la participación electoral del año 1916 respecto a la de 1913. El cuadro 4, sistematiza la información de las elecciones de representantes, constituyentes, Consejo Nacional de Administración y Presidente y número de votantes entre los años 1905 y 1932. Por último, en el cuadro 5 se exponen los resultados de la elección de la Convención Nacional Constituyente por sectores políticos dentro de los partidos.

Gráfico 2. Evolución del número de votantes entre 1905-1950 en relación al total de la población y población adulta



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Nahum 2007.



Fuente: Caetano 1997: 419

Cuadro 4. Elecciones nacionales

Año	Elección de	Total de votantes
1905	Representantes ^a	46.238
1907	Representantes ^a	44.693
1910	Representantes ^{a b}	31.262
1913	Representantes ^c	54.728
1916	Constituyentes ^c	146.632
1917	Representantes ^a	129.008
1919	Representantes ^c	188.352
1920	Cons. Nac. Adm. ^{c d}	178.777
1922	Pte. República-Cons. Nac. Adm. ^c Representantes ^c	246.324
1925	Cons. Nac. Adm. ^c	241.910
1925	Representantes ^c	271.468
1926	Pte. República ^c Cons. Nac. Adm. ^c	289.131 289.253
1928	Cons. Nac. Adm. ^c Representantes	292.795 299.071
1930	Pte. República ^c Cons. Nac. Adm. ^c	318.760 316.652
1931	Representantes ^c	309.048
1932	Cons. Nac. Adm. ^{c e}	160.625

Fuente: Caetano 1997: 418

^a Voto público.

^b Abstención del Partido Nacional

^c Voto secreto e inscripción obligatoria en el Registro Cívico

^d Acuerdo colorado

^e Abstención del Partido Colorado (General Fructuoso Rivera) y del Partido Nacional (Herrerismo)

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.

Cuadro 5. Resultados electorales del 30 de Julio de 1916 por partidos

Fracción	Votos	Porcentaje
Batllismo	59. 420	40, 52%
Colorados antiolegialistas	16. 048	10, 95%
Partido Nacional	67. 573	46, 08%
Unión Cívica	1.590	1, 09%
Partido Socialista	2.001	1, 36%
Total	146.632	

Fuente: Tomado de Barrán y Nahum; 1983: 25

Los representantes electos fueron 105 nacionalistas, 22 colorados antiolegialistas, 87 batllistas, 2 socialistas y 2 católicos. Los resultados evidenciaron un claro triunfo de los sectores conservadores, lo que se conformó en la gran *paradoja constitutiva* (Caetano, Rilla) de la moderna democracia uruguaya:

“(…) a simple vista, el freno al reformismo fue un producto de su traspie en las urnas; la democracia política del sufragio universal finalmente asegurada en la nueva Constitución, nació junto al imperativo político de la conciliación, de la parsimonia para el cambio social (…) el acto electoral pasó de allí en adelante, cual dato de larga duración, a constituir una pieza clave de la legitimación de cualquier decisión” (1994: 127).

Para Barrán y Nahum, aquel 30 de julio de 1916 tuvo lugar el nacimiento de la democracia política en Uruguay en un triple sentido: *“porque las mayorías pudieron expresarse, porque el comicio demostró poder decidir un gran cambio y porque el gobierno lo aceptó” (1987: 86), pero*

también trasluce un significado social y económicamente conservador, ya que significó la derrota del batllismo y su plan integrador.

La Convención Nacional Constituyente para diversos grupos políticos y, en especial, para el Partido Nacional, significaba la posibilidad de consagrar las garantías del sufragio⁵². Si el tema de la universalización del sufragio masculino fue marginal en las actas de las Cámaras de Senadores y Representantes previo a la promulgación de la ley del 1° de setiembre de 1915, en el relevamiento de las actas de la Convención Nacional Constituyente de 1917 no se encuentra referencia alguna al tópico. Para sorpresa de quien suscribe, las posibles discusiones sobre la temática están completamente ausentes, ni una sola referencia, ni blanca ni colorada. Si bien esto de alguna manera era esperable, ya que el tema parecía haberse saldado dos años antes, la sorpresa radica en que tratándose del momento en que el derecho adquiere estatus constitucional su discusión haya estado totalmente ausente.

Finalmente la Constitución de 1918 –puesta a consideración de la ciudadanía en el plebiscito del 25 de Noviembre de 1917- estableció que el sufragio se ejercía sobre las siguientes bases: la inscripción obligatoria en el Registro Cívico; la prohibición a los funcionarios policiales y militares de toda actividad política salvo el voto; el voto secreto y la representación proporcional integral. En definitiva, esta Constitución fue el resultado del acuerdo partidario en torno a diferentes demandas de carácter institucional⁵³.

Para Chasqueti, la entrada en vigencia de ésta Carta, permitió el advenimiento y posterior institucionalización de la poliarquía en nuestro país, *“al garantizar constitucionalmente la posibilidad de que los ciudadanos, individual o colectivamente, pudieran: a) formular libremente sus preferencias, b) manifestarlas públicamente ante la ciudadanía y el gobierno, y c) recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de esas preferencias”* (2005: 70). Si bien es cierto que algunos de estos requisitos ya estaban presente previo a su promulgación, es a partir de la puesta en práctica de ese texto constitucional que se generan las condiciones para el desarrollo de la democracia (Chasqueti 2005: 70).

El establecimiento de la ciudadanía universal masculina y del voto secreto, forma parte de un proceso que *“irá aportando las garantías del sufragio que culmina con la creación de la Corte Electoral (1924), como organismo máximo de contralor, asentado precisamente en los principios*

⁵² El voto libre debía ser uno de los fundamentales de la reforma, y por tal *“se entendía no solo el conjunto de garantías directas para autonomizar el sufragio de la coacción y de las influencias directrices, sino también el voto secreto y la representación proporcional”* (Gros Espiell 1988: 106).

⁵³ En la Sección II de la Constitución de 1918 -“De la ciudadanía y sus derechos, sus modos de suspensión y perderse”-, se especifica la distinción entre ciudadano legal y natural, las bases sobre las cuales debe ejercerse el derecho al sufragio (inscripción obligatoria y voto secreto), la posibilidad de todo ciudadano a ser electo a un cargo público, y el anuncio del reconocimiento del derecho de voto de la mujer –previa habilitación por dos tercios sobre el total de ambas cámaras-.

que animaban el sistema (participación directa y plural de los partidos, control mutuo y corresponsabilidad política)” (Lanzaro 2004: 111). A partir de allí, las instancias electorales pasarán a ser el vehículo ideal para la disputa política y la fuente privilegiada de la autoridad pública.

En otras palabras, las decisiones institucionales tomadas desde finales del siglo XIX y dentro del primer cuarto del siglo XX establecieron “*saldos fundacionales decisivos y perdurables*” en la democracia uruguaya. Sin embargo, de todos esos saldos, “*el único que a priori puede calificarse como imprescindible para la instauración de una poliarquía, es el conjunto de garantías que se otorgan para el libre ejercicio del sufragio*” (Chasquetti, Buquet 2004: 227). La “gimnasia electoral” (Caetano, Rilla 1994) vivida a partir de esos años, hizo que el pueblo uruguayo se acostumbrara al sufragio, reclamara su presencia y defendiera la importancia de las elecciones. El permanente crecimiento del número de votantes, es una señal de la institucionalización de la politización de la sociedad uruguaya vivida durante las primeras décadas del siglo XX.

7. 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 amenazadas 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 conservadoras, 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.

- Chasquetti, 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. *Política 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 Olguin (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 Ordóñez: 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.
Disponible en: www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/1/s10a2.pdf