UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis Maestría en Ciencia Política

Los debates partidarios sobre la representación y la participación y los aportes a la liberación del batllismo.

Eduardo Alonso

2013

INDICE

Resumen ejecutivo 3

Introducción 4

Hoja de ruta de los debates sobre la Representación, la Participación y la Deliberación en el Uruguay. 9

Metodología propuesta. 17

Justificación y pertinencia de la investigación de la tesis. 20

Capítulo I. Dimensión Representativa

1. Los caminos de la representación política y sus antecedentes. 24

1.1. La representación entre los acuerdos y la competencia disputativa. 26

1.2. Coparticipación y Gobierno de partido. 30

1.3. La importancia de la representación proporcional. 49

1.4. ¿Representación nacional o representación local? La cuestión de la autonomía. 59

Capítulo II. Dimensión Participativa.

2.- La participación de las masas en la gestación de la democracia. 75

2.1. Entre la aristocracia y el principio de las mayorías en la organización de los partidos. 78

2.3. La experiencia del Partido Colorado Batllista a la participación política. 87

Capítulo III. Dimensión Deliberativa.

3.- Fundamentos de la deliberación y la experiencia del batllismo. 99

3.1. De la teoría a la acción. La deliberación desde la institucionalidad y la acción política. 109

3.2.- Estatutos del Partido Colorado Batllista. 112

Conclusiones. 118

Resumen ejecutivo

Los partidos políticos han sido blancos de constantes críticas a lo largo de la historia moderna, pero Uruguay tempranamente los ha colocado en el centro del sistema que con singular estilo produjeron la incorporación de las masas al debate político.

Esta investigación apunta a detectar los aspectos distintivos de dichos partidos que produjeron semejante fenómeno cultural, hoy reconocido por el conjunto de la academia y verificado en todas las mediciones comparadas. Las primeras hipótesis presumen que el impulso dado por los propios partidos conformó una sólida pirámide democrática a través de sucesivos debates sobre la representación política, la participación y la deliberación masiva y pública asignándoles a las corporaciones partidarias roles que no se reconocen con facilidad en otros recorridos históricos de la región. Al tradicional rol de la selección del personal político a través de competencias disputativas, se le agregó el de constituir los programas de gobierno mediante la participación y la deliberación masiva dentro de los partidos. Ello no sería el producto de una contingencia arbitraria, sino del firme propósito de una generación conciente para producirlos que argumentó e incorporó el marco de tradiciones y simultáneamente propuestas futuras para el diseño institucional finalmente implementado. Desde los debates sobre la coparticipación y el gobierno de partido, la representación proporcional y el principio mayoritario, la política nacional, el autonomismo territorial, dentro de tensiones entre el acuerdismo y la competencia disputativa, se encuentra el marco para establecer el grado de incidencia de las organizaciones internas de los partidos y sus impactos en las políticas públicas, que junto al colegiado, la reforma electoral y la reforma constitucional consolida la ingeniería institucional, constituyendo los pilares de una "coyuntura crítica" que se extiende entre 1900 y 1930.

Introducción

Entre fines del siglo XIX y principios del XX se encuentra uno de los períodos más ricos en cuanto a la producción institucional del país y en el que se reconocen gran parte de los argumentos que explican las soluciones políticas del Uruguay contemporáneo. Las razones y la fijación de posiciones de los diferentes actores políticos de la época, constituirían sin demasiadas controversias, lo que se define como una "coyuntura crítica" por Hall y Taylor (1996[1]), no solo en la institucionalidad nacional a través de la reforma constitucional de 1918, sino fundamentalmente en las identidades partidarias que desde 1898 y hasta la década del veinte conformaron las primeras instituciones legitimadas por procesos electorales internos amplios y transparentes. Es decir, las identidades políticas se constituyen a partir de allí, de tal forma, que luego se conservarán a lo largo del tiempo y su modificación tendrá que disponer de muy buenas razones externas o internas, provocando lo que en el marco analítico de las corrientes institucionalistas históricas se define como efecto inercial o con la expresión en inglés *path dependence,* a partir de las condiciones centrales establecidas en aquellas "coyunturas críticas".

Las posiciones nacionalistas junto a los elencos doctorales decimonónicos reconocidos dentro del efímero Partido Constitucional, fueron proclives a la resolución de los asuntos públicos a través de grandes consensos que deberían condensarse en políticas nacionales, superadoras de posiciones partidarias en la gestión gubernamental. Estas enfrentaban a las visiones coloradas, que se identificaban en el reconocimiento del

[1] Hall, Peter A., y Taylor, Rosemary C. A., "Political Science and the three New Institutionalisms", 1996, en Political Studies 1996, XLIV, 936-957, (http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf)

conflicto o los disensos en la sociedad y por lo tanto exigían mayor legitimidad a la presencia de los partidos en tanto representantes de sensibilidades específicas, como impulsores de políticas definidas que se imponían en el juego democrático sobre otras que respondían a sensibilidades diferentes. Resumidas en las expresiones "gobierno de partido" y "coparticipación" (interpretada esta última como política nacional), nuestros elencos políticos decimonónicos reproducían a nivel local, lo que en teoría democrática Giovanni Sartori (1976) describía del siguiente modo: "Es posible que primero haya de existir la comunidad política, quizá la unificación deba preceder a la "partición" de partidos, y quizá sea ésta la condición que hace que los partidos sean una subdivisión compatible con la unidad, y no una división que la perturba. Esto se ve apoyado por la experiencia de casi todas las sociedades en desarrollo que se empeñan en construir una identidad nacional y una integración, que han recurrido rápidamente al partido único o al gobierno militar, y en ambos casos han prohibido el disenso organizado, esto es, la oposición" [2]. Sin embargo, el debate local no se redujo a reproducir distintas etapas de un proceso de consolidación política, sino que vendría también a determinar diferentes roles para los partidos. La propia concepción de la política nacional, coloca a los partidos en un rol central seleccionando a las mejores versiones de las élites dirigentes, muy natural en las definiciones más minimalistas de la democracia como las expresadas por los autores del realismo político y de la democracia procedimental, pero reduce sus compromisos programáticos. A la inversa, las posiciones afines a los gobiernos de partido, ponen el foco en los aspectos programáticos de los mismos, lo que requiere partidos más orgánicos y organizados con capacidad para elaborar reflexión de gobiernos futuros y plasmarlos en programas partidarios que comprometan su acción. En cierta medida, los antecedentes decimonónicos colocarían las piedras fundamentales del nacionalismo y el coloradismo, quienes presentarían diferentes paradigmas de sociedad y se constituirían en una expresión genuina de los valores esenciales del sector de la sociedad a la que representaban. Los primeros más permeados por la cultura rural o del Uruguay profundo y los segundos de raigambre urbana (aunque nunca en formas químicamente puras) encarnarán en sus postulados las demandas y preocupaciones de unos y otros. La síntesis

[2] Giovanni Sartori, "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis", Alianza Editorial, segunda edición ampliada, primera reimpresión, 2008, Madrid, España, página 49

de sus debates y las instituciones resultantes son en definitiva, la expresión incorporada (ya dentro de la unidad nacional) de las grandes masas que componen el tejido social y político del conjunto de los uruguayos representados en los partidos Blanco y Colorado, consolidando una democracia de partidos.

Estos debates se pueden sistematizar en función de los temas que ocupan la agenda política, pero seguramente pueden arrojar más luz al ordenarse por las dimensiones políticas tradicionales, a saber: la representación, la participación y la deliberación. Estas dimensiones parecen encontrar un marco teórico mayormente ajustado a los procesos que la academia suele reconocer en la política. La lógica es que la política, desde su versión clásica en adelante es un espacio en donde se tratan los asuntos comunes a todos. Benjamín Constant (1820) nos enseña que desde la revolución francesa, en que se instaura la idea de una democracia moderna en oposición a una antigua, la acción de los ciudadanos no puede ejercerse directamente por razones físicas y tampoco por razones motivacionales, lo que instaura el desarrollo de diferentes formas de la representación de unos pocos en nombre de todos[3]. A partir de allí, el problema de la representación política adquirió un carácter complejo y ha sido fuente de diferentes ensayos y tensiones con resultados variados. La Democracia será, a partir de ese momento, esencialmente representativa, pero el grado de legitimidad que adquiere se vincula fuertemente a que esa representación no se transforme en una carta blanca para cualquier ensayo de gobierno, ni excusa para su apoderamiento por algún círculo o personalidad orientada por sus intereses particulares, sino que estará dependiendo del grado de compromiso y participación de los ciudadanos representados. Empezando por el modo de selección de los representantes. En la tensión que existe en la legitimidad entre representantes y representados, además de la participación, algunos autores mayormente vinculados a la corriente de la Democracia Deliberativa, pero incluso mas ampliamente, sin que se afilien a aquella escuela, en aquellos autores que valorizan la tradición republicana, privilegian una dimensión superior y que sobrevuela al mero control que los ciudadanos tienen sobre sus representantes a través del voto. Se trata del conocimiento de

[3] Constant Benjamín, "De la libertad de lo antiguos comparada con la de los modernos", conferencia en el Ateneo de 1820, en "B. Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario", Sánchez Mejías, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

las razones de los actos públicos a través de la deliberación y la publicidad, profundizando el control ciudadano, mientras que le aporta a los sistemas políticos mayor calidad democrática, tanto en sus resultados como en sus procedimientos de decisión. Por la lógica de estos procesos, las dimensiones seleccionadas nos permitirán apreciar una mejor perspectiva de los rasgos distintivos de nuestro sistema político en el marco de su "coyuntura crítica".

A partir de la mirada en las dimensiones descriptas y enfocando en el período seleccionado, se pueden plantear un conjunto inicial de interrogantes que orientan al conjunto del trabajo y permiten determinar su objetivo ¿Cuáles fueron los aportes y los fundamentos manejados por los partidos en la implantación institucional moderna? ¿Cuáles han sido sus ideas fuerza, respecto a la representación política, a la participación y a la deliberación? ¿Qué rol le asignaron a los partidos en el andamiaje institucional? ¿Cuáles fueron los argumentos de las posiciones rivales? ¿Cómo influyó el diseño institucional instaurado en las negociaciones entre blancos y colorados en la actividad de los partidos? Este conjunto de interrogantes, procura reconocer los debates que instauraron las bases principales de nuestro sistema político moderno. Si bien no se puede ignorar que ya existen importantes cantidades de trabajos y literatura que han aportado al período y a sus protagonistas diferentes miradas, el análisis histórico desde la perspectiva de las ideas es bastante menos incursionado por los investigadores y en general, no se han incorporado suficientemente las herramientas analíticas que proveen los últimos avances de la teoría democrática contemporánea. Se trata de realizar una nueva incursión por un período ya recorrido, en el marco de esos nuevos aportes.

Dos inquietudes iniciales (prejuicios) operaron como disparadores de este trabajo de tesis. El primero es que la centralidad de los partidos políticos en la vida cotidiana de los uruguayos es un legado de larga data, como se difunde en la expresión de "la partidocracia en el Uruguay" del reconocido artículo de Caetano, Rilla y Pérez[4] (1987), pero las razones de su implantación institucional no aparecen académicamente fundadas. Lo segundo, es que la década del veinte registró un importante debate sobre la democracia interna y la organización institucional de los partidos para constituirse en

[4] Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez, "La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos" en Cuadernos del CLAEH, volumen 12, número 44, p 37-61, 1987.

operadores directos de la gestión estatal y ello se transformará en un elemento diferencial de otros recorridos históricos de la región. Es decir, la organización interna de los partidos condicionará también y de hecho se integrará, al conjunto de instituciones públicas reconocidas por la Constitución, lo que resulta insoslayable la incorporación de sus debates al análisis de la propuesta democrática de la institucionalidad estatal. Esta inquietud, también explica la razón de profundizar en la propuesta batllista y en sus críticos, en la medida que ha sido ese sector y su liderazgo quién ha impulsado con mayor vocación las hegemonías partidarias y quién ha presentado una mayor sensibilidad a los fundamentos por el carácter institucional de los partidos políticos en el andamiaje principal del sistema político.

Una primera hipótesis basal de esta investigación plantea entonces, que el régimen democrático (poliárquico en la voz de Robert Dahl en su obra principal[5]) instaurado en la segunda Constitución tiene como principal soporte, la presencia activa y principal de los partidos políticos, por lo que su organización interna pasa a ser un elemento constitutivo de la institucionalidad general del país. Según ésta hipótesis, la democracia interna de los partidos (no solo del batllismo, sino de todos los partidos), el mandato imperativo, la agrupación de gobierno y la instauración de autoridades de carácter asambleario que deliberaban públicamente, son un componente central para explicar el funcionamiento del modelo y la prioridad de las decisiones partidarias en la determinación de los destinos de la República.

Como ya se expresó, pero no resulta demás repetirlo, tampoco se pretende registrar los aportes del batllismo aislado de sus antecedentes ni del contexto político en el que se desarrollan, sino que presenta las posiciones disidentes en cada uno de los debates nodales que marcaron las decisiones soberanas, de forma de identificar con claridad sus aportes y la de los aportes rivales, sin importar ni entrar en valoraciones sobre sus éxitos o fracasos.

[5] Robert Dahl, "La poliarquía. Participación y oposición". 3ª edición, editorial Tecnos, 2009, Madrid.

Hoja de ruta de los debates sobre la Representación, la Participación y la Deliberación en el Uruguay.

¿Cuáles serían, entonces, los aspectos distintivos de los partidos políticos uruguayos que permiten reconocer tan alta legitimidad ciudadana? ¿Sobre qué fundamentos se montaron y que actividad produjeron en el período fundacional del sistema? Estas interrogantes y otras del mismo tenor, han impulsado un conjunto de investigaciones en la academia local de diferentes estudiosos del período mencionado y vienen ilustrando algunos de sus rasgos menos conocidos[6], a partir de miradas orientadas al reconocimiento de los argumentos e ideas presentes en los debates centrales. Este trabajo investigativo proviene de las mismas preocupaciones y busca en dichos debates, en tanto antecedente insoslayable, la identificación de los resortes fundamentales en los que se apoya nuestra democracia republicana de partidos.

Equidistante de la historiografía y la teoría, esta tesis transitará por el campo de las ideas y razones de los protagonistas que produjeron en los partidos aquellos comportamientos políticos más reconocidos por la historiografía tradicional, en un orden clasificatorio típico de la teoría de partidos: la deliberación, la participación y la representación política.

Esta última dimensión tiene desde el punto de vista académico, múltiples aristas y entradas analíticas, como pueden ser los debates sobre el régimen electoral o la legitimidad de los representantes, o desde un punto de vista ontológico sobre la pertinencia o no de la representación en contradicción con las propuestas de democracia directa. Aquí, en cambio, la representación se analiza desde las formas que van estableciendo las legitimidades de los propios partidos políticos a nivel del ciudadano común dentro del sistema político y que se procesa, mayormente, a través del conjunto de debates que se desarrollan entre los conceptos de la coparticipación y el gobierno de partido. Estas definiciones típico ideales, aunque en las experiencias gubernativas nunca

[6] Entre otras publicaciones, se pueden destacar "La República Batllista" de Gerardo Caetano (editorial Banda Oriental, 2011), "Un país sin presidente" de Pablo Ney Ferreira (editorial Arca, 2011), "La actualidad del pasado. Usos de la historia en la política de partidos del Uruguay (1942-1972) (editorial Sudamericana Uruguaya S.A., colección DEBATE, 2008) e investigaciones en curso a ser publicadas como las que venimos realizando con Javier Gallardo sobre los "Fundamentos de la democracia de partidos en el Uruguay", etc..

aparecieron químicamente puras, determinan y condicionan un haz de debates subsidiarios sobre la representación, entre los que se destacan los pronunciamientos sobre el alcance de la representación proporcional, la pertinencia de las políticas nacionales por sobre las disensiones o partes de la opinión pública y la necesidad de incorporar el principio de autonomía en detrimento de las soluciones centralizadoras, concebidas por una mirada mas urbana. Es decir, en su conjunto estos debates determinaron la forma en que los diferentes intereses y sensibilidades presentes de la sociedad del novecientos se reconocerían en el futuro diseño institucional.

La representación proporcional, pese a constituir un reclamo común y generalizado de toda la clase política de fines del siglo XIX, tiene efectos diferentes si se la asocia a un régimen de tipo parlamentarista o si se la aplica a la constitución de las cámaras deliberantes, dentro de un régimen con un Poder Ejecutivo fuerte e independiente. Sin considerar que el Parlamento cumplía según la Constitución de 1830 el rol de colegio elector del Poder Ejecutivo, por lo que la representación proporcional también importaba la forma en que se seleccionaba el presidente, los partidos y círculos intelectuales que simpatizaban con la coparticipación del gobierno eran proclives a aceptar un modelo de tipo parlamentarista y consideraban que recogía de mejor forma el pluralismo por el reconocimiento a las minorías para gobernar, mientras que los partidarios de gobiernos de partido aceptaban el principio de la representación proporcional para el parlamento, salvaguardando el principio decisional de las mayorías en el gobierno. La representación proporcional afecta en los diferentes imaginarios el sistema de partidos desde el punto de vista cuantitativo, aplicándose las conocidas leyes de Duverger[7] en las que los sistemas electorales proporcionales tienden a la fragmentación y los de mayoría simple a una sola vuelta tienden al bipartidismo. La representación proporcional asociada a un régimen de gobierno parlamentarista promovería el fraccionamiento del sistema. Del mismo modo, la idea del doble voto simultáneo apunta al aglutinamiento en grandes sensibilidades o partidos y absorbe las diferencias cuando adquieren el nivel de matices, consolidando la supravaloración de los partidos enfatizado mayormente en los argumentos del gobierno de partido que en las

[7] Maurice Duverger, "Los Partidos Políticos", FCE México, 1957 traducido al español de su obra original de 1951.

propuestas de coparticipación. También, el debate colegialista impulsado por José Batlle y Ordóñez incorporaría, entre otros aspectos destacados, argumentos que intentan compatibilizar el principio de la representación plural en la deliberación con el principio decisional de las mayorías, principios que generalmente aparecen en tensión recíproca dentro de cualquier experiencia democrática.

De hecho, el debate sobre la coparticipación o el gobierno de partido, junto al de la representación proporcional se enraban en otro debate que en conjunto, también determinarían un modo blanco y otro colorado de analizar la política e impacta también en el peso de los propios partidos y en el establecimiento de su rol principal dentro del sistema. Refiere a la reivindicación de una política gubernamental orientada por políticas nacionales, es decir, por aquellas formulaciones en que toda la opinión pública está de acuerdo y que pone el foco en minimizar sus aspectos diferenciales, reduciendo la hipótesis de construir ciudadanía a partir del reconocimiento mutuo de diferencias marcadas en grandes sensibilidades de la opinión. Tampoco es un tema desconocido por la teoría, ya que el debate sobre las tensiones entre el valor de las "partes" o el "todo" de la opinión pública es, de hecho, bastante antiguo como lo refiere Bolingbroke en su defensa a los gobiernos constitucionales de las depredaciones de las facciones[8] y se vincula con el rol que algunos le asignan a los partidos como constructores de ciudadanía oponiendo a quienes los ven como portadores de intereses propios y ajenos al bien común.

Finalmente, otro de los debates incluídos para el análisis de la dimensión representativa, refiere a la autonomía regional confrontando al Estado central o centralismo. La importancia de este debate no proviene solamente por la demanda de una descentralización administrativa para proveer de mayor eficiencia a la gestión gubernativa, sino porque será un elemento constitutivo de una expresión social y cultural que se canalizará a través de cada uno de los partidos. El autonomismo territorial es una reivindicación de los sectores rurales o de las urbes del interior de la población, en tanto limita o condiciona las decisiones de un poder que les es distante y que en primera

[8] Dirá Sartori, "Resulta justo concluir, pues, que Bolingbroke [en 1733] era adversario de los partidos. Como el gobierno de los partidos termina siempre en el gobierno de las facciones, y como los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad, de ello se sigue que los partidos socavan y ponen en peligro el gobierno constitucional". Op. Cit. Pag. 33.

instancia es considerado hostil para su cultura basada en el individuo y su relación con la tierra, como es el Estado central. El Partido Nacional tiene en sus órganos principales y al frente de sus movimientos populares, significativos voceros de esta cultura contestataria al poder central, por lo que sellará a fuego el modo de relacionamiento, su constitución orgánica y el tipo de interés que perseguirán en el futuro. Tanto por las formas de selección del personal político (competitivo y descentralizado en el Partido Nacional, doctrinario y centralizado en el Partido Colorado), como por la capacidad de recoger esas sensibilidades, la coparticipación y el autonomismo serán elementos esenciales para reconocer un modo blanco, despegado de un modo colorado, mas urbanizado, centralizador y doctrinario.

En resumen, el vínculo de los debates entre gobiernos de partido y coparticipación, representación proporcional, la viabilidad de las políticas nacionales y el principio de las autonomías, aparecen como el esquema argumental en el que se mueven las decisiones sobre la representación política y fundamentalmente, será de sus resoluciones, que surgirán con mucho vigor institucional los partidos políticos.

En cambio, la dimensión participativa tiene dos aspectos claramente diferenciados. Por una parte, los debates que se produjeron para el montaje de las garantías poliárquicas de manera de fomentar la participación ciudadana, en los que se destacan el voto secreto, las leyes electorales de la década del 20, la maratón electoral, la propia representación proporcional y el doble voto simultáneo y por otro, los modos que los partidos encontraron para potenciar e institucionalizar la participación popular. Para la propuesta analítica de ésta tesis, se profundizará en este segundo aspecto de la participación directa más que en el desarrollo del debate electoral, que fue habilitando crecientes contingentes de ciudadanos a los padrones electorales y que sus debates han sido suficientemente registrados. Aquí nuevamente, encontraremos los debates que principalmente, aunque no de forma excluyente, el Partido Nacional impulsó sobre el principio de la autonomía local, abriendo espacios de importantes sectores rurales que no encontraban en el centralismo gubernamental el reconocimiento a sus intereses ni otorgaban por lo tanto, su legitimidad. Posiblemente, a través de estos debates se encuentran muchas de las definiciones que caracterizarán, en adelante, la acción de cada uno de los partidos y en particular, será la base electoral y social en la que se inspirará la

gestión política del Partido Nacional. Simultáneamente, el estímulo de la acción política y la extensión de los derechos sociales impulsados por el batllismo, también actuarán en la integración de vastos sectores de la sociedad, de características mayormente urbanas, que habían permanecido marginados en la democracia censitaria decimonónica (trabajadores, inmigrantes, pequeños comerciantes, etc.). El accionar de ambos partidos dentro de un mismo ambiente normativo y en competencia, fue colocando como en capas unas sobre otras la integración de todos los sectores sociales reconocibles de la época a un sistema político común, que aportaba un fuerte sentimiento de identidad social al conjunto.

Dentro de la variable participativa, un capítulo aparte merece la fuerte institucionalidad partidaria del Partido Colorado Batllista de la década del 20 del siglo pasado, por sus fuertes impactos en la participación popular directa. De forma que para facilitar el acceso a la participación en asambleas institucionalizadas de grandes cantidades de ciudadanos, incorporó ataduras de la gestión gubernamental a la decisión de esas asambleas, que le dieron al ciudadano más sencillo opciones de participación real en las decisiones públicas importantes, en un ejercicio más cercano al de una democracia directa que a la de una representativa. Es posiblemente allí donde reside argumental y empíricamente la importancia asignada por los dirigentes batllistas a su organización, que insumió 5 años de continuas deliberaciones estatutarias y que garantizaba el resultado de la participación directa en las asambleas, vinculando las instituciones públicas a su esfera de acción como en el caso de la Agrupación de Gobierno, en el mandato imperativo, en la revocabilidad de los mandatos públicos por incumplimiento de los compromisos electorales, en los rituales de fidelidad al programa del partido de los candidatos a cargos públicos (nuevamente, el principio de la representatividad queda subordinado a la orientación programática), en la búsqueda de pactos que permitieran votar en bloque dentro de las diferentes instituciones gubernamentales colegiadas, etc. Esta forma de organización partidaria, representa además, la continuidad de un viejo conflicto que enfrentaba a distintas formas de personalismos políticos con la demanda democrática por partidos de ideas basados en la razón y la justicia, tan fermentales en los debates decimonónicos vernáculos entre los elencos doctorales racionalistas y los liderazgos de raigambre popular. Es decir, el colegiado y el conjunto de instituciones partidarias coloradas constituyen un alegato continuo por la subordinación de los personalismos a las

definiciones programáticas e ideas que están explícitas en documentos resultantes de ceremoniales populares que duraron varios años. El Partido Nacional, en cambio, optó por una estructura partidaria menos rígida y alimentada por una red de influencias y liderazgos partidarios locales, en línea con su prédica autonomista y que montados unos sobre otros van constituyendo las legitimidades de las autoridades partidarias y la definición de sus principios más caros, en un marco de gran libertad dirigencial, provocando un ejercicio democrático extremadamente eficiente y llevando de esa forma, la participación política a los ámbitos más alejados de los centros de decisión y al ciudadano más sencillo interactuando dentro de esa red de liderazgos locales, regionales y nacionales. Del mismo modo que su rival, la selección de candidatos a la representación nacional no se la dejó librada a la espontaneidad de algún círculo dirigente, sino que se organizaron colegios electorales para la selección de representantes. Este procedimiento desarrollado en la década del veinte, producía que la representación política estuviera lo más cercana posible a la de sus electores, fortaleciendo el carácter partidario de los representantes nacionales. En síntesis, ambos partidos hicieron una promoción de la participación política para enfrentar las nuevas reglas de la competencia política, acercando la institucionalidad partidaria a sus dos extremos: el ciudadano y el gobernante, hasta el punto casi de transformar la experiencia política de la década del veinte en una democracia directa, ya que los partidos formados con poderosas democracias internas no eran los intermediarios entre el Estado y la gente, sino el ámbito natural de encuentro entre ambos.

Finalmente y posiblemente como una instancia natural de la evolución política provocada por los desarrollos de las dos dimensiones anteriores, dentro del período de estudio la dimensión deliberativa tuvo un impulso muy fuerte. Apoyados por la expansión de la prensa partidaria, que tuvo en la década del veinte una explosión de nuevos medios y la masificación de lectores, los debates sobre los proyectos constitucionales en pugna y el montaje de la nueva institucionalidad durante la década del veinte, atrajo la atención de la opinión pública. Los mecanismos de deliberación y de difusión de ideas eran promovidos por los principales actores y demandado por la ciudadanía. En este caso, me interesa profundizar y destacar una de las dimensiones deliberativas, cómo es la que se potenció en los partidos políticos. Al interior de los

partidos, se vivió un etapa fermental en el diseño institucional partidario, que se observa claramente en el refinamiento en la constitución de las asambleas del batllismo, bajo sistemas regulatorios muy exigentes (al punto que varias soluciones pensadas para la deliberación partidaria, fueron luego proyectadas sobre las del parlamento) e instancias institucionales de deliberación horizontal entre pares con rango constitucional, legal y administrativas sostenidas por el conjunto de la sociedad. La deliberación política no involucra a cualquier debate por el solo hecho de que sea público, sino que refiere a la condición de que sea sobre asuntos públicos y que cumpla con algunas reglas específicas de la deliberación. Es decir, en el marco analítico que se propone, la deliberación intrapartidaria jugaría como una forma radical de participación del ciudadano involucrándose en una posición proactiva frente al compromiso político y fundamentalmente, es capaz de concurrir a ambientes sin posiciones prefiguradas para convencer y dejarse convencer en el intercambio de razones. Las formas que asumen los procesos deliberativos del período no apelan a un fundamentalismo militantista o basista, más característico de partidos de raigambre populista, ni tampoco constituyen una apología sobre las bondades del carácter normativo de una democracia deliberativa como es dable reconocer en algunos argumentos académicos más radicales de la teoría democrática[9], sino que se aportan en un ambiente construido especialmente para garantizar que la deliberación recorriera caminos de intercambio de opiniones, sin que por ello se renunciara a la toma de decisiones mayoritarias desnudando la viabilidad de una democracia sustentada en razones deliberativas sin que degenere en una democracia agregativa[10]. Configurando una forma de democracia semi-directa, complementando otras iniciativas que incluyeron mecanismos de consultas públicas como el plebiscito y el referéndum ejercitados directamente por la ciudadanía, los ciudadanos tenían el acceso a influir en los asuntos políticos con su propia voz y como resultado de su acción directa en

[9] Es posible reconocer una corriente de pensamiento identificada dentro del republicanismo que defienden posiciones normativas sobre la Democracia Deliberativa, que entre sus autores más visibles se destacan Jurgen Habermas, John Elster, etc. En un sentido menos institucionalizado, la deliberación en ambientes públicos y sobre asuntos públicos constituye un aspecto central del influyente pensamiento de Hanna Arendt, como forma de reconocer en ella la identidad personal y el carácter social de los hombres.

[10] En estos últimos años, Javier Gallardo y Cristian Pérez Muñoz protagonizaron un interesante debate en la Revista Uruguaya de Ciencia Política (números 18, 19 y 20) sobre los grados de incompatibilidad entre una democracia agregativa, definida como resultante de una decisión mayoritaria sin importar los grados de deliberación previa (aún habiendo ocurrido tal proceso el principio de la decisión mayoritaria termina imponiéndose) y la razón deliberativa.

el seno de los respectivos partidos pero especialmente en el Partido Colorado Batllista. Incluso en las decisiones estratégicas del batllismo, se ha mostrado que sus asambleas podían imponer soluciones en un sentido contrario a la voluntad original, en debates publicitados por la prensa de su propio partido. Es decir, que aún en las decisiones más estratégicas se mostraban las argumentaciones abiertamente y con las responsabilidades de sus autores y por lo tanto, a oídas de quienes se afectaban por dichas decisiones como podían ser los partidos rivales con los que se negociaba. Pero en esas asambleas, democráticamente construidas bajo garantías poliárquicas tales como el voto secreto, representación proporcional y tribunales de alzada, también se debatía sobre asuntos programáticos que se referían a posiciones de filosofía política o historia y las iniciativas no tenían otro límite que su exposición pública. Para ello se establecieron un conjunto de normas e instituciones que le dan mayor significación e involucramiento a las masas, por lo que se introduce en el capítulo correspondiente la documentación y la verificación empírica sobre el alcance de la experiencia deliberativa de la segunda década del siglo pasado.

El objetivo es extraer dentro de estas tres dimensiones aquellos principios que le dieron identidad al experimento fundacional uruguayo como resultado de la tensión de un conjunto de clivajes que determinan en los partidos políticos conflictos y desafíos para procesar sus diferencias y que encuentran su mayor expresión organizativa en los años del centenario de 1930, o aún más precisamente, en el funcionamiento institucional de la segunda Constitución, aprobada en 1918. Y dentro de él, reconocer el campo de influencia de José Batlle y Ordóñez en el marco de esos debates para describir con mayor profundidad lo que para nosotros representa una evolución particular: los ensayos deliberativos del primer batllismo en los años posteriores a la reforma de la Constitución.

Los protagonistas de esos debates se reconocen entre el pensamiento ilustrado, expresado en la sensibilidad doctoral decimonónica primero y en los implantes universitarios o letrados del siglo pasado después y los liderazgos populares, que no devienen solamente por el personaje del caudillo o por el beneficio de los atributos carismáticos del líder, sino que también hacen pie en una red legitimada de influencias personales locales o barriales, en los que se fueron definiendo las formas y los nexos entre las masas ciudadanas y la actividad de los partidos. Por otra parte, los elencos

dirigentes decimonónicos que antecedieron las experiencias partidarias de la segunda república, dejaron un camino trazado pautado por un modo político característico y peculiar que sintetizó el movimiento dialéctico entre la búsqueda de algunos círculos a veces aristocráticos, a veces populares, de pactos y acuerdos políticos que resolvían lo que la ley y las instituciones no preveían para el buen desarrollo democrático, confrontando a una tenaz prédica por la construcción institucional de procesos electorales y cotejos limpios que la democracia exige para la decisión de las mayorías y la representación de las minorías. Como un legado sacramentalizado por las sucesivas generaciones, los uruguayos repiten una y otra vez las soluciones basadas en el debate de ideas y en la competencia, pero reservando siempre un espacio para los acuerdos o pactos que acomoden lo que la competencia disputativa no resuelve, procurando nunca dejar fuera de la política cualquier interés o sensibilidad presente en la sociedad.

Es decir, las variables propuestas (representación, participación y deliberación) se organizan en el marco analítico de las alineaciones a estos debates que transitaron dialécticamente entre intelectuales y liderazgos populares, partidos de ideas en tensión con personalismos de diferentes tipos, la búsqueda constante de los acuerdos sin renunciar a la competencia, los énfasis sobre la razón o la tradición, los gobiernos de coparticipación o gobiernos de partido y el principio de autonomía en tensión con un centralismo racionalista (gubernamental y partidario). Las posiciones en las que se fue colocando cada uno de los partidos frente a estos debates, aunque nunca en formas químicamente puras, fue definiendo sus respectivos perfiles y produciendo como resultado un modo colorado y un modo blanco de hacer política a principios del siglo veinte y que con el pasaje del tiempo conformará también un modo frentista. Este último, procesa y se posiciona dentro de los mismos clivajes que se reconocían en los partidos históricos del novecientos y más que una novedad, su desarrollo ha reinstaurado aquellas viejas discusiones y su resolución contemporánea modificará o consolidará los perfiles de nuestros estilos democráticos para dirimir las diferencias.

La hipótesis inicial apunta, entonces, a destacar el carácter de esas tres dimensiones o variables en las peripecias políticas e históricas del Uruguay, marcando una clara vocación por expandir lo político hacia el total de la masa ciudadana bajo la

sombra de la tradición republicana[11], tanto en la representación de la población buscada desde los primeros intentos institucionales decimonónicos, pasando por la promoción de la participación que los partidos políticos impulsaron principalmente en las revoluciones saravistas de fines de siglo y la movilización popular urbana de los jóvenes liderazgos de Herrera y Batlle y Ordóñez, para terminar el período destacando el rol de la deliberación en algunos momentos históricos claves, impulsado fundamentalmente por el último y su movimiento político, que produjeron en el conjunto de la ciudadanía un fuerte sentido de pertenencia a un proyecto común, constituyendo hasta nuestros días un importante factor de identidad nacional vinculado al carácter político del ciudadano medio, en una magnitud que no es fácil de encontrar en otros recorridos históricos de la región. Todo ello le aporta al sistema político uruguayo, tal vez, la peculiaridad en el modo en que se construye la legitimidad de los partidos y de los poderes estatales emergentes de la acción de los primeros.

Metodología propuesta

Un primer supuesto metodológico deriva de la convicción que los fenómenos políticos no se producen solamente por hechos contingentes y aleatorios, vinculados al devenir contextual de cada momento, o por determinismos estructurales sociológicos, o sometidos a la providencia, sino que los hechos de la historia son también el resultado de un constructo racional y buscado concientemente por sus protagonistas que le dan fundamentos y propósitos a cada acción. Ello nos permitiría encontrar las razones que están detrás de lo anecdótico y transpolarlas en el tiempo para explicar situaciones de contextos históricos y políticos diferentes, sin desconocer que, como afirman los defensores de la tradición republicana, los hombres son dueños de sus destinos en cada momento y por lo tanto responsables de su tiempo y de la historia[12]. Es decir, la investigación intentará navegar en una doble dimensión histórica y teórica, dónde las

[11] Varios trabajos recientes han revalorizado la presencia de la tradición republicana en el sistema político uruguayo, como el ya citado de Pablo Ney Ferreira, Gerardo Caetano, Javier Gallardo y también constituyó un objeto de estudio en mi propia de tesis de grado de Ciencia Política, en la UDELAR.

[12]Pocock, John Greville Agard, "El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica".- Versión inglesa, Princeton University Press, 1975. versión española, Editorial Tecnos, 2002, Madrid España.-

protagonistas son las ideas y el discurso emergente de los partidos, pero expresadas en acción política, en logros o fracasos históricos que se reflejan en instituciones y fenómenos o incidentes que impactan en el conjunto de la sociedad. Por esta razón, no puede calificarse como una investigación meramente exploratoria, sino que busca encontrar algunas relaciones causales en comportamientos que se repiten en el tiempo, pese a que su pretensión es fundamentalmente descriptiva.

Este trabajo de tesis, entonces, queda estrictamente enmarcado dentro del campo teórico para la elaboración de hipótesis de los principales aportes que aspira encontrar. Por lo que se despega de cualquier interpretación histórica o política vinculada a las coyunturas contingentes que por razones exclusivamente metodológicas esta investigación pudiera recurrir. Sus pretensiones son estrictamente teóricas

Cómo se puede inferir de los objetivos planteados, se apeló a rescatar, aún a riesgo de perder claridad del relato principal, los argumentos que los protagonistas de la época explicaron desde su propia voz. Es decir, la recopilación de argumentos se enfocó a registrar en los debates fundamentalmente de la prensa y de algún documento primario las frases y sintaxis que ellos mismos utilizaron, transitando por una investigación fuertemente documentada. Para el caso de la deliberación se construyó una sección específica que se salió de este formato y se aportó información cuantitativa que permitió reconocer la magnitud exacta de la experiencia deliberativa del primer batllismo. Sin embargo, la relación con la historia de las ideas en el caso de la experiencia uruguaya y el debate teórico, deberán ser necesariamente afrontados mediante técnicas cualitativas, cómo el relevamiento del estado del arte, estudio de caso, análisis de discurso, etc. Serán fundamentales también las actualizaciones del estado del arte tanto en el campo de la teoría democrática, cómo en el análisis de los partidos políticos e incorporar las investigaciones más recientes de la historia de las ideas en Uruguay. El trabajo incorporó fundamentalmente, la revisión de documentos originales y fuentes primarias que arrojen algo de luz a la especificidad del tema seleccionado, cómo asimismo se hizo un amplísimo relevamiento de la publicación de artículos referentes y revisión de la prensa diaria o periódica en Uruguay que aunque reduzcan la capacidad narrativa de la tesis, como se mencionó, aporta la prueba, el lenguaje y el clima de época, que resultan imprescindibles para su mejor interpretación.

Finalmente, la periodización elegida para el estudio pone el foco entre 1918 y 1933, porque es en el que se reconocen los principales efectos institucionales que se reconocen en los debates políticos que lo anteceden y en donde se observa el mayor despliegue de la experiencia deliberativa, pero incorporará el conjunto de debates que lo anteceden para reconocer sus fundamentos.

Justificación y pertinencia de la investigación de la tesis.

Estas variables, tuvieron diferentes énfasis o presencias en las etapas sucesivas del desarrollo histórico institucional. Así, dentro de los debates finiseculares decimonónicos, en donde se encuentran las primeras piedras fundamentales del Estado moderno, los problemas que mayor preocupación atraían a las huestes intelectuales y caudillescas se centraban en mejorar la representatividad del sistema, que le diera una base de legitimidad suficiente como para evitar la marginación de amplios sectores de la sociedad a estar representados en las decisiones y debates por los asuntos comunes. Muchas de sus discusiones aún se reconocen en las polémicas contemporáneas que vuelven a revisar el grado de legitimidad que la representación política tiene para los ciudadanos más distantes y marginales de la sociedad, constituyendo aquellas experiencias una buena fuente de referencias y argumentos que iluminen los cruces de caminos que el siglo XXI le coloca a los contemporáneos. Es posible observar polémicas sobre el valor de las políticas nacionales (mejor identificadas en el lenguaje contemporáneo como políticas de Estado) o el derecho a gobernar de los partidos democráticamente electos de acuerdo a sus propias convicciones, sobre las ventajas de la coparticipación en el gobierno en nombre de la pluralidad social o el imperio de las mayorías democráticas, sobre los defectos del personalismo de todo tipo o el gobierno de las ideas, las luces y sombras de los liderazgos ilustrados o universitarios y los liderazgos populares (este debate muchas veces se encuentra presente frente a los problemas de la gestión gubernamental), sobre la vigencia de las tradiciones o su negación en defensa del carácter fundacional en la construcción del futuro, sobre las ventajas del municipalismo y las autonomías o las tendencias modernizadoras del centralismo burocrático y político, sobre la autonomía de

la política frente a las legitimidades corporativas, sobre la discrecionalidad del gobernante y las constricciones a la norma y todas ellas constituyen el espejo dialogante de las definiciones de la representación política verificadas hace cien años, donde al igual que en el juego de la mosqueta, los argumentos podrían ser extrapolados a nuestros días y a la inversa, sin ser identificables ni sus autores, ni la contingencia de sus argumentos.

Algunos de estos supuestos se desprenden de un estudio sobre el período final del siglo XIX, que venimos culminando con la coordinación del profesor. Javier Gallardo y el financiamiento del fondo Clemente Estable[13], que nos permitió diseccionar y ordenar el conjunto de debates y argumentos que dieron lugar a los primeros desarrollos institucionales del Uruguay, en el marco de los primeros enfrentamientos entre las ideas de coparticipación y de gobiernos de partido que pautaron el lugar que ocuparían los diferentes actores políticos y sociales dentro del sistema. Sin lugar a dudas, allí quedaron plantados los caminos entre los que las futuras generaciones transitarían para el montaje del peculiar modelo democrático uruguayo, pero fundamentalmente, de su análisis se desprende una particular preocupación por generar instituciones con el mayor grado de representación posible, no solo desde el punto de vista electoral, sino también desde la organización institucional de las autoridades públicas como lo eran el Poder Ejecutivo y los representantes parlamentarios. En los debates decimonónicos que aportan los antecedentes para la construcción institucional del centenario, se reconocen ya el conjunto de tensiones como los argumentos pro partidos o anti partidos, el combate a los personalismos, los enfrentamientos entre razón y tradición, las primeras reivindicaciones de políticas nacionales enfrentadas a la divisoria nítida a través de los partidos de la opinión pública, desde las visiones liberales hasta las posturas típicamente republicanas de la democracia, lo que fue recogiendo una versión sintética de inclusión política y reconocimientos sucesivos a la pluralidad de visiones y a la tolerancia frente a las diferencias, en forma paralela a las sucesivas soluciones electorales que irían perfeccionando el libre juego democrático. Todo este repertorio de argumentos, fue constituyendo el andamiaje de principios de la representación política y habilitó la

[13] Proyecto FCE, "Fundamentos de la Democracia en el Uruguay", que tiene previsto su publicación para el primer semestre del 2013.

evolución del sistema hacia nuevas fases de la construcción institucional de una republica democrática de partidos.

Por otra parte, ya en mi propia tesis de grado[14] procuré establecer la influencia republicana en la agenda política de principios de siglo XX y la construcción institucional con muchos de sus principales fundamentos. El batllismo y el Partido Nacional, aunque no de forma excluyente, ocuparon la centralidad del debate y plasmaron en las soluciones institucionales sus sensibilidades y las ricas tradiciones de las que abrevaban cada uno, para ensayar un diseño estatal inclusivo, crecientemente participativo y fuertemente deliberante. Será en éste período en donde se intenta el proceso de participación mas ambicioso en la integración de importantes contingentes de la sociedad que habían permanecido al margen de la democracia decimonónica, en donde se le puede reconocer al Partido Colorado a través de la expansión de los derechos sociales, el acceso a fuertes contingentes urbanos provenientes de la clase trabajadora, inmigrantes, artesanos o pequeños comerciantes y al Partido Nacional, selladas en las revoluciones saravistas de 1897 y 1903 y a través de su historia en la institucionalización del principio autonómico, la inclusión de las grandes masas rurales que habían sido impactadas y marginadas por el proceso de modernización del Estado de fines del siglo XIX, llevando las influencias democráticas hasta los confines del territorio y a los rincones más ignotos del Uruguay profundo. Ambos se harían cargo de llevar la representación del conjunto de la opinión pública a los ambientes institucionalizados del Estado y la política, pero fundamentalmente, ambos estimularán, cada uno en su estilo y con sus propias herramientas discursivas, que esas masas sociales asumieran un compromiso activo por la participación en las decisiones de los asuntos colectivos, haciendo de la participación un baluarte de identidad y orgullo que se verifican aún en el Uruguay contemporáneo, por los más avanzados estudios de medición política comparada..

Pero, habiendo logrado una representación política plural y un fuerte compromiso por la participación, habría que destacar los aportes que estas influyentes fuerzas políticas realizaron sobre la dimensión deliberativa. En este sentido, cabe destacar que las decisiones colectivas y los debates que le dieron nacimiento se encuentran explicitados en

[14] Alonso, Eduardo, en "Republicanismo en el Uruguay: el rol de los partidos políticos en una democracia republicana", inédita, tesis de grado en la FCS de la UDELAR, Montevideo, 2007

el período histórico que puede llegar hasta la conformación de la carta magna, en 1918, pero la adaptación de los partidos a los nuevos formatos incorporaron interesantes experiencias y sumaron un gran caudal de argumentos que le dieron mayor contenido al proyecto democrático, enriqueciéndolo y fijando sus definiciones más incisivas en la conformación de hábitos democráticos, pero fundamentalmente republicanos en el conjunto de los ciudadanos. Mientras que el Partido Nacional, apelando a las experiencias del período saravista en el que se consolidaron los autonomismos y la descentralización partidaria, impulsó a lo largo del siglo veinte y con el liderazgo hegemónico de Luis Alberto de Herrera, un sistema de selección de dirigentes aprovechando las nuevas garantías electorales instituidas en la reforma constitucional, el Partido Colorado construyó a impulsos del batllismo, en un esfuerzo que le llevó cinco años de debates estatutarios, una refinada ingeniería para el montaje de un partido que garantizara la deliberación en los marcos institucionales del partido y no sería hasta mediados de siglo que dicha ingeniería fuera rediscutida y revisada. Uno desde la libertad de la competencia y el principio de las autonomías, otro desde la deliberación común, centralizada y fuertemente racionalista. La participación y la deliberación encontraron en el período, la expresión de sus mejores versiones.

Capítulo I

Los caminos de la representación política y sus antecedentes.

Sobre la base del reconocimiento que la soberanía recae en el conjunto de los ciudadanos inaugurado por la revolución francesa y la revolución norteamericana, las sociedades occidentales luego de descartar las soluciones monárquicas o condicionándolas al reconocimiento de esa soberanía, se avocaron a diseñar mecanismos de representación que permitiesen al conjunto de los ciudadanos, delegar las fatigosas tareas de la política y el gobierno y dedicar su tiempo a la obtención de sus placeres y a recorrer los infinitos caminos que conduzcan a la felicidad humana e individual (según las expresiones del ya citado Benjamín Constant). Allí nació la democracia representativa tan reivindicada por la modernidad. Los primeros trayectos fueron incorporando derechos políticos en forma gradual a las distintas capas de la sociedad, siendo un rasgo característico del siglo XIX la implantación generalizada de diferentes formas de democracias censitarias, con mayor o menor grado de integración. Nuestra carta fundacional no escaparía a esta realidad y fijó severos condicionamientos al ejercicio de los derechos políticos, lo que explicará la acción política de todo el siglo XIX hasta su reforma.

En el caso uruguayo, la dimensión representativa de la política vino signada por un conjunto de debates que le fueron dando forma a la ingeniería electoral y paulatinamente aportaron los principios de integración que postreramente caracterizarán a la democracia poliárquica del Uruguay. Como señalamos en la introducción a ésta investigación, y de hecho ha sido profundamente reseñado por varios trabajos investigativos previos, los círculos dirigentes decimonónicos que antecedieron a los constitucionalistas de 1917 produjeron ingentes esfuerzos en reformar y mejorar las normas electorales que en la sociedad de la época mostraban severas deficiencias democráticas. Pero paralelamente se desarrollaba una cultura de adhesiones emocionales y racionales que vertebraban grandes comunidades políticas a través de los liderazgos

populares encarnados en su primera etapa por los caudillos rurales y posteriormente complementados por liderazgos urbanos que ejercían la política con mayores o menores grados de legitimidad y que sustituían a los ojos del ciudadano, la ausencia de genuinos espacios electorales. Estas adhesiones simbólicas a los partidos históricos, también se alimentaba por la incidencia de personalidades del mundo intelectual, fuertemente ilustrados e influídos por las diferentes corrientes racionalistas de la modernidad europea y que en tensión con los anteriores no tenían sustentos populares, pero constituían una pieza clave en el ejercicio de los gobiernos como soporte de los partidos populares o aún en contra de aquellos.

Los énfasis de esta investigación estarán orientados a ese segundo aspecto de la representación, menos incursionado por la academia desde el punto de vista de sus fundamentos. Pero a los efectos de reseñar someramente cuales eran los desafíos que preocupaban a las élites decimonónicas en materia electoral, alcanza con el episodio que por iniciativa del presidente Julio Herrera y Obes en 1891, en uno de los tantos intentos por modificar los defectos de la democracia censitaria característica de la primera carta magna, se encomienda a una comisión pronunciarse sobre la diversidad de asuntos que la legislación electoral debía asumir para garantizar la libre expresión de voluntad del soberano:

> "De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto, la Comisión debería expedirse, con anterioridad al 1° de diciembre de 1891, en torno a los siguientes puntos:
> "a) Si el Registro Cívico ha de ser permanente, salvo las modificaciones que correspondan a cada año, o renovable por completo en cada período electoral.
> b) Si la inscripción debe ser hecha por comisiones empadronadoras a domicilio o por comparecimiento personal y espontáneo de los ciudadanos
> c) Si debe exigirse, en cada caso de inscripción, la exhibición de la fe de bautismo o la carta de ciudadanía.
> d) Si hay conveniencia en centralizar la inscripción en la capital o pueblos principales de cada departamento, o si es preferible distribuirla en diferentes centros en cada circunscripción electoral.
> e) Si la inscripción debe estar a cargo de autoridades o magistrados que tengan por la ley cometidos permanentes, ajenos a las funciones políticas, o de comisiones con mandato especial para el acto y caducables en cada período electoral
> f) Cuál es la forma de constitución del tribunal de tachas y el método de instrucción del juicio respectivo que den mayores garantías de imparcialidad y acierto en el fallo definitivo sobre las inscripciones del Registro Cívico.

g) Si el voto debe ser público o secreto, si debe ser depositado en las urnas personalmente por el votante, o trasmitido en cualquier forma que compruebe de una manera auténtica la voluntad del elector.
h) El mejor sistema de votación que ponga el votante en condiciones de evitar los atropellos del tumulto y las maquinaciones del fraude.
i) Si deben hacerse escrutinios parciales en cada circunscripción electoral o verificarse todos en la mesa central del departamento. Oportunidad y formalidades de esos mismos escrutinios.
j) Restricciones que conviene establecer sobre la intromisión de cierta categoría de funcionarios públicos en las luchas electorales.
k) Penalidad especial aplicable a los infractores de la ley electoral, por negligencia, culpa o delito.
l) Si la reforma electoral, en cuanto tenga por objeto especial dar representación a las minorías, es compatible con las prescripciones de la Constitución vigente.
m) Cualquiera que sea la solución que se de a la anterior cuestión, si debe buscarse la representación proporcional en toda su amplitud, implantando el sistema teórico que mejor consulte ese interés, o si, por el contrario, razones de buen gobierno y sana política aconsejan iniciar educativamente la reforma con la adopción de alguno de los sistemas empíricos ya ensayados en otras naciones, no obstante los inconvenientes que se les atribuyen.
Según sea la solución del punto indicado, señalar el sistema racional o el sistema empírico que mejor responda al estado social y a las conveniencias del país." [15]

No ingresaremos al campo de los debates sobre las reformas electorales que pautaron a la construcción democrática y sus reglas de juego, que ya los ilustran prestigiosas obras de la historiografía clásica, como las de Pivel Devoto y Eduardo Acevedo entre otras, o las aportaciones más especializadas como la historia electoral de Alvaro Diez de Medina[16] o las que se presentan desde la academia contemporánea por Oscar Bottinelli[17] y Daniel Buquet[18], porque lo que nos interesa destacar en esta instancia es que los asuntos electorales integraron la parte principal de la agenda durante muchísimos años, hasta llegar a la década del veinte con dos de las más importantes leyes electorales vigentes hasta nuestros días, obtenidas en 1924 y 1925 a través de una comisión multipartidaria. Es decir, la construcción de consensos en materia electoral se definen a partir que los roles de los partidos se consolidaron. Empezando por el

[15] Decreto de constitución de una Comisión de Reforma Electoral, durante la presidencia de Julio Herrera y Obes, el 17 de julio de 1891.
[16] Diez de Medina, Alvaro, "El voto que el alma pronuncia: historia electoral del Uruguay (1810-1910)", FCU y Fundación Banco de Boston, 1994, Montevideo.
[17] Bottinelli, Oscar (1991) El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis. Working paper 3, ICP, Heildelberg
[18] Buquet, Daniel, "Coparticipación y Coalición: 164 años de acuerdos entre blancos y colorados", Arca y Humus, Montevideo, 2000.

reconocimiento legítimo de cualquier expresión de la opinión pública, habilitando la entrada a fuerzas partidarias menores, pero no por eso menos importantes, que fueron recogiendo sensibilidades y demandas específicas que de esa forma no quedaban excluidas de la representación política.

1.1. La representación entre los acuerdos y la competencia disputativa.

Entre las tensiones que ponían en juego la representación política de los partidos se destaca la que refiere al arribo de soluciones políticas a través de los acuerdos dirigenciales con o sin los rituales de la competencia disputativa. En los hechos, la gran mayoría de los gobiernos que estuvieron al frente de la administración pública debieron incursionar por diferentes tipos de acuerdos y pactos que le dieran una base de apoyo que simulara una representatividad que a todas luces no disponían. Se debían encontrar algunos consensos básicos privilegiando la defensa de las instituciones vigentes que aunque primitivas, fueran avaladas por el conjunto de la sociedad, sobre los que se intentarían luego perfeccionar los mecanismos democráticos en los que todos creían, pero ninguno alcanzaba. Como lo señalaba Sartori en la cita introductoria, antes del desarrollo de los partidos era necesario disponer de algún grado de unidad que permitiese visualizar a los partidos, como subdivisiones de esa unidad y no como impedimento para obtenerla o como elementos disgregadores. Nuestros dirigentes también tomaron nota del asunto, como desde la muy prestigiosa tribuna del diario *El Siglo,* tradicional vocero de las sensibilidades doctorales y luego ferviente constitucionalista de la época se señalaba:

> "Se necesita que si hay divergencias en los medios, haya comunidad en los propósitos; se necesita que todos acepten como punto de partida la práctica leal y cumplida de las instituciones, sin resistencias, sin distingos, sin propósitos disfrazados, sin cavilosas reservas. Mientras no contemos con esta base, con este punto de partida, mientras que las soluciones y los recelos, los proyectos y los temores se formulen no en los artículos de la prensa, ni en los clubs políticos sino en las conversaciones íntimas en que las palabras apenas se articulan, en que los oídos se aguzan para que sea imperceptible el rumor de lo que se habla, en que no se discurre sobre la base de la ley, sino sobre la posibilidad de fantásticas e ilegales combinaciones, ¿Qué vida política ordenada se ha de adoptar? ¿Qué

partidos han de organizarse? ¿Qué cuestiones trascendentales resolverse? ¿Qué proyectos económicos plantearse?"[19]

Las fórmulas acuerdistas involucraron un amplio espectro de soluciones que transitaron desde las cláusulas posrevolucionarias (la primera experiencia de coparticipación con Timoteo Aparicio, el gobierno de conciliación de Santos y Tajes luego de la revolución del Quebracho, la renovación o segunda experiencia de la coparticipación con Aparicio Saravia, etc.), pasando por las listas pactadas respetando cuotas de poder como las elecciones producidas en 1873, en 1887 o en las elecciones que transcurrieron entre las dos revoluciones saravistas, hasta diversos experimentos gubernamentales con distribución de ministerios y jerarquías administrativas como el del colectivismo de Julio Herrera y Obes, entre otros. Desde los voceros del principismo doctoral expresados esta vez desde *La Razón*, se reivindicaba la política de acuerdos con las siguientes razones:

> El acuerdo, la coalición de partidos y de círculos domina de un modo o de otro, en los comicios o después de los comicios, en el escenario político de todas las naciones como fruto de la tolerancia, como demostración de la complejidad de las vasta tareas del gobierno, como inherente al régimen representativo, como homenaje a los diversas matices de opinión pública, tan varia, tan veleidosa e inorgánica como se quiera, pero que ningún gobernante serio, ningún estadista de talla es osado a desconocer en aquellas aspiraciones o exigencias que flotan como aureolas de luz en la atmósfera de los pueblos.[20]

Pero las fórmulas acuerdistas no eran aceptadas pacíficamente como alternativas a la competencia disputativa, porque a pesar de sus limitaciones constituían una forma de inclusión a amplias bases de la sociedad y por otra parte limitaban la capacidad de acción de pequeños círculos de influencia con menos grado de legitimidad. Quienes defendían la competencia a ultranza, provenían tanto de las posiciones más intransigentes de los círculos doctorales, como de los sectores populares de los partidos históricos que confiados en su capacidad de convocatoria, clamaban por instancias electorales amplias que legitimaran los poderes básicos de una democracia más o menos popular. Entre unos y otros se iban incorporando intereses que la Constitución había dejado fuera. José Pedro

[19] 28 de enero de 1880. Diario El Siglo, "Propaganda electoral"
[20] *La Razón,* 10 de febrero de 1893, artículo "Las actuales agrupaciones políticas. Necesidad de su disolución. El Partido Liberal y el Partido Clerical".

Ramírez, referente natural de aquellos círculos intelectuales y líder del constitucionalismo, heredero primogénito del principismo, lo sintetizaba de la siguiente forma:

> "La base legítima de toda sólida reconstrucción política, tiene que ser el bautismo regenerador del sufragio popular; pero ¿cuando, cómo, con qué galanía, con que trabajos previos, con qué probabilidad de legalidad y éxito, vamos a él? ... El posibilismo, rectamente entendido, como lo han practicado todos los eminentes hombres de Estado, empezando por Washington y acabando por Gladstone, no es otra cosa, sino la realización del bien por los medios y *hasta donde sea humanamente posible*, sin cálculos egoístas, sin abdicaciones indignas, sin temores cobardes, sin violar los eternos principios del derecho, de la moral y de la justicia, en cuanto dependa de los llamados a resolver un conflicto, insoluble sin mutuas y recíprocas concesiones."[21]

El valor de los procesos electorales en oposición al acuerdismo se centraba en la confianza del carácter ciudadano y su negación constituía un cercenamiento de derechos. No solo era una cuestión estratégica, sino que era fundamentalmente una cuestión de principios:

> Las sociedades civilizadas constituyen seres conscientes, que tienen noción clara de sus fuerzas y en el seno de las cuales cada individualidad se considera provista de un poder propio que no recibe de nadie y que debe ejecutarse en bien de todos. La más eficaz forma en que ese poder actúa es el voto. El fin consciente, preciso: designar a las personalidades que deben dar dirección al conjunto para lo cuál se busca a las más aptas. El voto es un derecho de cada uno que es necesario exigir y no solicitar, de los buenos como de los malos gobiernos. La piedra de toque de la excelencia de esos gobiernos, no es la administración ordenada de los intereses materiales, porque puede haber inmejorables administradores desvergonzados y crueles no obstante sin el respeto que profesan al derecho que tiene cada ciudadano a intervenir en los negocios públicos, porque este respeto hace imposibles las administraciones malas, de lo que se deduce, al revés de los sostenido por El Siglo, que lo primero que debe exigirse de los poderes nacionales es el respeto al sufragio popular.
> Pero ¿a que continuar? ¿No es evidente la verdad de la tesis que sostenemos?...El órgano constitucionalista se ofusca por una razón muy fácil de comprender. Para el los comicios no significan nada. El Partido constitucionalista, por su enorme inferioridad numérica, no tendría en ellos influencia alguna. Las elecciones hechas por el P. Ejecutivo significan más... Felizmente los partidos tradicionales

[21] *El Siglo*, "Conferencia oral y escrita de José P. Ramírez", 25 de julio de 1880

no se dejaron contagiar esta vez del desmayo constitucionalista y concurrirán organizados y poderosos a la lucha electoral.[22]

La tensión aparente entre los recorridos acuerdistas y la apelación a soluciones competitivas en marcos con claras ausencias de garantías mínimas, suelen encontrar en el campo empírico algún punto de equilibrio que incorpora ambas visiones democráticas y se podría afirmar sin mayores inconvenientes que en ocasión de hitos trascendentales de la vida política del país, los partidos combinaron las decisiones mayoritarias con acuerdos y pactos que plasman una voluntad política que finalmente valoraba la inclusividad. Casos tales como los observados en el período saravista (1897-1903), en donde ocurren dos instancias electorales con suficientes garantías e impulsadas por todos los partidos presentes del sistema, pero realizados con listas pactadas con distribución de cuotas o ya entrados en el siglo XX la reforma constitucional de 1918, en el que los acuerdos partidarios primaron frente a la deliberación y la representación presente en la Asamblea Constituyente o el más paradigmático acuerdo, denominado por sus opositores "pacto del chinchulín" en la década del 30, en el que se cuotifica la representación en los organismos estatales más allá de las funciones del gobierno y las potestades del partido triunfante, etc.

Los defectos constitucionales, forzaron al ingenio y a la búsqueda de los más amplios acuerdos posibles con argumentos muy débiles desde una rígida concepción de la democracia, pero los partidos políticos aprendieron en la adversidad a generar una cultura del acuerdo y de hecho, pese al desarrollo temprano de amplias garantías poliárquicas, el sistema político uruguayo conserva hasta nuestros días como un patrimonio de sus reglas de convivencia la integración de todos los intereses en pugna, más allá de la aplicación rigurosa de los resortes democráticos, evitando la exclusión y la negación de personas o derechos en cuestión.

1.2. Coparticipación y Gobierno de partido.

La democracia censitaria que condicionó el funcionamiento político a lo largo de casi un siglo, impedía entre otras cosas la representación de las minorías, lo que provocó

[22] *El Día,* del 9 de diciembre de 1892, artículo "El Partido Constitucional"

que tanto desde las élites ilustradas decimonónicas como desde la acción de los liderazgos populares se ensayaran las más ingeniosas y sofisticadas formas para llevar lo mejor posible la representación de amplios sectores de la sociedad, como se apreciaba en el capítulo anterior. El debate sobre coparticipación y gobierno de partido, es probablemente el de mayor envergadura a que refieren los problemas de la representación política, pero simultáneamente incide en la voluntad de los dirigentes condicionando las definiciones partidarias, que quedarán marcadas a fuego a partir de las soluciones que los partidos fueron encontrando al mismo. Pese a que la oposición de posturas aparece explícita desde fines de la década del 60, encarnados en Timoteo Aparicio del Partido Blanco y el entonces presidente Lorenzo Batlle del Partido Colorado, los alcances de uno y otro término tendrán más de una lectura. La coparticipación puede ser reconocida como la distribución acordada de jurisdicciones que habilitaba el acceso al partido opositor al recinto de las leyes, como la forma de darle representación a las minorías que la Constitución no preveía, pero posteriormente, también ha sido interpretado como la participación conjunta de diferentes partidos en la gestión gubernativa, como la expresión natural del pluralismo. Es decir, en el primer caso es una solución ad hoc para que las minorías integren el parlamento y en el segundo caso, la coparticipación se asocia a una segunda idea que se basa en la convicción de que los gobiernos solo deben desarrollar su gestión sobre premisas de políticas nacionales. La coparticipación es concebida como la materialización de gobiernos inspirados en la política nacional, subvalorando la importancia de los matices de la opinión pública expresada en partidos, quienes eran observados como desintegradores de la unidad nacional, como obstáculos para el buen funcionamiento de las instituciones. El gobierno de partido, pese a que resulta más sencillo describirlo, suele ser interpretado también de manera distinta entre sus cultores y los opositores. Para los primeros, el gobierno de partido expresa el principio decisional de las mayorías, es la gestión gubernamental genuinamente ejercitada por una sensibilidad específica de la sociedad y que se fundamenta en el derecho democrático de gobernar de las mayorías, en los que las minorías acaten hasta constituir nuevas mayorías, rescatando el principio decisional por sobre el de la representación plural. Sin embargo, para sus opositores, el gobierno de partido es el gobierno personal o de cintillo, por lo que contiene un sesgo peyorativo y elusivo al desarrollo de partidos de ideas y recogen una

visión tradicional de la teoría identificando a los partidos como intereses privados y facciosos confrontando al bien común. En este último sentido se expresaba Luis Melián Lafinur:

> Por decoro, por patriotismo, hay que concluir con estos gobiernos de Partido que hacen un mal Presidente de persona tan distinguida, de tan buenos sentimientos y tan largos servicios al país como D. Lorenzo Batlle, atropellado en su administración por tres bochinches sucesivos de sus amigos políticos... y una revolución de sus enemigos[23].

De hecho, la coparticipación concebida en su versión más restringida fue recogida por el Partido Blanco de Timoteo Aparicio, mientras que la coparticipación en el sentido más amplio asociado al concepto moderno de cogobierno enfatizando el principio pluralista por sobre el decisional fue recogido fuertemente por los constitucionalistas, por los elencos doctorales de los partidos históricos, pero fundamentalmente, llevado con mayor ambición desde las revoluciones saravistas (1896, 1897 y 1904), a partir de lo cuál su reivindicación ha sido recogida por el conjunto del Partido Nacional, mientras que el gobierno de partido tenía como principal abanderado al Partido Colorado, aunque con mayor vehemencia por el propio José Batlle y Ordóñez.

Es importante destacar que desde el período que abarca desde la década del 70 del siglo XIX hasta la última revolución de Aparicio Saravia a principios del siglo XX, todos los gobiernos practicaron en mayor o menor medida una forma de coparticipación en la formación de los gabinetes ministeriales. La oposición a la coparticipación tenía sus fundamentos más importantes en la defensa de los partidos como forma de expresar sensibilidades e intereses presentes en la sociedad. Fundamentalmente, son argumentos pro partidos en la medida que los suponen con ideales o programas distintivos y que le dan definiciones a los gobiernos:

> "... esa política es nefasta, en desmedro de los fines más elevados, lleva al simple reparto de los puestos públicos y al gobierno sin responsabilidades. El partido dominante no puede realizar sus ideales; y los partidos vencidos quedan condenados a alabar las excelencias de una política que los anarquiza y en que carecen de colaboración efectiva. El primero queda impotente para el bien a que

[23] Luis Melián Lafinur, en el folleto "Exégesis de banderías", enero de 1893.

aspira y debe limitar sus energías a conservar el poder; los otros, convertidos en simples auxiliares del poder, se inhabilitan para la acción y para la oposición."[24]

El principal riesgo que encuentra Batlle y Ordoñez en los gobiernos híbridos es que rápidamente degeneran en mero reparto de cargos y en intereses personales debilitando una competencia saludable de ideas.

> Apelar a lo que se llama entre nosotros política nacional, es confesar, en el mejor de los casos, ineptitud para el gobierno, sentimientos de debilidad en las fuerzas que han de sostenerlo. ¿Cómo, si un partido ha elevado al poder a un gobernante, se abandonan los ideales de este partido y se busca por medio de la repartición de cargos administrativos el apoyo y la inmoral tolerancia de las agrupaciones adversas?[25]

Por su parte, desde el constitucionalismo, el gobierno de partido es simplemente el sinónimo de facción y en consecuencia solo representa a las tiranías personalistas, mientras que la coparticipación no será para ellos una reivindicación partidista o programática, sino el indicador del buen funcionamiento natural de las instituciones poniendo el énfasis en el carácter pluralista de las mismas:

> Nosotros al venir aquí [al Consejo de Estado], hemos sabido que la obra de regenerar económica y políticamente a la República era una obra lenta; sabíamos que no podíamos esperar tales milagros; al contrario, -hemos debido descontar el malestar que naturalmente produciría la resistencia de los intereses desalojados; pero nuestra adhesión al Gobierno no puede debilitarse en tanto que este se mantenga firme a los dos capítulos fundamentales de su programa, como se mantiene: la honradez administrativa y la coparticipación de los partidos.[26]

Para el constitucionalismo, los gobiernos de coparticipación eran el resultado de un ejercicio tenaz y saludable de acuerdos y pactos entre presidentes y los partidos de oposición, pero fundamentalmente representó el modo de acceso a las cúpulas del poder de los más señeros representantes del doctoralismo produciendo, desde su perspectiva, un importante insumo de honradez e inteligencia en la gestión de los asuntos públicos, sin pasar por los rituales más exigentes pero menos accesibles de los procesos electorales. El símbolo más encumbrado del éxito de esa política lo representaba el reconocimiento de

---

[24] *El Día*, "La coparticipación",16 enero de 1893.
[25] *El Día*,20 de Setiembre de 1892, artículo "Gobierno de Partido"
[26] *El Día*, 24 de agosto de 1898, articulo "Apología de la situación".por el Dr. Martín C. Martínez

uno de los referentes más intransigentes del coloradismo liberal, como se presenta a Julio Herrera y Obes en la crónica periodística de *El Siglo*:

> Hace siete años, en este mismo mes de Noviembre, se produjo aquel gran movimiento de la conciliación, que despertó y fortaleció las energías todas del país, no obstante hallarse Santos en el poder, y que tuvo tal resonancia, que los dos gobiernos que le han sucedido, el de Tajes y de Herrera, hicieron de la política de coparticipación uno de los temas capitales de sus mensajes y programas.
> Tenemos a la vista en la colección de El Siglo el programa presidencial del doctor Herrera y Obes y de él copiamos dos párrafos bien sustanciosos, refiriéndose a la política de coparticipación inaugurado por su antecesor, decía:
> La fuerza de proyección está dada, la corriente de la opinión pública está encajonada en ese cauce profundo de ideas y de intereses nacionales y el Gobierno insensato que por espíritu de exclusivismo partidista quisiera contrariarla, se agitaría pronto en el aislamiento y el vacío para rodar luego inevitablemente en la pendiente fatal de todos los gobiernos impopulares.
> Las aspiraciones, los intereses fundamentales de todo partido dominante, están satisfechas desde que la colectividad conserve en el gobierno de la sociedad el predominio, la supremacía que le corresponde y son necesarias para dar a la marcha del país una dirección conveniente en armonía con las tendencias del partido gobernante"[27]

Y más aún que los mensajes presidenciales, *El Siglo* se encargará de recordar que la coparticipación en sus versiones más radicales estuvo presente en todos los gobiernos que antecedieron. En particular, es necesario recordar que las reivindicaciones de gobiernos "nacionales", expresaban simultáneamente el rechazo a los gobiernos personalistas y el derecho a intervenir en los asuntos públicos de las minorías. De hecho, la experiencia histórica indica, que todos los gobiernos del período incorporaron en mayor o menor medida a representantes de diferentes partidos en el gabinete:

> Hace muchos años, por ejemplo, que eso mismos Gobiernos que se dicen representantes del partido colorado, no componen exclusivamente los altos poderes del Estado con ciudadanos de su filiación política. Juzgan necesario que en todos, hasta en el Ejecutivo, haya una representación proporcional de los otros dos partidos. Tan en la conciencia de todos, hasta de los candomberos o colectivistas está, que no hay partido tradicional con fuerza bastante para regir los destinos del pueblo, y que se necesitan para el período de transición que atraviesa actualmente nuestro país, gobiernos nacionales sean que se encuentren

[27] *El Siglo* del 8 de noviembre de 1893, artículo "La explotación de los partidos".

> representados aunque no más que por nombres huecos o antecedentes de otros tiempos, los diversos matices en que de antaño se halla dividida la opinión[28]

En la misma línea, pero mostrando la otra cara de la moneda Batlle y Ordóñez reconoce esas experiencias, pero como fuente de críticas y errores demostrativos de la inviabilidad de la coparticipación. El principal argumento, era que debilitaba a los partidos y que una Nación sin partidos fuertes quedaría condenada al ostracismo. La prueba más fehaciente del efecto demoledor que provocaba en los partidos la coparticipación era la realidad que se reconocía a mediados de la década del 90, en los que los partidos aparecían anémicos. En el siguiente artículo, luego de reconocer la coparticipación de los gobiernos de Latorre, Santos, Tajes y Herrera, concluye:

> Nada más contrarios, sin embargo, a los intereses públicos bien entendidos, a las prescripciones constitucionales, a las enseñanzas de una seria y cuerda política, a la moral y a la vida pujante de los partidos que están llamados cada uno y en conjunto a concurrir dentro de su esfera, por la oposición y el estímulo y la censura respectiva, el adelanto de la civilización nacional y al progreso indefinido y armónico de las instituciones de la patria.
> Un país sin partidos no puede concebirse, como no puede suponerse una numerosa agrupación de hombres en que las opiniones concuerden y se uniformen maravillosamente, dentro de la infinita variedad de propósitos y de conceptos, de circunstancias y de cosas.
> El espectáculo del estado que ofrecen los partidos, desde que se ha entrado al dominio irresponsable y más o menos proporcional de todos, es desalentador y terrible.
> Puede afirmarse con toda propiedad que no hay partidos hoy en pie en la República, y que si estos serían capaces de organizarse por necesidades urgentes e indispensables de su vida, las determinaciones de la opinión pública, siguiendo las huellas que traza hace años la llamada política de coparticipación, son las menos a propósito para lanzar a la lucha permanente, fecunda y pacífica de las democracias los partidos dormidos en un letargo enervador y desquiciante.[29]

Sin embargo, en el ocaso del siglo XIX la coparticipación y la idea de la política nacional (como vimos, opuesta a una visión de partidos en la gestión del gobierno) vive su mayor esplendor verificándose una convivencia partidaria que combina la instauración del inicio de un período de procesos electorales más transparentes, junto a un clima por

[28] *El Siglo,* artículo "El Partido Constitucional II", del 10 de enero de 1896
[29] *El Día,* 18 de febrero de 1892, artículo "Ideas u hombres".

demás propenso a avalar grandes acuerdos nacionales. La representación se obtiene a través de acuerdos y no de competencias genuinas:

> Si por gobierno se entiende el conjunto de los tres poderes del Estado, o para concretar algo más, la reunión de los dos poderes políticos Ejecutivo y Legislativo, es imposible dar a un gobierno base más amplia en la opinión pública. Los tres partidos en que se haya dividido el país cooperan en la labor gubernativa por los representantes que tienen en el Consejo de Estado. Si éste no ha sido votado por el pueblo, es indiscutible que la mayoría de sus miembros sería consagrada por el sufragio popular. Nunca han tenido más realidad que aplicadas al gobierno del señor Cuestas esas dos palabras, política nacional, que la opinión pública en vano pedía desde hace largos años.[30]

El Partido Nacional, fue institucionalizando progresivamente sus posturas a favor de la coparticipación concebida como la expresión de una política nacional a través de los documentos oficiales, encontrando su mejor versión en los objetivos de la revolución. Por ejemplo, en el primer proyecto de acuerdo promovido por el comité revolucionario de Buenos Aires establecía:

> La negociación que se abre por este *Memorandum* debe tomar las aportaciones que anteceden como bases para toda inteligencia posible; y como para llevarla a la práctica de buena fe se hace necesario entrar desde luego y en co-participación del manejo de la cosa pública, de manera que inspire plena confianza a la opinión, se hace a la vez necesario que:
> d) En lo que el Poder Ejecutivo se refiere, y en uso el Presidente de la República de sus facultades constitucionales, sea modificado por éste el personal de su Ministerio, formándolo con la participación de dos titulares del Partido Nacional hoy en armas.
> e) El presidente de la República, haciendo también libre uso de sus facultades constitucionales, confiará la administración en ocho de los Departamentos y por lo suelte de su período de gobierno, a ciudadanos afiliados al antedicho partido, debiendo esos departamentos ser los siguientes: San José, Florida, Minas, Flores, Rocha, Treinta y Tres, Cerro Largo y Colonia.
> f) No persecución
> g) Reparaciones
> Firman: Juan Angel Goltarini y Juan José de Herrera

En la convención nacionalista del verano de 1899 se realiza un pronunciamiento a favor de la candidatura ahora democrática de Cuestas, que entre otras cosas establece la instauración de la política nacional como un factor de estabilidad política agregándole mayor formalidad a sus posiciones:

---

[30] *El Siglo* del 14 de junio de 1898, artículo "El gobierno del señor Cuestas".

> Artículo 2°. Que ese acto de estricta justicia de patriotismo, de previsión y de cordura desterrará de la acción gubernativa toda práctica de política estrecha de partido o de círculo, siendo la evidente aspiración del país la que se realice una gran política nacional, de verdadera coparticipación, que propenda, como primer resultado a la reconciliación de todos los orientales y su colaboración común en la labor pública lo que constituirá a la vez la más sólida y eficaz garantía de la estabilidad de la situación política que debe inaugurarse el 1° de marzo[31]

También se expresa el anhelo por la política nacional en una minuta firmada por todos los consejeros nacionalistas, (salvo la de Justino Jiménez de Aréchaga, quién era un cultor convencido de las bondades del gobierno de partido, como lo refería en su obra principal de 1884[32]), en rechazo a una decisión del gobierno de Cuestas por atentar contra el espíritu de aquella política:

> Este decreto, como se ve claramente no se refiere a actos de política nacional; a actos de política levantada, ajena a tradiciones de partido; a actos de política sin agravios ni desagravios; a actos de política que no se levanta otra bandera, que la bandera de la patria.
> Es un decreto esencialmente partidista, muy hábil acaso, como medio casero de unificar; pero muy inhábil, como medio de afianzarse el apoyo del aliado que concurre patrióticamente a la obra de reconstrucción de los poderes públicos.[33]

En definitiva, como se observa en el conjunto de testimonios presentados, la coparticipación y la apelación a las políticas nacionales constituirán la columna vertebral del cuerpo nacionalista. Batlle y Ordóñez refutará la conveniencia de dichas políticas e interpretará de modo diferente el alcance de la acción gubernamental y refutará el contenido de la minuta nacionalista. Un punto crucial para la perspectiva del gobierno de partido es la defensa del principio decisional por el cuál las mayorías democráticas tienen el derecho legítimo de aplicar sus ideas y que estas decisiones cuenten con el reconocimiento de las minorías. Los gobiernos así constituidos adquieren un alto grado de legitimidad por su fuerte impronta democrática:

> Y no se diga que el último acuerdo o la paz de Setiembre ha cambiado la situación del gobierno nuestro respecto de todos los otros gobiernos. En esos actos se ha

[31] *Tribuna Popular* del 11 de enero de 1899, artículo "La convención nacionalista. El manifiesto".
[32] Justino Jiménez de Aréchaga, La Libertad Política. Fragmentos de un curso de Derecho Constitucional.", La Librería Nacional, Cámaras 80, 1884.
[33] *El Nacional* del 22 de julio de 1898, artículo "Un error deplorable".

consagrado, al contrario, la existencia y el derecho a existir de los gobiernos de partido, y están bien determinadas las obligaciones contraídas por las colectividades políticas. Sobre las bases establecidas puede reinar la concordia sin que se critiquen las ideas ni los sentimientos que ellas despiertan. Hasta que todos los derechos sean respetados y que las minorías se sometan sin resistencias irregulares al legítimo predominio de las mayorías.[34]

Otro de los argumentos que Batlle y Ordóñez sostenía en contra de la coparticipación y de la política nacional refería a la desviación que provocaba en las lógicas del sistema de partidos. Es decir, el gobierno y la oposición desaparecerían, impidiendo el saludable juego de la crítica opositora como límite y contrapeso al poder del partido del gobierno y concomitantemente, la rotación de los partidos al frente de los asuntos públicos. Sus razones se expresan del siguiente modo:

> *La teoría de la política nacional que somete los intereses generales a los intereses personales y disimula las claudicaciones de los hombres públicos, debe ser enérgicamente repudiada por el partido dominante, y por los de oposición. El primero se ve incapacitado por ella para hacer carne en la vida sus tendencias y sus ideales. Los últimos pasan de la categoría de partidos independientes a la categoría de partidos auxiliares de los que gobiernan, se anarquizarán, se disgregan, se inhabilitan para ejercer la acción pública. E inutilizados así para el bien de las grandes colectividades nacionales ya se hallen en el poder o fuera de él, las influencias personales y arbitrarias predominan sin esfuerzo. En cambio, el funcionamiento regular de los resortes populares se detiene; las iniciativas independientes no hallan eco y cunde la indiferencia por los asuntos públicos en los partidos de oposición que sólo esperaban un buen reparto de puestos públicos, y también en el partido dominante cuya misión queda reducida a conservarse en el poder sin más propósito ni más ideal que ese.*[35]

Las posiciones dentro del Partido Nacional, de todas maneras tampoco es homogénea como lo suponen las posiciones de un referente en materia electoral como Justino Jiménez de Aréchaga, quién establece que los derechos a gobernar que tiene la mayoría deben cumplir con la máxima democrática de que las minorías deben reconocerlas:

> "Es natural que ...el veredicto de la mayorías sea soberano. Esta es una necesidad material del ejercicio de la soberanía; el derecho de decisión no puede tener existencia fuera del principio de la *mayoría*. Esta, para justificar su imperio,

[34] *El Día,* 28 de julio de 1898, artículo "La denominación de los batallones. La protesta nacionalista".
[35] *El Día,* 16 de enero de 1893.

podría decir a la minoría estas palabras de Laboulaye: somos los más numerosos, probablemente los mas ilustrados, sin duda alguna los más fuertes; la presunción es que tenemos razón; el interés de la sociedad, vuestro propio interés exige que cedáis, porque de otra manera, el gobierno democrático no es posible."[36]

En cierta forma, el debate entre coparticipación y gobiernos de partido producirán un modo nacionalista y un modo colorado de concebir la política, que se reflejará en un abanico mucho más amplio de cuestiones y que permiten reconocerse entre ellos y consolidar una democracia fundada en fuertes partidos políticos. Sin embargo, dentro del Partido Colorado también existen contradicciones. Las posiciones frente a la representación proporcional y la integración de los gabinetes gubernamentales reaparecerán en ocasión de a un memorándum de entendimiento de 1910 de Juan Andrés Ramírez, exigiendo una serie de condiciones para que el diario *El Siglo* apoyara la elección de Batlle y Ordóñez en 1911:

Memorandum (dirigido a Williman a pedido de éste)
Con el objeto de que la reforma constitucional sea fiel reflejo de los anhelos del país sobre su organización política, se la ejecutará en el 1911 por una Convención Nacional Constituyente elegida con arreglo a uno de los sistemas más completos de representación proporcional.
Serán incluidos en esa reforma los siguientes puntos:
4° Limitación de las facultades del Presidente de la República, aumentándose la importancia de los ministros y la fiscalización del Cuerpo Legislativo sobre el Ejecutivo.
El señor Batlle y Ordóñez utilizará la cooperación de todos los ciudadanos moral e intelectualmente aptos para ello, en cuanto no signifique restablecer la dualidad de autoridades y de fuerza armada en el país.[37]

La respuesta de Batlle y Ordóñez enviada al presidente Williman deja marcados los límites entre las políticas nacionales o de coparticipación (se expresan como sinónimos) y las de gobierno de partido. Al respecto, sostiene:

5ª cláusula: [Juan Andrés] *Ramirez cree que las facultades del presidente deben limitarse en provecho de la de los ministros y no es eso, precisamente lo que yo pienso. Lo que yo pienso es que sin disminuir en nada la autoridad moral del*

[36] Justino Jiménez de Aréchaga en "La Libertad Política" de 1884, página 114. La primera frase la toma de Aubry-Vitet en "Le sufrage universel dans l avenir"
[37] *El Siglo,* 19 de enero de 1912, artículo "Nuestra verdad frente a la de Batlle"

presidente, ni su fuerza efectiva debería consagrarse en disposiciones claras y terminantes las facultades del cuerpo Legislativo de manera que su acción legal fuese siempre fácil y eficaz. El aumento de importancia de los ministros combinado con la condición de la cláusula que se utiliza la cooperación de todos los ciudadanos moral e intelectualmente aptos encierra todo el sistema de la política llamada nacional o de coparticipación. En virtud de esta cláusula, los ministerios deberían organizarse con los hombres de mayor consideración de todos los partidos y cada uno de estos hombres tendría en su puesto una importancia muy cercana a la del presidente o igual. Piense Ud en la que sería un gobierno en que cada ministro tuviera un plan de conducta contraria al de los demás y el presidente estuviese incapacitado para poner la paz entre ellos!.-[38]

Un par de cláusulas más adelante vuelve a rechazar la política nacional, pero esta vez referida a la selección de los mejores hombres disponibles para la gestión administrativa del gobierno. Es decir, rechaza la idea de que los mejores gobiernos solo puedan ser desempeñados por gobiernos de coparticipacion y siempre es preferible buscar los mejores exponentes de cada área dentro de la colectividad que los une por las ideas:

7ª cláusula.- De ésta cláusula ya he dicho algo al hablar de la cuarta ¿Cómo podría yo negarme a decir mi buena disposición a utilizar el concurso de todos los ciudadanos moral o intelectualmente aptos para prestarlo?¿Qué candidato a gobernante podría negarse?...Pero, por lo mismo que la afirmación a la simple hay que pensar que ella encierra algo más de lo que a primera vista parece. Y así es, en efecto. En esa frase está toda la política injustamente llamada nacional, pues apenas lo es de un grupo de hombres sin prestigios populares, toda la política de conciliación y de coparticipación que El Siglo o Ramírez ha sostenido por años enteros, que tan malos resultados ha dado, que tenemos derecho a mirar como definitivamente fracasada, y que sin embargo querría aquel hacérseme adoptar como base de mi programa político. Ciertamente yo podría aceptar en algunas cosas la cooperación de todos los ciudadanos moral e intelectualmente aptos; pero ciertamente, no podría llamar a todos por igual a cooperar en mi obra, sin distracciones de ideas ni de partidos políticos, y dar la preferencia a los que profesasen las mismas ideas que yo y tuviesen iguales propósitos, esto es, en general, a los hombres del Partido Colorado.[39]

Dentro de la misma misiva, en otra cláusula que exigía la representación proporcional irrestricta (aspecto que se profundizará en la siguiente sección), los vínculos

[38] Carta transcripta por el autor, a partir de originales de los archivos de José Batlle y Ordoñez cedidos por el Prof. Manuel Flores Silva a quien agradezco, *París, 6 de julio de 1910.*

[39] Ibídem.

con la política nacional vuelven a colocarse en la vereda opuesta al referente doctoral de *El Siglo* y consecuentemente, también de las posiciones tradicionales del Partido Nacional. Es decir, la representación proporcional debería desligarse de la elección del Poder Ejecutivo para no darles entrada a los gobiernos de políticas nacionales:

> Soy partidario de la representación proporcional estricta, pero con la condición *sine qua non* de que el presidente de la República sea designado por una asamblea especial elegida por el régimen de las mayorías absolutas. En la deliberación conviene que estén representadas todas las ideas, todas las maneras directas; en la acción debe prevalecer una idea, una tendencia. El presidente de la República no conviene, pues, ser el delegado de un cierto número de grupos de ideas diferentes y direcciones contrarias como lo que constituyen a una asamblea de representación proporcional, unidos hoy al soplo de ideas y planes del momento para despegarse mañana al soplo de las contradicciones y oponentes que así fácilmente nacen en las asambleas deliberantes, sino es delegado de la mayoría de los ciudadanos y de una nación, constituida por todos aquellos que acaricien un mismo ideal, obedeciendo una misma tendencia y por lo que paralelamente más consistente y durable, por tanto quienquiera agrupaciones coherentes.[40]

Por esos años Juan Andrés Ramírez, coloca en boca de Batlle y Ordóñez candidato (es decir antes de su segunda elección) una interpretación que se opone radicalmente a la idea del gobierno de partido. Por la vía de la representación proporcional asociada a un parlamento mucho más fuerte incluso que la del Poder Ejecutivo, logra consumarse un gobierno nacional de coparticipación:

> La sola afirmación de la necesidad de restringir las atribuciones y la influencia del Poder Ejecutivo, aumentando correlativamente las del Legislativo, hecha por hombre como el señor Batlle y Ordóñez, que ha revelado, en su anterior gobierno, tendencias opuestas a ese feliz pensamiento, basta para dar especial interés a su programa, caracterizado así, por la promesa de una transformación profunda en nuestro régimen institucional.
>
> Grande y fecundo es, pues, el propósito del señor Batlle y Ordoñez a que nos referimos. Sin embargo, no dará todos sus frutos ni tendrá en la vida nacional todos los resultados que ofrece, sino haciendo del Cuerpo Legislativo la verdadera representación del país. Lo ha comprendido así el candidato y porque lo ha comprendido, vincula el pensamiento que dejamos analizado al de la representación proporcional de los partidos, conquista que colocaría nuestro país a la cabeza del progreso político universal. [41]

---

[40] Ibídem.

[41] *El Siglo,* 1 de octubre de 1910, artículo "Las dos grandes bases del programa de Batlle".

Los argumentos de Ramírez serían hoy muy fácilmente reconocibles dentro de los autores que sostienen la ventaja de gobiernos parlamentaristas, pero incorporando una idea muy resistida por éstos, como es la de la representación proporcional. Es decir, las máximas de Duverger que implican una relación fuerte entre representación proporcional y fragmentación partidaria es desaconsejada por éste y por un amplio conjunto de autores parlamentaristas, quienes confían más en las bondades de sistemas bipartidistas por su gobernabilidad. Este último sistema de partidos ha sido muy debatido en la Teoría de Partidos y existen referencias históricas que avalan o sostienen sus mejores razones. Tal es el caso de las experiencias inglesas y norteamericanas, en donde en la primera el parlamentarismo se monta sobre circunscripciones uninominales dentro de un sistema electoral mayoritario y la segunda constituye un caso de presidencialismo pero con el mismo régimen electoral. Ambas reconocen sistemas de partidos bipartidistas o moderadamente fraccionados. En la fórmula reivindicada por Ramírez y otros voceros tanto del coloradismo independiente de la época como del Partido Nacional, combinaban un régimen de gobierno parlamentarista o con un parlamento muy fuerte con un sistema electoral proporcional, generando el imaginario de un sistema de partidos muy fragmentado (de acuerdo a la tipología de Sartori). Esto no era desconocido para sus voceros, como lo refiere en el mismo artículo Ramírez, quién también pone el foco sobre una de las críticas mas repetidas por su oponente de ideas, que consistía en el debilitamiento partidario que se genera por la construcción de gobiernos de componendas, desdibujando las definiciones que llevaron al partido de gobierno a su lugar de dirección. Sostiene Ramírez:

> Esa reforma suprime la cláusula leonina del régimen vigente que asegura a la mayoría, con solo la mitad más uno de sufragios, los 2/3 y aún los ¾ de la representación; saca el problema comicial del cuadro estrecho de los dos viejos partidos que hace ya tiempo dejaron de concentrar en su seno todas las manifestaciones del sentimiento público; permite a todos los matices de la opinión nacional revelar su existencia para influir, con arreglo a su importancia, en la marcha de los sucesos; y por último al dislocar en esa forma las rígidas fracciones de nuestro parlamentarismo actual, lleva la política de coparticipación hasta el seno mismo del Ejecutivo, en cuyos consejos deberán tener entrada, con alguna

frecuencia, los representantes de más de un grupo legislativo, para que aquel encuentre apoyo en una fuerte mayoría para su gestión gubernativa.
Se dirá que de ese modo se corre peligro de caer en la pequeña política de componendas y de acomodamientos personales. Tal peligro no existe porque el único medio de dar solidez a un gobierno, en el que hay una Cámara dotada de autoridad o influencia y dividida en varios grupos es, precisamente, sacar la política de tales componendas y de tales acomodamientos para constituir mayorías sobre la base de grandes programas de principios, fundados en la coincidencia de dos o más fracciones parlamentarias, sobre algunos problemas fundamentales. Entre los hombres que han recibido la educación de la libertad, decía Waldeck Rousseau en el célebre discurso de Saint Etienne, pocos hay que tengan sobre todas las cuestiones el mismo modo de ver y la misma manera de pensar; pero hay muchos que sobre verdades que podríamos llamar históricas tienen la misma opinión, y si se dejan a un lado en esa forma todos los asuntos que los dividen queda un vasto campo abierto a las buenas voluntades comunes. Trabajando sobre dicho campo fue que aquel gran espíritu sacó el parlamentarismo francés de los debates bizantinos en que caían y se levantaban los gabinetes sin tener el tiempo necesario para ligar su nombre a una sola reforma de aliento, y cimentó en un programa de ideas fundamentales que unían a diversos grupos republicanos el "bloc" que vive todavía del impulso que le diera el más ilustre de sus jefes. Así se gobernará en nuestro país y hasta esa altura se levantará el nivel de la vida pública, el día en que se implante la práctica sincera y verdadera de la representación proporcional. [42]

La cuestión del gobierno de partido, volverá a ganar en intensidad dentro de la agenda política, ya que encuentra en las propuestas constitucionales de Batlle y Ordóñez expresadas en el artículo de abril de 1913 denominado "Los apuntes", una contradicción aparente, que su crítico de partido Pedro Manini Ríos le hacía notar. El Poder Ejecutivo colegiado incorporaba la posibilidad real de que miembros de otros partidos compartieran el gobierno. En su planteo originario Batlle y Ordóñez sostenía que la contradicción con la propuesta de un ejecutivo presidido por una Junta de Gobierno colegiada era más aparente que real de acuerdo al siguiente criterio:

Nosotros creemos que en las cámaras, cuerpos principalmente deliberantes, deben estar representados todos los matices de la opinión. Pero creemos al mismo tiempo que en la Junta de Gobierno, cuerpo principalmente ejecutivo, no debe haber, en tanto que sea posible, otro color que el de la mayoría. Hemos abogado siempre por la política de partido, que tan hermosos resultados están dando al

[42] *El Siglo,* 1 de octubre de 1910, artículo "Las dos grandes bases del programa de Batlle".

país, y hemos demostrado los graves inconvenientes de la de conciliación o de coparticipación.[43]

Años más tarde y con la Constitución del 18 aprobada, Martín C. Martínez se expresaba exactamente en los mismos términos, respecto a que el Colegiado no constituía una institución que consolidara la coparticipación. Lo expresaría en los siguientes términos, refiriéndose al papel de las minorías en el Consejo:

> ...análoga al de las mismas minorías en el Cuerpo Legislativo, de fiscalización mas de colaboración...Propiamente no es esto una coparticipación aunque así se lo llame, porque la mayoría del Consejo, como la del Parlamento, podrá imponer sus decisiones y nombramientos. Y ahora resulta que hasta la podrá hacer una minoría[44]

Sin embargo, el colorado independiente Pedro Manini Ríos argumentaba que la idea de un Poder Ejecutivo colegiado destruía las bases del Gobierno de Partido en el que creía:

> Después de todo, yo no concibo con qué pretexto decoroso, una vez cambiada la esencia institucional del Poder Ejecutivo, podíamos negar la entrada a él de representantes de los partidos de la minoría. Si, dicho poder pierde sus características de cuerpo único funcionalmente indivisible, absolutamente ejecutivo, para transformarse en una corporación deliberante, en la que son admisibles necesariamente, fatalmente, criterios, tendencias y orientaciones distintas, ¿con qué derecho impondremos al país la obligación de designar todos los componentes dentro del partido de la mayoría? [45]

Ya conocidos los resultados de la elección de la Asamblea Constituyente de 1916, Batlle y Ordóñez insistirá en marcar los argumentos centrales que enfrentan la coparticipación con su política nacional de sustento y los gobiernos de partido en el fortalecimiento de los partidos políticos. Es decir, los partidos existen por sus diferencias y toda institucionalidad que apunte a ignorar las diferentes miradas de la opinión pública

---

[43] *El Día,* 12 de marzo de 1913.

[44] Martínez, Martín C., "Ante la nueva Constitución (1918)", Colección Clásicos Uruguayos, 1964.

[45] Pedro Manini Ríos, discurso en el club de la 7° sección, en Carlos Manini Ríos, "Anoche me llamó Batlle", editado por el autor e impreso en los Talleres de Imprenta Letras S.A., en Montevideo, 1970.

debilitará a los partidos provocando grandes males para el funcionamiento democrático en general:

> Esa "política nacional" era la negación de la vida democrática que se caracteriza por la lucha de partidos de opiniones seguida del triunfo de los más populares. Bajo su imperio, los partidos no decidían sus contiendas con el arma eficaz del voto, ni se organizaban para disputarse entre ellos las posiciones directivas, ni tenían necesidad de dar a conocer sus programas, ni siquiera realizar elecciones para determinar la posición y el valor numérico de cada uno de ellos. Y se explica. Todo esto hubiera sido, para los partidarios de la coparticipación, una tarea inútil. El partido que hubiera obtenido la mayoría no podía ejercer, con sus hombres y sus ideas, el gobierno del país, sino que debía ceder posiciones al adversario con hombres y con ideas distintas. ¿Para qué servía una demostración de fuerzas si ninguno conquistaría el derecho de decidir? Mucho más cómodo era arreglar las cosas amigablemente. Entre los dirigentes de una y otra agrupación se llegaba a acuerdos transitorios, recaídos en ministerios, jefaturas y otros puestos administrativos, adónde se llevaba a los más exigentes o más descontentos que silenciaban sus enconos ante la conquista de un cargo espectable. Y sobre todo, bien rentado."[46]

Sin embargo, finalizadas las negociaciones de 1917 que le dieron nacimiento a nuestra segunda carta magna, el Poder Ejecutivo colegiado quedaría integrado por nueve miembros con una representación de dos tercios por la mayoría y un tercio por la minoría, configurándose un Poder Ejecutivo de dos partidos. Frente a esta situación el argumento del gobierno de partido sufre un giro, que va a pautar las relaciones entre las dos grandes colectividades durante los siguientes ochenta años. Verificadas las críticas que Pedro Manini Rios le había endosado a la propuesta colegiada, desde su perspectiva, la presencia en el gobierno de la oposición no configuraría un gobierno de coparticipación propiamente dicho, sino que el partido mayoritario podría imponer sus propias políticas, quedando la oposición signada al control interno, más vinculado a la moralidad de la gestión que a la imposición de ideas comunes. No es un argumento nuevo, ya que había sido manejado en ocasión de sus intercambios epistolares con Juan Andrés Ramirez. Recordemos previamente las críticas al Gobierno de Partido y en dónde se encuentra la frontera de unión entre las dos perspectivas, según Ramírez:

[46] *El Día,* 9 de setiembre de 1916.

El señor Batlle y Ordoñez repudia la política de coparticipación, juzgándola como "un engendro de los gobiernos arbitrarios y despóticos que han afligido al país en los últimos tiempos y que faltos de autoridad moral, combatidos y perseguidos por la censura pública, necesitados de tolerancia y disimulo para sus faltas y crímenes, ofrecían algunos puestos superiores a ciudadanos bien intencionados o que gozaban de algún prestigio en la opinión, como una garantía de sus propósitos de enmienda o de que, al menos se aminorarían los males públicos". Pero, atenuando en cierto modo el radicalismo de tal manifestación, agrega inmediatamente: "Hay, sin embargo, fuera de la dirección superior, numerosas esferas de trabajo extrañas a las desinteligencias y oposiciones de la vida política, en que el concurso de todos puede ser requerido y otorgado con ventajas considerables, pues siendo nuestra forma de gobierno republicana, por todos aceptada, todos pueden sin desdoro aportar su concurso a al obra de una gobierno legítimamente constituido, en aquella parte que aprueben y quieran ver realizadas". Estos dos párrafos condensan, pues, el programa de la gestión política del candidato, dentro de los preceptos constitucionales y legales vigentes, con prescindencia de planes trascendentales de futuro que juzgaremos en capítulo separado.
El señor Batlle y Ordóñez, si bien coloca fuera del alcance de los partidos que se hallan alejados del poder, la dirección del gobierno, amplia en tal forma la base de dicha política, que bien se podrá juzgar conquistada la política de coparticipación, el día en que se haga práctica esa parte de su programa.[47]

El lugar asignado para el partido de oposición estaría colocando las definiciones en zonas menos precisas o matizadas por funciones secundarias dentro de la gestión administrativa y sobre ésta perspectiva los argumentos de Batlle y Ordóñez repiten en el siguiente artículo los fundamentos para la convivencia de funciones coherente a un sistema de partidos donde los partidos de oposición controlan al de gobierno:

Puede observarse que en este gobierno colegiado el partido en minoría tendría una representación de la tercera parte de los miembros, y que se ha impuesto en él la teoría de la política de coparticipación [9 miembros, 6 por la mayoría y 3 por la minoría]. *Es verdad. Nótese bien, sin embargo, que esta composición del colegiado está muy lejos de hacer imposible la política del partido y que una mayoría de dos terceras partes de votos permitirá siempre al partido que prevalezca, imponer sus ideales en el gobierno. Toda legítima resolución podrá adoptarse, aunque la minoría se oponga, y la tarea de ésta será más de fiscal que de gobernante.*
No ocurría eso en los ministerios de coparticipación del actual régimen constitucional, pues cada ministro puede anular la voluntad del presidente negando su firma a los decretos que éste quiera dictar por su ministerio. Yo pienso que si, como lo espero, nuestro partido, libre ya de la influencia que todos los presidentes, se han visto forzados a ejercer en él, se da una gran organización

[47] *El Siglo,* 29 de Setiembre de 1910, artículo "Política de coparticipación y Política de Partido".

democrática y se hace dueño absoluto de si mismo, la política de partido podrá realizarse dentro del nuevo régimen de una manera mucho más sistemática y segura que dentro del régimen actual La dirección de la política ha dependido hasta ahora de un solo hombre, el presidente de la República, investido de un poder casi absoluto y cargado de todas las responsabilidades a quién la autoridad partidaria no podía imponer una regla de conducta, ni infligir su censura cuando se apartase de ella, sin anarquizar las filas del partido. En lo sucesivo nuestra colectividad estará representada en el poder, si conserva la mayoría, por siete de sus primeros hombres [se refiere al presidente y a los 6 consejeros], *ninguno de los cuáles podrá atribuirse la dirección de la política invocando sus responsabilidades, ni tendrá poder para ello, como ocurría en el régimen anterior; y el pensamiento y la voluntad del conjunto, el pensamiento y la voluntad del partido, prevalecerán sobre todo pensamiento y voluntad personal, y serán por todos acatados, siendo esto la más eficaz garantía de que la política de partido, será rigurosamente continuada..*[48]

La tesis aquí señalada indicaría que el gobierno de partido se configuraría a partir de la combinación de dos lógicas, a saber: a) el Consejo de Administración junto a un presidente limitado en sus poderes elimina las influencias personales dentro del partido, adquiriendo éste mayor independencia en su voluntad de gobernar como tal y b) la integración del Consejo permite que el partido que disponga las mayorías pueda resolver sin los votos de la minoría, quedando este como un factor de contralor o fiscal.

Sea como fuere, el batllismo revisará y profundizará el conjunto de argumentos que entiende que fortalece a los partidos políticos, dado el rol que la nueva Constitución le reserva y dentro de ellos ocupa un lugar privilegiado la definición del gobierno de partido. Tal como se denomina el siguiente artículo argumentativo, la importancia de los partidos políticos y sus definiciones programáticas, en un marco de democracia interna tan asegurada como la democracia del país, constituye el concepto fundamental de las preocupaciones batllistas y destaca la separación entre las autoridades de gobierno con las autoridades de partido, pero en un diálogo imprescindible que reproduce el concepto de que los gobiernos administran el presente y los partidos proyectan el futuro:

> Para combatir la política de partido, el diario clerical aduce argumentos incongruentes. Dice, por ejemplo, un partido, es cierto, designa los candidatos y elige a los funcionarios públicos; pero, elegidos, no deben obediencia a autoridades políticas: son magistrados nacionales, sean blancos o colorados. Pues bien: si un partido elige los funcionarios públicos ¿carece del derecho de

[48] *El Día,* 28 de noviembre de 1919.

señalarles las normas a las cuáles aquellos, para responder a los propósitos y principios del partido que los elige, deben ceñir su conducta de gobierno? ¿Para qué los elige un partido organizado? No para medrar, sino para realizar fines de orden nacional. Pues, para que realice éstos fines, sin los cuáles, cómo vínculo de acción democrática, el partido no tendría razón de ser! Si los elegidos por un partido, pudieran darle la espalda al día siguiente y proceder en discordancia con el programa que determinó su elección ¿qué objeto tendrían los partidos, cuál sería su fuerza, cuál sería el rol dentro de las actividades creadoras del gobierno propio? Constituido el cartel electoral de un partido, triunfante por el mejor prestigio de su plataforma, comprometido a cumplirla, ¿cómo es posible admitir que se despreocupe de lo que harán sus mandatarios, cuando la responsabilidad de su gestión afecta al partido cómo entidad solidaria? Los elegidos ejercen una magistratura nacional; pero están encargados de ejercerla de acuerdo con las ideas, los modos de conducta, las finalidades del partido que ha asumido el derecho democrático inconcuso de realizar el bien del País con arreglo a su manera de interpretarlo. Esta es la verdadera doctrina que debe prevalecer entre nosotros, cómo prevalece en toda sociedad política bien organizada. En Francia, en Inglaterra, en Estados Unidos, gobiernan los partidos por intermedio de sus hombres y de sus ideas.

¿Qué no deberían formar parte de las autoridades partidarias los miembros del gobierno, dentro de un nuevo régimen que esperamos sea de verdadero carácter democrático? Pensamos lo mismo. Pero pensamos así, porque es necesario que las autoridades partidarias tengan la mayor libertad de acción para proceder frente al gobierno. Y la presencia de los hombres del gobierno, salvo el caso de ser llamados ante aquellas autoridades por cualquier razón, podría disminuir aquella libertad.

Ahora, en cuanto a la libertad de los miembros del gobierno, nadie pretende menoscabarla. El elegido por el Partido, para serlo, debe estar de acuerdo con él en lo relativo a ideas y procedimientos de gobierno. Su aceptación de un cargo asignado por el partido que ha fijado su plataforma electoral, lo hace suponer. Además, deberá declararlo previamente, cuando las cosas se hagan en debida forma, ante la autoridad soberana del Partido. Por consiguiente, si coincide su modo de pensar con el de éste, no hay limitación de libertad en el hecho de cumplir lo resuelto por el Partido. Si no está conforme con él, entonces o después, nadie lo obligará a sacrificar sus convicciones. Pero elegido por el Partido, si no piensa cómo éste, no puede representarlo legítimamente y renunciará su cargo.

¿Qué hay de irregular, de subversivo, o de anti-democrático en todo esto, si realmente es el Partido, por acción propia y libre –porque ésta es la condición fundamental-, el que exige y el que resuelve?[49]

El alcance que la coparticipación adquiere a partir de la reforma constitucional por lo menos dos lecturas. Para el Partido Nacional la coparticipación a través del colegiado representa la institucionalización del cogobierno, mientras que para el Partido

[49] *El Día,* 19 de marzo de 1919, artículo "Conceptos fundamentales".

Colorado el gobierno de partido conserva su vigencia y la coparticipación en el colegiado se reconoce como forma de contralor a las mayorías. Una vez más, el debate sobre la nueva institucionalidad combina en las decisiones cotidianas de la administración la doble dimensión representativa, en la que adquieren legitimidad los acuerdos inter e intrapartidarios sin que se menoscabe el principio de que las mayorías expresadas a través de los procesos electorales resuelvan. El acuerdismo y la disputa competitiva encuentran en la nueva institucionalidad una renovación de sus compromisos, consolidando un estilo de resolución de conflictos que integran al conjunto de los intereses de la sociedad en mayor o menor medida en cada una de las dimensiones representativas, variando en cada caso de acuerdo a la influencia de otros factores contingentes, como las conveniencias estratégicas o en la impredecibilidad de situaciones políticas que impiden resoluciones químicamente puras en los partidos políticos.

Algunas reflexiones primarias que se pueden establecer en esta sección, es que el largo debate entre la coparticipación y el gobierno de partido, aportan una serie de argumentos que impactan en la forma de constituirse la representación política a través de los partidos. Por un lado, la tesis del gobierno de partido promoverá la necesidad de las definiciones doctrinarias en cada uno de los partidos para viabilizar el cotejo o la competencia entre programas, forzando definiciones y generando documentación explícita sobre los intereses sociales y el conjunto de valores que defienden, colocando a los partidos al frente de los grandes movimientos de opinión y generando un alto grado de legitimidad entre los partidos y las bases sociales en las que se sustentan. Pero, por su parte, la coparticipación instauró las garantías a que la representación de todos los intereses presentes en la sociedad tendrán un espacio genuino de incidencia, eliminando cualquier rastro de exclusión o marginación dentro del sistema político, por lo que no habría ninguna voz dentro del territorio que no fuera escuchada por uno o por otro partido. Este debate, también condicionó las soluciones pactadas sobre el alcance de la representación proporcional, dejando un espacio para el gobierno de las mayorías y fundamentalmente, limitada por soluciones que inhibieran el impacto fragmentador del sistema de partido tan característico de estas soluciones electorales, en línea con las leyes de Duverger. El bipartidismo se consolidó sin renunciar a la representación proporcional. Recientemente, Luna y Zeichmister (2006) midieron el vínculo entre la opinión pública y

los partidos en América Latina y Uruguay volvió a sorprender con altísimos guarismos, en los que vuelve a verificar que la gente se siente reconocida en las expresiones partidarias, en el medio de una época en los que los partidos parecen entrar en una crisis fatal en el resto del mundo. Los impactos de aquella "coyuntura crítica" aún se hacen sentir en la representación de la opinión pública.

1.3. La importancia de la representación proporcional en el sistema electoral.

El problema de la representación de las minorías que imponía la carta magna de 1830, también estará siempre detrás de aquellos ensayos constitutivos de la Asamblea Legislativa y en las diferentes conformaciones coparticipativas de los gabinetes de gobierno. Uno de los principios más defendidos y que adquiere un carácter identitario hasta nuestros días en la base de nuestro sistema electoral tiene que ver con la representación proporcional, al punto que aún Uruguay ostenta uno de los índices de proporcionalidad más alto del mundo. Desde los jóvenes principistas en adelante y pasando por los diferentes momentos partidarios, la representación proporcional había alcanzado un alto nivel de consenso ya en 1884 y era un objetivo anhelado por todos, como lo señalaba Justino Jimenez de Aréchaga, quién anunciaba con admirable precisión su pronto advenimiento:

> Pero, si la representación proporcional no ha entrado aún en nuestras leyes, puedo asegurar, en cambio, que los trabajos que en diversas épocas se han iniciado para llevar a cabo la reforma electoral, ha producido el importante resultado de conquistarle la opinión casi unánime de los ciudadanos; y estoy seguro de no equivocarme al afirmar que, preparada como está ya la opinión pública, será una realidad entre nosotros la representación proporcional, tan pronto como desaparezca el estado político anormal en que nos hallamos al presente, y le sustituya el régimen representativo democrático, que es el que establece nuestra ley constitucional. [50]

[50] *Anales del Ateneo*, del 5 de junio de 1884, número 35, año III séptimo tomo, conferencia "La representación proporcional en el Río de la Plata (artículo publicado en La revista de Bruselas, Bélgica) de Justino Jiménez de Aréchaga, página 48

Sin embargo, como también ocurrió con la mayoría de las decisiones sobre la conformación del sistema electoral, demoró una importante cantidad de años para su realización y el motivo era que requería la reforma constitucional, quién disponía de sinuosos caminos para su modificación. También existían algunos matices respecto al momento y a la oportunidad para su implementación e incluso sobre el alcance de la representación proporcional. Martín C. Martínez, referente del doctoralismo decimonónico e importante vocero del constitucionalismo, defendía la representación proporcional, aún en una democracia censitaria:

> *Gracias a la representación proporcional se podrán combatir en adelante muchos de esos defectos. Ya no será necesario para evitar la derrota de su bandera, someterse a las camarillas directoras; ya no será dable imponer candidatos a la masa del partido que esta votaba con desagrado y hasta con repulsión, como único medio de impedir el triunfo del adversario; pero cualesquiera que sean las esperanzas que la representación proporcional nos haga concebir, no pretendamos insensatamente que suprima las influencias ilegítimas, porque éstas, si bien pueden ser alentadas por un régimen absurdo de sufragio, tienen su origen en el escaso valor del elector.*[51]

La representación proporcional fue reivindicada desde mediados del siglo diecinueve por todos los partidos políticos y dejando de lado los cálculos estratégicos o de conveniencia política, la representación proporcional será una bandera compartida, de una manera o de otra, por la casi totalidad del espectro político de la época. De hecho, ese consenso político llevará a que en su momento se introduzca una regla de proporcionalidad radical en el sistema electoral uruguayo y se conserve hasta hoy incontestado. Por ejemplo, el documento fundacional del Club Nacional, de julio de 1872, entre otros que podrían citarse, reclamaba *"la reforma de la ley de elecciones, con arreglo a la mayor subdivisión de los distritos o circunscripciones electorales y al sistema que mejor consulte la representación de las minorías."*[52]. También es dable reconocer que si bien algunos historiadores le asignan al Partido Nacional su mayor impulsor, no puede negarse que en el Partido Colorado siempre hubo defensores

[51] Anales del Ateneo del Uruguay, número 51, año 4, tomo 9, El sufragio universal, por Martín C. Martínez, de 5 de noviembre de 1885, página 374.

[52] Manifestación de principios y propósitos del Club Nacional del 17 de julio de 1872, en Cuadernos de Marcha, número 58, febrero de 1972, página 30.

importantes. Recordemos los dichos a favor de la representación proporcional de Julio Herrera y Obes, en su mensaje a la Asamblea General como presidente de la República, del 15 de febrero de 1891:

> El sufragio es base de toda nuestra organización política, acto único en que la nación delega su soberanía y que, por lo mismo, debe revestir formas legales y reunir garantías de libertad y de verdad que aproximen lo más posible el resultado del voto popular a la expresión de la voluntad nacional, fuente originaria de toda autoridad. Es necesario legislar el derecho de sufragio garantiendo la verdad y la pureza del voto en la inscripción, en la votación y en los escrutinios. Que la ley consagre el triunfo y el predominio que a toda mayoría corresponde, pero conservando al mismo tiempo a las minorías la representación proporcional en el cuerpo Legislativo, donde es conveniente para la grandeza nacional que tengan voz y se hagan del país todas las ideas y todos los intereses encontrados que se agitan en el seno de la sociedad.[53]

También lo reivindicaron otros líderes referentes del coloradismo en diferentes períodos cómo se documenta en los siguientes argumentos mediante sus voceros más importantes, como José Pedro Ramírez y José Batlle y Ordoñez, quienes siempre reivindicaron la representación proporcional como el mejor sistema para fortalecer al régimen democrático y al igual que el Partido Nacional se identificaba como portavoz privilegiado de tal sistema:

> "El resumen de nuestras opiniones es éste. Aprobamos la proporcionalidad del voto; pero no estamos seguros de que el método propuesto por el Concejo sea el más sencillo y claro, que es para nosotros el mejor. No aceptamos la proscripción, el desconocimiento de los partidos de la ley electoral; a nuestros ojos los partidos políticos son organismos importantes con los que debe contarse"[54] [el Consejo sugería la expresión electoral en partidos accidentales que se disolvían luego del proceso electoral y la expresión de voluntad se hacía con la inscripción en el padrón electoral, eliminando las elecciones propiamente dichas. N de R]

> "...de conformidad con los principios fundamentales de la ciencia constitucional, hemos proclamado infinitas veces no sólo la conveniencia sino también la necesidad ineludible de que los partidos de una democracia se dividan en el hecho, y en proporción a la parte de pueblo que representan, el régimen superior del Estado, que desempeñan sus Asambleas legislativas

[53] Mensaje a la Asamblea Nacional del 15 de febrero de 1891
[54] Diario El Siglo, 19 de marzo de 1878

> Las Asambleas legislativas, hemos repetido con insistencia, no son o no deben ser reducción del pueblo; el pueblo debe estar presente en ellas, con sus ideas, sus pasiones y sus mismos extravíos. El pueblo es el soberano de una república. Esta soberanía sería una mentira si una voluntad ajena discerniese la capacidad de sus componentes e impidiese a unos y consintiese a otros tener voz y voto en el recinto donde se elaboren las leyes que han de determinar la marcha regular y armónica del conjunto."[55]

Entrados en los primeros años del siglo veinte el ambiente reformista comenzaba a procesar las propuestas institucionales que le dieran cuerpo a las convicciones que primaban en los ambientes dirigenciales y la cuestión de la representación proporcional se vinculó al debate que confrontaba a las ideas de gobierno de partido con las que sostenían los gobiernos impulsores de políticas nacionales. Entre los años 1911 y 1912 José Batlle y Ordoñez y Martín C. Martínez intercambian argumentos en diferentes artículos desde sus tribunas editoriales, en las que el primero defiende la implementación de la reforma, simultáneamente o posteriormente a que se desagregara el carácter de colegio elector que tenía el parlamento en la vieja constitución, dado que reivindicaba la tesis del gobierno de partido en las decisiones y la representación proporcional para los órganos deliberantes. Martín C. Martínez más afín a las soluciones de políticas nacionales no veía alli mayor peligro, sino que por el contrario la representación proporcional resolvería mucho de los males que se le imputaban al fraude, como ya lo afirmaba en las conferencias del Ateneo en el siglo XIX, pero además tiene componentes de justicia ya que no podría ser aceptable que una minoría mayor se impusiera por sobre las otras minorías, como se expresa en el marco del debate sobre la legislación electoral para la Asamblea Constituyente que se elegiría en 1916:.

> Los mismos argumentos que se aducen por El Día confirman lo que decimos. Según el colega, lo que desean el señor Batlle y Ordóñez y los suyos "es que en la reforma constitucional haya unidad de pensamiento y de acción; que esa obra no vaya a ser el resultado anárquico o sorpresivo de camarillas coaligadas para perjudicarla o desmedrarla"; lo que quieren es que haya dentro de la Asamblea Constituyente una mayoría de un partido tan suficientemente fuerte y prestigiosa dentro del país que esté habilitada para asumir la responsabilidad de su acción; lo que quieren es, en fin, que no predominen sobre las grandes fuerzas nacionales las derivaciones anárquicas de una política solapada es la esencia misma de la representación proporcional, según la cual un partido con diez mil votos no puede

[55] Diario El Día, 20 de setiembre de 1892, "Gobierno de Partido"

imponer su voluntad a tres con nueve mil cada uno, que unidos suman veintisiete mil. Lo que llama el colega desviaciones anárquicas de una política solapada es el reconocimiento de que los votos de todos los ciudadanos tienen el mismo valor cualquiera sea su filiación política. Si el pueblo gobernara por sí mismo, un partido que no fuera mayoría sobre conjunto, aunque lo fuera sobre cada uno de los otros partidos, tendría que inclinarse ante la suma de los votos de dichos partidos unidos. La representación proporcional reproduce la misma situación en las asambleas constituidas con arreglo a su principio.[56]

Batlle y Ordóñez respondía al otro día, poniendo el foco sobre el derecho de las mayorías a gobernar y a resolver en los asuntos importantes, defendiendo la representación proporcional acotada a los ambientes deliberantes:

"Pero el Sr. Batlle y Ordoñez no acepta esta representación sin condiciones. El cuerpo Legislativo no es sólo una asamblea deliberativa; es también un colegio electoral; y si, como asamblea deliberante, conviene que el mayor número de matices de opiniones estén en él representados, como colegio electoral conviene que las grandes mayorías populares que se forman alrededor de un candidato tengan en él una influencia decisiva."... "¿Quiere decir esto que el Sr. Batlle y Ordoñez no sea un decidido partidario de la representación proporcional? ¡No! Lo que quiere decir es que es partidario de la representación proporcional para los cuerpos deliberantes y de la representación de las mayorías absolutas para los colegios electorales, y para la solución de las grandes cuestiones fundamentales, que se votan sin deliberación porque ellas están siempre determinadas por las dos grandes tendencias de la opinión, la que se empaca en el presente, mirando hacia el pasado, y la que marcha resueltamente hacia el porvenir."[57]

Es decir, la cuestión de la representación proporcional no sería solamente un problema de carácter electoral, sino más bien, giraba en la cuestión del derecho que adquieren las mayorías para gobernar de acuerdo a sus principios e ideas, mientras que en la deliberación se buscan la diversidad y la pluralidad de opiniones. Es decir que la representación y sus soluciones finales deberían incorporar una definición sobre el tipo de poder ejecutivo quedando enfrentados los argumentos entre el gobierno de partido y la coparticipación, como el propio Batlle lo hace explícito

"Nosotros creemos que en las cámaras, cuerpos principalmente deliberantes, deben estar representados todos los matices de la opinión. Pero creemos al mismo

[56] *El Siglo,* 3 de agosto de 1911, artículo "Legalidad"
[57] *El Día,* 4 de agosto de 1911

tiempo que en la Junta de Gobierno, cuerpo principalmente ejecutivo, no debe haber, en tanto que sea posible, otro color que el de la mayoría. Hemos abogado siempre por la política de partido, que tan hermosos resultados están dando al país, y hemos demostrado los graves inconvenientes de la de conciliación o de coparticipación."[58]

En estos debates Batlle y Ordoñez coloca un matiz que no parece haber sido suficientemente destacado por los analistas del período y refiere a que el derecho que tienen las mayorías para gobernar no debería ser cuestionado en los ámbitos ejecutivos del gobierno, pero en la garantía que provee la representación proporcional para que en los ambientes deliberantes la pluralidad de intereses estén presentes también se ocultaba el riesgo de que en los grandes temas se generen mayorías parlamentarias ocasionales a partir de alianzas entre minorías por lo que propone un ejecutivo lo suficientemente fuerte que bloquee esas mayorías circunstanciales. Recalcando nuevamente su vocación proporcional coloca una advertencia al respecto

Un quórum tan pequeño permitirá que todas las opiniones y tendencias sanas estén representadas; pero harán también mucho más fácil la entrada al recinto de las leyes de elementos que con el régimen de las mayorías absolutas no habrían penetrado nunca en él.[59]

...Esto habría sido muy natural dentro de las ideas de "El Siglo" que es partidario de la representación proporcional sin condiciones; pero deja de serlo tanto dentro de las del Sr. Batlle y Ordoñez, que aceptando el programa de su partido, cree que la representación proporcional no debe implantarse sino cuando el cuerpo Legislativo deje de ser colegio electoral.
Podría objetarse que el mismo inconveniente se presentaría cuando se discutiese una cuestión importante cualquiera. No lo negamos; pero hacemos observar que en una elección presidencial se juegan, dentro de nuestro modo de ser, todas las cuestiones, y por otra parte, que nosotros no aceptamos el régimen de la representación proporcional sin contrapeso, pues no podríamos ver funcionar una cámara por ese régimen constituido, sino limitada en su acción por un Poder Ejecutivo elegido por mayoría absoluta.[60]

---

[58] *El Día,* 12 ed

[59] *El Día,* abril de 1912
[60] *El Día,* 7 de agosto de 1912

En el memorándum que se hizo referencia ut supra, enviado por Juan Andrés Ramírez a Batlle y Ordóñez en 1910 para promover su candidatura, se observaba la diferencia de perspectivas en cuanto al alcance de la representación proporcional, estableciendo ésta, incluso para la elección de la Asamblea Constituyente:

> Memorándum [dirigido a Williman a pedido de éste]
> Con el objeto de que la reforma constitucional sea fiel reflejo de los anhelos del país sobre su organización política, se la ejecutará en el 1911 por una Convención Nacional Constituyente elegida con arreglo a uno de los sistemas más completos de representación proporcional.
> Serán incluidos en esa reforma los siguientes puntos:
> 1° Representación proporcional para las elecciones de representantes, Juntas E. Administrativas y Juntas Electorales, con arreglo a los sistemas más completos inspirados en ese principio.
> 2° El Presidente de la Republica no será elegido por el Cuerpo Legislativo.
> 3° No se aumentará la duración del mandato presidencial ni se establecerá la reelección inmediata.
> 4° Limitación de las facultades del Presidente de la República, aumentándose la importancia de los ministros y la fiscalización del Cuerpo Legislativo sobre el Ejecutivo.[61]

Como es sabido, en 1912 el Poder Ejecutivo envía su proyecto de ley para la reforma electoral que se aplicaría para la elección de la Asamblea Constituyente, aprobado finalmente en 1915, incorporando el voto secreto y una representación mayoritaria no proporcional, sobre la base que la Asamblea Constituyente ponía en juego modelos de país, aunque en el seno de la propia Asamblea se comparte la representación proporcional para la conformación de los futuros parlamentos.

Finalmente, si se le aplica al debate sobre la coparticipación y gobierno de partido vinculado al de la representación proporcional, las herramientas analíticas que hoy dispone la academia, se podría afirmar que lo que estaba en juego en esos argumentos referían a la combinación de diferentes instituciones que dieron por resultado un Poder Ejecutivo fuerte, similar a un presidencialismo típico aunque representado por una institución colegiada, con representación proporcional en el Parlamento, lo que con otros arreglos de la ingeniería electoral como el doble voto simultáneo, produjo un sistema bipartidista que se extendió durante casi 80 años y con baja polarización ideológica (los

[61] *El Siglo,* 19 de enero de 1912, artículo "Nuestra verdad frente a la de Batlle".

sistemas bipartidistas tienden al centro). El modelo desafiante y que disponía de importantes argumentos, tanto del mundo intelectual como en el seno de los propios partidos populares era el de un sistema parlamentario con representación proporcional, lo que hubiera implicado de acuerdo a la doctrina dominante, un sistema de partidos fragmentado (con cinco partidos o más) y mayor polarización ideológica, similar a la experiencia histórica chilena. De hecho, el propio Batlle y Ordoñez pensó en algún momento en una opción parlamentaria como lo reflejan sus expresiones previas a su elección presidencial:

> El remedio consistiría en fortificar al Poder Legislativo, abriéndolo a todas las ideas que tengan algún prestigio en el país, por medio de la representación proporcional, para lo cual sería necesario aumentar considerablemente el número de sus miembros y perfeccionar el funcionamiento de los poderes públicos, determinando mejor sus relaciones y acentuando el control que el Poder Legislativo debe ejercer respecto del Ejecutivo, obra esta última que correspondería a la Asamblea que reforme la Constitución. Un jefe del grupo parlamentario tendría entonces, aunque estuviese alistado en la minoría, una importancia mucho mayor, sostenido por su partido y dependiendo solo de él, que la que podría darle el ser elevado a un ministerio por resolución de un gobernante designado por el partido contrario, ante cuya voluntad debería doblegarse para permanecer en su puesto. Los debates parlamentarios tendrían entonces una gran resonancia. [62]

En 1916 realiza un análisis de sus propios dichos en un artículo publicado en Buenos Aires en dónde destacaba las bondades del parlamentarismo, pero en el mismo artículo se refería a que sólo era viable en un sistema electoral mayoritario y no proporcional y aún así tenía el alto inconveniente de ser un sistema muy inestable (argumento muy utilizado en los detractores del parlamentarismo contemporáneo). Se refería en los siguientes términos:

> "Pensé, entonces, que lo mejor que podía hacer por mi país era librar de los peligros con que la amenazaba nuestra Constitución, con su sistema de Poder Ejecutivo unipersonal. Pensé primero en el régimen de gobierno parlamentario, que considero democrático por todo sentido y que obliga constantemente a la lucha de ideas; pero ese régimen tiene graves inconvenientes para ser implantados en nuestro país. Por lo pronto, el régimen de gobierno parlamentario, necesita una cámara grande, es decir, bastante numerosa para que se pueda gobernar con una

[62] *El Siglo,* 21 de Setiembre de 1910, artículo "El programa de Batlle".

gran mayoría, que asegure al gobierno estabilidad. La administración pública, la aplicación de la ley, el cuidado de los múltiples intereses del Estado exigen, necesariamente, una estabilidad más o menos prolongada. Los intereses del Estado, y la administración pública sufren inevitablemente, se desmedran y se rebajan con los continuos cambios en el gobierno parlamentario, la mayoría de los cuales son provocados por bloques parlamentarios unidos transitoriamente por intereses generalmente efímeros. Si una pequeña mayoría es la que gobierna, tiene necesariamente que gobernar contentando a las minorías, que unidas pueden formar mayoría. Ahora bien, cuando la cámara la componen 600 o 700 diputados se puede tener una mayoría respetable, se puede tener 100 o más diputados de mayoría y entonces se puede gobernar no contentando a todos. ¿Pero cómo sostener en nuestro país, con una población pequeña, una cámara numerosa? Nuestro parlamento no puede tener sino un número pequeño de representantes y la mayoría sería insignificante ante la unión de las fuerzas contrarias. El gobierno cambiaría constantemente, y le aseguro que a los tres gabinetes que cayeran ya no tendríamos hombres para gobernar el país. Y la fracción política que triunfase tendría interés en mantener su política." [63]

En síntesis, esta sección viene a revisar un enfrentamiento de modelos democráticos que hoy se pueden expresar con bastante semejanza entre un parlamentarismo con representación proporcional y un régimen de tipo presidencialista mayoritario (heterodoxo, considerando algunos aspectos que luego profundizaremos del poder ejecutivo colegiado) con representación proporcional parlamentaria. Es decir que el paradigma de la representación encarnado en las visiones de la coparticipación y la política nacional, priorizaron este principio por encima del principio de decisión de las mayorías, lo que hubiera producido, de acuerdo a los postulados de la academia, seguramente, un régimen parlamentarista con fragmentación del sistema de partidos. Este último aspecto ha sido evaluado negativamente por los clásicos estudios sistémicos de Duverger y Sartori, recomendando una mejor gobernabilidad para los sistemas bipartidistas. Respecto al debate sobre parlamentarismo y presidencialismo, han surgido desde la década del noventa una serie de autores comparativistas que desarrollaron fuertes argumentos contra el parlamentarismo, a partir de una revalorización de los presidencialismos acompañados de políticas de coalición[64]. La mayor crítica al modelo de

[63] Giudce y Gonzalez Conzi, en "Batlle y el Batllismo", 2° edición, 1959. Entrevista a "La Vanguardia" de Buenos Aires en Febrero de 1916

[64] Las críticas al parlamentarismo planteado por Linz y Valenzuela (en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *La crisis del presidencialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza, 1992).son encabezados por una corriente encabezada por Shugart y Carey (en "Presidents and Assemblies.

la coparticipación recaía en dos efectos muy negativos: inestabilidad del poder ejecutivo y debilitamiento o fragmentación de los partidos políticos. En cambio, el temor en el que se inspiraban sus propulsores no era menos negativo, ya que visualizaban un sistema mayoritario con un régimen presidencial, que en definitiva había sido la base de la experiencia decimonónica evaluada como altamente negativa por todos los actores políticos y constituía la propuesta de la Constitución de 1830 que se pretendía reformar. Para los nacionalistas, el coloradismo y en particular el batllismo, representaba un intento por la continuidad de su hegemonía decimonónica sobre aquellas bases. El gobierno de partido terminó defendiendo la solución finalmente implementada, que consistió en conservar el presidencialismo, acotado por otro tipo de contralores como la disminución de la figura presidencial y el organismo colegiado, con un sistema electoral de representación proporcional en el Parlamento, acotado también por el efecto del doble voto simultáneo implementado en 1910 [65]. Mas allá de las ventajas y debilidades del modelo instaurado en el Uruguay, los comparativistas destacan la estabilidad de nuestro régimen en clave democrática, verificándose a lo largo del siglo XX, dos dictaduras o interrupciones democráticas, considerado un éxito, dado que la región se distinguió por una gran inestabilidad democrática, verificando extensos períodos de disrupciones y pequeños períodos de democracia estable. El sistema de partidos se conservó bipartidista hasta los años setenta, en que se inicia un proceso de fragmentación moderado, con la irrupción del Frente Amplio y la expansión de otros partidos minoritarios que tuvieron sin embargo, importantes espacios de representación parlamentaria.

1.4. ¿Representación nacional o representación local? La cuestión de la autonomía.

La cuestión de la autonomía, representó en los momentos fundacionales del período estudiado, un debate que adquirió ribetes insospechados para la conformación de

---

Constitutional design and electoral dynamics", 1994, Cambridge University Press), por Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 2002 (1997) en "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", Buenos Aires: Paidós Latinoamericana), y también en Chasquetti, Daniel, 2001. ("Evaluando la difícil combinación: Multipartidismo y coaliciones de gobierno en América del Sur" en Jorge Lanzaro (ed.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina.* Buenos Aires: EUDEBA), entre otros.

[65] Buquet, Chasquetti y Moraes, en "Un enfermo imaginario", demuestran el fuerte efecto del doble voto simultáneo para evitar la fragmentación del sistema.

un sistema de partidos que abarcara al conjunto de los intereses presentes en la sociedad. Fundamentalmente, porque desde el nacionalismo se percibía en el principio autonómico una versión municipalista de la democracia y por extensión, al derecho de los departamentos para autogobernarse como centros políticos en representación de los intereses populares del interior de la República. Washington Reyes Abadie sostiene (ver página 65) que en cierta forma, el principio de la autonomía y por ende de la descentralización estatal reivindicada por las revoluciones saravistas, recoge una antigua tradición vinculada al pensamiento federalista del artiguismo, que en ausencia de otras instituciones centrales convocaba incluso a las pequeñas concentraciones poblacionales para que con su presencia y su palabra se legitimara una identidad colectiva.

En la medida que el Estado fue adquiriendo un corpus burocrático y concentra su poder de acción, desde los ambientes menos urbanos y periféricos se fue conformando una resistencia al mismo. De allí ha provenido el grueso de las fuerzas revolucionarias del Partido Nacional, tanto con el liderazgo de Timoteo Aparicio en los setenta decimonónicos, como en el de Aparicio Saravia en los albores del novecientos. Ello ha provocado que dicho partido incorporara con bastante comodidad los componentes del discurso ruralista y desarrollara una alta sensibilidad a la cultura del Uruguay profundo, aunque no de forma exclusiva, diferenciada de las corrientes iluministas de la modernidad urbana que se identificaron tempranamente con los principios humanistas de las revoluciones francesa y americana dieciochescas. Desde mediados del siglo XIX en adelante, los diferentes documentos oficiales del Partido Nacional incluyeron en mayor o menor medida el principio de la autonomía.

Tal es el caso del conocido documento fundacional del Club Nacional de Montevideo del 7 de julio de 1872, que se constituirá en los cimientos doctrinales del Partido Nacional y que tuvo como principal redactor a ilustres y prestigiosos referentes del doctoralismo decimonónico como Agustín de Vedia y Francisco Lavandeira, en el que se establece junto a la reivindicación municipal, la defensa de los intereses típicamente ruralistas, en un formato que se repetirá también en futuros documentos:

> *El Club Nacional propenderá a que sus candidatos respondan por sus ideas e ilustración a las necesidades más vitales de la actualidad, y considera que son de las primeras:*

El establecimiento del gobierno municipal, confiando a los pueblos y distritos rurales el manejo de sus propios intereses abandonados hasta hoy, cuando no absorbidos por una centralización administrativa que no responde a las exigencias de la época.
La seguridad y garantías más eficaces a favor de la propiedad rural, único medio de subsanar los quebrantos que ha sufrido y de que no permanezcan incultos e improductivos nuestros campos.[66]

La Convención nacionalista que dio origen a la primera Carta Orgánica de 1891, convocada originalmente por los dirigentes departamentales del litoral iniciará sus sesiones sin la participación de la Comisión Departamental de Montevideo, marcando el control del Partido Nacional de las representaciones departamentales del interior. La cuestión de la descentralización administrativa y a las autonomías adquieren relevancia en el documento, condicionando fuertemente a las élites ilustradas capitalinas del Partido hacia el futuro, tanto en la designación de los candidatos en las diferentes instancias electorales como en las decisiones y posiciones que el Partido proyectaría, rasgo que se profundizaría aún más en el período dominado por el liderazgo del último caudillo rural encarnado en Aparicio Saravia (1897-1904). En la declaración de principios y fundamentos, la Convención sentenciaba que ella expresaba el conjunto de principios que se recogían desde el pasado (como se registra en el antecedente de 1872) e incluía en su articulado una clara definición autonómica y municipalista, así como propone un sistema electoral con circunscripciones pequeñas asociado al principio de la autonomía:

Dentro de las ideas generales enunciadas, y como consecuencia que de ellas se derivan, reproduce el Partido Nacional, al entrar de nuevo a la vida activa, las siguientes declaraciones, implícita o explícitamente contenidas en sus anteriores programas y que, por razón de seguir siendo una aspiración popular hasta hoy irrealizada, continúan exigiendo la consagración de su patriotismo.
4°. A más de la preferente atención a todo lo que sea relativo a mejora de las prácticas electorales en uso, y que él considera absolutamente viciadas, el Partido nacional, como lo declaró en 1872 y antes, aspira a la reforma, tan radical como lo aconseja un estudio detenido, de la ley de elecciones con arreglo a la mayor subdivisión de los distritos o circunscripciones electorales y al sistema que mejor y más prácticamente consulte la representación de las minorías, adoptando el Partido Nacional como regla de conducta en el futuro el respeto a

[66] *La Democracia,* 9 de julio de 1872.

la autonomía departamental para la proclamación y sostén de sus candidatos a puestos de origen electivo.[67]

En los párrafos que destina a la enunciación programática de gobierno, vuelve a destacar su vocación autonomista y del mismo modo que en el documento fundacional de 1872, lo hace en el marco de otro conjunto de reivindicaciones típicamente ruralistas en los que propone:

El establecimiento del gobierno municipal confiando a los pueblos y distritos rurales el manejo de sus propios intereses, de manera que no sean éstos absorbidos o estorbados por una centralización administrativa que no responde a las exigencias de la época.
La seguridad y las garantías más eficaces a favor de la propiedad rural conceptuándola como la verdadera y más importante fuente de producción cuyo intercambio debe procurarse primordialmente con amplitud y liberalidad.
El fomento y difusión de la educación e instrucción del pueblo, única base firme de las instituciones democráticas; y de la enseñanza agrícola e industrial en que a la par del comercio en libre expansión, se cifra, en gran parte, la riqueza y porvenir del país.[68]

Luego, en el propio cuerpo de la Carta Orgánica se le atribuye a las Comisiones Departamentales el rol de designar las candidaturas de su jurisdicción enfatizando que debe realizarse en completa independencia, como se observa en el numeral 10 del artículo 11° del capítulo IV:

10. Proclamar con completa independencia los candidatos para todos los puestos de origen electivo que correspondan a su departamento, previo acuerdo con las Comisiones Seccionales y simple aviso al Directorio. Esta atribución no podrá ser limitada sino en el caso en que por razones de combinaciones políticas populares de carácter general deba subordinarse a juicio del Directorio, el interés Departamental al del Partido.[69]

Al inicio de las revoluciones saravistas de 1896 y 1897, las reivindicaciones sobre las autonomías municipales también aparecerán expresamente en el manifiesto revolucionario del Comité de guerra instalado en la ciudad de Buenos Aires, en la parte

[67] Memorias del Directorio del Partido Nacional, página IV
[68] Ibídem, página V
[69] Ibídem, página IX

que establece la necesidad de integrar a los extranjeros en primera instancia en la elección de los municipios, a los que se refiere del siguiente modo: "Urge, pues, darle voz y voto por lo pronto en la dirección del Municipio, en el gobierno de la comuna que es el primer paso hacia el gobierno de la Nación"[70].

Este aspecto del debate intrapartidario y más allá de las pujas de poder va a constituir la clave de los balances institucionales que el país fue asumiendo, trayendo hasta nuestros días gran parte de la cultura política que reconoce en los sectores sociales del Uruguay profundo su participación y su presencia dentro del sistema.

Más allá de los derechos inherentes a las poblaciones que pretenden autogestionarse o disponer de mayor poder de acción pública, el énfasis en el principio de la autonomía produce consecuencias en la forma que el Partido Nacional elegirá para vincularse con los ciudadanos. En primer lugar, en la forma de elegir a los candidatos para la representación partidaria y nacional, ya que se constituirá en un rasgo característico reconocer los liderazgos locales a nivel del Partido a partir de la legitimación electoral obtenida en competencia abierta. Es decir, la designación de los candidatos no tendrá más limitación que su propia acción, quedando las instancias centrales del Partido limitadas a vetar solo por razones políticas superiores y debidamente fundadas. Ello generará que a lo largo del siglo veinte, el Partido Nacional con el liderazgo predominante de Luis Alberto de Herrera promoverá la apertura de una gran diversidad de listas y opciones en cada instancia competitiva, optimizando las posibilidades que los reglamentos electorales habilitan hasta sus límites[71]. Posterior a las revoluciones finiseculares saravistas, los partidos impulsaron con vigor su organización interna y en el Partido Nacional las tensiones entre las tendencias tenazmente centralizadoras del doctoralismo urbano y los poderosos intereses autonómicos del interior se reconocerán por largo tiempo y subyacen con mayor o menor incidencia en las grandes fracturas que la historiografía le asigna a este partido.

De hecho, la revolución impulsada por Timoteo Aparicio a principio de los años setenta y zanjada con la distribución territorial entre los partidos, se materializó con el nombramiento de los jefes políticos de filiación partidaria lo que le permitiría no sólo

[70] Crónica de Aparicio Saravia, con prólogo y dirección de Washington Reyes Abadie, Tomo I, segunda edición, Ediciones de la Plaza, 1999, pp 193, Montevideo.
[71] Buquet, Chasquetti y Moraes en "Un enfermo imaginario",

elegir a los representantes del departamento, sino que pretendía una administración local con recursos e instituciones propias. Aunque esta experiencia no llegó a materializarse, dado que el acuerdo luego fue desconocido en el militarismo, retomaría su vigor autonómico a partir del pacto de La Cruz, en 1897 entre Aparicio Saravia y el presidente colorado Lindolfo Cuestas. Dentro del período 1897-1903, las condiciones políticas que acordaron e implementaron entre ellos, mostró la cara más radical de la experiencia coparticipativa, al punto de que las decisiones gubernamentales trascendentales serían revisadas por uno y otro partido. De hecho, en la historiografía nacional existen insinuaciones que asocian la experiencia a dos gobiernos federados, en tanto que disponían de autoridades y ejércitos propios. La autoridad partidaria antepuesta a la autoridad gubernamental, se expresa en un caso que resulta bien paradigmático, en el episodio en el que el jefe político nacionalista Bosch del departamento de Flores (designado por el gobierno nacional en acuerdo con el Partido Nacional) tiene crecientes diferencias con el jefe militar del departamento, quién ostenta la autoridad y representación del Partido y es obligado a renunciar privilegiando el criterio de este último. Las razones de Saravia, se expresan en la siguiente carta solicitando la renuncia de Héctor Bosch:

Señor Jefe Político y de Policía D. Héctor Bosch
Flores
Mi estimado amigo:

Al firmarse el pacto de septiembre que puso término a la Revolución de 1897, y estipular, como una de las bases esenciales del tratado la entrega de seis Jefaturas Políticas al Partido Nacional este no tuvo por objeto en esta cláusula, sino obtener una garantía que le asegurara la estricta observancia y ejecución de los demás artículos del pacto, principalmente de la que se refiere al libre ejercicio práctico de todos los derechos políticos de que deben gozar los ciudadanos de la República, (derecho de sufragio, etc.). Toda disidencia entre las autoridades civiles y militares del Partido en cualquiera de los seis departamentos nacionalistas, pudiendo tener desastrosas proyecciones de futuro, los Sres. Jefes Políticos deben poner el mayor empeño en obrar de pleno acuerdo con los jefes militares de sus respectivas zonas, único modo de dar al Partido la fuerza y cohesión indispensables para que pueda resistir eficazmente a los embates del partido contrario y salir victorioso de la próxima lucha electoral.
Siendo un deber ineludible para todo funcionario público sacrificar sus conveniencias e intereses personales a los generales del Partido cuya representación asume, y entrar nuevamente a la vida privada cuando su

permanencia en el puesto que ocupare pueda por cualquier motivo suscitar o ahondar disensiones que darían lugar a la escisión de valiosos elementos; en tales casos, la abnegación, virtud sin la cual no existe patriotismo, lleva al funcionario al sacrificio de su personalidad que debe desaparecer ante la capital importancia de los intereses partidarios: sacrificio es este que honra y enaltece al que lo realiza.
Habiendo llegado a mi conocimiento que en ese Departamento existían entre el Jefe Militar [del Partido] y el Sr. Jefe Político divergencias de opiniones de consideración, y hallándose en mi concepto trazada la línea de conducta a observar en los párrafos que anteceden, creo sería conveniente que el Sr. Jefe Político elevara renuncia del puesto que hasta hoy desempeñara, a fin de evitar en esa zona la desorganización del Partido que pudiera resultar de las tendencias antagónicas existentes entre sus autoridades civiles y militares.
Con tal motivo, me es grato saludar a Usted con mi más distinguida consideración. Aparicio Saravia. Melo 5 de Marzo de 1900.[72]

La anécdota tiene el alcance de establecer que el concepto de autonomía, en los momentos que el liderazgo del Partido recaía en Aparicio Saravia, se traducía en una forma casi autárquica. El historiador Washington Reyes Abadie, referente del relato nacionalista realiza la siguiente interpretación del saravismo, en la que enfatiza que en el período se intentó un modelo o régimen de gobierno de corte federalista. El historiador nacionalista señala:

Sin embargo, el Partido Nacional no sería el heredero político del régimen derrocado. Sus dirigentes, y particularmente su caudillo, no concebían el Poder o el Estado como un ente unitario, como un ordenamiento jerárquico descendente de una misma cabeza, sino más bien como una coordinación de centros de autoridad departamental y local. Para los dirigentes del coloradismo y para los constitucionalistas, el Estado debía realizarse dentro de los cuadros institucionales como uno e indivisible, en la clásica relación del Liberalismo, de Soberano y Ciudadano-individuo; para los blancos, en vez, el Estado debía integrarse en algo así como una "federación de regiones", con hondo sentido comunal y la relación del Soberano con el súbito se mediatizaba en la agregación espontánea de los vecindarios y en el cuerpo vivo del Partido
En realidad la Paz señalaba un punto de equilibrio entre dos concepciones políticas, que, en esencia, traducían a través de sus intérpretes ocasionales de 1897, la vieja antinomia de la tradición política de autonomía vecinal del período hispánico acentuada por el artiguismo, y la teoría liberal burguesa de los

[72] General Aparicio Saravia 1856-1904. Comisión Honoraria pro Museo Histórico en "El Cordobés". Publicación del Palacio Legislativo del 10 de setiembre de 1978, pp 215

constituyentes de 1830, hija de la ilustración y del constitucionalismo anglosajón.[73]

Por cierto que esta lectura de la experiencia de coparticipación del novecientos impulsada por Aparicio Saravia, puede resultar una interpretación radical de aquel movimiento y de hecho, los fundamentos del modelo no aparece entre sus voceros, ni en la documentación oficial, ni tampoco se puede observar en algún artículo de filiación nacionalista de la época que lo defendiera en esos términos. Sin embargo, se puede inferir que el carácter popular de la revolución obtenía sus mayores contribuciones en los pobladores rurales organizados por su relación de vecindad, que permite encontrar en las pretensiones del nacionalismo una ratificación de sus énfasis autonomistas. Esta constatación, efectivamente asemeja el discurso tradicionalista del ruralismo, en el que el trabajo con la tierra no es una actividad más, sino la expresión de una cultura individualista conectada con el colectivo sólo a través de la idea de "patria", observando siempre con severa desconfianza la acción gubernamental y resultándole prácticamente incomprensible las movilizaciones políticas urbanas tachadas de un diletantismo extraviado de sectores de la sociedad que en realidad no tienen hábitos de trabajo. Dado el carácter fundamentalmente rural del movimiento revolucionario y la presencia de amplios sectores de población nacionalista a lo largo de todo el territorio, provocó una acentuación de las posiciones autonomistas y municipalistas del Partido Nacional.

En ese período, los partidos vivieron un momento de regeneración y se desarrollaron los primeros intentos organizativos institucionales frente a las nuevas instancias electorales, donde la legitimidad de los representantes debía necesariamente salir de esas orgánicas. Tensiones entre antiguos círculos de poder y la emergencia de jóvenes dirigentes con ambiciones políticas debió gestar acuerdos internos legitimadores y debían tramitarse con la más absoluta delicadeza para evitar fricciones en el marco de los nuevos códigos de relacionamiento y con particular énfasis en el cuidado del principio de la autonomía, como lo refiere la siguiente crónica:

[73] Reyes Abadie, "Aparicio Saravia y el proceso político-social uruguayo", 1963, Ediciones del Río de la Plata, Montevideo, pp 20.

La anunciada reunión del Directorio Nacionalista y de los delegados de las Comisiones Departamentales, tuvo lugar ayer en Club Nacional. El objeto de la reunión era cambiar ideas acerca de la designación de los candidatos nacionalistas a la futura Asamblea.
Como el Directorio no quería hacer presión en el ánimo de los delegados de las comisiones para la designación de las listas, uno de sus miembros se limitó a hacer presente a los señores representantes que aquella autoridad encarecía a las comisiones departamentales en la proclamación de candidatos se despojasen por completo de todo pensamiento de círculo, y teniendo en cuenta el pequeño número de representantes que el partido podía enviar a la Asamblea, tratasen de que estos fueran las personalidades más descollantes de la colectividad.[74]

Sin embargo, la ambición de constituir liderazgos con alcance nacional de las diferentes figuras dirigentes, obligaba constantemente a redefinir los alcances de la institución partidaria central expresando siempre la precaución de no afectar los que los nacionalistas denominaban el "principio de la autonomía". Este modo de presentar candidaturas podría ir en desmedro de las aspiraciones de los sectores doctorales y con mayor influencia intelectual en los ambientes académicos, ya que su reconocimiento no provendrá de sus prestigios intelectuales, sino de su capacidad de vincularse con la masa electoral. En la puja electoral interna entre los integrantes del directorio nacionalista Carlos A, Berro y Eduardo Acevedo Díaz se señala:

Bien sabemos, y antes que el doctor Berro lo hemos repetido en todos los tonos, que la influencia directriz de los gobiernos no es la influencia benéfica que pueden ejercer los directores y consejeros de un partido, aún mediante el principio de autonomía departamental; pero también sabemos que, cuando un directorio de que se forma parte, lleva su respeto por ese principio al punto de no ingerirse en lo mínimo en la obra política-electoral de los departamentos, todos y cada uno de sus miembros contraen el deber exigible de no quebrar la disciplina impuesta, para imponer su propia candidatura o la de otros, ni menos, cuando se es vicepresidente de ese directorio.
Es lo que ha hecho el señor Berro, por hábito y por escuela, olvidando que el partido nacional de hoy, no es el partido que él ha creído representar en otras épocas desgraciadas. Es ridículo hablar de "influencia directriz" cuando quien la ejerce no hace uso de otro medio u otra forma que de su prestigio o de su ascendiente moral sobre sus correligionarios.[75]

[74] *El Nacional,* 18 de setiembre de 1898, artículo "Partido Nacionalista"
[75] *El Nacional,* 18 de octubre de 1898, artículo "El Nacional y el Dr. Don Carlos A. Berro"

Luis Alberto de Herrera, hijo del eminente dirigente nacionalista Juan José de Herrera, combatiente de las revoluciones saravistas, recoge las banderas autonómicas de su partido y de hecho, representando a los sectores populares durante su hegemonía impondrá una selección de candidatos y dirigentes partidarios librados a la legitimidad local de cada uno. En 1910, sus fundamentos se expresan en el reconocimiento de la influencia de la revolución norteamericana, destacando el municipalismo que subyace en su arquitectura democrática:

> De ahí que su mayor empeño fuera ponerse en guardia contra las llamadas enfermedades del gobierno representativo. Cortar las alas a ciertos ímpetus anárquicos en germen; tutelar la libertad, amenazada por el unitarismo doctrinario; poner a cubierto de absorciones futuras la autonomía de los Estados y de los municipios, que la justa cavilosidad federal creía amagada por la fuerza del poder central.
> Nada más distante, pues, del concepto latino sobre la democracia que el carácter de las instituciones de ese género en la Unión. El interés común llevó a la confederación, pero con la firmísima y no desmentida voluntad de las partes de sufrir el menor cercenamiento posible en sus fueros locales.[76]

El largo liderazgo de Herrera (hasta su fallecimiento) en el Partido Nacional garantizó que la versión autonomista se consolidara en el tiempo. Entre otras cosas, se pueden destacar en los estudios más contemporáneos sobre los comportamientos de la oferta electoral, que el Partido Nacional ha practicado la apertura de listas en cada uno de los departamentos en forma claramente más amplia que el resto de los partidos[77], siendo la base de la conformación dirigencial de los blancos y la distribución de las bancas del Honorable Directorio. Para el herrerismo, si alguien deseaba iniciar su carrera política debía presentarse a las elecciones con su lista y lograr la mayor cantidad de adhesiones, luego de los cuál obtendría el reconocimiento del Partido[78].

Luis Alberto de Herrera, vuelve a conectar directamente las fuerzas populares del interior profundo con la acción directa de su partido en la alianza que teje con un

---

[76] Luis Alberto de Herrera, "La Revolución Francesa y Sudamérica", editorial Instituto Manuel Oribe/Arca, abril del 2009, Montevideo, páginas 32/34

[77] González, Luis Eduardo, en "Doble voto simultáneo y Ley de Lemas", Fundación Hans Seidel, 1986, y Buquet, Chasquetti y Moraes, en "¿Un enfermo imaginario? Fragmentación política y gobierno en Uruguay", ICP, 1998

[78] Luis Alberto Lacalle lo describe con particular sutileza en "Clandestinos. Blancos y Colorados frente a la dictadura. 1973-1985" de Eduardo Alonso, EBO, 2012, página 83-85.

fermental movimiento ruralista liderado por Benito Nardone ("Chicotazo") en la década del 50 del siglo XX, alargando el testimonio de sus raíces partidarias y profundizando las propuestas autonomistas al frente del Partido Nacional.

En el Partido Colorado, la existencia de los municipios y la descentralización administrativa tampoco estarán ausentes, como surge en la enunciación del programa del Partido Colorado Liberal de 1881, o como lo reivindica Batlle y Ordoñez en un artículo en el que destaca que el impulso descentralizador y el desarrollo de los municipios podía hacerse desde la acción partidaria. La perspectiva autonómica en este caso asume relevancia como forma de expresión de la voluntad política del ciudadano y no como una prevención privatista. Es decir la autonomía es una forma de expandir la libertad en su sentido positivo, de llevar la política a todos los rincones de la República:

> *Entre los defectos más graves de los que adolece nuestra Constitución política, cítase a cada paso el sistema centralista por ella adoptado en la organización de los poderes nacionales. La vida municipal, que es la escuela primaria en donde los ciudadanos de los países libres aprenden la práctica de los deberes cívicos, hallase así totalmente proscripta de nuestra existencia republicana, y, en las mejores situaciones, una verdadera tiranía legal se extiende por todas las esferas de la actividad pública, agotando en germen las energías vitales de la espontaneidad popular.*
> *El municipio, el departamento, la nación, están regidos aquí por una misma fuerza, que alarga sus tentáculos opresores hasta los más escondidos y apartados rincones de nuestro territorio, privado por estos medios de una consciente y vigorosa población política, capaz de ejercer, de verdad, la soberanía de que habla nuestro código primero.*
> *Es necesario romper con estas funestas tradiciones. No es posible hacerlo en la esfera oficial, porque para ello sería forzoso modificar la Constitución del Estado; empecemos a practicarlo, al menos y en cuanto cabe, en el dominio de la acción de los partidos, que acabarán por imponer su voluntad, que es la del pueblo, en el gobierno de la cosa pública.*[79]

Sin embargo, la gestión del Estado en el período de la modernización y el sustento electoral concentrado mayoritariamente en los sectores urbanos plantea una relación y un compromiso mucho más débil con los sectores populares del ruralismo, que entre otras cosas se sentían afectados por la expansión del Estado que impulsaran las administraciones coloradas. La menor presencia de argumentos colorados en la cultura

[79] *El Día,* 27 de mayo de 1892, artículo "Autonomía Departamental".

rural no implica que el Partido Colorado no llegara al interior y que las reivindicaciones por una mayor autonomía departamental no se hicieran sentir en su proceso de organización. De hecho, ocupó el centro de la agenda entre los dirigentes en cuanto se intentó institucionalizar la organización partidaria. En la primer Convención partidaria, luego de la revolución del 97 se enfrentan dos proyectos estatutarios identificados en la polarización centralización o autonomía, donde la representación departamental no era menor:

> *Se sabe con seguridad que bajarán a Montevideo los principales caudillos como delegados por los departamentos de Florida, Canelones, Rocha, Paysandú, Soriano, Salto; fuertes estancieros y hombres de posición tanto por su fortuna como por su talento.*
> *Sobre la forma de elección de los delegados ha desaparecido todo inconveniente. En los departamentos que tienen clubs o asociaciones preconstituidas, éstas serán el cuerpo electoral que emita su voto. Donde no haya tales asociaciones como en Tacuarembó, Maldonado y Cerro Largo, una gran reunión de electores colorados conferirá sus poderes a los Delegados electos.*
> *En Montevideo, están convocados todos los clubs, y el Comité Ejecutivo de la agrupación parlamentaria que preside el Senador Bauzá y patrocina la candidatura Cuestas, ha empezado a recibir las más lisonjeras adhesiones.*[80]

La Convención tuvo tres sesiones maratónicas y el clima por el debate principal era de extrema tensión, debido a que los delegados del interior venían todos mandatados para establecer una organización absolutamente descentralizada, mientras que algunos dirigentes capitalinos pretendían lo opuesto. La crónica de la asamblea presenta los argumentos de unos y otros:

> *Los delegados de campaña, vanguardia de la descentralización avanzada, de la autonomía radical, se revolvían impacientes en sus asientos, esperando la hora de la sonada discusión. Se vivía en una ambiente de ideas encontradas, de teorías opuestas, de prejuicios y apasionadas aspiraciones, contenida y próxima a estallar. Se iba a entrar de lleno a la obra más ardua de la Convención, la organización de que ha carecido hasta ahora el Partido Colorado, gracias al desquicio y la usurpación de su nombre que han hecho las administraciones de estos últimos tiempos.*
> *Sostiene el orador [A. M. Rodríguez] que el número que propone para componer la Comisión Nacional, es el que está más de acuerdo con las necesidades del*

[80] *El Día,* 5 de enero de 1898, artículo "Congreso del Partido Colorado".

presente, habiendo coincidido en esto con el señor Pereda, autor del otro proyecto en discusión.
Respecto a la autonomía Departamental sostiene que debe ser vigilada por las autoridades centrales del partido, y sometida a su decisión, como el medio más conducente para estrechar sus filas y asegurar una disciplina exacta que respondiera de su triunfo. En apoyo de sus teorías citó y leyó algunos párrafos del ilustrado tratadista brasilero doctor Assis Brasil, en que este se manifiesta partidario del estrechamiento y la centralización rigurosa de los partidos políticos.
El doctor Gregorio L. Rodríguez rebate estas opiniones manifestándose abiertamente partidario de la autonomía más liberal, dice que tanto él como otros correligionarios, en sus giras por el interior, se habían convencido de que aquél régimen era la aspiración suprema de la campaña, y que los departamentos habían mandado delegados a la Convención, con tal de que las deliberaciones de ésta resultase la emancipación del centralismo absorbente que la capital hacía pesar sobre ellos. Sostiene que el doctor Assis Brasil no es partidario del unitarismo extremo que se le atribuye; que los párrafos leídos se refieren a la organización de los clubs para trabajos eleccionarios de circunscripciones pequeñas; y de ninguna manera a la organización general de un partido político. El ha leído a Assis Brasil y sabe que jamás ha sostenido eso. Por lo demás, si lo sostuviera, sería una verdadera monstruosidad.
Termina exhortando a los delegados rurales a que tengan cuidado de no dejarse arrebatar en la Convención los derechos cuya defensa les han encomendado sus respectivos departamentos.

El debate no era solo la expresión de una pulseada de espacios de poder entre el interior y Montevideo, sino que su solución determinará un modo político que del mismo modo que condicionó al Partido Nacional, determinará el perfil futuro del Partido Colorado. En Montevideo residen las personalidades que aspiran por su ilustración y prestigio a dominar al Partido que en su imaginario representa al propio Estado, mientras que las posturas provenientes del interior buscaban constituir un partido basado exclusivamente por los liderazgos sometidos a legitimación electoral, de forma bastante similar a las soluciones que alcanzaban mayor consenso en el Partido Nacional. Los argumentos del liderazgo que ya se perfilaba con mayor popularidad del Partido, José Batlle y Ordoñez, bregarían por una centralización pero con alto grado de legitimación de los representantes de todo el territorio, resolviendo en lo que sería ya un estilo reconocible en los futuros debates institucionales, mediante la ampliación a un gran número de integrantes de la Comisión Directiva. Sus argumentos serían los siguientes:

El señor Batlle y Ordoñez dice que en su concepto, la asamblea se deja arrastrar por aprensiones del pasado y por un temor a peligros que ya no existen. La autonomía departamental ha sido definitivamente consagrada por la legalidad y la libertad con que se ha llevado a cabo la inscripción. Cada ciudadano tiene la autonomía en su bolsillo, con su boleta de inscripción, y nadie podría hacerlo votar contra su voluntad sin detener y hacer volver hacia atrás el gran movimiento institucional iniciado por el señor Juan Lindolfo Cuestas.

Pero si la libertad electoral de cada departamento y de todo el país está asegurada, eso no significa que no debe haber vínculos de unión entre las fracciones que constituyen esta gran colectividad, so pena de que, en vez de existir un solo partido, se divida éste en tantos otros como departamentos hay en la República. La autonomía, la independencia departamental no puede convertirse en un aislamiento, en un distanciamiento absoluto entre las fracciones departamentales de la colectividad.

Y mañana cuando el partido se constituya definitivamente y determine de una manera precisa cuáles son sus ideas, sus principios fundamentales, sus aspiraciones, ¿podrían las comisiones de los departamentos proclamar candidatos cuyas ideas, cuyos principios, cuyas aspiraciones sean contrarios a los del partido?

El mal no estará nunca en que haya una Comisión Nacional que represente la unidad del conjunto, constituida por la voluntad de los mismos departamentos, agentes de sus ideales y decisiones, ni en que los departamentos se sujeten a las decisiones de esa Comisión en la prisión conveniente para conservar la unidad de éste y la solidaridad entre ellos; el mal estará en que la Comisión Nacional, en vez de constituirse de manera que represente la voluntad nacional de la colectividad, se arregle de modo que pueda servir de instrumento a una fracción, a un grupo de ciudadanos más o menos bien inspirado. Y es sin duda la tendencia que parece manifestarse en el proyecto que se discute a entregar la facultad de tomar resoluciones en nombre del partido a un número cada vez más restringido de ciudadanos, lo que produce justas alarmas y despierta el deseo de independizarse por completo de un poder central que inspirará temor en vez de inspirar confianza. Crease una Comisión Nacional que represente la voluntad del partido de una manera que no de lugar a temores ni sospechas y esta cuestión de la autonomía departamental absoluta habrá quedado reducido a una cuestión de secundaria importancia y se resolverá con satisfacción general, aceptando, por un lado, el derecho indiscutible que tienen los departamentos a proclamar sus candidatos y por otro, la conveniencia, indiscutible también, de que las comisiones nacionales ejerzan cierta vigilancia sobre esas proclamaciones.

La cuestión de la autonomía departamental vendría a constituir un factor explicativo clave para definir un modo colorado y un modo blanco o nacionalista de percibir la política. Fundamentalmente en la sensibilidad y en la selección de candidatos, en los que se perciben influencias mayoritarias autonómicas en el nacionalismo con sensibilidad a las demandas locales y especialmente rurales y un énfasis en las

capacidades deliberativas y políticas de los representantes sin importar el carácter local que detentan en el Partido Colorado.

Instaurada la reforma constitucional de 1918, los partidos potenciaron sus capacidades organizativas y la selección de los candidatos ocupó un lugar central en los debates internos. Batlle y Ordoñez volvía a ratificar sus argumentos suprapartidarios y la defensa común de ideas, que la aceptación de influencias localistas o territoriales, incorporando la idea de la autonomía partidaria y excluyente de "otras" autonomías:

> Aprecian las cosas desde un punto de vista falso, tanto los que creen que la autonomía partidaria perjudicará la superioridad de nuestra representación parlamentaria, como los que, irreflexivamente, atribuyen a esa autonomía un carácter decorativo, suponiendo que en nuestra agrupación pueden hacerse sentir influencias ajenas a la voluntad espontánea de las autoridades coloradas.
> En cuanto a lo primero, digamos, para eliminar definitivamente esta cuestión, que entre los colorados batllistas no puede haber otra norma para las elecciones que la autonomía completa de las comisiones encargadas por mandato de la Carta Orgánica, de decidir sobre candidatura diputatoriales.
> Nuestro Partido, en efecto, depende de sí mismo, contrariamente a los que les pasa a las otras fracciones adscriptas a posiciones oficiales, aunque algunos lo nieguen, y a los mismos nacionalistas, que tienen también sus pequeños oficialismos departamentales. Nuestra agrupación no está sujeta a ninguna influencia derivada de posiciones oficiales, y no recibe más inspiraciones que las altas del interés nacional.
> Y esa autonomía no debe confundirse, como no la confundirán, estamos seguros nuestros correligionarios, con exclusivismo localista o personal. La autonomía no excluye la selección y el buen acierto, sino que, por el contrario, los hace indispensables, si se quiere hacer buen uso de la primera. La autonomía departamental no significa que los candidatos deban ser necesariamente del departamento; significa simplemente, que los candidatos sean de donde fueren, surjan por la libre voluntad de las comisiones departamentales, aunque la proclamación recaiga sobre personas que no vienen del propio medio en que han sido proclamados. Y, del mismo modo, la autonomía funcional no significa, tampoco, que los electos deban permanecer o estar personalmente vinculados a las comisiones que proclaman, bastando, para que se cumpla el noble y democrático deber de constituir las Cámaras, que las condiciones de ilustración y dedicación al cargo, los indiquen como los mejores intérpretes de la voluntad partidaria.
> Lo esencial, pues, es elegir bien; locales o nacionales, de éste o de aquel comité, tanto da, siempre que el candidato sea el mejor que, entre todos los posibles, pueda determinar la decisión de las comisiones electoras. [81]

[81] *El Día,* 11 de setiembre de 1919, artículo "Las elecciones".

En ambos partidos se procesaron las mismas tensiones cuando debieron poner en negro sobre blanco las reglas de distribución del poder interno, la centralidad de las decisiones y la naturaleza de la elección de los representantes. La influencia de Aparicio Saravia en un partido con antecedentes de influencias de la cultura ruralista, acentuó en el partido un estilo de selección de representantes partidarios y gubernamentales mejor preparados para las lides democráticas sustentadas en cotejos de acumulación de mayorías garantizados por la autonomía en sus decisiones de las influencias doctorales capitalinas. Por otra parte, la creciente influencia de José Batlle y Ordoñez en el Partido Colorado, acentuó la formación de un partido con procesos de selección del personal político que se prestigiaba en la deliberación dentro de asambleas fuertemente institucionalizadas. Estos acentos no se pueden presentar químicamente puros ya que en ambos partidos, los pactos y los acuerdos intrapartidarios le agregaban matices que habilitan en uno la influencia ilustrada y en el otro, la representación de liderazgos populares con capacidad de competir. Tampoco es posible reducir al Partido Nacional como la mera expresión de caudillos rurales y al Partido Colorado como dominio del doctoralismo ilustrado. Herrera y Batlle y Ordoñez en realidad son la expresión viva de una síntesis dialéctica, equidistantes ambos tanto del doctoralismo ilustrado aristocrático como el de los caudillos rurales legitimados solo por las destrezas campestres

Capítulo II. Dimensión Participativa.

2.- La participación de las masas en la gestación de la democracia.

La base de participación ciudadana de la democracia vinculada a este período se amplió exponencialmente a partir de dos influencias esenciales: a) la instauración de una poliarquía refinada que, salvo la participación electoral de las mujeres, había incluido al final del período al universo electoral de los hombres adultos, basada en la representación proporcional, el voto secreto, registro cívico confiable y una agenda de renovaciones gubernamentales que provocaban casi una elección nacional por año (le denominaremos la maratón electoral[82]) y b) la organización interna de los partidos que promovían la acción directa de los ciudadanos mediante la garantía de procesos democráticos con similares características a las elecciones nacionales y proveyeron instrumentos de control político y programático a los representantes del poder público. Por éstas dos vías, la participación de los ciudadanos no sólo fue cuantitativamente importante como se observará, sino que además fue cualitativamente importante, en el sentido que el vínculo entre el ciudadano, los partidos y el Estado conformaron una unidad cultural de tal significación, que hoy día se identifica a la identidad uruguaya con su cultura política y su vínculo con los asuntos públicos.

Los procesos electorales con un marco de garantías suficientes para el acceso al pronunciamiento popular, debieron esperar hasta bien entrado el siglo XX. En el último cuarto del siglo XIX se habían procesado profundos y extensos debates sobre las

[82] Alonso, Eduardo, en tesis de grado "Republicanismo en el Uruguay. Los partidos políticos en una democracia republicana", Diciembre del 2007, FCS, UDELAR, página 25 "El Consejo Nacional de Administración quedó con 9 miembros renovables por tercios cada dos años, en proporción de 2 por la mayoría y uno por la minoría.. El senado por tercios cada 2 años, los diputados cada 3 y el presidente de la república cada 4 años. Como consecuencia, en la década del 20 se realizó una maratón de elecciones, que producía casi todos los años, por lo menos una"

conveniencias y debilidades de las diferentes soluciones procedimentales para la libre expresión popular de su voluntad soberana. Como ya se reseñó, desde hacía años había ganado en los hombres públicos, tanto en los militantes del conglomerado doctoral como en las huestes populares y liderazgos herederos del caudillismo decimonónico, las ventajas y el anhelo por la representación proporcional en las cámaras parlamentarias como expresión genuina de la opinión pública y que, sin embargo, las rígidas cláusulas de la primigenia carta constitutiva impedían su implementación. Del mismo modo y en la medida que los partidos políticos ya ocupaban el centro de la escena política por encima de cualquier otro poder social, religioso o económico, la solución impulsada en nuestro país por Justino Jiménez de Aréchaga referida al doble voto simultáneo y luego mas conocida como ley de lemas e implementada en 1910 por el gobierno de Claudio Williman, le daban el marco imprescindible para que la participación política se ensanchara dramáticamente en las primeras tres décadas del siglo XX. No menor habría sido la influencia de la implementación del voto secreto en la ley electoral de 1915, que reduciría fatalmente la capacidad de intimidación que tanto desde los poderes centrales, como de los locales se hicieron sentir de forma característica en cada instancia electoral del siglo XIX. Los antecedentes sobre los debates que cimentaron el voto secreto no fueron muy generales, pero se reconocen algunas menciones o episodios puntuales, tanto en hombres referentes del Partido Nacional en la voz del presidente Berro[83] como en los

[83] La iniciativa de Bernardo P. Berro a favor del voto secreto fue concretada en el proyecto de organización del régimen municipal remitido al Parlamento el 19 de junio de 1861, en el que se expresaba: "Art. 38. La votación se hará por cédulas en papel blanco y sin ningún signo exterior que las distinga, en las que se escribirá con separación, el nombre de las personas por quienes se vota para Alcalde, y para Regidor, titulares y suplentes, etc.- Art. 39. Las cédulas no llevarán nombres ni la firma del votante" (PIvel Devoto, "Historia de los Partidos Políticos", vol. II, página 275). Los fundamentos eran los siguientes "Se propone la votación secreta, por vía de ensayo, y para ver si con ella se consigue evitar los enormes y escandalosos abusos de que casi siempre va acompañada la pública. El principio de la publicidad no es tan absoluto que haya de seguirse siempre, cualquiera que sea el fruto que dé. La publicidad es sólo un medio; y desde que dañe el fin que se busca con ella, debe abandonarse. Si el secreto condice mejor al resultado conveniente, esto es, a que esté fielmente expresada la voluntad libre de los electores, debe adoptarse con preferencia. Hoy están clamando en varias partes por clase de votación, con la que se cree desaparezcan los abusos del sufragio público. Está averiguado que el temor hace que muchos no voten, o que voten contra su conciencia; temor de los hombres al poder, temor de las facciones o de los demagogos. Importa mucho más saber con certeza cuál es el querer verdadero del pueblo que conocer cuál es la opinión individual de cada uno de los electores. Quizás convenga aquí más que en parte ninguna la votación secreta para la mayor parte de las elecciones populares. Todavía no tenemos ni las bastantes seguridades; ni el valor y decisión cívica es tanto y tan general como era menester" (Aureliano G. Berro, "Bernardo P. Berro.- vida pública y privada", Montevideo, 1920)

del Partido Colorado en la de José Pedro Ramírez[84]. Finalmente, con la reforma constitucional de 1918, junto a otras resoluciones electorales que se concentraron en sendas legislaciones entre 1924 y 1925, colocaron al país dentro de un selecto grupo de países con democracias poliárquicas en forma muy temprana. Las elecciones se practicarían en forma muy intensa de acuerdo a la Constitución aprobada, destacándose en la década del veinte con prácticamente una elección nacional por año. Como se había señalado en los proficuos debates decimonónicos, establecidas las garantías electorales la participación ciudadana se profundizaría y sumado al incremento del ejercicio democrático provocó que los asuntos políticos se agregaran sin suerte de solución un día tras otro, llenando el aire que se respiraba de compromisos ciudadanos y la efervescencia de la actividad en los partidos políticos.

La participación electoral registró en las primeras décadas, como lo han verificado diversos cientistas, una expansión sin antecedentes. Para tomar el más reciente, Gerardo Caetano[85] presenta la información del siguiente modo:

[84] *El Siglo,* 19 de marzo de 1878, José Pedro Ramírez afirmaba: "El resumen de nuestras opiniones es éste. Aprobamos la proporcionalidad del voto; pero no estamos seguros de que el método propuesto por el Consejo sea el más sencillo y claro, que es para nosotros el mejor... Y por último, echamos de menos el voto secreto, secreto antes y después de la votación, por que lo consideramos como la mejor garantía de la independencia del elector y de la verdad del sufragio"

[85] Gerardo Caetano, en "La República batllista", edición Banda Oriental, 2011, página 27

Cuadro 1
Elecciones nacionales (1905-1931)

año		población	varones >18	habilitados	votantes	vot/ var>18	vot/ habil
1905	rep[a]	1.014.000	261.892		46.238	17,7%	
1907	rep[a]	1.087.238	281.699		44.693	15,9%	
1910	rep[ab]	1.169.000	319.476		31.262	9,8%	
1913	rep[c]	1.253.008	342.889		54.728	16,0%	
1916	const[c]	1.334.455	394.929		146.632	37,1%	
1917	rep[a]	1.361.910	403.483		129.008	32,0%	
1919	rep[c]	1.391.955	410.215		188.352	45,9%	
1920	cna[cd]	1.422.000	425.384		178.777	42,0%	
1922	pte cna rep[c]	1.491.656	446.018		246.324	55,2%	
1925	feb cna[c]	1.569.000	472.344	304.005	241.910	51,2%	79,6%
1925	nov rep[c]	1.569.000	472.344	331.743	271.468	57,5%	81,8%
1926	pte[c]	1.606.924	482.823	353.860	289.131	59,9%	81,7%
	cna[cd]				289.253	59,9%	81,7%
1928	cna[c]	1.665.386	498.837	382.817	292.795	58,7%	76,5%
	rep				299.017	59,9%	78,1%
1930	pte[c]	1.727.000	528.564	398.169	318.760	60,3%	80,1%
	cna[c]				318.064	60,2%	79,9%
1931	rep[c]	1.760.462	538.417	419.271	309.048	57,4%	73,7%

[a] voto público.
[b] abstención del Partido Nacional
[c] voto secreto e inscripción obligatoria en el registro cívico.
[d] acuerdo colorado.

rep Representante
pte Presidente
cna Consejo Nacional de Administración

2.1. Entre la aristocracia y el principio de las mayorías en la organización de los partidos.

Entre los impactos destacables que puede ofrecer la institucionalización partidaria de fines del siglo XIX, es que los círculos intelectuales que recurrentemente tomaban de hecho el nombre de los partidos para liderar procesos electorales debían legitimar esos

liderazgos en ambientes impersonales. Esto produjo una fuerte tensión por los intentos de hegemonizar la actividad pública de algunas figuras prominentes del doctoralismo decimonónico contra la creciente demanda democratista de la población del novecientos, en lo que se constituye en el antecedente inmediato para la fusión de los elencos intelectuales con los liderazgos populares, que tendrán su máxima expresión en una singular síntesis con los liderazgos de José Batlle y Ordoñez y Luis Alberto de Herrera en cada uno de los partidos tradicionales para abrir la participación política a las masas ciudadanas.

Durante la década del 90 y en particular, en los dos últimos años del siglo XIX, los partidos iniciaron un proceso de organización que ya no tendrá retorno, a partir de los cuáles tendrán su expresión las instituciones partidarias en desmedro de las definiciones personales o de círculos. Lo primero que merece destacarse, es que la reincorporación de los elencos doctorales que participaron en el Partido Constitucional a los partidos históricos ocurridas en el período, en algunos casos implicó chocar con las pretensiones democratistas de los ambientes partidarios populares que iban adquiriendo conciencia creciente de su capacidad de incidencia y generándole desafíos a las aspiraciones aristocratizantes que algunos ostentaban en favor de la superioridad de la ilustración para decidir cuestiones políticas. Estos debates marcarán una tendencia irreversible en la cultura democrática de los uruguayos hasta nuestros días, desconfiada natural de toda racionalidad superior y reacia a cualquier lógica pública que oculte sus razones. Tal es el caso del debate publicado por *El Siglo*, en las asambleas constitutivas finiseculares decimonónicas de la novel Unión Cívica, donde se presentan los argumentos aristocráticos más radicales de Irureta Goyena[86] y la oposición sobre argumentos democráticos de un asambleísta anónimo que responde. Sostendrá el primero:

> *Me he engolfado en esta disertación para demostrar que en el terreno de los principios el comité ejecutivo de la Unión Cívica que es una asociación como cualquier otra, que tiene sus adherentes y que persigue fines determinados, no tenía obligación aún en el caso de que sus bases fueran menos explícitas, de someter su manifiesto al juicio de la colectividad política. ¿No es acaso una aberración que los hombres de juicio, de saber y de experiencia consulten a las*

[86] El doctor Irureta Goyena prestigioso exponente principal de la cultura ruralista, será en los años siguientes presidente y fundador de la Federación Rural e impulsor de un partido ruralista con muy poco éxito y será redactor del código criminal y el de Justicia Militar de la década del 30.

masas, al vulgo, a las individualidades oscuras, mas torpes e insensatas cuando están reunidas, sobre una medida a adoptarse, ya sea esta principal o meramente secundaria. Las comisiones directivas se han hecho para dar idea o para tomarlas? Si para lo primero, están de mas esas consultas previas; si para lo segundo no encuentro idea que justifique su existencia.

En nuestro país las comisiones de los distintos partidos políticos en que el país se divide han dictado muchos manifiestos, pero jamás se les ha ocurrido consultar para ello el pueblo en su mayoría ignorante que los constituye. Es una suerte que los hombres de talento no piensen como el vulgo, porque cuando sus creencias o sus opiniones coinciden, existe la vehemente presunción de que esas creencias son absurdas, esas opiniones insensatas. Es más fácil que en determinado momento y a causa de desconocidas leyes psicológicas un Newton manifieste su actividad intelectual en la forma simple, rudimentaria y anémica en que se revela el poder cerebral del miserable comanche y no que este se eleve a las sublimes abstracciones de aquel. ¿Por otra parte que utilidad o ventaja se deduce del hecho de hacer discutir previamente por un partido las resoluciones que como convenientes soluciones políticas adopta su jefatura? Si las ideas del comité ejecutivo están en consonancia con las que al respecto posee la agrupación política, si las opiniones de los dirigentes y los dirigidos vinieran a fundirse en una misma y general tendencia es natural que el plan de conducta explanado por aquel no levantarán resistencias y los ciudadanos todos de una misma colectividad política se apresuraran a seguir el consejo dado por los hombres a quienes han confiado la peligrosísima tarea de designarles rumbo en la marcha política a través de los complicados sucesos y acontecimientos sociales; pero si el comité ejecutivo, separándose del modo por lo regular mezquino de pensar de lo que constituye la turba de un partido, da a las necesidades reales de este una interpretación que la generalidad no alcanza a comprender, el divorcio de la entidad dirigente y la masa política se impone, y los individuos en su inmensa mayoría protestan contra lo que consideran una dirección desacertada, entregándose a la mas funesta inercia o haciendo lo contrario de lo que les fue encomendado.

Y esto sucede no tan solo cuando se le dan al partido las ideas para que las practique, sino que también cuando se las ofrecen para que las discutan. En este caso los hombres que saben hablar al corazón, que poseen esa elocuencia propia para obrar sobre los sentimientos, les arrancan el cetro a los hombres de verdadero valer y se adueñan de las asambleas, a las cuales pueden desde entonces dirigir despóticamente en la seguridad de encontrar en ella la sumisión y pasividad mas absolutas. Si en estas circunstancias en el seno de la comisión directiva no hay un hombre de esas condiciones, la causa y lo que es peor la buena causa puede considerarse irrevocablemente perdida. Si pues la discusión de las ideas antes de entregarlas a la colectividad no sirve para hacer comprender a esta su alcance, su utilidad o sus ventajas; si el razonamiento rara vez influye en las decisiones de una asamblea popular, la supresión de tal medida se impone.

No es en manera alguna conveniente multiplicar las ocasiones en que los hombres elocuentes pueden ejercer dominio sobre el pueblo, que tiene sus jefes

naturales en las personalidades de talento, experiencia e ilustración, permitiéndoles exhibirse rodeados de una falsa aureola de superioridad.[87]

Los argumentos democráticos que surgen de uno de los asambleístas no se hicieron esperar y frente a los radicales argumentos de Irureta Goyena le responde acusándolo de antidemócrata:

Los artículos que don José Irureta Goyena acaba de publicar en el Siglo, me hacen tomar la pluma para rechazar la parte que me toca en las graves injurias que con tanta facilidad lanza sobres los que no pensaron como él en la asamblea del 19
...porque las ideas que con disputable talento revela, demuestran que no hay en él un demócrata: que para él, el pueblo, las mayorías, son masas de vulgo compuestas de individualidades oscuras, torpes e insensatas, de creencias absurdas, comparables tal vez al miserable comanche.
En la primera reunión de la Unión Cívica, en la del Balneario, se sancionaron las bases con que se constituía el nuevo partido. Una de ellas, base general, encarga a la Comisión que ha de nombrarse, que propenda al ejercicio de la acción cívica en todas sus manifestaciones. Otra de las cláusulas dispone la "Propaganda continua a favor de la inscripción", La primera es una autorización general para dar mejor cumplimiento a las determinaciones; y la segunda manda expresamente que se trate de llevar a todos los ciudadanos a la inscripción.
Es tan claro, tan terminante el alcance de estas dos voces, que yo creo que no admiten discusión. Sin embargo, el señor Irureta Goyena asevera que la Comisión puede prescindir de la terminante, apoyándose en la general. La Comisión, ante el alcance de ellas, y la diferencia de apreciaciones en su seno, se vio en la necesidad de someter el caso a la Asamblea; y la gran mayoría del pueblo bárbaro e imbécil allí presente, estuvo en contra de la interpretación del señor Irureta Goyena[88]

La convicción de un pensamiento superior en materia de asuntos políticos también se recogen en Martín C. Martínez, un fiel exponente del doctoralismo ilustrado, quién argumentaría a favor de una implantación gradual en la extensión de los derechos políticos a ciudadanos sin bases educativas y hábitos poco comprometidos con la racionalidad de la política y en definitiva, las apelaciones igualitaristas subyacentes en la prédica democrática generaban una pérdida sustantiva de calidad política en los

[87] *El Siglo*, artículo "La Unión Cívica", del 22 de abril de 1896 firmado por José Irureta Goyena.
[88] *El Siglo*, artículo "Del señor "Don Justo Corta" del 25 de abril de 1896

dirigentes. Sus argumentos girarán sobre la debilidad de la democracia y las dificultades para incorporar a las masas a la vida cívica:

> *Así en todas las organizaciones libres incipientes, en Francia, en España, en la América Meridional, no han sido los hombres moderados los que han primado, sino los que más exageraban las ideas incoherentes y atrabiliarias que el nuevo régimen hacía surgir en la sociedad, los que más halagaban las preocupaciones populares. Dado en el pueblo un nivel intelectual y moral bajo, el gobierno resultante debe adolecer de los mismos defectos. El régimen representativo consiste, sin duda, "en la elección de los más capaces por los menos capaces"; pero eso mismo es una razón para que en un grado menor se fotografíen en los elegidos todos los defectos de los electores.*
> *Además de su debilidad de juicio o de carácter, cuántas otras influencias perniciosas no actúan sobre el elector! Cuántas veces sus vínculos personales, los temores de animadversión de un poderoso, o las esperanzas de progresar, o las afecciones contraídas desde la cuna, como en nuestros partidos tradicionales, no desvirtúan y corrompen su criterio político!* .[89]

Martínez plantea una cuestión crucial en la construcción de una cultura democrática, vinculada a la falta de costumbres socializantes en la masa popular. El recordado debate que se produjo en 1876 entre Carlos María Ramírez y José Pedro Varela en la tribuna de *El Siglo* ya había puesto el foco allí. El primero sostenía que la formación cívica se producía con el ejercicio de las instituciones, mientras que Varela sospechaba que la formación de ciudadanos debía hacerse desde la educación formal. La posición de Martínez, más cercana al último, es la siguiente:

> *Es cuando menos dudoso que el ejercicio irregular del sufragio por una masa electoral cuya gran parte por sus hábitos, educación, instrucción, etc., no aprecia como debiera la importancia del derecho que ejerce, pueda, aún con el andar del tiempo, fortalecer el carácter cívico. El ejercicio de los derechos políticos y de las funciones públicas madura la educación del ciudadano, pero no la inicia. Lejos de creer que el mero hecho de votar y preocuparse (el que se preocupó) de los candidatos a períodos generalmente largos, inspire costumbres republicanas, creo más bien, con Gladstone, que antes de confiar a una clase el sufragio debe examinarse si está "animada de espíritu recto y razonable, al corriente de los asuntos políticos, si es capaz y suficiente para formar su criterio y dispuesta a seguir la opinión y los consejos de toda capacidad superior".*

[89] Anales del Ateneo del Uruguay, número 51, año 4, tomo 9, El sufragio universal, por Martín C. Martínez, de 5 de noviembre de 1885, página 374.

A la gente que está fuera de las condiciones necesarias para formarse una opinión sensata, cuando es arrojada en la candente arena de la política le pasa caso idéntico que a los amateurs sin preparación alguna, que se lanzan a estudios superiores: la ciencia les sirve para saber menos, para trastornar su buen sentido y confundir la noción y la ley de todas las cosas.[90]

Mientras tanto, desde los sectores populares, impulsores sin descanso de las trayectorias democratistas, se afirmaban desde el llano sobre los vínculos con el ciudadano de a pie y aún, en determinadas expresiones más urbanas descubrían su fe ineluctable en el ser humano como un ser naturalmente político, abrevando de las antiguas convicciones republicanas en posiciones que se asentaban en una mayor confianza de la voluntad popular y del ciudadano de a pie y que sería en el funcionamiento regular de los partidos en los que se obtendrían los equilibrios del debate público. Tal es el caso del siguiente editorial de Batlle y Ordoñez, reivindicando el valor de la opinión popular no solo por su número, sino también por sus creencias, del siguiente modo:

.¿Quién estará mejor: el público de las galerías, vulgo al fin ignorante, malicioso y vulgar o la selecta e ilustrada aristocracia que lo impele por el camino del mal y de la abyección?
¿Quién cumple con más altura su misión, el que aconseja al país que volvamos a las prácticas nefastas de la tiranía, al error, a la decadencia y a la postración, al desprecio y a la esclavitud, al crimen que mancharía indeleble y fatalmente las vestiduras de la patria, o los que dicen al pueblo: ejerced vuestros derechos con altura, mirad siempre hacia adelante, marchad con firme paso hacia el progreso y la estabilidad definitiva, erigid sobre base inconmovible el templo consagrado de nuestras libertades; y al gobernante que lo rige: tenéis en vuestras manos el poder que un pueblo libre os ha delegado, usad de él para asegurar y consolidar la era de las reparaciones que habéis iniciado, mostrad ante todos los ojos, propios o extraños, lo que hace el primer Magistrado de un pueblo republicano y libre, que prefiere a los deslumbramientos del poder el respeto y la gratitud de un pueblo; tenéis hoy su aprecio, conservadlo hasta el fin, y si lo hacéis os acompañará hasta vuestra morada de ciudadano, y vendrá a vuestras puertas a deshojar en vuestros umbrales algo que vale más que los títulos y las coronas de los reyes, y son las flores de la gratitud nacional.
Diga el público de las galerías, al fin y al cabo el más numeroso, cuál es la mejor conducta, cuál la misión más sagrada, porque nosotros queremos estar con el pueblo, a él defenderlo y de él solo recibir su aprobación o sus reproches.[91]

---

[90] Ibídem
[91] *El Día,* 9 de Enero de 1890, artículo "Una frase feliz".

La confrontación entre la política de círculos y el acceso de las masas a los partidos, ocupa un lugar privilegiado del debate al interior de los partidos políticos en la última década del siglo XIX, preanunciando la explosión efervescente de una participación política intensa y masiva en la sociedad uruguaya. Ya desde los inicios de ésa década Batlle y Ordóñez escribe entre 1890 y 1892 una serie de artículos dedicados a la forma institucional que debería tener el Partido Colorado para superar los controles cupulares con o sin legitimidad aristocrática que podrían y de hecho solían instalarse. El valor de esos aportes no se reduce a destacar los fundamentos de la participación popular, sino que allí quedarían establecidos los principales componentes de la ingeniería partidaria del coloradismo que brillarán a partir de los años veinte y que tienen una entrada fuerte a la institucionalidad deliberativa que se pretendía para los partidos. El ensayo que propone el Partido Colorado para la selección de sus elencos dirigentes, combina la legitimidad del principio de las mayorías electorales con el virtuosismo demandado en los elencos políticos basados en el prestigio personal o ilustrado dentro del mismo marco institucional. El primero de la serie de artículos ya deja explícitos los fundamentos de una estructura organizacional construida desde la voluntad popular hacia la cúspide dirigencial, desde abajo hacia arriba, invirtiendo la pirámide en clara oposición a las razones presentadas por Martin C. Martínez:

> *Existe ya en el Partido Colorado un principio de organización, que lo pone en condiciones de proceder por sí mismo, sin verse obligado a esperar que la iniciativa parta de ésta o aquella personalidad. Existen las secciones. Un núcleo de algunos ciudadanos está habilitado, en cada una de ellas, para tomar la iniciativa de la primera reunión. En esa primera reunión podría nombrarse ya, sin perdida de tiempo, una comisión seccional para activar la inscripción en los registros, y fijarse el día de una nueva reunión en la que se podría elegir la Comisión Directiva Seccional, y diez delegados electores, cuya misión sería elegir a su vez, reunidos con los delegados de las otras secciones, los titulares y suplentes de la comisión Directiva del Partido Colorado en el departamento de la Capital. La Comisión Directiva del Partido en toda la República se constituiría por medio de delegados de los departamentos.*
> *Esta manera de proceder tendría la ventaja inmensa de ajustarse a los principios liberales y republicanos del Partido Colorado. El movimiento se produciría de abajo hacia arriba; de las filas del pueblo hacia las personalidades que por su inteligencia, por su carácter y por sus servicios al país y al partido, ofrecieran mas garantías de circunspección y de patriotismo. Es ya tiempo de que los*

grandes partidos tradicionales, que se llaman ambos republicanos y especialmente el Partido Colorado, que ha hecho un lema de la palabra libertad, hagan prácticas republicanas en su organización interna.[92]

En un escenario partidario similar al que había enfrentado Irureta Goyena en 1896, Francisco Bauzá como presidente de la Convención colorada, afirmaba en la inauguración de sus sesiones de 1898 en el sentido exactamente opuesto al primero, privilegiando el rol de las asambleas. Es decir, la prerrogativa de las decisiones del partido no se debía reducir al selecto núcleo directriz sino que se legitimaban en el espacio de la asamblea, como lo refiere explícitamente con motivo de inaugurar sus sesiones y donde merece destacarse la convicción y la creencia en la racionalidad de la deliberación como forma de superar antagonismos:

> Señores delegados:
> Ante todo sed bienvenidos! Vuestra presencia en este sitio, trayendo la representación auténtica de las aspiraciones y deseos de nuestra familia política, es un acontecimiento que nos colma de júbilo y al mismo tiempo nos descarga de grandes responsabilidades.
> La suerte de nuestro Partido está desde ahora en vuestras manos. A vosotros toca serenar las pasiones irritadas, haciendo oír la voz de la prudencia entre contendores, a muchos de los cuales, divide más bien el ofuscamiento que una mala voluntad preconcebida.[93]

La década del 90 se constituyó en la testigo privilegiada de las tensiones entre las sensibilidades iluministas, hijas de la razón, dominadoras de la doctrina y las pulsiones democratistas de la opinión pública, con el bagaje de los sectores menos cultos y sin educación ingresando a la arena de las decisiones comunes. En todos los partidos, durante el montaje de su organización, debieron enfrentar la decisión de conceder a los círculos doctorales más influyentes de la época el control partidario o ingresar en las inestabilidades propias de las luchas democráticas con el ingreso de las masas menos cultas de la sociedad.

En el Partido Nacional, la misma tensión encontró otro tipo de soluciones. Instaurado el período de coparticipación en el período dominado por el saravismo (1897-1904), los círculos doctorales partidarios redujeron su campo de acción frente a la

[92] *El Día,* 5 de Abril de 1890, artículo "La reunión del Partido Colorado".
[93] *El Día,* 25 de enero de 1898, artículo "El Congreso Colorado".

instauración hegemónica de liderazgos emergentes del principio de autonomía que la revolución impulsó con particular énfasis. Sus bases sociales y militantes provenían del Uruguay profundo, aunque también incluyó la participación de eminentes prohombres del mundo doctoral, pero estos venían divididos por el debate entre posibilistas y abstencionistas que habían protagonizado en los años previos. El hecho es que las visiones más iluministas del Partido habrían quedado entrampadas dentro del colectivismo, mientras para los hombres de la capital que acompañaron la revolución, sus influencias fueron efímeras y no lograron consolidar un liderazgo a la sombra del que desplegaba Aparicio Saravia desde Cerro Largo. Parte del enfrentamiento doctoral se expresa en el debate que protagonizaron Eduardo Acevedo Díaz y Carlos A. Berro en la primer elección interna del período saravista. El primero, erigido en portavoz de los sectores populares urbanos del partido reprochaba las pretensiones más aristocratizantes de los círculos dirigentes del pasado reciente del Partido Nacional del siguiente modo:

> *Mal puede destruir la fórmula La UNION NOS HARÁ FUERZA; cuando esa fórmula, estilada ahora en los membretes oficiales del directorio mismo, ha sido el resultado lógico de sus esfuerzos en la propaganda escrita, y de los esfuerzos de la reacción armada, que preparó en largos meses de prédica moralizadora, perseverante e inflexible.*
> *Cuando El Nacional emprendió esa tarea, no existía propiamente el partido. El partido subsistía en la tradición y en la leyenda.*
> *Estaba dividido en círculos más o menos personales; casi desmenuzado en camarillas de circunstancias; sin influencia legítima como entidad eficiente; sin prestigio real por la anulación constante de todas sus energías; y hasta sin dignidad representativa, a causa de la prevalencia absoluta de personalidades que declaraban en plena asamblea que "solo eran partidarios por decoro"*[94]

Como referimos en el capítulo sobre la representación, las revoluciones saravistas se constituyeron en el camino de acceso, aunque fuera a través de la violencia propia de una revolución, a la participación de los grandes colectivos sociales que aunque dispersos por todo el territorio de la República representaban un inmenso caudal de ciudadanos que permanecía al margen de las evoluciones democráticas. Fundamentalmente el pobrerío rural, hostigado por las levas gubernistas que buscaban la inserción forzosa de todos los ciudadanos a las reglas de la "modernización", conformaron las principales columnas de

[94] *El Nacional,* 12 de Agosto de 1898, artículo "Cuentas claras".

la revolución y los liderazgos del Partido Nacional tenían expresión de rango militar, recreando una vez más la imagen del caudillo rural, la influencia de la destreza y el dominio del arte de la guerra para construir liderazgos partidarios. Es decir, que así como desde el diario El Día, Batlle y Ordoñez incorporaba a las masas urbanas en sus discursos políticos, Aparicio Saravia hacía lo propio con las masas rurales. De allí que la experiencia de la coparticipación del novecientos, más que un arreglo de círculos constituyó un reconocimiento a la legitimidad del conjunto de la población por involucrarse en los asuntos públicos. El papel del caudillo quedaría incorporado en el arte de la política como el instrumento más idóneo para la ampliación de la democracia. Luis Alberto de Herrera en 1910 establecía la defensa de la legitimidad de los movimientos populares decimonónicos en las personas de los caudillos tan denostados por la sensibilidad docta urbana. La política popular enfrenta, según su visión, a los estigmas europeizados de los gobiernos controlados por los intelectuales del iluminismo y hallarán en la profundidad de los pueblos la resistencia a los excesos doctrinarios de las tiranías:

> Pero aunque la enorme autoridad de un gran historiador [el general Bartolomé Mitre] plantee la antítesis infernal: los pueblos y los gobiernos de un lado y, en fila opuesta, socavando sus cimientos nacionales, la Tiranía, la barbarie y la liga de caudillos, el sentido lógico se rebela contra esa clasificación caprichosa, irreal, que, por definir mucho, no define nada. Porque si en la actualidad marcamos con estigma a esa fuerza irregular, nacida, como el torrente, en el fondo de las soledades americanas, no hacemos otra cosa que sellar la infamación de nuestra evolución autonómica. Porque la libertad de un mundo voló en alas de esa titulada barbarie que, rival del viento, venció fronteras y montañas. Porque ese gauchaje, ese artiguismo –orgánico en todas las regiones- de cáscara ruda, inculta, salvó al verbo como defiende a la perla la concha rústica de la ostra.[95]

2.3. La experiencia del Partido Colorado Batllista a la participación política.

Aunque la participación política a nivel de las personalidades con influencia en la opinión se fue canalizando en las formas descriptas, la participación amplia y mayoritaria no encontró en el siglo XIX su lugar institucionalizado y apenas se expresaba en

[95] Luis Alberto de Herrera, "La revolución Francesa y Sudamérica", editorial Instituto Manuel Oribe/Arca, abril del 2009, Montevideo, páginas 52-53

movilizaciones partidarias convocadas por asuntos específicos. Entre las revoluciones y los acuerdos urbanos no quedaba margen para la opinión pública, que se informaba a través de una prensa independiente y por la popularización de los temas de la agenda pública de los editoriales partidarios. La inclusión masiva se procesó a través de los partidos políticos y en las formas que la organización de cada uno fue construyendo a su manera y en línea con las sensibilidades que representaban.

Iniciado el proceso de la reforma constitucional, los objetivos de ambos partidos se colocaron en ampliar y garantizar la participación masiva y popular, reflejada en las instituciones emergentes, pero una vez más, los debates internos de los partidos fueron estableciendo los mojones que determinarán la tensión por el control de los círculos de poder y la participación popular. El Partido Colorado vivió por esos años debates muy intensos que marcaron el alcance de la democracia interna, enmarcados y acompañando los debates sobre la reforma constitucional. El colegialismo constituyó la expresión de un fuerte carácter republicano[96] y el rol de los partidos adquiere un espacio central en el conjunto de modelo, colocándolos como el ambiente natural de la participación ciudadana y el debate político de alta estirpe. De allí que su ingeniería institucional interna debía garantizar la participación genuina del conjunto de los intereses presentes en la sociedad en un esfuerzo por democratizar a su partido. De hecho, la importancia asignada a la construcción democrática interna y los mecanismos de participación se expresan en que el Partido Colorado Batllista (fundado en mayo de 1919), destinó prácticamente cinco años de deliberaciones y debates continuos desde el año anterior de su fundación hasta 1922, afinando los recorridos más íntimos de la organización para garantizar que ningún detalle reglamentario se interpusiera entre la expresión soberana de sus asambleas y la expansión de derechos políticos de la masa ciudadana. Los fundamentos populares de dicha organización se expresan del siguiente modo:

> ...es un error deplorable en que se incurriera al presentar a los clubes y comités del partido, como factores de una tiranía anónima e irresponsable, perniciosa y depresiva. Nada justifica semejante temor y semejante inculpación. Que las masas populares vayan adquiriendo ahora derechos y atribuciones que no tenían, es lo

[96] Que el colegialismo desarrollado entre los años 1913 y 1917 constituye una expresión de la tradición republicana es parsimoniosamente sostenido por Pablo Ney Ferreira (2010) en "Un País sin Presidente", por Gerardo Caetano 2012 en "La República batllista" y en Eduardo Alonso 2007, en tesis de grado "Republicanismo en el Uruguay: los partidos políticos en una democracia republicana".

> regular y auspicioso. En una democracia bien organizada, los gobernantes son meros mandatarios del pueblo...El voto secreto y directo da a los partidos, como asambleas primarias, el derecho a la soberanía plena. Y es de los clubes y de los comités, tan menospreciados todavía de donde surgirá el gobierno, realmente en lo sucesivo. Esos clubes son los nervios, la sangre y los músculos del partido y deberán ser, también, por eso, la expresión prestigiosa y decisiva de la voluntad popular. [97]

Planteados en esos términos, los clubes constituidos en "nervios, sangre y músculos del partido" asumirían el poder y control del mismo, lo que importaba un desafío a los centros de poder tradicionales, que en el caso del Partido Colorado tenían históricamente como principal referente al presidente de la República de turno. Es decir, la reforma constitucional no habría generado solamente el colegiado como instrumento para la despersonalización de la institución presidencial, básicamente sobre argumentos antitiránicos[98], sino también como garantía para evitar la poderosa influencia del poder presidencial aplicada al propio partido. El alcance del mandato imperativo concentró los debates más virulentos del enfrentamiento de modelos y subsidiariamente, el impulso de la Agrupación de gobierno (institución que sugería reuniones periódicas entre autoridades partidarias y las principales representaciones del Partido en las instituciones de gobierno). Algunos de los muchos argumentos que vivenciaron la época se pueden apreciar en el siguiente debate sobre las necesidades de cambios de autoridades que presenta Batlle y Ordóñez:

> Desde luego, para "accionar en consonancia con la nueva Constitución", es indispensable poner al Partido en condiciones tales de organización que pueda actuar con libertad e independencia, porque la Constitución reintegra al pueblo todos los derechos de la soberanía. Dentro de un régimen de libertad en que la influencia del Presidente de la República no es discrecional y absoluta, como antes, porque la Presidencia, a modo de institución autocrática, ha caducado, no puede subsistir un régimen de comisiones partidarias elegidas, al margen del Partido, bajo aquella influencia. Así como se ha renovado el régimen constitucional, debe renovarse las autoridades y las costumbres del Partido. De lo contrario, sucedería que mientras la Constitución trata de iniciar una nueva era, dentro de la cual ya no pesan irrevocablemente hegemonías personalísimas y coercitivas, dentro del Partido se mantendría esa hegemonía en pie por intermedio de autoridades dirigentes que fueron electas para conservarla, sin que otras

[97] *El Día,* 12 de abril de 1919.
[98] Pablo Ney Ferreira, en "Un país sin presidente", editorial ARCA, 2011.

tendencias o esfuerzos intervinieran a causa de disponer la Carta Orgánica su renovación en este año. Que se elijan nuevas autoridades, pues, por el voto libre y popular de los correligionarios y podremos así accionar en consonancia con el régimen de libertad de la nueva Constitución...[99]

La participación política como se observa en el siguiente argumento, no reside solamente en las garantías electorales o en la forma en que se constituyen los gobiernos, sino que también se incentiva con la ampliación de derechos políticos que los partidos le transfieren a las masas ciudadanas, a través de la creación de espacios fuertemente institucionalizados, que además de proveer la ingeniería para el buen desarrollo de la deliberación, consolida la práctica democrática al interior de los partidos. Es decir, el proceso de reformas constitucionales que promueve una mejor democracia fue acompañado por un proceso equivalente de reformas democráticas de igual signo en el seno partidario. El Partido Colorado Batllista (nacido en mayo de 1919) se abroga el liderazgo organizativo para la formalización de la participación de las masas en la conformación de las autoridades partidarias y en el proceso de selección de candidatos, generando una autopercepción optimista sobre la originalidad y el carácter progresista de su experiencia política:

Hoy se realizarán las proclamaciones de candidatos batllistas a los diez primeros puestos de representación por Montevideo. El Congreso Elector está compuesto de cerca de 3000 correligionarios, designados, por voto secreto y representación proporcional, en irreprochables comicios seccionales. Será ese acto un verdadero plebiscito que anticipará el resultado del esfuerzo cívico de Noviembre. Ningún Partido, ni en el País, ni en América, ha adoptado normas más democráticas para consultar la voluntad general respecto de los candidatos propios a la representación parlamentaria. Ya que todo el Partido no podía reunirse para indicar sus candidatos, se ha tratado de una gran masa de opinión, a cubierto de maniobras individuales o de influencias adventicias, proclame y recomiende las listas a votarse en la hora de las elecciones del próximo mes. Así se hace democracia práctica. No con declamaciones retóricas y tiradas sentimentales. Un gran congreso elector, que votará los candidatos, libre de toda sugestión, a causa del sufragio secreto y con prescindencia de todo interés subalterno, precisamente porque el gran número es inaccesible a confabulaciones oligárquicas o camarillescas, es una garantía de que las conveniencias del Partido y la opinión más general han de sobreponerse a todo en la selección cuidadosa de los hombres de mayor confianza. En el futuro los partidos que quieran subsistir tendrán que ir

[99] *El Día* del 17 de mayo de 1919, artículo "Atando Cabos".

a estas fórmulas de democracia práctica para constituir sus centros de autoridad y de representación, porque el pueblo se educa y se da cuenta de que no siempre puede seguir sometido a las voluntades aristocráticas de los que ocupan los puestos de privilegio directriz en nombre de sus propios intereses. El pueblo resuelve. El pueblo que ha de votar debe intervenir en la indicación de los candidatos. De esta manera los partidos se aseguran, a sí mismos, el éxito de su propia dirección.
El batllismo, ahora, como siempre, da el ejemplo de la más cabal interpretación de las verdaderas normas democráticas.[100]

La organización de los partidos se benefició además, por el conjunto de reglas electorales que la reforma constitucional imponía, sumadas a anteriores reformas como el doble voto simultáneo en 1910, que le dieron la elasticidad necesaria a los partidos para que la fraccionalización no redujera las posibilidades de éxito frente a los partidos rivales. De hecho, su optimización admitiría una competencia que promovería la participación ciudadana al ofrecer diferentes matices o miradas dentro del mismo lema, reduciendo las ventajas de la abstención:

La abstención se produjo, dentro del Partido, cuando la ley no permitía la diversidad de listas dentro del Partido con derecho a representación proporcional, según el número de votos, sin restar éstos al Partido mismo. La abstención se produjo cuando el Partido, ante el dilema de votar listas de candidatos impuestos por el Presidente de la República o votar listas distintas con perjuicio de la acción del Partido frente al adversario y sin esperanzas de representación, se optaba por la inercia de la expectativa. Ya no sucederá eso, sin embargo, porque no hay abstenciones cívicas dentro de un régimen de libertad. Los colorados no tendrán que abstenerse porque podrán hacer las listas como quieran, bajo el lema del Partido, para votar los candidatos que mejor respondan a sus tendencias y aspiraciones, seguros de que sus votos no se perderán y harán valer su voluntad. La rivalidad de listas favorecerá y estimulará el interés por el voto y contribuirá a que el Partido se vigorice en torno de las urnas.[101]

Uno de los aspectos que más polémica generó la ampliación de la participación popular al frente de los destinos del Partido Colorado, refiere al concepto de "mandato imperativo" o como lo denominaría posteriormente Batlle y Ordóñez, el "mandato democrático", porque era allí en donde se producía la transferencia de poder de los representantes frente a los representados. A éstos argumentos se le oponen los que

[100] *El Día,* 12 de abril de 1919, artículo "Democracia práctica".
[101] *El Día,* 17 de mayo de 1919, artículo "Atando Cabos".

reivindicaban la libertad de decisión de los representantes en el mejor sentido weberiano, desvinculados e independientes de la opinión de sus electores. Feliciano Viera los expresaría de la siguiente manera, en ocasión de una negociación en la que se exigían los siguientes principios:

> 1.- La libertad de pensar y de conciencia son atributos esenciales e inalienables del ser humano. Cualquiera sea la organización partidaria que se adopte no podrá eliminar semejante atributo.-
> 2.- La disciplina partidaria debe estar basada en el propósito espontáneo de servir los ideales del partido, pero jamás puede implicar renunciamiento ni la abdicación de las convicciones individuales. La organización que se adopte debe hacerse de modo que las distintas tendencias del partido mantengan su esfera de acción libre.-
> 3.- Los partidos tienen el derecho de hacer manifestación pública de su opinión sobre cada caso concreto, pero tal manifestación no debe recibirse como la expresión de un mandato imperativo para los representantes o elegidos de nuestra colectividad.-
> 4.- El partido proclama la más absoluta libertad de sufragio como principio regulador de su acción democrática.-
> 5.- Propenderá también a que se mantengan como preceptos constitucionales la representación proporcional y el voto secreto, tratando, además, de que dentro de la ley ordinaria se establezcan todas las medidas y las garantías necesarias para que dichos principios no sean burlados. En consecuencia los procedimientos electorales deben garantizar en toda forma la libertad del voto, repudiándose todo género de coacción aún indirecta que pueda ejercerse pública o privadamente.-
> 6.- La elección de candidatos deberá hacerse entre los que mayor arraigo tengan en la opinión del partido.-[102]

Varios incidentes de diferentes partidos involucraron el mandato imperativo, como lo describe Pablo Ney Ferreira (2011)[103], entre los que se destacaron la devolución de la banca del diputado del Partido Socialista Emilio Frugoni al Partido Comunista en 1922, la expulsión de Lorenzo Carnelli del Partido Nacional en 1925, entre otros. En ocasión de uno de ellos, Batlle y Ordóñez vendrá a exponer los argumentos por los que sostiene la necesidad del mandato imperativo (o democrático, como se referirá), basado en el poder asignado al partido como expresión de la voluntad soberana y popular. Este

---

[102] Bases de acuerdo del 18 de febrero de 1918, propuesta por el presidente Viera, para unificar el partido Colorado publicada en "Anoche me llamó Batlle" de Carlos Manini Ríos: Pag. 154.-

[103] Pablo Ney Ferreira, en op citada

artículo es una pieza argumental muy importante para entender la posición de los colorados respecto a la naturaleza de la representación política y el valor superlativo que adquiere la formación de la voluntad partidaria a través de la participación popular:

> Se ha discutido en la Cámara, con motivo de la renuncia de uno de los diputados socialistas, si el mandato imperativo es o no democrático. A nuestro juicio, rinden tributo a añejas teorías individualistas y a prejuicios de régimen aristocrático, los que desconocen el derecho de un partido, cómo órgano de voluntad popular, de ejercer un contralor directo sobre la obra o la conducta de sus representantes en el Parlamento o en cualquier otro centro de autoridad constitucional. Se arguye que el "mandato imperativo", tal cómo se define en hermenéutica de cátedra, -aunque podría hoy llamarse simplemente mandato democrático,- es la antigua determinación del príncipe soberano, trasmitida para su pensamiento a los instrumentos directos de su despotismo. Lo que ha cambiado, sea dicho de extracción exótica, es el órgano de la soberanía, que siendo antes el príncipe, ahora es el pueblo. Y se concluye, con una lógica sin desperdicios, que el mandato imperativo del pueblo es inaceptable porque no es democrático, cuando hasta la etimología de la palabra, nos enseña que democracia es gobierno del pueblo! Nada más erróneo, sin embargo, que ese concepto ancestral del mandato imperativo. El pueblo no puede gobernarse desde el Ágora, desde la plaza abierta a la deliberación de las grandes masas. Hay imposibilidad física. De ahí que designe sus representantes en corporaciones que integran y realizan el gobierno. El pueblo se divide en partidos que señalan las distintas tendencias o los conceptos antagónicos que movilizan el espíritu colectivo, frente a los problemas que plantean los intereses o las ideas en pugna. Tales partidos llevan a los centros de autoridad los hombres que "representan" sus modos de ver y de hacer en la obra de gobierno: sus propósitos y su táctica para procurar llevarlos a cabo. No van a entregar su representación a hombres de ideales opuestos que favorezcan a los adversarios. Pues bien: cuando esos hombres, representantes de un partido, no están de acuerdo con su partido, -con aquella fuerza cívica que le ha otorgado su investidura constitucional, por medio del voto, y en la certidumbre de contar con su colaboración para la obra del gobierno,- deben resignar su mandato del mismo modo que un mandatario, en el orden de las relaciones jurídicas, cesa de serlo cuando no responde a las instrucciones o a la confianza de su poderdante. No se concibe el representante de un partido, combatiendo a sus electores o procediendo en discrepancia con su programa. La banca, en el caso parlamentario, no pertenece –de un punto de vista moral,- al elegido, que es un agente de voluntad colectiva, sino a esta voluntad, en la cuál radica la soberanía, nunca delegable o alienable en virtud de representación ocasional. El que "representa" una entidad o una idea, no suprime la idea o la entidad por el hecho de representarla. Al contrario: representación significa la subsistencia esencial de lo representado. Nadie representa lo que no existe. Si un diputado "representa" a su partido, debe proceder de acuerdo con él y si su conciencia o su modo personal de examinar sus deberes, le impiden en determinado momento secundar la acción de sus electores, debe devolver a sus electores la posición que no se le entregó para hacerla valer

contra ellos. Nosotros no somos partidarios de renuncias en blanco o documentos de análoga significación depresiva. Pero sí creemos que el diputado -blanco, rojo o amarillo- que deje de pensar con su partido –con el programa del partido que lo eligió- no debe permanecer en él sin defraudar la confianza de sus mandantes- y sin usufructuar indebidamente posiciones que ya no le pertenecen. La representación es un mandato democrático. Si bien la Constitución no fija el derecho de revocarlo, ese derecho es de esencia moral: el diputado es un representante del partido que lo eligió. Cuando deja de ser su "representante", por discrepancias fundamentales, la investidura constitucional debe cesar también, si no por automatismo constitucional, por decisión honesta del representante que ya no representa la voluntad de su partido.[104]

En las definiciones batllistas, el mandato imperativo no solo alcanza a los representantes nacionales en el parlamento, sino que es extensivo a todos los cargos que provinieran del partido. Tal es el caso de los miembros del Consejo de Administración. Es decir en el Poder Ejecutivo los controles partidarios no serían menos exigentes y de hecho, también existieron episodios en los que se quiso aplicar dicho principio para él. Los argumentos que partían desde el diario *El Día* se referían al mandato imperativo en forma de compromiso, por el cual todos los integrantes del Consejo debían asumir:

Los compromisos pueden ser escritos o no; pero, en todos los casos, conviene que se hayan expresado de forma concreta y clara, para evitar desinteligencias y reproches. Las delegaciones de poder no se producen porque los que delegan no sepan lo que quieren, sino porque no hay medio de que las multitudes que constituyen las naciones puedan reunirse, deliberar y hacer conocer la voluntad de la mayoría en cada momento y sobre cada cuestión. Pero hay medios de que esas multitudes hagan saber lo que quieren a los que van a reunirse y ejercer el poder en nombre de ellas y de que, antes de confiarles su representación, sepan lo que esos mandatarios están dispuestos a hacer. Y cuando se utilizan estos medios y queda resuelto que el representante de un grupo de ciudadanos los represente en realidad, haciendo lo que ellos le han encomendado, y no lo que le sugiera su capricho o su interés personal, ha nacido el compromiso.
Pretender que una colectividad se haga representar en el gobierno por personas que no van dispuestas a representarla, sino a hacer lo que mejor le parezca, es evidentemente lo más irracional que puede pretenderse.

En definitiva el mandato imperativo alcanzaba a todos los organismos de representación porque en definitiva son los voceros de un partido, pero no de cualquier partido sino de uno que debe tener un altísimo grado de democracia interna y que tenga

[104] *El Día,* 17 de mayo de 1921, artículo "El mandato democrático".

definidas todas su ideas y aspiraciones para poder ser defendidas e impulsadas en todas las alturas del gobierno. El mandato imperativo es el reaseguro que el batllismo pensó para que la participación masiva de ciudadanos encuentre sus voluntades y deliberaciones ligadas a la acción del partido:

> Un partido es una agrupación de hombres vinculados por sentimientos comunes, ideas comunes y propósitos comunes, que aspira a que prevalezcan en la vida nacional, esos sentimientos, ideas y propósitos. Si lucha para ascender a los puestos públicos o conservarse en ellos, lo hace para realizar ese fin; no para repartírselos amigablemente con, los que llama sus adversarios y gozar con éstos de sus sueldos en agradable camaradería, cómo quisiera la pregonada política nacional o de coparticipación.
> Si hay sentimientos que infundir, ideas que propagar, propósitos que realizar, es necesario que haya acción, o lo que es lo mismo: unidad de acción.
> Los elegidos por ese partido de ideales y de aspiraciones no pueden, entonces, ascender a los puestos públicos para hacer en ellos lo que les parezca, acaso estrictamente lo contrario de lo que su partido quiere. Su acción debe ser delineada lo más perfectamente que se pueda por la voluntad de su partido.
> Un diputado, un senador, un miembro del Colegiado, un presidente de la República, debe, en consecuencia, ocupar su puesto con el solemne compromiso de cumplir la voluntad política de la agrupación política a que pertenecen.[105]

La Agrupación de Gobierno, el mandato imperativo y la democracia interna soportada desde las bases seccionales, conforman una combinación de instituciones que le otorgaban al ciudadano distante varias opciones de incidir en los asuntos públicos. Pero tal vez, el más ambicioso fuera la revocabilidad de los representantes por incumplimiento con los compromisos electorales, por iniciativa del propio partido. La sola idea, de que el representante no se desprende de sus obligaciones programáticas en ningún momento, le da al ciudadano un gran poder de control, que aunque no se dispare su ejecución establece en el representante la dependencia de ser consecuente con el mandatario. Esta disposición, aparece documentada en el artículo 42 del programa de gobierno del Partido Colorado Batllista, en la segunda parte, que refiere a "Obras a realizarse" publicado el 10 de noviembre de 1922 y de hecho nunca fue instaurada en ninguna legislación, ni norma constituyente, pero su planteamiento vuelve a institucionalizar que en ese partido los representantes son meros ejecutores de las deliberaciones de las asambleas del partido,

[105] *El Día,* 11 de marzo de 1919, artículo "Monstruoso compromiso".

que como se estableció tenía un orden democrático lo suficientemente profundo para que gran cantidad de ciudadanos tuvieran acceso a sus asambleas.

Con motivo del debate que provocó la ruptura de los batllistas en 1919 sobre la institucionalización de la Agrupación de Gobierno, Justino Jiménez de Aréchaga (h) se refirió a la imposición de las masas incompetentes al razonamiento sazonado de los dirigentes y representantes del gobierno y provocó entre muchas, la siguiente declaración de reprobación por un Club de Flores, que destaca el sentir inclusivo de las bases populares y la participación de las masas que quedaron institucionalizadas en la nueva Constitución:

> Considerando: que el doctor Justino Jiménez de Aréchaga sostuvo la tesis, cuando se oponía en el seno de la Comisión Nacional Colorada, al proyecto del señor José Batlle y Ordóñez, sobre "Recibos en la Casa del Partido"; de que por ese proyecto se "sustituía" la influencia de los más altamente colocados por la "influencia irresponsable de las masas"; que la tesis del doctor Justino Jiménez de Aréchaga atenta contra los principios democráticos proclamados por el Partido Colorado; que el Partido Colorado, en la lucha pro reforma de la Constitución, al sostener como principios de buen Gobierno, el Colegiado, la Autonomía Departamental y el Plebiscito reconoció de hecho y de derecho la responsabilidad y la capacidad de las masas para dirigir sus propios destinos; en que en la Constitución que nos rige, gracias a los esfuerzos del Partido Colorado, quedó establecido por los artículos 130 al 142 la autonomía Departamental que no significa otra cosa que el reconocimiento, por precepto constitucional, de la responsabilidad y capacidad de las masas para dirigirse a sí mismas; que en la nueva Constitución, por los artículos 133, 137 y 138 se faculta a los gobiernos departamentales para manejar autonómicamente sus rentas, para crear impuestos y nombrar y destituir los empleados de sus dependencias, facultades que no son otra cosa que el reconocimiento, por mayoría constitucional, de la responsabilidad y capacidad de las masas para dirigirse como lo consideren más conveniente; que por los artículos 134 y 141 de la nueva Constitución se establece que trescientos inscriptos pueden oponerse a las decisiones de las Asambleas representativas y que el veinticinco por ciento de los ciudadanos inscriptos tienen el derecho de iniciativa, se reconoce también, por precepto constitucional, la responsabilidad y capacidad de las masas para manejarse libremente y sin tutelas de ninguna naturaleza; que aceptar sin protesta la tesis sustentada por el doctor Justino Jiménez de Aréchaga sería conspirar contra los principios democráticos proclamados por el Partido Colorado e incorporados, en parte, por los esfuerzos de nuestra gloriosa comunidad política a la nueva Constitución de la República; que si no se protestara formalmente contra esa tesis sería reconocer que las masas

partidarias y muy especialmente la colorada batllista de Flores son irresponsables de sus actos y, por tanto, incapaces de dirigirse a sí mismas.[106]

El vínculo entre los representantes nacionales y las autoridades asamblearias del Partido Colorado Batllista era tan cercano, que un representante nacional del sector en 1932 sostenía lo siguiente en una sesión de la Cámara de Representantes respecto a las licencias de los diputados:

> Mi partido [el Partido Colorado Batllista] es, en esta materia, extraordinariamente severo. Nosotros tenemos disciplinas muy rígidas, al extremo de que no se puede solicitar una licencia por más de 15 días sin que previamente sea acordada por la Comisión Nacional del Partido que es un organismo numerosísimo integrado por 700 o 800 ciudadanos.
> Existe en esta materia un contralor muy severo. Además, la Convención de mi partido, que es la autoridad mas alta dentro del mismo ha establecido sanciones de privación de ciertas partes de las dietas por inasistencia a las sesiones de las cámaras...[107]

Finalmente, merece destacar otra propuesta programática del Partido Colorado Batllista que apuntaba a potenciar la participación ciudadana al encumbrarla en la designación por elección de la Alta Corte de Justicia. Efectivamente, en el artículo 39 del mismo programa referido *ut supra* establece que se debe promover: "la elección directa por el pueblo, cada vez que se produzcan vacantes de los miembros de la Alta Corte de Justicia, que ejercerán sus cargos durante el tiempo que dure su buen comportamiento hasta que sean jubilados". La designación de estos miembros del Poder Judicial se realizaba de la misma forma que hoy día, por la Asamblea General. Es decir, el Poder Legislativo designa a las autoridades del Poder Judicial, lo que genera un desbalance en el principio republicano de la separación de poderes. Pero en los argumentos del batllismo, no solo restablece esa relación al independizarlo, sino que constituye una nueva apelación a la voluntad popular para elegir a sus representantes, en este caso, incluso a los del Poder Judicial. Los fundamentos con los que se presentó esta propuesta se describen en el siguiente artículo:

---

[106] *El Día,* 30 de abril de 1919, artículo "La actitud del doctor Aréchaga y el Comité Departamental Colorado de propaganda batllista de Porongos".
[107] 27 de marzo 1932, tomo 375, Cámara de representantes, pagina 874. Participación del Diputado batllista Guichón. El material me fue acercado por mi colega y amigo Pablo Ney Ferreira, a quién agradezco.

En la Constitución en vigor se comete a la Asamblea General la designación de aquellos magistrados, los más eminentes dentro de nuestra organización judicial. Pretendemos que ese nombramiento sea confiado al pueblo, en el que radica, como se sabe, la soberanía nacional, correspondiéndole por lo tanto, una participación principalísima en la organización de los poderes del Estado. Si por terminantes prescripciones constitucionales, los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, son electos por el pueblo, en amplios plebiscitos democráticos, no hay ninguna razón para que no ocurra otro tanto con los altos funcionarios del Poder Judicial.
Un constitucionalista americano ha sostenido que, en principio, los cargos judiciales son electivos y que el juez deberá tener que agradecer su magistratura más que a sus propios méritos, al reconocimiento de sus méritos por el cuerpo electoral. Y agrega: "La función judicial ¿es o no una verdadera función del poder social? ¿Lo es? Pues debe constituirse como las demás funciones del poder. Las demás funciones del poder ¿por qué se constituyen y deben constituirse electoralmente? ¿No es porque la elección es el único medio de la delegación y porque la delegación es el símbolo de la representación? Pues la función judicial debe ser electiva para que, siendo efectivamente delegada, concierte con el sistema de representación que integra."...Ese procedimiento es, ya lo hemos dicho, el que mejor armoniza con las vigencias racionales de un régimen de auténtica representación popular. Los magistrados judiciales no son lo delegados de tal o cual poder. Actúan, proceden, sentencian, en nombre del pueblo y es lógico que sea el pueblo quien los invista de la autoridad necesaria para el ejercicio de sus altas funciones. El temor de que una reforma de esa índole pueda contribuir a turbar la imparcialidad con que deben proceder los jueces, desde que se mezclarán, inevitablemente, a las agitaciones de la vida política, que tanto conmueven y apasionan al electorado, no tiene, en nuestro concepto, ninguna razón de ser. La independencia de aquellos funcionarios, que se aseguraría con eficacia por medio de la inamovilidad, por ejemplo, desvanece en absoluto toda prevención a ese respecto. Ningún juez tendrá interés en halagar al grupo de electores a que debe su designación, desde que la ley le asegura la permanencia en el desempeño del cargo.[108]

Estas disposiciones junto al conjunto de normas intrapartidarias que regulan con profunda precisión las formas de la deliberación en asambleas multitudinarias, aportarían el combustible que impulsó la participación generalizada y se constituyera en un hábito ciudadano concurrir a un centro político cualquiera, antecedente inmediato para conformar un reflejo cultural de la sociedad en su conjunto, que se transmitiría de generación a generación y consolida la centralidad de los partidos políticos para materializar esa participación.

[108] *El Día,* 5 de Diciembre de 1921, artículo "El programa del Partido. Elección de magistrados judiciales".

Capítulo III. Dimensión Deliberativa.

3.- Fundamentos de la deliberación y la experiencia del batllismo.

De la descripción de los debates democráticos y partidarios hemos encontrado un orden de temas estrechamente vinculados a la dimensión representativa y a la dimensión participativa, en los que se puede observar que los énfasis no fueron lineales, sino que las preocupaciones por la representación fueron un asunto de primer orden en la agenda decimonónica dejando sus principales debates y argumentos como antecedente insoslayable para las soluciones institucionales postreras, mientras que en los debates institucionales vinculados a la reforma de la Carta Magna, el foco también estuvo en la participación ciudadana y en la expansión de derechos sociales y políticos. La dimensión deliberativa requiere de las anteriores como el marco imprescindible para su desarrollo y será, en consecuencia, una extensión de un proceso que acumuló la experiencia de reconocimientos mutuos y acuerdos que fueron facilitando la deliberación en diferentes ambientes e instancias.

Los ambientes deliberativos son muy amplios y contienen diferentes dimensiones, por lo que en esta tesis no nos centraremos en la deliberación en un sentido genérico, sino estrictamente en la que se produce en los ámbitos partidarios, sobre el supuesto demostrado de que los partidos fueron llamados a establecer la guía programática de los gobiernos y a ser incluidos dentro de instituciones gubernamentales. Por otra parte, no todos los intercambios de opinión expresan la presencia de una deliberación pública y masiva, asentada y legitimada. De hecho los debates que hemos seguido a través de la prensa del período fundacional, no siempre constituyen en sí mismos una deliberación pública y masiva. La deliberación, como el intercambio de razones y en la que existe la posibilidad cierta de modificar la opinión del otro o la propia exige una predisposición

para ello. Es decir, no cualquier debate contiene esa característica y de hecho, la gran mayoría de los debates públicos tienen por finalidad la negación de los argumentos contrarios sin estar dispuesto a modificar la opinión propia y en realidad, buscan agregar argumentos para llegar a una decisión estratégica previamente resuelta.

Existen varias corrientes doctrinarias vinculadas a la tradición republicana que establecen en la deliberación pública y por los asuntos públicos un insumo fundamental para esta tradición. Es, desde esta perspectiva, determinante para el desarrollo de una "buena política" mejorar la calidad democrática de sus ciudadanos y habilitar la práctica de un comportamiento virtuoso y moral. Incluso, en sus versiones más radicales, como la que presenta Hanna Arendt[109] y algunos autores reconocidos dentro de la escuela de la Democracia Deliberativa que supo tener entre sus figuras más visibles a la de Jurgen Habermas[110], la deliberación de los asuntos públicos se traducen en un fin en sí mismo que puede importar o no una decisión política al final del mismo, a modo de subproducto. Aún en posiciones más moderadas y distantes de las apelaciones normativas de los anteriores, la deliberación también aporta dentro de un sistema decisional la argumentación que le asigna mayor legitimidad al proceso político, como lo refiere Javier Gallardo [111](2009). No es una deliberación entre expertos o un debate dirigido a recorrer discusiones inconclusas, ni tampoco pretende llegar a consensos racionalizados de los deliberantes. El valor reside en el intercambio genuino de las mejores razones de unos y otros, ciudadanos con iguales derechos, sin considerar los recursos de poder que disponen y en un ambiente debidamente institucionalizado para su funcionamiento genuino, aunque orientados a procesar decisiones democráticas bajo el imperio de mayorías. Cristian Pérez Muñoz[112] (2010), protagonizando un debate con Gallardo cuestiona este enfoque a partir de que en la medida que la deliberación se orienta al principio decisional de las mayorías, ésta degenera irremediablemente en una Democracia agregativa. En su respuesta, Gallardo[113] (2011) distingue que a la Democracia agregativa le resulta

[109] Hanna Arendt, "La condición humana", editorial Paidos, Barcelona, 1993.
[110] Habermas, Jurgen, "Facticidad y Validez", editorial Trotta, Valladolid, 1998.
[111] Javier Gallardo, "Elogio modesto a la deliberación política", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 18, Ediciones Cauce, 2009, pp 85-115.
[112] Cristian Péez Muñoz, "Deliberación y democracia: una respuesta a Gallardo", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 19, Ediciones Cauce, 2010.
[113] Javier Gallardo, "Réplicas. Deliberación democrática: respuesta a Cristian Pérez Muñoz", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 20, Ediciones Cauce, 2011, pp 165-177.

indiferente el modo en que se procesó la deliberación o incluso su no deliberación, sino que solo reconoce la agregación de voluntades mayoritarias. Es decir, la deliberación enaltece y legitima a las decisiones mayoritarias y cuánto mejor sea el proceso deliberativo, mejor calidad democrática tendrá la decisión final.

Es en este sentido, que el aporte del batllismo desde una perspectiva empírica adquiere una particular relevancia para el conjunto del sistema democrático. No solo por su orientación y sus argumentaciones a revalorizar la deliberación pública como el campo natural en el que se dirimen todas las cuestiones públicas, sino por su incursión empírica e institucional para crear el marco apropiado. Por esa razón, en el intento por decodificar el conjunto de ideas que le dan sustento al batllismo es imprescindible reconocer a la deliberación como un atributo del mismo, en el que confluyen diversas soluciones institucionales nacionales y partidarias que habiliten ese proceso percibido como altamente virtuoso por el liderazgo de José Batlle y Ordóñez y el entorno en el que se movía. Para empezar, es necesario establecer que la deliberación abierta y masiva es impensable en una democracia censitaria o en cualquier régimen oligárquico e incluso aristocrático. Los argumentos antitiránicos (y antipersonalistas) que giran alrededor del debate colegialista, la reivindicación de una política sustentada en una dinámica popular y la construcción de una ingeniería procedimental puntillosamente democrática dentro de los partidos políticos que le dan un carácter indiscutiblemente representativo, constituyen los cimientos de la acción visible del Partido Colorado Batllista y que encuentra su síntesis en la deliberación libérrima de sus asambleas. En una mirada sobre el conjunto de instituciones que se le atribuyen a este sector político explicitados por Batlle y Ordoñez, se permite reconocer la globalidad de sus argumentos y sus énfasis, por lo que reproducimos el artículo completo pese a su extensión:

> Dentro del régimen constitucional fenecido el 1o de marzo, el partido de gobierno era agente del gobierno que asumía en representación. Fatalmente por gravitación de influencias discrecionales en torno del unipersonalismo presidencial, el partido de donde surgiera el gobierno era una fuerza sometida a sus impulsos y sugestiones. En lo sucesivo no ocurrirá eso. Y es necesario que el Partido Colorado se de cuenta de la innovación capital del nuevo Código Político y que debe hacerse practica y fecunda por medio de organizaciones partidarias independiente de toda influencia gubernativa en cuanto refiere a su propio desenvolvimiento cívico y a su capacidad para la acción. La Soberanía

democrática radica en el electorado: todo núcleo de fuerzas populares, diferenciado como partido o agrupación de tendencias propias, debe infundirse a sí mismo la noción inequívoca de que dentro de ellos y no fuera de ellos reside la voluntad determinante de sus actitudes. El que es mayoría en el comicio, tiene derecho a gobernar el país con sus principios y sus hombres. Pero los principios de su programa deben ser la obra de su deliberación libérrima y los hombres deben ser elegidos para practicarlos con arreglo a las normas fijadas por el partido que los inviste con su mandato. En vez de ser el partido un agente de sus elegidos, deben ser estos agentes de la colectividad, con los matices distintos que susciten las controversias internas sobre los problemas democráticos, aunque solidarizados en lo fundamental que es el superior interés del bien, del prestigio y de la prevalencia del partido.

La organización colorada, cuya adaptación al nuevo régimen es liberalísima, permite esta renovación de normas y finalidades. Desde el club seccional, asamblea primaria, hasta la mas alta autoridad nacional, todos los organismos integrantes de la dirección del Partido Colorado deben ser constituidos por voto directo, secreto y proporcional. Quiere decir que el electorado correligionario podrá establecer sin influencias intermediaras, las propias autoridades que han de regir la actividad común con las diferencias propias de matices definidos de antemano. El voto secreto hará inútiles las influencias que no sean el resultado de una superioridad de propósitos, de ideas o de cualidades en quienes las ejercen. La convicción de la legitimidad de esas influencias será la que movilice la acción del electorado, nunca la sugestión de quienes ocupen posiciones propicias a tales recursos. Más aún: distribuidas las funciones del Poder Ejecutivo entre un presidente, despojado de la mayor parte de las atribuciones que lo hacían omnipotente, y un Consejo que, dotado de vastas prerrogativas, no podrá, sin embargo, transformarlas en instrumento de subordinación porque todas las voluntades que lo integran tendrían que confabularse para una obra abusiva e irregular, contra su propio interés, que es el de no malquistarse con sus electores, perfectamente capacitados para proceder por su cuenta en la hora del sufragio, - distribuidas así, decíamos, las funciones del Poder Ejecutivo y asegurada la libertad del Partido frente a el por la eficacia de sus derechos, el peligro de la resistencia de arriba a la deliberación popular o el prurito de las imposiciones a base de preponderancias opresivas, se hace mucho más difícil y menos previsible. Cada miembro del gobierno –y éste está constituido por diez funcionarios de positivas atribuciones, sin contar a los Ministros que serán entidades de real importancia,- velará por sus propios fueros, y por sus propios intereses legítimos, aún mirando las cosas de un punto de vista egoísta, para impedir situaciones de prepotencia o sumisión, según los casos, y para evitar que el electorado confunda sus responsabilidades en la de los demás, arrastrando impopularidades ajenas por debilidad o complicidad. Precisamente, la garantía que supone una corporación de gobierno radica en el contralor recíproco de sus miembros y en la improbabilidad de que, siendo todos iguales en prerrogativas, sólo uno o más de uno, dominen y disciplinen sus determinaciones.-

Por otra parte, el derecho a una representación proporcional dentro del electorado del Partido, consagrado por nuestra carta orgánica, y dentro del electorado

nacional, preceptuado por la Constitución, aleja, aún más, el peligro de los gobernantes directores absolutos de la política partidaria. En las secciones pueden existir varios clubs con personería propia para elegir los componentes de la Comisión Departamental que se atribuya a cada distrito. Esos clubs pueden traducir distintos matices dentro de la comunidad partidaria. Como el voto es secreto, nadie podrá impedir que, con arreglo al porcentaje de sufragios, obtengan tales clubs, representación propia. Numerosas las Comisiones Departamentales y constituídas con elementos libérrimamente elegidos y de tendencias múltiples, sólo podrán tener ascendiente sobre ellas los prestigios más saneados, las actitudes más elevadas, las ideas y los juicios mejores. La Comisión Nacional y la Convención son entidades de gran densidad numérica también, elegidas con representación proporcional de los miembros integrantes. De este modo se suprimen las influencias burocráticas y los disciplinarismos de las consignas anticipadas. Todo deberá discutirse y todo deberá resolverse con entera libertad, consultando altos intereses colectivos. Las proclamaciones de candidatos a diputados, a senadores, a miembros de los Consejos departamentales y nacional, a la Presidencia de la República, etc, se harán así por voto secreto y por asambleas de origen verdaderamente popular, donde prevalecerá la soberanía del Partido sobre las imposiciones al margen. Y aún cuando se lograse por cualquier circunstancia, en un momento dado de tener una mayoría accidental para favorecer soluciones que provoquen serias discrepancias, la ley nacional de elecciones concede todavía el recurso de integrar listas con otros candidatos, bajo el lema del Partido, para no perjudicar la acción solidaria de éste y disputar en proporción a los votos, posiciones considerables de eficaz influencia dentro del gobierno mismo, local o general.

Resulta, pues, evidente que la organización del Partido y del País no son propicias a las influencias personales surgidas sólo del ejercicio de la autoridad pública. El Partido se gobernará asimismo por derecho propio. Y este derecho deberá respetarse porque tiene en si mismo la fuerza que lo hará respetable. De ahí que hayamos dicho al principio que de agente de los gobiernos el Partido Colorado se transformará, en lo sucesivo, en fuerza real y eficiente de gobierno debiendo los que aspiren a representarlo en las tareas y las responsabilidades de la dirección, someterse a su programa, a sus aspiraciones y a sus normas de deliberación y de contralor.-

El Partido Colorado debe prepararse desde ahora, para esa acción democrática"[114]

Como se aprecia, todos los rigores disciplinarios de los representantes del Partido (el mandato imperativo, la Agrupación de Gobierno, la revocabilidad de los mandatos por incumplimiento de los compromisos electorales, etc) y todos los detallados procesos de construcción democrática interna (elecciones anuales, representación proporcional y voto

[114] Artículo de Jose Batlle y Ordoñez, en el diario El Día del 14 de marzo de 1919 (página 4, sección "Interior")

secreto) continentan la deliberación popular. Esta debe además, ser masiva y pública. Para que ello ocurra, el batllismo apeló a muchas de las reformas instauradas e impulsadas en la nueva Carta Magna, cómo la del propio colegiado que tenía por fin, no solo la despersonalización de la institución presidencial sino que también y fundamentalmente, eliminar la presencia perniciosa e influencia de un ciudadano cargado de excesos de poder en las asambleas partidarias. Al respecto Batlle y Ordóñez afirma:

> Entre el gobierno de un hombre y el gobierno de un Comité, preferimos éste, porque la deliberación de varios hombres es una garantía de libertad y la dirección discrecional de uno sólo es propicia al despotismo. El batllismo no aspira a tiranías: propende a suprimirlas definitivamente. El gobierno de un partido no puede ser nunca una tiranía, cuando, precisamente, el partido resuelva y vota con libertad. Si el Partido elige sus comisiones por medio del sufragio popular, directo y secreto, crea, no órganos de prepotencia tiránica, sino órganos de voluntad popular. Las comisiones son tiránicas, cómo ocurre hoy mismo, cuando no son designadas por el Partido, sino por personas determinadas que se sustituyen a la soberanía de aquel. Véase lo que ocurre con los más grandes partidos de las mejores democracias: los partidos norteamericanos e ingleses. Sus organizaciones constituyen la democracia en acción de gobierno. Ellos fijan los programas de sus mandatarios y los mandatarios deben ajustarse a ellos so pena de considerarse extraños a su propio partido e infieles a su mandato. Desaparecería la razón de ser de los partidos si sus hombres, en las posiciones del gobierno, se consideraran desvinculados del partido que los elige al día siguiente de ser elegidos. No queremos tiranía de nadie; pero sí libertad de todos dentro de los derechos que les corresponde y dentro de los deberes que les incumben cómo miembros o representantes de un partido.[115]

La publicidad en la deliberación pública es un componente esencial e imposible de soslayar por definición, ya que la propia deliberación presupone la presencia de terceros receptores y emisores de las razones que se difunden. Informarse es un derecho inherente a la ciudadanía, por lo que además de la difusión a través de los editoriales de la prensa, se promueve la participación directa para interiorizarse de las razones volcadas en la deliberación. Sobre estos supuestos, la propia Carta Orgánica del Partido Colorado Batllista destinará algunas reglamentaciones basadas en las razones que siguen:

> Pero, aparte de estos argumentos, pueden formularse otros a favor de la permanencia de la barra. Por la nueva organización del Partido, en concordancia con la nueva organización constitucional del País, sus deliberaciones han

[115] *El Día,* 13 de mayo de 1919, artículo "Atando Cabos".

adquirido un hermoso carácter democrático. Ya las Comisiones Coloradas no son aquellas de otras épocas en que se votaba sin deliberarse, bajo influencias fatalmente impuestas por las circunstancias. Ahora, sin haberse constituido todavía estas Comisiones de debida forma pues su integración adolece, en gran parte, de los mismos defectos de las otras, desde que se eligieron dentro de un régimen poco propicio a la libertad y a la espontaneidad de la opinión correligionaria, ahora, decimos, se discute, se ejerce el derecho de iniciativa y se propende a dar a la Comisión el lugar que le corresponde como entidad dirigente y responsable de la marcha del Partido. Este es un síntoma, desde luego, de la reacción democrática integral, que dará a las Comisiones una eficaz personería partidaria, cuando realizadas las nuevas elecciones de autoridades, queden constituidas al margen de toda influencia perturbadora, por medio del voto libre y espontáneo de los correligionarios.

Bien; este régimen democrático que se inicia requiere una amplia publicidad, que será, a la vez, su contralor y su garantía; requiere lo que todos los partidos de tendencias aún conservadoras, admiten y hasta consideran indispensable para tonificar el espíritu popular de sus asambleas deliberantes; la vigilancia, por acto de presencia, del pueblo de que son mandatarias. La Comisión Nacional debe constituir un verdadero Parlamento del Partido, desde que ella está integrada por delegaciones departamentales y en ella deben dictarse las leyes de obligatorio cumplimiento común. Y ¿cómo se concibe un Parlamento de mandatarios del pueblo, sin que el pueblo, el soberano tenga derecho a asistir a sus debates, dónde se tratan los asuntos que a aquél interesan, para saber lo que dicen y hacen sus apoderados o representantes?. Se explica la ausencia de barra en los Comités pequeños, simples ejecutores de la voluntad de las asambleas. No se conciben las asambleas parlamentarias de la presencia del público, que escucha, se ilustra y sanciona luego, en definitiva, sabiendo lo que han hecho sus mandatarios, al consultarse de nuevo al electorado para reconstituir o renovar aquellas asambleas.

No nos sustraigamos, pues, al contralor que implica la presencia de la barra en nuestras Comisiones ampliamente representativas, cuya constitución será el resultado de la voluntad colectiva. El nuevo régimen popular que se inicia nos obliga a estar en continuo e íntimo contacto con el pueblo de nuestro Partido. En lo sucesivo él será el verdadero soberano. Empecemos a vivir la nueva democracia en el ambiente de estas asambleas populares. Reglamentemos la permanencia de la barra; pero no la suprimamos, que el pueblo no está demás en ninguna parte, a pesar de sus apasionamientos siempre incalculados y sinceros![116]

El destaque constante por la participación popular y el valor de la publicidad en las deliberaciones, decíamos, se garantiza por la eliminación del poder del Presidente, como un factor fuertemente distorsionador, no solo en la propia deliberación sino que la influencia personalista cargada de recursos de poder condiciona y regimenta el funcionamiento de la Asamblea y la elección de los representantes en los diferentes

[116] *El Día,* 2 de abril de 1919, artículo "La Barra".

niveles del Partido. Los alegatos sobre las bondades del régimen partidario de asambleas se suceden en torrentes durante todo el período posterior a la aprobación de la Constitución. Se trata de que con el funcionamiento mediante asambleas, las referencias personales ya no podrían tomar decisiones por su cuenta, recargando el valor de la soberanía partidaria sobre las espaldas de los representantes populares deliberando:

> Los que son mayoría en las Comisiones partidarias por designación áulica, bajo el viejo régimen de unicato presidencial, y en minoría dentro del Partido, como se demostrará muy pronto, protestan contra la barra que asiste a las deliberaciones de la Departamental y la injurian porque no les es propicia!
> Eso lo que demuestra es una tendencia aristocrática que el Partido rechaza y aleccionará en comicios libres. Hasta ahora, todo se había hecho en tabernáculos secretos, sin contralor del Partido, por los que tenían el poder de hacerlo todo en sus manos. En adelante, será ese pueblo que concurre a las discusiones de las comisiones partidarias, el que decidirá todo con sus votos, al margen de influencias monopolizadoras. Las posiciones no dependerán de los hombres protegidos por sus cargos, sino del Partido, dueño de su soberanía, inaccesible a la coacción por el voto secreto. Y muchos de los que lo injurian experimentarán pronto el valor decisivo del nuevo factor democrático.
> Ese populacho, tan despreciativamente tratado, es sincero, es altivo, es desinteresado, no sabe de componendas de orden subalterno, y manifiesta sus sentimientos sin reatos ni disciplinas impuestas. Ese populacho es el que forma los clubs, los instrumentos de poder partidario, los centros de actividad edificadora, la soberanía en acción del Partido. Es ese populacho el que vota, el que da posiciones, el que hace las mayorías coloradas en las urnas, el que ha opuesto un valladar al avance de los blancos en todos los comicios y el que ha ido a las cuchillas a defender la causa del Partido con las armas, cuando el Partido ha sufrido el asalto de las montoneras.
> El Partido no está dentro de las actuales comisiones elegidas al margen de su voluntad. El Partido está en las Barras, en el pueblo dispuesto a dar sus votos a verdaderos representantes de sus aspiraciones o de sus ideas.
> ¿Por eso se le teme y se le detracta? [117]

Las asambleas integradas por cientos de personas, como demostraremos más adelante, con espíritu deliberante y convocadas a decidir los más variados asuntos públicos requiere de una compleja y detallada regulación que permita la libre expresión de sus integrantes y fundamentalmente que garantice que los demás escuchen al expositor para opinar sobre sus argumentos. Efectivamente, el Partido Colorado Batllista discurrió sin suerte de solución durante casi cinco años debatiendo en asambleas numerosas sobre

[117] *El Día,* 15 de mayo de 1919, artículo "La Barra".

su carta orgánica, en las que establecía todos los mecanismos de selección de representantes y toda la organización que esta requería para llevar sus funciones acabadamente. Pese a ello, el carácter popular de los representantes y de los ciudadanos que concurrían a las barras a escuchar las deliberaciones producía dificultades disciplinarias y hacían sentir la presión sobre determinados expositores. En el intercambio de posiciones con el vierismo, el tema fue colocado en la agenda y el debate editorial.

> La organización de las autoridades del Partido, no es demagógica, es popular: gracias a ella se delibera y gracias a ella las órdenes personales no encuentran propicio el ambiente a las viejas decisiones unánimes. Lo que hace tumultuarias las reuniones de las autoridades del Partido, no es la organización adoptada, democrática y ejemplar: es el hecho de no haberse reglamentado el acceso y la actuación de la barra, cuya misión es oír y no deliberar. Y los que se quejan de la barra no han hecho nada por encuadrarla reglamentariamente dentro de su verdadera misión. Han preferido, cuando les ha sido posible suprimirla, lo que no está bien, porque el pueblo del Partido tiene el derecho de oír a sus representantes, como del País tiene el derecho de oír a los suyos en el Parlamento. Más aún: cuando la barra falta, dentro de la sala, los que protestan contra ella le remplazan a menudo para provocar desórdenes que no autoriza la Carta Orgánica. Ahora, en cuanto a que la barra "va a las reuniones de las comisiones homogéneamente organizada", si importa un cargo es injusto. Si la barra se manifiesta favorable a las tendencias del batllismo no será por cierto en virtud de organizaciones y consignas preestablecidas o de privilegios de acceso al local. Las Comisiones no están formadas por un solo grupo y todos pueden ejercer el contralor del acceso a la barra. Todos los colorados pueden entrar a ella sin limitaciones de especia alguna.[118]

La deliberación tuvo en las propuestas batllistas diferentes niveles. Por una parte la legitimidad que representa la deliberación en las propias asambleas, que están sujetas a determinada reglamentación y de hecho, constituye uno de los aportes más importante del período a la cultura democrática de los uruguayos. También ha sido analizado por diferentes trabajos académicos, los impactos que el colegiado y otras propuestas asociadas al mismo han generado en el funcionamiento institucional del gobierno, en los que la deliberación se instala, en tanto órgano no unipersonal. Pero dentro de las propuestas del batllismo de la década del veinte, existe una fuerte expansión por la

[118] *El Día,* 17 de mayo de 1919, artículo "Atando Cabos".

deliberación entre autoridades de gobierno y autoridades de partido. Allí, la institución que atrae la polémica es la Agrupación de gobierno, asociada al concepto de mandato imperativo que ya hemos analizado. Consistía en generar una institucionalidad en la que las autoridades de Gobierno del partido se reunieran cada 15 días a intercambiar ideas (hábito que es bastante normal en el Uruguay contemporáneo y en prácticamente todos los partidos que han pasado por el gobierno y es bastante poco común en los países de la región). Las razones presentadas en éste artículo, definen el alcance que se pretende asignar a los partidos políticos, pero especialmente la de aquellos que deliberan masivamente y que legitima a que los gobernantes se incorporen a ese marco de ideas:

> Que los altos funcionarios se reunieran con las autoridades partidarias para conversar, para cambiar ideas, para estrechar la más fecunda solidaridad de esfuerzos, en el cumplimiento de deberes comunes, habría sido una atrocidad: el gobierno arrabalero del comité sobre la voluntad impecable de los mejores!. Pero ¡véase lo que son las cosas!. Un partido retardatario, aristocrático, conservador, como el nacionalismo, aprovecha la lección del batllismo, -su bete noire-, realizándose una vez más el adagio clásico: "del enemigo el consejo". Y asistimos a una verdadera reacción del Partido frente a sus elegidos. El Directorio (con ser chico, y en consecuencia, oligárquico) indica normas, convoca a los legisladores, promueve acciones en conjunto, gobierna, en una palabra!
> Nosotros, los batllistas, haremos las cosas mejor, porque nuestra organización es mucho más democrática. Nuestros comités, pequeñas entidades simplemente ejecutivas, no tienen facultades privativas de decisión. Son las grandes asambleas, como la Comisión Departamental, la Comisión Nacional y la Convención, compuestas de centenares y centenares de miembros, las que, -cada una en su plano funcional- tienen el gobierno interno y pueden ser verdaderamente representativas del sentir colectivo. En esas asambleas se plantearán problemas de interés público, se favorecerán controversias, se transformarán o perfeccionarán soluciones y se ilustrará, de un modo irreprochable y eficaz, a nuestros hombres de gobierno sobre las ideas y orientaciones del Partido, cuya personería ejercen.
> De ese modo, los partidos no serán simples escaleras para arrivistas, sino prestigiosos y respetables instrumentos de ideas de gobierno.[119]

Finalmente, respecto al debate que se generaba por la deliberación entre gobernantes y dirigentes partidarios, se destaca que el temor por las asambleas está vinculado a un factor cultural, en el que una democracia con participación popular era básicamente desconocida con el grado de institucionalidad que el batllismo impulsaba. La

[119] *El Día,* 16 de diciembre de 1919, artículo "Bien aprovechados"

masa actuando en ambientes deliberativos podría ser un foco de desconfianzas y preocupación. Se puede argumentar desde el otro sentido. Es decir, la práctica de asambleas masivas y populares deliberando regularmente, constituye una forma de construcción de cultura política o democrática de la sociedad:

> Son apenas treinta personas que constituyen el Comité Nacional y el Departamental, de las que muchas ya reúnen el carácter de miembros del Gobierno o de las Cámaras -y deben ser, por tanto, descontadas-, las que deberán concurrir. Este es el pueblo rugiente que tanto atemoriza al doctor Jiménez de Aréchaga!. Lo que ocurre, fundamentalmente, dijo el señor Batlle, es que aún hay entre nosotros carencia de hábitos democráticos. No estamos acostumbrados a la intervención ardiente del elemento popular en las cuestiones políticas y cuando vemos deliberando a tanta gente, tememos que ocurra un cataclismo. Pero no hay tal. Lo que es realmente un cataclismo es el silencio vergonzoso que reinaba en las asambleas en que se iba a cumplir órdenes ajenas, sin deliberar sobre las cuestiones planteadas.[120]

3.1. De la teoría a la acción. La deliberación desde la institucionalidad y la acción política.

En esta sección cambiaremos las inscripciones metodológicas y desde la exposición de argumentos registrados directamente de sus voceros, pasaremos a involucrarnos en la acción concreta del batllismo, a través de sus instituciones y de la cuantificación de algunos indicadores de la deliberación que permiten dimensionar con mayor exactitud las pretensiones deliberantes del sector.

En el caso del Partido Colorado Batllista, la convención se reunía con muchísima frecuencia, llegando en algunos años a las 52 convenciones (casi a un promedio de una por semana, incluyendo el verano) y al final de la década el Partido Blanco incrementaba sus espacios deliberantes. Pero en ambos, las autoridades se reunían con todas las formalidades casi a diario y eso considerando que eran colegiadas y numerosas y que desarrollaban actividades paralelamente al funcionamiento de los poderes del Estado. Las organizaciones de base tenían alcance nacional y el número de participantes no está cuantificado, pero cada vez que se movilizaban lo hacían de a miles de personas.

[120] *El Día,* 23 de marzo de 1919, artículo "Debate en la Comisión Nacional sobre el proyecto de la agrupación de gobierno."

¿Sobre que bases institucionales se desarrolló el período en cuestión? Los partidos políticos gobernando y actuando estrechamente vinculados con las instituciones estatales tradicionales, mediante el mandato imperativo, la agrupación de gobierno, la selección de representantes a partir de resortes democráticos ejercidos desde los clubes seccionales, revocabilidad de los mandatos públicos y otros, permitiría observar a los partidos como una forma de supervisor e incluso, como un cuarto poder. Este cuarto poder no tiene un rango constitucional como los tres clásicos, pero sí, una serie de reglas institucionales que le permiten funcionar como tal. Se pueden agrupar en tres: a) Constitucionales; b) Para constitucionalizar (propuestas que integraron la agenda política y que los diferentes partidos utilizaron en mayor o menor medida) y c) Reglas partidarias. Estas fueron o pretendieron ser:

A.- Constitucionales

a) elecciones nacionales muy frecuentes (maratón electoral),

b) el colegiado en el poder ejecutivo (para vetar el exceso de poder de un liderazgo coyuntural, con el manejo del aparato del Estado),

c) Corte Electoral, totalmente independiente de cualquier poder que no sea el de los propios partidos políticos

B.- Para constitucionalizar:

a) agrupación de gobierno (integrada por los miembros del gobierno en sentido amplio junto a los miembros del Comité Ejecutivo del partido),

b) mandato imperativo moral para los representantes en el gobierno,

c) revocabilidad de los mandatos públicos a petición del partido correspondiente,

C.- Reglas partidarias:

a) elecciones internas frecuentes de amplia base territorial, **b)** ciudadanía extendida a todos los hombres y mujeres adultos mayores de 18 años, **c)** estatutos partidarios homologados por las asambleas, **d)** determinación de las asambleas como el órgano soberano, **e)** voto secreto y representación proporcional para la elección interna, **f)** todas las instituciones del partido deben ser colegiadas, **g)** participación de los miembros del gobierno en las asambleas **h)** en general, cualquier otro amarre que garantice la sujeción

de los poderes públicos a las asambleas partidarias y que fomenten el funcionamiento democrático.

En la nueva Constitución, se asegura la construcción de un cronograma eleccionario de las distintas autoridades nacionales, sumamente intenso. El argumento fue, que ello "obligará a los partidos a estar permanentemente movilizados"[121] y por otra parte, a cumplir con la función de contralor del poder público, generando una gran rotación de los hombres que detentan el mismo. El Consejo Nacional de Administración quedó con 9 miembros renovables por tercios cada dos años, en proporción de 2 por la mayoría y uno por la minoría. El senado por tercios cada 2 años, los diputados cada 3 y el presidente de la república cada 4 años. Como consecuencia, en la década del 20 se realizó una maratón de elecciones, que producía casi todos los años, por lo menos una. A ésta maratón, hay que sumarle que los partidos realizaban elecciones internas. En el caso del Partido Colorado Batllista, las elecciones según sus estatutos eran anuales y al principio de la década se realizaron regularmente y en el caso del Partido Nacional las elecciones internas eran cada 3 años. La centralidad ahora no estaría en la gestión de gobierno sino en el debate de ideas y el mejor ámbito elegido para hacerlo eran los partidos.

El 17 de marzo de 1919, como vimos, Batlle argumenta para la creación de dos instituciones que influirán en el resto de los partidos y fueron parte importante de la agenda del período: la agrupación de gobierno y la revocabilidad de los mandatos públicos por los partidos. La agrupación de gobierno propuesta por el batllismo, se integraba con todos los parlamentarios, ministros, consejeros de estado, directores de entes públicos y miembros del Comité Ejecutivo Nacional del partido y se debía reunir cada 15 días para deliberar sobre los asuntos públicos, votando y aprobando les gestiones por mayoría simple de votos. En esta institución, entonces, convivían autoridades electas directamente por el pueblo y autoridades electas por los miembros de los partidos, dándoles a éstos últimos, un rango institucional casi tan fuerte como cualquier poder clásico de gobierno.

La segunda institución propuesta para futuras reformas constitucionales, era la revocabilidad de los mandatos públicos. Cualquier miembro del gobierno, electo directamente por el pueblo o designado por alguna autoridad, quedaba expuesto a un veto

[121] Diario El Día, marzo de 1919

partidario que le obligaba a renunciar. El trámite del veto debía recorrer varias instituciones partidarias y obtener mayorías especiales dentro de ellas y en la sentencia final debía quedar claro la "falta de cumplimiento a los compromisos asumidos con el electorado" del jerarca en cuestión. Este fuerte control partidario, obligaba a los dirigentes, a estar permanentemente, justificando su accionar, del modo más público y cristalino posible a los ciudadanos, que desde las convenciones partidarias se expresaban y desde los medios partidarios observaban y opinaban. Los miembros del gobierno, entonces, estaban obligados a escuchar los contenidos de la discusión ciudadana.

Finalmente, el mandato imperativo tuvo tres incidentes fuertes en aquellas décadas, siendo defendido por el batllismo (que lo tenía integrado en sus estatutos), por los partidos marxistas (cuando el Partido Socialista se divide, Frugoni debió devolver la banca a la mayoría de su partido) y en 1925, también por el Partido Nacional (en ocasión de la separación de Lorenzo Carnelli).

3.2.- Estatutos del Partido Colorado[122].

Desde 1918 (fecha en que comenzó a regir la nueva constitución) se eligen las nuevas autoridades partidarias y en mayo de 1919 se divide el batllismo. Por esa razón el Partido Colorado se presentará a lo largo del período como un lema, pero dónde sus fracciones se autodenominaban Partidos y desarrollaban su actividad independientemente unos de otros. El entorno del 80 % del electorado del Partido pertenecía al Partido Colorado Batllismo y el resto era el contingente del Partido Fructuoso Rivera (desde 1913), el Partido Radical o Vierista (desde 1919 hasta 1926) y dos fracciones de vida muy corta y que pertenecían al tronco del batllismo (Unión Colorada de Baltasar Brum, de 1919 a 1921 y el Sosismo en 1926). De acuerdo a la nueva Carta Orgánica del Partido Colorado de 1918 (la anterior era de 1913) que luego pasó a ser Batllista, se configura una fuerte institucionalidad partidaria en su organización interna y en su relacionamiento con los poderes de Gobierno. Se elegían los delegados de los clubs seccionales a la Comisión Departamental que era muy numerosa por voto directo, secreto y representación proporcional de las diferentes listas. Cada Comisión elegía su Comité Ejecutivo de 15 miembros- También elegían los delegados para la Comisión nacional con

[122] *El Día*, 31 de julio de 1921 se publica "Carta Orgánica".

las mismas reglas electorales y de allí la Convención y el Comité Ejecutivo Nacional. Los candidatos para todos los cargos del partido se elegían en los clubs en cada instancia electoral.

Pero veamos de acuerdo a la Carta Orgánica cómo era su composición y los procesos electorales.

Composición

Articulo 2 (completo).- El organismo del Partido Colorado está constituido por uno o más clubs seccionales por cada sección judicial; por una o más comisiones departamentales por cada departamento; una Comisión Nacional, y en las circunstancias que ésta Carta Orgánica determina, una Convención.-

Artículo 3 (completo).- Cada **club seccional** se compone de los miembros del Partido residentes en su sección, que se inscriban con su firma o con su impresión digital en el "Registro de Asociados del Club"; cada **comisión departamental**, de los legisladores y miembros de los concejos departamentales, de las asambleas representativas y juntas electorales, elegidos bajo su patrocinio, y de los delegados que designen los clubs del mismo departamento para constituirla, en número de tantos delegados por sección como unidades contenga el cociente de la división por veinte, si hubiese una sola comisión, y por diez, si hubiese más del número de votos que haya obtenido el Partido en esa sección en los últimos comicios generales; la **Comisión Nacional**, de los miembros del Poder Ejecutivo de la República, cuya elección haya sido patrocinada por ella, de los legisladores, cuya elección haya sido patrocinada o aceptada por las comisiones departamentales, y de los delegados que las mismas comisiones hayan designado a razón de uno por cada cien votos obtenidos por los candidatos o listas de cada comisión en las mismas elecciones generales; y la **Convención**, de todos los miembros de la Comisión Nacional más, de los delegados que envíen, cada vez que se constituya, las comisiones departamentales, en número igual al de los designados para constituir la Comisión Nacional.-

Períodos electorales

Artículo 4 (completo).- Los clubs seccionales elegirán sus delegados a las comisiones departamentales con sus respectivos suplentes del 15 al 30 de junio de cada año; y las comisiones departamentales elegirán los suyos, con sus respectivos suplentes a

la Comisión Nacional del 15 al 30 de julio, también de cada año, y a la Convención, cuando ésta deba constituirse.

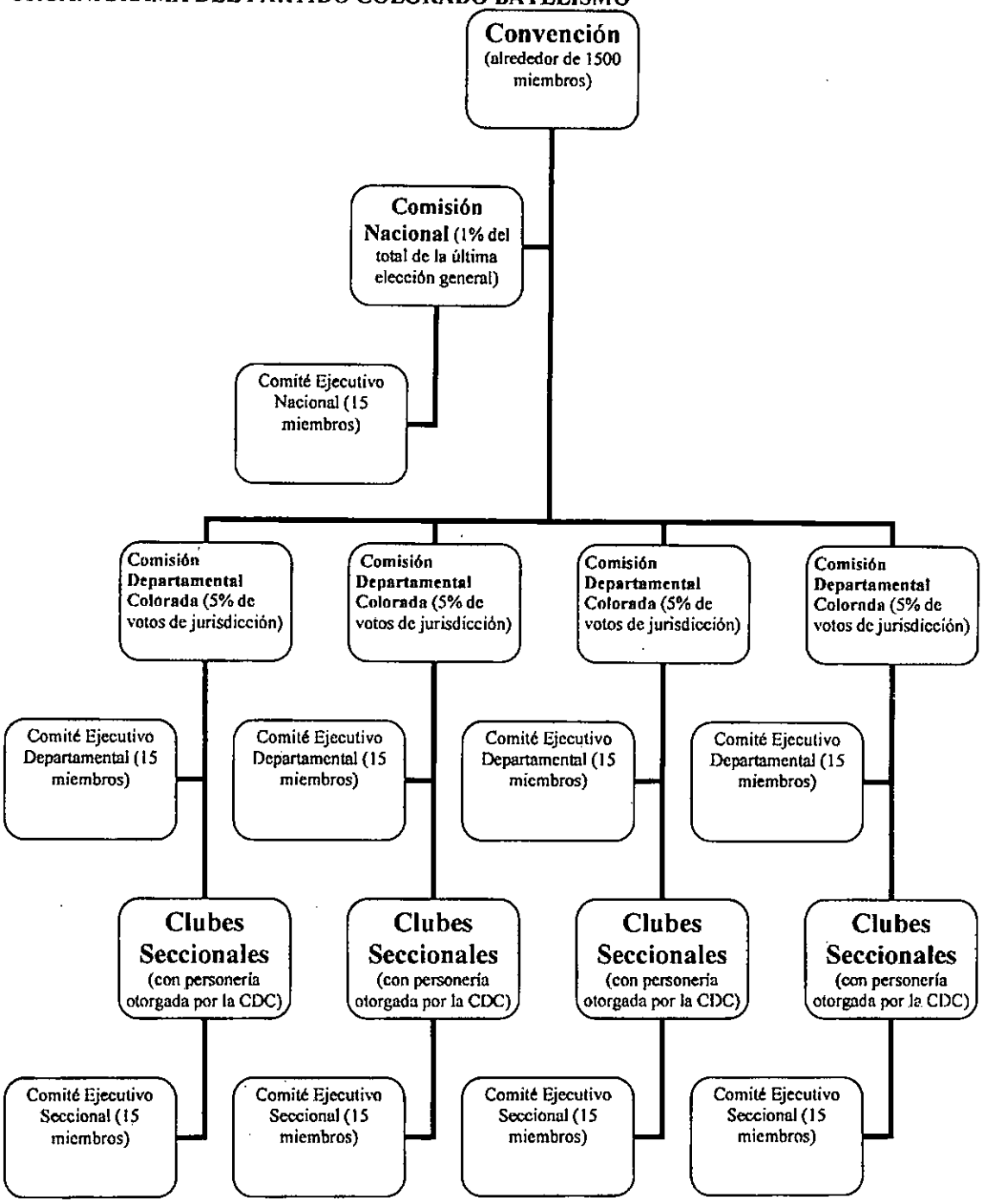
Las elecciones de delegados a las comisiones departamentales, a la Comisión Nacional y a la Convención, serán comunicadas a las comisiones que deben integrarse con ellos dentro de los quince días siguientes en que tuvo lugar la elección; dentro del mismo plazo serán comunicadas las elecciones de comités.-

Proceso electoral y asignación de bancas

Artículo 5 (concepto de su contenido).- Refinado proceso en que se establecen los principios electorales de voto secreto y representación proporcional en todas las instancias. Se aplica el sistema de asignación D'Hondt, pero perfeccionado por el diputado Halty (dónde el sistema de asignación de bancas se denominará hasta nuestros días D'Hondt-Halty).

Cómo se puede observar, en estos artículos de la Carta Orgánica se describe un altísimo grado de democracia interna y fundamentalmente de una fuerte incorporación de las masas ciudadanas a los diferentes organismos del Partido.

ORGANIGRAMA DEL PARTIDO COLORADO BATLLISMO



Se puede cuantificar el sistema, usando cómo modelo y ejemplo descriptivo las elecciones de 1919. El Partido Colorado Batllista obtuvo 62.679 votos en todo el país, de los cuales 21.882 fueron en Montevideo[123]. Simultáneamente, el Partido había registrado al final de las elecciones internas casi 20.000 afiliaciones en Montevideo[124]. En los clubs seccionales mencionados en el artículo 2° de su Carta Orgánica se distribuían los 20.000 afiliados, pero tenían un cupo de delegados a la comisión departamental equivalente a la veinteava parte de los electores de la sección judicial a la que pertenece cada club, o sea el 5% de los votos recibidos. En el ejemplo la diferencia es muy pequeña, dado que el nivel de adhesión al partido es casi equivalente al total de votos recibidos, por lo cuál la comisión departamental se componía de 21882 dividido 20, o sea 1.094 miembros, más los representantes y concejales departamentales que hubieran sido electos. A su vez, la Comisión Nacional se integraba con los delegados designados por las comisiones departamentales, a razón de un delegado por cada 100 votos en las elecciones generales. Así, el órgano disponía del uno por ciento de su electorado nacional, que en éste caso significan 626 delegados más los legisladores y miembros del Poder Ejecutivo electos (que recordemos que era bicéfalo, con un presidente y un colegiado de 9 miembros), de los cuales Montevideo tenía 218 o 219. Finalmente, la Convención (que comenzó a funcionar a partir de 1920) la integraban los miembros de la Comisión Nacional más 626 delegados designados directamente por los clubs seccionales de todo el país.

En resumen, el Partido Colorado Batllista se componía en el año 1920 de un centenar de clubs distribuidos en todo el país con 20.000 adherentes, 19 comisiones departamentales con 3134 delegados, de las cuáles la de Montevideo contaba con más de 1.100 delegados, una Comisión Nacional de más de 700 delegados y una Convención con 1.400 delegados aproximadamente. Los comités ejecutivos de todos esos órganos (clubs, comisiones departamentales y Comisión Nacional) eran colegiados y sus poderes eran mínimos y se constituían en meros ejecutores de las disposiciones que expresamente le asignaban las asambleas.

En adelante, la Convención del Partido Colorado Batllista se reúne con muchísima frecuencia (en determinados años se registran más de 52 convenciones). El contenido de

[123] Diario El Día, 2 de diciembre de 1919. "Resultados Electorales"
[124] Diario El Día, 2 de junio de 1919. "Un datito alentador..."

esas asambleas, eran de los más diversos temas y todos los delegados tenían voz y voto. La actividad del Partido en su primer quinquenio fue la siguiente:

Actividad del Partido Colorado Batllista****

Año	Sesiones concretadas					
	CEN	Sin quorum	CDC***	CNC	Convención**	TOTAL*
1918	28	0	3	2	4	9
1919	46	2	71	19	0	93
1920	43	0	20	23	25	76
1921	65	0	37	4	24	74
1922	50	0	33	15	44	108
TOTAL	232	2	164	63	97	360

* Asambleas multitudinarias con elección directa. No se incluyen las sesiones ejecutivas
** La Convención del Batllismo comenzó a funcionar el 14 de junio de 1920
*** Son sólo las sesiones de la comisión departamental de Montevideo
**** Elaboración propia a partir de las actas publicadas en el diario El Día

Esta cantidad de asambleas relevadas hasta 1922, recogen una riquísima actividad cívica en sus integrantes y de alguna forma, tanto el Partido Nacional, como el conjunto de los partidos menores debieron acompañar esta dinámica para no perder competitividad ni legitimidad entre sus electores. Proyectadas estas asambleas a lo largo de la década del 20, permite inferir con facilidad que esa generación construyó hábitos de participación política, que se consolidaron dentro de la sociedad cómo un valor positivo a conservar. Allí se reconocen dentro de sus convenciones, la mayoría de los presidentes y principales figuras que estarán al frente del país hasta los años sesenta del siglo XX y que sus hijos y nietos, recibieron ese capital social cómo tradición.

Conclusiones

Una sociedad que marca entre las de mayor desarrollo de su cultura política y democrática en la región, soportada sobre una apreciación positiva de su gente respecto a los partidos políticos, la vuelve una experiencia atípica y digna de explorar. Para ello nos fuimos a la "coyuntura crítica", a ese momento fundacional en el que se plantan los principales rasgos y actitudes del sistema político y que en coincidencia con el conjunto de la academia la ubicamos en los comienzos del siglo XX, sin excluir la influencia de los antecedentes que nos dejaron los elencos políticos decimonónicos. Sosteníamos en la introducción que esta investigación "apunta a detectar los aspectos distintivos de dichos partidos que produjeron semejante fenómeno cultural, hoy reconocido por el conjunto de la academia y verificado en todas las mediciones comparadas". Recorridos los argumentos identificados para la representación política, la participación ciudadana y la deliberación masiva y pública se puede afirmar que los principales partidos del sistema encontraron a partir de la década del veinte perfiles y comportamientos políticos diferenciados, que le proveyeron una identidad blanca y otra colorada, quienes en su interacción establecieron las bases del sistema.

Los debates que se generaron en el último cuarto del siglo XIX sobre la representación política, incluyeron como insumo esencial el régimen de gobierno al que aspiraban. Ambos partidos constituían y se percibían como la expresión viva de grandes sensibilidades de la opinión pública y se declaraban absolutamente críticos con las instituciones resultantes de la Constitución de 1830, aunque sus propios modelos aún eran contradictorios y ambiguos, lo que merecían los reproches de los voceros doctorales del efímero constitucionalismo por personalistas y carecer de ideas que los diferenciaran. De esa forma, se instaló en los estrados mas encumbrados el debate sobre la coparticipación y su confrontación con la tesis del gobierno de partido. En los umbrales del novecientos y a partir de las revoluciones de Aparicio Saravia los elencos dirigentes se avocaron a delinear sus diferentes paradigmas del régimen de gobierno ideal, lo que provocó la conformación de instituciones partidarias que recogieran la expresión legítima de la colectividad y ambientes apropiados para procesar sus definiciones doctrinarias.

Mientras que los nacionalistas impulsaron el concepto de la coparticipación como forma de implementar políticas nacionales que diluyeran los intereses de cintillo o las expresiones faccionalistas, los colorados buscaron mediante la prédica del gobierno de partido, establecer explícitamente la presencia de las diferentes sensibilidades en la sociedad manifestada en los programas partidarios y por lo tanto, los gobiernos debían impulsar la ejecución de sus programas, mediante el juego democrático de mayorías y minorías límpidas. De esas tensiones surgió el poderoso rol asignado a los partidos políticos en el funcionamiento institucional de la República, primero como la común expresión legítima de la representación política, pero incrementada por el carácter programático a los que fueron llamados, con el fin de darle orientación y sentido a la gestión del gobierno.

En la coyuntura crítica que se determina por la conformación institucional de los partidos políticos, los debates subsidiarios al gobierno de partido y la coparticipación como el de la representación proporcional, el autonomismo como limitante del poder central, la tensión entre el acuerdismo y la competencia disputativa intrínseca en cada partido, se va tejiendo un sistema político que incorpora suficientemente todos los principios de la representación política, produce una expansión de la participación ciudadana tanto en los procesos electorales (particularmente intensos en la década del veinte) como en la movilización partidaria y encuentra su máxima expresión en el desarrollo de una poderosa institucionalidad deliberativa, tanto en los organismos nacionales como en los espacios intrapartidarios, apoyados por la multiplicación exponencial de la publicidad argumental a través la prensa partidaria.

Con los liderazgos de Luis Alberto de Herrera y José Batlle y Ordoñez, los estilos personales se incorporaron y profundizaron un perfil partidario con reglas explícitas e implícitas, que amalgamaron rasgos específicos y diferenciados entre unos y otros. El primero de ellos, logró la síntesis de dos tensiones internas que sufría el nacionalismo: por un lado las visiones racionalistas e ilustradas heredadas del doctoralismo decimonónico que sostenían un liberalismo conservador radical sin base electoral pero con fuerte incidencia política y por otro, la expresión rural no letrada que se reconoce en la reivindicación de las autonomías territoriales, incorporando a importantes masas populares del Uruguay profundo y de las urbes mas pequeñas del interior. El segundo,

llevando la deliberación política a las masas urbanas trabajadoras, comerciantes pequeños e inmigrantes e impulsando a las instituciones partidarias a la gestión directa de la administración gubernamental. Este último aporte es menos reconocido por la academia contemporánea, que en la expresión del "impulso y su freno" creyó ver en el pensamiento del batllismo elementos doctrinarios que impedían su propio desarrollo por la instauración de las garantías poliárquicas. Sin embargo, el reposicionamiento de los roles asignados a los partidos en el conjunto del modelo parece ser un desarrollo posterior y no anterior a aquellos supuestos. Es así que en la década del veinte, el batllismo impulsó la gestión directa de las definiciones políticas desde las propias asambleas partidarias, basada en las nuevas garantías poliárquicas de la Constitución naciente, mientras que el herrerismo las utilizó para perfeccionar y profundizar los principios autonómicos de su partido, construyendo una refinada ingeniería partidaria para la competencia electoral que le dará identidad hasta nuestros días, basada en una gran libertad de acción de sus dirigentes que deberán legitimarse periódicamente con el apoyo popular.

Bibliografía

Acevedo, Eduardo, "Anales históricos del Uruguay". 6 vols. 1933-1936 , Barreiro, Montevideo.
Acosta y Lara, Federico, "Los partidos políticos", Montevideo, 1884
Alonso, Eduardo, en "Republicanismo en el Uruguay: el rol de los partidos políticos en una democracia republicana", inédita, tesis de grado en la FCS de la UDELAR, Montevideo, 2007
Alonso, Eduardo, "Clandestinos. Blancos y Colorados frente a la dictadura. 1973-1985", EBO, Montevideo, 2012.
Arendt Hanna, "La condición humana", Editorial Paidos, Barcelona, 1993
Barrán y Nahum, "Batlle, los estancieros y el imperio británico", 8 Vols 1979-1987, Edit Banda Oriental.
Barrán y Nahum, "Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco" Edit Banda Oriental, 1974
Bohman J., "La democracia deliberativa y sus críticos", Metapolítica, v4. No.14, 2000
Bottinelli, Oscar (1991) El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis. Working paper 3, ICP, Heildelberg
Buquet, Daniel, "Coparticipación y Coalición: 164 años de acuerdos entre blancos y colorados", Arca y Humus, Montevideo, 2000.
Buquet, Chasquetti y Moraes, en "¿Un enfermo imaginario? Fragmentación política y gobierno en Uruguay", ICP, 1998.
Caetano Gerardo, "La República Conservadora 1916-1929. El alto a las reformas", Tomo 1, Colección Raíces, editorial Fin de Siglo 1992
Caetano Gerardo, "La República Conservadora 1916-1929. La guerra de posiciones", Tomo II, Colección Raíces, editorial Fin de Siglo 1993
Caetano, Gerardo, "La República Batllista",EBO, 2011.
Caetano, Rilla y Perez, "La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos" en Cuadernos del CLAEH, volumen 12, número 44, 1987.
Castellano Christy, Ernesto. "Uruguay, un caso de Bienestar de Partidos". Revista uruguaya de Ciencia Política, No. 8, 1995.
Comisión Honoraria pro Museo Histórico en "El Cordobés". General Aparicio Saravia 1856-1904. Publicación del Palacio Legislativo del 10 de setiembre de 1978.
Constant Benjamín, "De la libertad de lo antiguos comparada con la de los modernos", conferencia en el Ateneo de 1820, en "B. Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario", Sánchez Mejías, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
Cuadernos de Marcha, Manifestación de principios y propósitos del Club Nacional del 17 de julio de 1872, en, número 58, febrero de 1972, página 30.
Chasquetti, Daniel, "Evaluando la difícil combinación: Multipartidismo y coaliciones de gobierno en América del Sur" en Jorge Lanzaro (ed.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina.* Buenos Aires: EUDEBA, 2001.
Dahl, Robert, "La poliarquía. Participación y oposición". 3ª edición, editorial Tecnos, 2009, Madrid.
Devoto, Pivel, "Historia de los partidos políticos del Uruguay", tomos I y II, UDELAR, 1942.
Diario El Día, artículos varios.
Diario El Siglo, artículos varios.
Diario El Nacional, artículos varios.
Diez de Medina, Alvaro, "El voto que el alma pronuncia: historia electoral del Uruguay (1810-1910)", FCU y Fundación Banco de Boston, 1994, Montevideo.
Duverger, Maurice, "Los Partidos Políticos", FCE México, 1957 traducido al español de su obra original de 1951.
Elster John, "La democracia deliberativa", Editorial Gedisa, Barcelona, 2001
Ferreira, Pablo Ney, "Un país sin presidente. El primer batllismo, El Día y la idea del Colegiado Integral: 1911-1916", editorial Arca, 2011

Fundación Latinobarómetro, Chile.- Latinobarómetro 2004 y 2005
Fundación Freedom House.- Informe 2005, Washington
Gallardo, J. "La religión republicana en la política uruguaya del siglo XIX", en "La Ciudadanía en tránsito" de Laura Gioscia (compiladora), editorial Trilce, 2001.
Gallardo, Javier, "Elogio modesto a la deliberación política", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 18, Ediciones Cauce, 2009, pp 85-115.
Gallardo, Javier, "Réplicas. Deliberación democrática: respuesta a Cristian Pérez Muñoz", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 20, Ediciones Cauce, 2011, pp 165-177.
Giudice y Gonzalez Conzi, "Batlle y el Batllismo", segunda edición, Editorial Kadina, 1959
González, Luis Eduardo, en "Doble voto simultáneo y Ley de Lemas", Fundación Hans Seidel, 1986.
Habermas J. "Facticidad y validez", cuarta edición revisada, Editorial Trotta, Madrid, 1998
Hall, Peter A., y Taylor, Rosemary C. A., "Political Science and the three New Institutionalisms", 1996, en Political Studies 1996, XLIV, 936-957,
(http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf)
Herrera, Luis Alberto de, "La Revolución Francesa y Sudamérica", editorial Instituto Manuel Oribe/Arca, abril del 2009, Montevideo.
Jiménez de Aréchaga, Justino, "La Libertad Política. Fragmentos de un curso de Derecho Constitucional.", La Librería Nacional, Cámaras 80, 1884.
Jimenez de Aréchaga, Justino, "La representación proporcional en el Río de la Plata", conferencia publicada en la revista Anales del Ateneo, del 5 de junio de 1884, número 35, año III séptimo tomo.
Lacalle, Luis A., "Herrera, caudillo oriental" EBO, 1977
Lago Julio, "Juan María Lago, abogado del 900", Diciembre de 1967.
Lafinur, Luis Melián, en el folleto "Exégesis de banderías", enero de 1893.
Lindahl Goran, "Batlle, fundador de la democracia", Edit. ARCA, Mvdeo., 1971.
Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *La crisis del presidencialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza, 1992.
Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 2002 (1997) en "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", Buenos Aires: Paidós Latinoamericana.
Maiztegui, Lincoln, "Orientales, una historia política del Uruguay", tomo 2 De 1865 a 1938, Planeta, 2005
Manini Ríos, Carlos, "Anoche me llamó Batlle", editado por el autor e impreso en los Talleres de Imprenta Letras S.A., en Montevideo, 1970.
Martínez, Martín C., "Ante la nueva Constitución (1918)", Colección Clásicos Uruguayos, 1964.
Martínez, Martín C, "El sufragio universal", conferencia publicada en la revista Anales del Ateneo del Uruguay, número 51, año 4, tomo 9, de 5 de noviembre de 1885, página 374.
Methol Ferré, Alberto, "El Uruguay como problema", EBO, 1971
Payne, Zovatto, Carrillo Flores y Allamand Zavala, "La política Importa, Democracia y desarrollo en América Latina", BID, Washington, 2003
Pérez Muñoz, Cristian, "Deliberación y democracia: una respuesta a Gallardo", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 19, Ediciones Cauce, 2010.
Pocock, John Greville Agard. "El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica".- Versión española, Editorial Tecnos, 2002, Madrid España.-
Real de Azúa, Carlos, ""El impulso y su freno, tres décadas de batllismo", EBO, 2ª edición, Montevideo, 2007
Real de Azúa Carlos, "Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?", Edit. Banda Oriental, Mvdeo., 1984
Reyes Abadie, Washington, "Aparicio Saravia y el proceso político y social del Uruguay", Río de la Plata, 1963.
Reyes Abaide, Washington, "Crónica de Aparicio Saravia", con prólogo y dirección de Washington Reyes Abadie, Tomo I, segunda edición, Ediciones de la Plaza, 1999, Montevideo.

Rilla, José, "La actualidad del pasado. Usos de la historia en la política de partidos del Uruguay (1942-1972). Editorial Sudamericana Uruguaya S.A. colección DEBATE, Montevideo, 2008
Sartori, Giovanni , "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis", Alianza Editorial, segunda edición ampliada, primera reimpresión, 2008, Madrid, España.
Schumpeter J., "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Folio, Barcelona 1984.
Shugart y Carey, "Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics", 1994, Cambridge University Press.
Vanger Milton, "José Batlle y Ordoñez. El creador de su época (1905-1907)", Mvdeo, segunda edición corregida, Banda Oriental, 1992
Vanger Milton, "El país modelo. José Batlle y Ordoñez (1907-1915)".- Mvdeo, 2ª edición, coedición Arca/Banda Oriental, 1991
Vanger, Milton I., "José Batlle y Ordoñez 1915-1917, Humanizando el capitalismo, Uruguay y el Colegiado", EBO, Montevideo, 2009
Zubillaga, Carlos, "Herrera: la encrucijada nacionalista", Arca 1976