

Los orígenes políticos de la democracia. Legado colonial, guerra y pactos políticos en la construcción de la república en Uruguay*

The political origins of democracy: Colonial legacy, war and political pacts in the construction of the Republic of Uruguay

Adolfo Garcé**

RESUMEN

Es bien conocido que la democracia uruguaya es una de las más estables de América Latina. En cambio, se conoce menos, fuera de Uruguay, el complejo proceso que precedió a su instauración. Entre 1830, fecha en la que se juró la primera constitución y 1917, cuando se aprobó la segunda, el proceso político uruguayo se caracterizó por su alto grado de violencia y conflictividad. Aunque pueda parecer contradictorio, es precisamente en ese extenso período de fracasos donde hay que buscar las claves del éxito ulterior. La democracia nació de una extensa secuencia de intentos de exclusión frustrados seguidos de pactos políticos. A su vez, los intentos de exclusión ejecutados por los sucesivos gobiernos fracasaron porque las estructuras del Estado heredadas de la colonia eran manifiestamente débiles. Legado colonial, intentos hegemónicos frustrados (a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX), y negociaciones interpartidarias (consumadas a principios del siglo XX) componen la cadena causal que explica, en última instancia la comparativamente exitosa instauración de la democracia en Uruguay.

Palabras Claves: Democracia, legados coloniales, guerras, pactos

* Este texto fue escrito en el marco del Proyecto de Investigación Fundamental "Ideas, Instituciones y Democracia. Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina", financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, que coordino y ejecuto desde el ICP-FCS desde comienzos de 2016 con la colaboración invaluable de Aníbal Pérez-Liñán (Pittsburgh University). No es un texto historiográfico como un lector especializado rápidamente podrá advertir. Deriva del interés del equipo de politólogos que lidero por ir a buscar al siglo XIX algunas claves de los serios problemas que han atravesado, y siguen padeciendo, la mayor parte de las democracias de América Latina. Es a partir de allí, de las preocupaciones del presente, que revisitamos la producción historiográfica. Nos interesa en particular entender por qué en algunos países fue posible dispersar el poder y en otros no. Quiero agradecer a todo el equipo de investigación, pero en este caso, en particular a Camilo López, cuyo conocimiento histórico me facilitó el regreso a viejos temas de la historia uruguaya. También, y muy especialmente, a José Rilla, a cuya erudición acudo todo el tiempo en busca de ayuda, y a Marcela Ternavasio y Ana Ribeiro por guiarme en la comprensión del significado de la tradición política hispánica.

** Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República). Profesor Agregado en Régimen de Dedicación Total en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Email: adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy

ABSTRACT

It is well known that Uruguayan democracy is one of the most stable in Latin America. In contrast, the previous complex process prior to its establishment is less known outside Uruguay. Between 1830, when the first constitution was sworn, and 1917, when the second one was approved, the Uruguayan political process was characterized by its high degree of violence and conflict. Although it may seem contradictory, it is precisely in this long period of political failures that we must seek the keys of further success. Democracy was born out of an extensive sequence of frustrated attempts of exclusion followed by political deals. In turn, the attempts of exclusion executed by the successive governments failed because the State structures inherited from the colony were manifestly weak. Colonial legacy, frustrated hegemonic attempts (throughout the second half of the 19th century), and interparty negotiations (consummated at the beginning of the 20th century) make up the causal chain that explains, ultimately, the comparatively successful establishment of democracy in Uruguay.

Key Words: Democracy, colonial legacies, war, pacts

Recibido: Julio de 2017

Aceptado: Noviembre de 2017

Introducción

Uruguay, a diferencia de otros países de la región como México o Perú, no tuvo pueblos originarios con culturas avanzadas ni una historia colonial prolongada y densa. Tampoco se realizaron, después de la independencia y a lo largo del siglo XIX, experimentos político-institucionales de signos distintos como en Brasil (que recorrió el camino desde el Imperio a la República) o Chile (que, manteniendo el formato presidencialista, llegó a funcionar con una lógica parlamentarista a fines del siglo XIX). En el contexto de la discusión general acerca del proceso de adopción y adaptación del paradigma presidencialista en América Latina¹, mirado desde ese punto de vista, el caso de Uruguay –que tuvo una sola constitución entre 1830 y 1917-² no parece demasiado apasionante.

Sin embargo, la dinámica política uruguaya sí es del mayor interés en otro sentido, de especial significación desde el punto de vista que nos interesa profundizar en este proyecto: fue a lo largo del siglo XIX que se sentaron las bases políticas que hicieron posible, más tarde, que la

¹ Mi primer ensayo sobre esta temática puede leerse en: Garcé, Adolfo. *El giro republicano. Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina*, Ediciones Trilce, Montevideo, 2009.

² Daniel Chasquetti ofrece una reconstrucción sintética y precisa de la evolución institucional de Uruguay en: “El proceso constitucional del Uruguay en el siglo XX”, Benjamín Nahum (coord.), *El Uruguay del siglo XX. Tomo II. La Política*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2003, pp. 65-93.

democracia uruguaya fuera de las más estables de la región³. De hecho, su desempeño en términos de estabilidad desde la instauración de lo que Buquet y Chasquetti denominan la “primera poliarquía”⁴ en 1916 en adelante contrasta fuertemente con el de la mayoría de los demás países latinoamericanos. La pregunta, de interés teórico es, precisamente, por qué se verificó este resultado. ¿Qué tuvo de peculiar la dinámica política uruguaya? ¿Cómo fue posible que, pese a recibir el mismo legado institucional y cultural que sus vecinos, terminara levantándose, en la Banda Oriental, una de las democracias más estables de la región?

La respuesta es muy sencilla. La democracia uruguaya es hija de la dispersión del poder. Esta conclusión se apoya, en primer lugar, en aportes clásicos. No hay estabilidad sin dispersión del poder, como enseña la tradición teórica que comienza con Solón y Aristóteles en Atenas, pasa por la república romana (y por la elaboración de Polibio), transita desde John Locke a los “padres fundadores” de la democracia norteamericana nutriéndose de la obra de Montesquieu, hasta llegar a Arend Lijphart y su discusión sobre cómo crear democracias estables en sociedades plurales. No hay democracia sin oposiciones fuertes, capaces de hacer que el costo de suprimirlas sea mayor que el de admitirlas, como explicara paciente y definitivamente Robert Dahl en *La poliarquía. Uruguay*, en ese sentido, es un *typical case study*: ofrece evidencia empírica representativa de relaciones causales bien elaboradas por la literatura especializada.

En segundo lugar, la respuesta al enigma del éxito de la democracia uruguaya se apoya en una convicción de carácter más general que las dos anteriores porque es, al mismo tiempo, teórica y metodológica: el pasado importa. No hay forma de entender por qué Uruguay terminó siendo, en términos de democracia, lo que es hoy, sin remontarnos en el tiempo. La poliarquía uruguaya, su relativamente temprana instauración y comparativamente exitosa reproducción, no puede entenderse sin tomar nota de las guerras y pactos entre blancos y colorados. Pero, en un plano más general, el éxito obtenido por quienes resistieron las tendencias hegemónicas se

³ Un panorama general de la dinámica de la democracia uruguaya y de la construcción del Estado puede leerse en: Lanzaro, Jorge, “Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado en el Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 14, 2004, pp. 103-135.

⁴ Chasquetti, Daniel y Daniel Buquet, “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, *Política*, 2004, 42, pp. 221-247. Los autores distinguen tres momentos en la historia de la democracia uruguaya a lo largo del siglo XX. La “primera poliarquía” empieza en 1916 y termina en 1933, en el Golpe de Terra. La “segunda” comienza en 1942 y finaliza en 1973, con la disolución del parlamento. La “tercera poliarquía”, en curso, tiene como punto de partida el año 1985. El concepto poliarquía fue acuñado por el politólogo norteamericano Robert Dahl para referirse a regímenes que permiten la acción de la oposición y que reconocen los derechos políticos de la mayoría de la población.

entiende más fácilmente cuando se lo coloca en el contexto general de la configuración del poder en la Banda Oriental durante la era colonial.

Esto es, precisamente, lo que se propone este artículo: recorrer la historia uruguaya para presentar evidencia respecto al vínculo causal entre legado colonial, construcción de oposiciones no triviales (esto es, con capacidad efectiva de desafiar intentos hegemónicos), dispersión del poder y democratización. Ése fue el camino recorrido por Uruguay. Los constituyentes, luego de la independencia, adoptaron y adaptaron el paradigma presidencialista de la Constitución de Filadelfia. No fueron muy originales. De hecho, en gran medida, como se verá, copiaron la constitución argentina de 1826. Los 86 años de vigencia de la Constitución de 1830 pueden inducir al error de creer que la vida política uruguaya fue tan estable como su marco institucional. Todo lo contrario. Lo que signó esta fase fue la inestabilidad, los desafíos sistemáticos a la legalidad, la crisis permanente de legitimidad. Pero el violento conflicto entre los bandos político-militares que competían por imponer su hegemonía se resolvió, finalmente, por el camino de los pactos. La constitución de 1917 deriva, precisamente, de un acuerdo político entre los principales actores de la época. Y, a través de la distribución del poder, por la vía republicana, terminó prosperando la democracia.

El argumento anterior se apoya en dos líneas interpretativas largamente divulgadas y ampliamente compartidas por la historiografía uruguaya. En primer lugar, en la reconstrucción de la tradición de competencia y negociación entre colorados y blancos (las “divisas” en pugna) elaborada por Juan Pivel Devoto a lo largo de su extensa obra. La mirada piveliana dejó una huella profunda en las ciencias sociales uruguayas. La democracia, según esta interpretación, nació de pactos, y los pactos, a su vez, derivaron del empate entre los actores en conflicto. En segundo lugar, es tributaria de los análisis sobre la clase dirigente realizados por Carlos Real de Azúa, una de las figuras centrales de las ciencias sociales uruguayas de los años sesenta y setenta. En diversos trabajos, desde *El patriciado uruguayo* en adelante, este autor argumentó respecto a la “debilidad” de la oligarquía uruguaya, desde los tiempos coloniales en adelante. En la combinación de estos dos argumentos radica el aporte interpretativo de este trabajo. *La debilidad congénita de la clase dirigente y de la configuración inicial de las estructuras del Estado habría facilitado el equilibrio de fuerzas entre los bandos en disputa que derivó, luego de décadas de intentos de exclusión fallidos, en el pacto constitucional que permitió la instauración de la poliarquía entre 1916 y 1917*⁵.

⁵ Este argumento que alejándose de las visiones sociocéntricas (v.g. Barrington Moore) o economicistas (v.g. Seymour Martin Lipset) insiste en el origen político de la democracia, y que conecta causalmente la capacidad coactiva del Estado con la instauración de la democracia tiene puntos de contacto con el propuesto por Fernando López-Alves, inspirado en Charles Tilly, en *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900* (Duke

El artículo se estructura del modo siguiente. En la primera sección se presentan claves analíticas básicas sobre el Uruguay colonial. En la segunda, se examina el proceso de independencia y la construcción de las instituciones políticas de la naciente república. En la tercera se analiza el período de mayor inestabilidad política (desde la primera presidencia en 1830 a la “Paz de abril” en 1872). La cuarta sección explora la conexión entre dos procesos que ocurren de modo simultáneo: la construcción del Estado por el Partido Colorado (instalado en el gobierno desde 1865) y la imposición de restricciones a la hegemonía colorada por parte del Partido Nacional (propiciando revoluciones para imponer, con suerte diversa, distintas formas de distribución del poder). En las conclusiones, se recupera el hilo teórico principal, es decir, el vínculo entre legado colonial, dispersión del poder e instauración de la democracia.

1. La colonia y su legado político y social

Así como es necesario remontarse al siglo XIX para entender mejor la dinámica de la democracia en el siglo XX, para entender el proceso de forja de las nuevas repúblicas después de la independencia es imprescindible preguntarse por el vínculo entre ellas y el pasado colonial. Desde luego, formularse la pregunta es mucho más fácil que responderla. En el caso uruguayo, en ese sentido, cabe señalar una paradoja y proponer una afirmación.

La paradoja: una colonia periférica y tardía que se convirtió en bastión de los “realistas”

Ciudad de México, luego de haber sido devastada durante la conquista, fue refundada como Capital del Virreinato de Nueva España en 1535. Santiago de Chile fue establecida en 1541 por Pedro de Valdivia. Santiago de los Caballeros de Guatemala (la actual Antigua Guatemala) fue designada ese mismo año capital de la Capitanía General de Guatemala. Montevideo, comparada con estas tres ciudades, es mucho más joven. Fue fundada recién dos siglos después, entre 1724 y 1730 por Bruno Mauricio de Zabala. Estos datos ayudan a ilustrar un punto relevante en la trayectoria histórica del poder político en la región: en el momento de estallido de la independencia, la principal ciudad de la “Banda Oriental” tenía menos de un siglo de vida y, por tanto, una densidad político-institucional sensiblemente menor que otras colonias de la región.

La Banda Oriental, en verdad, constituía para el imperio español la periferia de la periferia. Los territorios del Río de la Plata, al carecer de metales preciosos y de mano obra barata, no tenían un valor económico significativo. Así como Montevideo estaba subordinada a Buenos

University Press, 2000). Según López-Alves, la formación del Estado y el régimen político emergente en las sociedades post-coloniales puede explicarse a partir del tipo de guerras y de movilización de los pobres de las zonas rurales.

Aires, Buenos Aires dependió de Lima, el verdadero centro comercial y político. Río de la Plata recién cobró valor estratégico para España en el último cuarto del siglo XVIII, como consecuencia del desafío representando por la expansión anglo-portuguesa. La creación del Virreinato es un claro testimonio de este cambio de estatus de la región en la geopolítica borbónica.

Hasta el último cuarto del siglo XVIII, por tanto, el Río de la Plata fue un territorio de segundo o de tercer orden en las prioridades de la Corona española dada la ausencia de yacimientos de oro y plata. Por eso mismo, la influencia colonial (institucional y cultural) fue más débil en esta región que en otras partes de América Latina. La penetración colonial, para decirlo en los términos de David Scott Palmer⁶, se hizo sentir más profundamente a partir de la creación en 1776, por iniciativa de Carlos III, del Virreinato del Río de la Plata. Pero fue Buenos Aires, y no Montevideo, la ciudad elegida como capital virreinal. Desde su fundación hasta 1751, Montevideo fue gobernada por el Cabildo y el “comandante de armas” de las fuerzas españolas apostadas en el puerto. Desde 1751 en adelante el Rey nombró un funcionario (el Gobernador) para encabezar el Gobierno Político y Militar. Pero el Cabildo siguió funcionando como espacio de representación de los intereses de los vecinos montevidianos⁷. Luego de la destitución del virrey Cisneros por la Junta de Mayo en Buenos Aires, su sustituto, Francisco Javier de Elío declaró a Montevideo como capital del Virreinato.

De hecho, los españoles tenían buenas razones para pensar en Montevideo como capital virreinal. En 1809, la delegación del Cabildo y de la Junta de Comerciantes de Montevideo que, desde 1806, tramitaba demandas ante las autoridades españolas, obtuvo para la ciudad el título de “Muy fiel y reconquistadora”⁸, como reconocimiento al papel cumplido por la ciudad durante las primeras invasiones inglesas. En verdad, la fidelidad de la ciudad a la Corona estaba fuera de discusión. La conformación de la Junta de Gobierno de Montevideo (la primera de toda la región, que actuó entre setiembre de 1808 y julio de 1809) fue una manifestación adicional de la lealtad de los montevidianos a España y a Fernando VII. La Junta se instaló, precisamente, desconociendo la autoridad del Virrey Liniers por entender que, a pesar de haber tenido una

⁶ Esta escala de penetración colonial aparece en el artículo de James Mahoney, “Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America”, *The American Journal of Sociology*, Vol. 109, No. 1 (Jul., 2003), p. 66.

⁷ Los cabildos fueron instituciones poderosas. Dice al respecto Xavier-Guerra: “Los cabildos de estas ciudades principales son, pues, cuerpos poderosos y privilegiados, actores centrales de toda la vida política y social de su región, pero por privilegiados, envidiados y controvertidos”. Xavier-Guerra, François, “El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración”, en Antonio Annino y François Xavier-Guerra (coordinadores), *Inventando la nación*. Iberoamérica, Siglo XIX, México, FCE, 2003, p.144.

⁸ Frega, Ana, “Capítulo 1. La vida política”, en Gerardo Caetano (director) y Ana Frega (coordinadora), *Uruguay: Revolución, independencia y construcción del Estado, Tomo I, 1808-1880*, Planeta-MAPFRE, Montevideo, 2015, p.33

actuación decisiva durante las invasiones inglesas, no defendía inequívocamente los intereses de la Corona (su origen francés incrementaba las sospechas respecto a su fidelidad a Fernando VII). La tensión entre Montevideo y Buenos Aires en este episodio puede ser vista como un anticipo de los conflictos y escisiones entre ambas que pronto sobrevendrían.

Efectivamente, Montevideo y Buenos Aires, cada una en una orilla del Río de la Plata, aunque legitimaron sus acciones del mismo modo (ambas pretendían permanecer fieles a la Corona), expresaron proyectos políticos diferentes. Buenos Aires, desde la Junta de Mayo de 1810, encarnó la ruptura radical de los lazos coloniales. La Junta de Mayo, en nombre de los “Derechos de Fernando VII”, desconoció la autoridad del Consejo de Regencia español y destituyó al Virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros (que había sido nombrado por las autoridades españolas para sustituir a Liniers). A su vez, el cabildo abierto de Montevideo, reunido el 15 de junio, también en nombre de Fernando VII, se negó a reconocer la autoridad de la Junta bonaerense hasta tanto ésta no reconociera la soberanía del Consejo de Regencia⁹.

Montevideo fue leal a la Corona durante las invasiones inglesas y durante el movimiento juntista. Desde 1811 y hasta su capitulación en 1814, se convirtió en un verdadero bastión de los “realistas”, como ha argumentado extensamente Ana Ribeiro. La mayoría de los pobladores montevideanos eran “leales”. La ciudad, que nació como apostadero naval, reforzó durante esos años su papel de ciudad-fortaleza, convirtiéndose en un bastión militar de la Corona. Por eso mismo, fue también refugio tanto para los pobladores de la campaña que temían las consecuencias de la actuación de las fuerzas revolucionarias como para funcionarios “realistas” obligados a huir desde otras ciudades ante el avance del proceso independentista. Montevideo, sitiada, encerrada, fue “el lugar de lo español”. Se esforzó en mantener vivas todas y cada una de las instituciones del período colonial. En 1812 juró y acató la Constitución de Cádiz. Obedeció siempre que pudo a las autoridades españolas y, cuando no lo hizo, se acogió a la tradicional salvaguarda de *acatar pero no cumplir*. Cuando, hacia 1814, llegó el momento de rendirse ante el asedio de las tropas revolucionarias que la sitiaban, los habitantes de Montevideo manifestaban en las calles su oposición a la capitulación¹⁰.

Montevideo, pues, una de las ciudades de más reciente fundación en el período de expansión colonial español, terminó siendo una de las más fieles a la Corona. Pero “los fieles y leales vasallos de Montevideo” no lograron que los pueblos de la campaña convergieran hacia esa preferencia. Por el contrario, extramuros prevalecían quienes, tempranamente identificados con el liderazgo de José Artigas, se alienaban con la Junta de Buenos Aires.

⁹ Ídem, p. 42.

¹⁰ Ribeiro, Ana. *Los muy fieles, Tomo 2, Leales a la corona en el proceso revolucionario rioplatense*.

Montevideo, al decir de Ana Frega, por “su posición y jerarquía podía oficiar como ‘cabecera’ de la Banda Oriental”¹¹; pero no tenía cómo ejercer el control de los pueblos de la campaña. Esta tensión, como se verá más adelante, atraviesa toda la historia del siglo XIX.

La afirmación: una élite comparativamente débil y políticamente dividida

Según Carlos Real de Azúa, la constelación de poder típica de América Latina, en la que se entrelazaban estrechamente los intereses económicos, el poder militar y la influencia religiosa, se manifestó en el Uruguay del siglo XIX muy atenuada:

“Si hay que partir de un hecho -mejor dicho, de un cuadro de fenómenos- éste no puede ser otro que la patente, innegable debilidad que en el Uruguay del XIX presentó la constelación típica de poder del continente. La hegemonía económico-social de los sectores empresarios agrocomerciales y su entrelazamiento con la Iglesia y las fuerzas armadas como factores de consenso y respaldo coactivo, respectivamente, no asumió –se decía- la misma consistencia que poseyó en casi todo el resto del área latinoamericana”¹².

La “innegable debilidad” de la estructura de poder que presentaba Uruguay en el siglo XIX hunde sus raíces en la época colonial. De hecho no hubo, en la Banda Oriental, ni yacimientos minerales ni grandes plantaciones, los activos que estaban en la base del poder económico de las oligarquías latinoamericanas de la época. Dicho de un modo muy simple, lisa y llanamente, en la naciente sociedad uruguaya no había ricos. Desde luego, desde la introducción de la ganadería a comienzos del siglo XVIII por Hernandarias, primer gobernador criollo del Río de la Plata, se había ido configurando una clase propietaria¹³. La rápida multiplicación del número de cabezas de ganado generó la oportunidad para el desarrollo de las “vaquerías” y estimuló la radicación de inmigrantes. Al mismo tiempo, gracias a sus condiciones naturales, el puerto de Montevideo se fue transformando en un punto de referencia relevante para la actividad comercial de todo el Río de la Plata. La ciudad, de este modo, experimentó un rápido desarrollo de la actividad comercial, compitiendo y cooperando con Buenos Aires. De todas maneras, Montevideo y su *hinterland* (el “interior”), siguieron siendo por mucho tiempo territorios escasamente poblados.

¹¹ Frega, Ana, “Soberanía y orden en la Banda Oriental del Uruguay. Espacios de frontera y tiempos de revolución”, en Antonio Annino y Marcela Ternavasio (coords.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, Madrid, Iberoamericana-Estudios AHILA, 2012, p.239.

¹² Real de Azúa, Carlos. *Partidos, política y poder en el Uruguay (1971 - Coyuntura y pronóstico)*, Montevideo, FHC, 1988, p. 37.

¹³ Williman, José Claudio y Carlos Panizza Pons, *La Banda Oriental en la lucha de los imperios: 1503-1810*, 1992, p. 139.

Según Monestier, la élite económica uruguaya estaba más dividida por lógicas políticas que por intereses económicos:

“A diferencia de lo que ocurrió en Argentina al finalizar la coyuntura crítica independentista, las élites económicas uruguayas no estaban enfrentadas por intereses económicos irreconciliables. A diferencia de lo que ocurría en Chile, no formaban un grupo homogéneo y altamente cohesionado desde el punto de vista económico y político. En Uruguay, la debilidad y las contingencias del proceso independentista impulsaron a élites que compartían intereses absolutamente compatibles, a dividirse en diferentes proyectos políticos y alinearse detrás de caudillos que tramitaron sus demandas tal como lo hacían con los reclamos y pedidos de los sectores populares que formaban sus huestes”.¹⁴

La Iglesia tampoco fue un factor de poder tan relevante como en otros países. Según Sansón Corbo “La presencia de tribus indómitas retrasó notoriamente el poblamiento y desalentó la realización de esfuerzos misioneros intensos pues el estadio cultural de los nativos, recolectores y cazadores, los hacía poco proclives a la conversión. La evangelización fue tan tardía como la colonización”. Y agrega, desarrollando esta interpretación:

“No hubo condiciones favorables para una efectiva consolidación de las instituciones eclesíásticas. Es indudable que existió una cristiandad colonial, pero fue epidérmica, un leve barniz que coloreó las formas de la vida cotidiana en las ciudades, estimuló la mentalidad mágica y supersticiosa de los «hombres sueltos de la campaña», criollos y mestizos, y resultó indiferente para la gran mayoría de las parcialidades indígenas. Careció de la profundidad que adquirió en otras regiones de América como Colombia, México y Perú, en las que existieron tempranamente sedes arzobispales. En la Banda Oriental faltaron difusores eficaces y guardianes de las pautas religiosas que resultaron tan operativas para la Corona y la Iglesia. Hubo una marcada heteronomía institucional, dependencia absoluta del obispado de Buenos Aires, que impidió mayor dinamismo en la resolución de problemas. Faltaron iniciativas y/o recursos para establecer monasterios, escuelas y universidades que hubieran dado a la sociedad colonial una dimensión sociocultural más elevada. La acción eclesíástica quedó librada a la iniciativa y posibilidades de unos pocos clérigos que hacían lo que las circunstancias personales y colectivas les permitían. Faltó la presencia permanente y cercana del obispo que actuara como fiscalizador, animador de las comunidades parroquiales y conventuales y de los servicios religiosos y sociales prestados por las mismas. Con la

¹⁴ Monestier, Felipe. “Formas de actuación política de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada”. Tesis presentada al Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al título de Doctor en Ciencia Política. Santiago de Chile.

fundación de núcleos poblados, fundamentalmente Montevideo, comenzó una modesta acción evangelizadora”¹⁵.

Los militares, en cambio, fueron, y desde el comienzo, un factor de poder más relevante que la Iglesia. Montevideo fue, como recordara Real de Azúa, una “base naval esencial de España en el Atlántico Sur”, un apostadero clave en la defensa frente a las incursiones de portugueses, ingleses y franceses. Pero los militares también fueron un actor importante fronteras adentro, en el enfrentamiento con contrabandistas, en el campo, y con el Imperio de Portugal, en las fronteras. De todos modos, la actividad de este destacamento militar no fue suficiente para asegurar el control del territorio. Este rasgo fue advertido tempranamente por un calificado observador externo. Hacia 1800, Miguel Lastarria, peruano, amigo de Félix de Azara, elaboró el informe titulado “Reorganización y plan de seguridad exterior de las muy interesantes colonias orientales del Río Paraguay de la Plata”. En esta obra, el autor observa la falta de una “autoridad central”. Propone concentrar y organizar la autoridad sobre la base de dos centros de poder administrativos: “1) el Gobierno de ‘Montevideo’, cuya jurisdicción se ampliaría hasta la frontera con Brasil, en el Chuy y Fuerte de San Miguel [...]; 2) el Gobierno del ‘Uruguay’, que incluiría todo el territorio al norte del Río Negro, comprendida la zona de las Misiones [...]”¹⁶.

La configuración de la élite del período colonial, por tanto, anticipó lo que más tarde, a lo largo de las distintas etapas de la trayectoria política de Uruguay se ratificaría: “desunión, floja cohesión, flaqueza de la base económica”, para decirlo nuevamente con Real de Azúa¹⁷.

¹⁵ Sansón Corbo, Tomás. 2011. “La iglesia y el proceso de secularización en el Uruguay moderno (1859-1919), *Hispania Sacra*, LXIII, 127, pp. 283-303

¹⁶ Williman y Panizza Pons, *La Banda Oriental en la lucha de los imperios*, p. 170.

¹⁷ Real de Azúa, en uno de sus ensayos más influyentes, compara cómo se ejerce el poder en Argentina, Brasil y Uruguay. Encuentra que en Uruguay existen “constantes” o “invariables” que se manifiestan de modos distintos en las distintas etapas de la vida nacional. Dice: “Esa presencia de ‘constantes’ o ‘invariables’ se despliega a veces con total ostensibilidad mientras en otras se emboza de modo diverso; en ambos casos, empero, esa misma continuidad les da, por su fuerza acumulada -y ya entonces ‘tradicional’- un poder de incidencia mucho mayor que el que en cada período, aisladamente ponderadas, hubieran sido capaces de mostrar”. Y la primera regularidad que señala es, precisamente, la fragmentación y debilidad de la “clase dominante”: “la relativa debilidad (desunión, floja cohesión, flaqueza de la base económica) de una clase dominante y/o dirigente y, en especial, de su sector terrateniente, así como la de la estructura social en que ambas constelaciones -la más amplia, la más reducida- hubieron de sustentar su poder. Ella habría estado determinada, durante el primer período (nota: se refiere al período colonial), por la inestabilidad y la conflictualidad de la atribución de la propiedad de la tierra, por la carencia de masas sometibles a servidumbre como las que hicieron posible la extracción minera o la agricultura de plantación en otras zonas de América española; por la índole administrativa subordinada de Montevideo respecto a Buenos Aires y por su dominante carácter militar naval y, más en general, por la demora de la implantación social en la región con todas sus variadas consecuencias”. Real de Azúa, Carlos. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo, CIESU-EBO, 1984.

2. Las guerras de independencia y la elaboración de la primera constitución

En 1811 Montevideo era un bastión de la resistencia “realista” al movimiento independentista desatado en Buenos Aires. En 1830, luego de dos décadas de luchas por el control de territorio entre españoles, portugueses, brasileros “porteños” y “orientales”, mediación británica mediante, se constituyó en sede del gobierno del Estado Oriental del Uruguay. En esta sección se resumen los principales hitos de este proceso prestando especial atención, primero, al proyecto político liderado por José Artigas y, después, al proceso de elaboración de la primera constitución, jurada en 1830.

Artigas, la república y La “Liga Federal”

Javier de Elío, instalado en Montevideo como nuevo Virrey, declaró la guerra a la Junta en febrero de 1811. Pero los pueblos de las zonas rurales de la Banda Oriental tenían más en común con la postura de las nuevas autoridades en Buenos Aires que con la del gobierno montevidiano. Dice Ana Frega:

“Las poblaciones de la jurisdicción de Buenos Aires, como Colonia, Soriano o Maldonado habían reconocido inicialmente la autoridad de la Junta. En algunos casos, el acontecimiento fue percibido como el inicio de una nueva era, tal como asentó simbólicamente el cura párroco Tomás Xavier de Gomensoro en el Libro de Defunciones de Santo Domingo Soriano: ‘El día veinticinco de este mes de Mayo [de 1810] expiró en estas Provincias del Río de la Plata la tiránica jurisdicción de los virreyes, la dominación despótica de la Península española y el escandaloso influjo de todos los españoles’. [...]”¹⁸.

Así como el pleito entre Montevideo y Buenos Aires, que se asomó en 1808, dejó una huella de larga duración en la geopolítica de la región, la negativa de las poblaciones rurales de la Banda Oriental a obedecer a los “leales” montevidianos terminó siendo una clave fundamental en la dinámica de la política uruguaya posterior a 1830. La población rural apoyó las operaciones militares del movimiento juntista contra el Virrey de Elío. En abril, ya con José Artigas incorporado a la lucha, y tras vencer a los “realistas” en la batalla de Las Piedras, se inició el sitio a Montevideo. Pero la alianza entre los orientales y la Junta bonaerense se resquebrajó rápidamente. El virrey pidió auxilio a los portugueses, que invadieron la Banda Oriental desde Río Grande. Ante la amenaza portuguesa, y tomando nota que la derrota de Huaqui había dejado abierto el camino a la contraofensiva de las fuerzas limeñas desde el Norte, el gobierno de Buenos Aires optó por pactar con los “realistas” montevidianos. De

¹⁸ Frega, Ana, “Capítulo 1. La vida política”, p.42.

acuerdo al armisticio, celebrado en octubre, ambos bandos se reconocían como defensores legítimos de los derechos de Fernando VII y se repartían zonas de influencia. Las tropas sitiadoras se retiraron. Los orientales manifestaron su disconformidad con el acuerdo y emprendieron una larga marcha hacia el interior. En ese momento, se rompió el lazo con Buenos Aires y, a la vez, se fortaleció el liderazgo de Artigas. La ruptura del orden establecido no se limitó al ámbito político. En verdad, al desconocer, primero, la autoridad virreinal establecida en Montevideo y, luego, la autoridad de la Junta de Buenos Aires, los orientales terminaron impugnando el orden social establecido, es decir, los títulos, las jerarquías, los derechos de propiedad, en especial, los de los “europeos prófugos”¹⁹.

Es importante no perder de vista la dimensión social de la rebelión artiguista. Pero su vector principal fue político y no social. El conflicto entre la Banda Oriental y Buenos Aires ilustra muy bien la complejidad de las “soberanías en lucha”²⁰, en el Río de la Plata durante estos años: los pueblos de la Banda Oriental invocaban su soberanía respecto a la Buenos Aires, que pretendía seguir ejerciendo una autoridad igualmente soberana respecto a toda su tradicional zona de influencia. Enfatizando la dimensión política del artiguismo escribió Annino: “El movimiento artiguista fue, pues, una rebelión interna del ámbito provincial de Buenos Aires, la primera señal de una crisis que se consumó en el terreno de la soberanía [...]. El movimiento artiguista ha sido definido a menudo como una montonera con fondo social. En realidad fue un fenómeno puramente político, quizás la más coherente rebelión contra el despotismo de una capital provincial sobre la base de la idea de soberanía consolidada en 1809”²¹.

El gobierno de Buenos Aires intentó subordinar y debilitar la autoridad de Artigas. Rápidamente, Artigas cambió de signo en la ecuación política rioplatense: luego de haber sido un aliado clave de los “porteños” se convirtió en un adversario cuyo poder había que minimizar. El conflicto por la jefatura del ejército independentista en la Banda Oriental entre Manuel de Sarratea y José Artigas es un capítulo muy importante de esta puja. Buenos Aires procuraba que Artigas se subordinara a Sarratea. Artigas, a su vez, entendía que le correspondía el mando militar y que el ejército bonaerense debía tener “carácter auxiliar”.²² A esa altura, Artigas ya

¹⁹ Como consignó Mariano Vega, alcalde de Mercedes, citado en Frega, Ana, “Capítulo 1. La vida política”, p. 45.

²⁰ Annino aporta un prisma analítica esclarecedor para entender los conflictos de la época: “Los distintos proyectos nacionales de las nuevas repúblicas debieron enfrentarse a un desafío inédito en el contexto occidental: medirse con la preexistencia de tres soberanías en lucha entre sí, y de orígenes diversos, la de los pueblos, la de las provincias y la de los nuevos centros que aspiraban a ser nacionales. La lucha entre estas distintas concepciones de la soberanía continuaron tras la independencia”. Annino, Antonio, “Soberanías en lucha”, p. 180.

²¹ *Ibidem*, p. 178,179.

²² Reyes Abadie, Washington, *Artigas y el federalismo en el río de la plata, Historia Uruguay, Tomo 2*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990, pp. 86-87.

había sido proclamado “Jefe de los Orientales” por “el Pueblo reunido y armado” y no estaba dispuesto a renunciar a dicha investidura.

Su recelo contra el renacido centralismo porteño se apoyaba, además, en doctrinas políticas ampliamente admitidas en la época. En pleno conflicto con el Triunvirato de Buenos Aires, en febrero de 1813, en el mismo momento en que Sarratea lo declaraba públicamente “traidor a la patria”, Artigas envió a Tomás García de Zúñiga a Buenos Aires. En ellas se decía:

“La doctrina contenida en estas líneas parte del supuesto de que aquella retroversión de la soberanía a su fuente, proclamada como dogma en el Cabildo Abierto del 22 de mayo, excluía la pretensión hegemónica de la capital y el reconocimiento de que cada uno de los ‘pueblos’ –así, con esta connotación objetiva y no con el concepto abstracto de ‘el pueblo’– habían recuperado el goce de sus derechos primitivos. Por eso cuando Buenos Aires firmó los tratados de octubre ‘vulneró’ los derechos sagrados del pueblo oriental, decidiendo por sí y sin anuencia de los interesados, sobre su porvenir y destino, y también por eso fue legítima la conducta del pueblo oriental al alzarse contra esta decisión arbitraria y resolver por sí y sin que nadie osara denegarle competencia, que era preferible la miseria y del dolor del Éxodo a someterse a la tiranía que ‘veíamos agonizante’. [...]. La doctrina presuponía un segundo estadio: el de ver cómo los pueblos, sin abdicar de su ‘soberanía particular’, se integraban en el conjunto de la Nación: pero este punto era materia a dilucidar en la ardua empresa de su organización [...]”²³.

La concepción política artiguista fue más claramente explicitada en abril de 1813, cuando representantes de los distintos pueblos de la Banda Oriental debatieron los términos de la participación de sus delegados en la Asamblea General de los “Pueblos Libres” convocada por el Triunvirato bonaerense el 24 de octubre de 1812 con la finalidad de avanzar en la reorganización política de la región. De los discursos y resoluciones del “Congreso de Abril” surgen con nitidez tres dimensiones distintivas de la doctrina política de Artigas. En primer lugar, su visión de la soberanía y de la representación. En segundo lugar, su preocupación por encontrar un equilibrio entre la vocación autonómica de cada provincia y la pertenencia a una estructura política común (ni independencia absoluta, ni subordinación de cada parte al todo)²⁴;

²³ *Ibídem*, pp.89-90.

²⁴ Los “Pueblos libres” de la región constituían, para él, una “Nación”. Por eso, no quería la independencia absoluta de la Banda Oriental respecto a las demás provincias. Según Real de Azúa, Artigas realizó “numerosas y explícitas manifestaciones” expidiendo su “pertinaz voluntad de no romper los vínculos que ligaban la Banda Oriental con las restantes regiones de la zona platense”. Pero tampoco quería sacrificar la libertad de cada provincia. Ver: Real de Azúa, Carlos, *Los orígenes de la nacionalidad uruguaya*, Arca, Montevideo, 1990, p. 76. Ardao, Arturo. Ver: Ardao, Arturo, *Artigas y la Confederación. El unionismo hispanoamericano*, Fin de Siglo, Montevideo, 2011.

en tercer lugar, su adscripción a las teorías en boga que defendían la importancia de la separación de poderes: tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales deberían estructurarse sobre este principio.

Artiguismo y diseño institucional: el “Proyecto de Constitución para la Provincia Oriental”

Entre la “leyenda negra” de los primeros tiempos elaborada por la historiografía argentina y el “mito artiguista” que le sucedió en tiempos de elaboración del imaginario nacionalista uruguayo de fines del siglo XIX; entre aquellos que lo consideran “padre de la Patria” (porque ven en su “federalismo” el “germen de la independencia absoluta”) y quienes, cargando el otro platillo de la balanza, lo “argentinizan”²⁵; entre quienes minimizan o, directamente, soslayan su influencia, y aquellos que lo “actualizan” –al decir de José Rilla–²⁶ en función de sus intereses políticos; entre visiones y revisiones; así, siempre disputado, ha circulado Artigas desde la Patria Vieja hasta ahora. En el contexto de esos debates, ha habido una una extensa polémica sobre las corrientes ideológicas que contribuyeron a la formación de su de pensamiento. Sintetizando al máximo ellas son: la temprana formación religiosa con los franciscanos²⁷, la tradición política hispánica²⁸ (en especial, la doctrina de la “retroversión de la soberanía a los pueblos” en caso de *vacatio regis*), las ideas políticas de la Ilustración especialmente francesa, y la experiencia política norteamericana vía Manuel García de Sena²⁹.

²⁵ Sobre este punto remito a: Real de Azúa, Carlos, “La significación independentista del federalismo de Artigas”, *Los orígenes de la nacionalidad uruguayo*.

²⁶ Rilla, José, *La actualidad del pasado. Usos de la historia en la política de partidos del Uruguay (1942-1972)*, Debate, Montevideo, 2008.

²⁷ Cayota, Mario. *Artigas y su derrota: ¿frustración o desafío?* Taurus, Montevideo, 2007.

²⁸ Imposible sintetizar aquí el debate sobre la tradición hispánica y su legado. Suelen distinguirse dos grandes enfoques, el “liberal” y el “revisionista”. Según el primer enfoque la tradición hispánica monárquica habría sido un obstáculo para el avance de la democracia en la región. *The Soul of Latin America*, de Howard Wiarda, ofrece una versión actualizada y sofisticada de esta visión. Para los “revisionistas”, en cambio, el legado hispánico es mucho más complejo. Además de aportar argumentos para la independencia, habría brindado insumos para la libertad política. Aunque esta interpretación, como su antagonista, también viene de lejos, ha proliferado en las últimas décadas. Enfoques típicamente revisionistas pueden leerse en Antonio Annino y François Xavier-Guerra (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 y en Annino, Antonio y Marcela Ternavasio (coords.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, Iberoamericana-Estudios AHILA, Madrid, 2012. Una reconstrucción fascinante de ambas visiones puede leerse en la “Introducción” de la obra de Elías Palti, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007, pp. 21-36.

²⁹ También en la Banda Oriental tuvo difusión e influencia la obra de Manuel García de Sena, *La independencia de Costa Firme justificada 30 años ha, publicada en Filadelfia* en 1811. Sobre la influencia de esta obra, que incluía textos de Thomas Paine y algunas constituciones norteamericanas, puede verse, entre otros: Miranda, Héctor, *Las instrucciones del año XIII*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1910; Gross Espiell, Héctor, “La formación del ideario artiguista” en *Artigas*, Ediciones de “El País”, Montevideo, 1960, p.192. Ferreiro, Felipe, *La Disgregación del Reyno de Indias*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1981.

La huella de las instituciones de los EEUU, en particular, podía advertirse claramente en el Proyecto de Constitución para la Provincia Oriental formulado en 1813. Según Ariosto González, “No se trata de una construcción original ni de una adaptación meditada de otro texto constitucional; es una copia, poco menos que a la letra, en sus disposiciones vertebrales, de la Constitución de Massachusetts [...]. De este estatuto ha tomado 39 artículos; 3 provienen de la Constitución de Estados Unidos y 1 ha sido sacado del Acta de Confederación”³⁰. El texto tiene 64 artículos en total, organizados en 5 capítulos.

El primer capítulo establece los fundamentos doctrinarios. Se proclama que “todos los hombres nacen libres e iguales” y gozan de derechos naturales (vida, propiedad, seguridad y felicidad, “alterar el gobierno”, de ser necesario, para disfrutar de los derechos naturales mencionados). También se enfatiza la importancia de la separación de poderes. La Provincia Oriental del Uruguay de acuerdo al artículo 1 del capítulo 2, sería “libre, soberana e independiente”. Sin perjuicio de lo anterior, formaría parte de una estructura política mayor, las “Provincias Unidas”. El Poder Ejecutivo sería ejercido (como en cada Estado de EEUU) por un Gobernador. Éste duraría solamente un año en su función. El Poder Legislativo estaría compuesto por dos cámaras (senadores y representantes). Los siete senadores serían electos en una única circunscripción mediante una “Asamblea general” de los “Pueblos libres” y durarían cinco años en sus funciones no pudiendo ser reelectos. La Sala de Representantes estaría integrada por tres miembros de cada Cabildo. Los Cabildos, además, como en la tradición hispánica, tendrían a su cargo la función judicial.

Derrota del artiguismo e independencia: la Constitución de 1830

El proyecto artiguista avanzó rápidamente entre 1814 y 1815. Entre Ríos, Corrientes y Misiones, primero, Santa Fe y Córdoba, un poco después, ingresaron a la “Liga Federal”. La temprana intervención de los portugueses desde Brasil, encabezando una coalición con otros actores contrarios al proyecto político y social de Artigas (españoles y criollos “realistas”, porteños centralistas, élites orientales con derechos de propiedad cuestionados) puso en jaque muy pronto a la naciente confederación. La invasión portuguesa, bajo el mando de Federico Lecor, que había comenzado en 1816, logró conquistar Montevideo en 1817 y vencer a las tropas orientales en 1820. Artigas se retiró al Paraguay y varios de sus oficiales (entre ellos, Juan Antonio Lavalleja y Fernando Otorgués) fueron capturados. En 1821, el Congreso General Extraordinario reunido en Montevideo decidió la incorporación al Reino de Portugal, Brasil y

³⁰ González, Ariosto, 1941. *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata*, Claudio García y Cia, Montevideo. p. 192.

Algarve, con el nombre de “Provincia Cisplatina”. La independencia de Brasil, en 1822, no generó ningún cambio radical en la medida en que Lecor optó por la causa brasilera. En abril de 1825 los adversarios de la dominación brasilera ingresaron desde Buenos Aires bajo el mando de Lavalleja. En agosto, los representantes de los pueblos, proclamaron la independencia respecto a Portugal, Brasil y “cualquier otro del universo”, pero al mismo tiempo, expresaron su preferencia por el ingreso a las Provincias Unidas del Plata. En 1826, la Sala de Representantes de la Provincia Oriental aprobó la Constitución de 1826 de la República Argentina.³¹ En 1827, el Congreso de las Provincias Unidas se autodisolvió. En 1828, mediación de la diplomacia británica de por medio, los orientales declararon la independencia. Rápidamente se instaló la “Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado”. Fue en el seno de esta Asamblea que se redactó la primera Constitución, que rigió entre 1830 y 1917.

La Asamblea sesionó entre noviembre de 1828 y julio de 1830. De inmediato nombró la Comisión Legislativa y Constitucional, presidida por Jaime Zudáñez, con el cometido principal de elaborar un “proyecto de Constitución para el Estado de Montevideo en el más breve lapso posible”³². En mayo de 1829 el anteproyecto fue remitido a la Asamblea. En setiembre del mismo año, fue aprobado por unanimidad. El 30 de julio se celebró la Jura de la Constitución por parte autoridades civiles, militares y religiosas y de los ciudadanos. José Ellauri, al informar a la Asamblea sobre el trabajo de la Comisión, puso de manifiesto algunas de las limitaciones que enfrentaron sus integrantes:

“La Comisión no tiene la vanidad de persuadirse que haya hecho una obra original. [...]. Lo grande, y lo perfecto no era compatible con las escasas luces de los miembros de la comisión, y con las dificultades de todo orden, que les ha sido forzoso superar para concluir un trabajo tan delicado como importante. [...]. Sin la comodidad precisa para el recogimiento, y la meditación, sin libros, y sin una sociedad numerosa de ciudadanos ilustrados, a quienes consultar [...], ¿cómo era posible lisonjearnos con la espera del acierto?”³³.

³¹ Se aprobó por 17 votos a favor y 3 en contra. Dicen Reyes Abadie y Vázquez Romero: “Era, por cierto, contradictorio y paradójico, que la Provincia Oriental, cuna del federalismo, diera su aprobación a la Constitución unitaria” de 1826. Mientras tanto, muchas de las provincias argentinas (Catamarca, Córdoba, La Rioja, Entre Ríos) se pronunciaban en contra. Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero, *Crónica general del Uruguay, tomo III, La emancipación*, Banda Oriental, Montevideo, 1999, p.444.

³² Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero, *Crónica general del Uruguay, tomo IV, El Estado Oriental*, Banda Oriental, Montevideo, 2000, p.14.

³³ *Ibidem*, p.19.

En sus *Estudios Constitucionales*, Francisco Bauzá argumenta que, desde el punto de vista doctrinario, convivieron en la Asamblea dos grandes escuelas, la francesa y la norteamericana, lideradas respectivamente por José Ellauri y Santiago Vázquez. Bauzá las caracterizó del modo siguiente:

“Una de ellas, nutrida en las ideas francesas, miraba de reojo al Poder ejecutivo, temerosa de su injerencia en las operaciones de los otros dos poderes, y deseaba dar a la Legislatura no sólo medios amplios para intervenir en los negocios públicos sino medios coercitivos para nulificar al poder que tenía la acción. Partiendo de esta idea falsa, la escuela que la sustentaba debía caer naturalmente en exclusiones perjudiciales, como era la separación de los militares del cuerpo legislativo, el voto indirecto en la elección de los representantes del pueblo, la prohibición de que el Presidente de la República destituyese los Ministros antes de pasado un año de tenerlos a su servicio, y la no división del Poder legislativo en dos ramas, por cuanto se creía que el Senado podía ser también un cuerpo aristocrático. [...]. En contraposición a esta escuela apasionada de las ideas francesas, [...], se alzaba otra radicalmente opuesta a ella en cuanto a las ideas y los medios prácticos de conseguir tan deseados fines. Venía esa otra escuela nutrida en las ideas yanquis, y había concebido la noción exacta de la libertad dentro de los límites del orden. [...]. Precisada a decidirse por una forma de gobierno, había aceptado sin reserva el gobierno republicano representativo, con la triple división del poder y la constitución del Legislativo en dos ramas. Enemiga de las exclusiones, pedía el voto libre de todos los ciudadanos para constituir los poderes públicos, [...]; y consecuente con esta declaración, rechazaba como perjudicial la idea que excluía a los militares de los cuerpos deliberantes a título de precaución contra los manejos del Poder ejecutivo. Dejaba a este poder toda su independencia necesaria: la libertad de nombrar y destituir sus ministros cuando lo creyera conveniente, y las demás iniciativas que le eran propias como representante de la acción”³⁴.

Por relevantes que fueran las diferencias entre ambas escuelas, como sostiene el propio Bauzá, coincidían en los fines. Ambas querían asentar el poder en la soberanía popular. Para conciliar orden y libertad pretendían un presidente capaz de ejercer su autoridad pero, al mismo tiempo, preveían mecanismos para controlarlo.

Francisco Bauzá argumenta que, conscientes de sus limitaciones, los redactores optaron por incorporar la legislación provincial del período: “Los principales preceptos de la Constitución de

³⁴ Bauzá, Francisco, *Estudios Constitucionales*, Colección de Clásicos Uruguayos, Volumen XI, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo, 1953, p. 243-244.

la República estaban sancionados y se cumplían en el país, mucho antes que los constituyentes los formularan [...] ³⁵. Sin perjuicio de lo anterior, los constituyentes apoyaron su trabajo en un amplio conjunto de fuentes entre las que según Reyes Abadie y Vázquez Romero se destacan la Constitución Política de la República de Chile (1828) y la Constitución Argentina de 1826 (Constitución “Unitaria” o “rivadaviana”). Es fundamentalmente a través de estas (y otras) constituciones de la región, esto es, de un modo más indirecto que directo, que los modelos más influyentes en el constitucionalismo de la época (el de Filadelfia y el de Cádiz) dejaron su huella en la constitución uruguaya de 1830. El propio Ellauri, al presentar el proyecto elaborado por la Comisión a la Asamblea, dejó constancia de su deuda con la constitución rivadaviana: “Sabemos todos los señores que me escuchan, que la Constitución Argentina de 1826 es el verdadero modelo de nuestro código constitucional, que la máxima parte de los artículos son una copia literal de los artículos de la indicada Constitución Argentina” ³⁶.

A diferencia del modelo federal de EEUU, la Constitución de 1830 adoptó como principio fundamental el paradigma, más francés que español, de la “unidad de la soberanía”. La obsesión por la unidad se manifestó de modos distintos. En primer lugar, en la construcción de un Estado unitario. Siguiendo, en última instancia, la fórmula gaditana ³⁷, al Presidente se le concedió la potestad de nombrar al Jefe Político de cada Departamento (artículo 118) ³⁸. En segundo lugar, el Cabildo, una institución prestigiosa en tiempos de la colonia y considerada sistemáticamente por orientales y extranjeros como instancia clave de legitimación en los tiempos de la independencia, fue abandonado ³⁹. Según Zum Felde, abandonar la tradición de los cabildos (“la mejor escuela de gobierno propio”) ⁴⁰ constituye un excelente ejemplo del error

³⁵ Citado en Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero, *Crónica general del Uruguay, tomo IV, El Estado Oriental*, p.19.

³⁶ Zum Felde, Alberto. *Proceso Histórico del Uruguay*, Maximino García, Montevideo, 1919, p. 114.

³⁷ Puede leerse en la Constitución de Cádiz: “Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas”.

³⁸ Dice textualmente la Constitución de 1830: “Artículo 118. Habrá en el pueblo cabeza de cada Departamento un agente del Poder Ejecutivo, con el título de Jefe Político, y al que corresponderá todo lo gubernativo de él; y en los demás pueblos subalternos, Tenientes sujetos a aquél”.

³⁹ El Cabildo de Montevideo nació junto con la ciudad y participó activamente en las principales encrucijadas políticas. Artigas, durante el breve período de su apogeo, le dio una relevancia especial. Prueba de ello es que en 1815, Fernando Otorgués traspasó su autoridad militar y política al Cabildo de Montevideo. Los pronunciamientos del Cabildo siguieron siendo políticamente relevantes durante la fase de derrota del artiguismo. Entregó las llaves de la ciudad a Lecor en 1817, “como autoridad representativa de Montevideo y de toda la Provincia”. En 1823 declaró “nulo, arbitrario y criminal el acto de incorporación a la Monarquía portuguesa. En 1824, juró cumplir la Constitución de Brasil. Martins, Daniel Hugo, “Antecedentes históricos de la República Oriental del Uruguay”, *Revista de Derecho Público* Número 48, 2015, pp.93-100.

⁴⁰ Zum Felde, Alberto, *Proceso Histórico del Uruguay*, p. 120.

básico de enfoque de los constituyentes que “hicieron tabla rasa de toda realidad”.⁴¹ En tercer lugar, acompañando en este caso una tendencia universal, en el afán de evitar el “espíritu de partido”, se buscó evitar la formación de bandos, facciones, “partidos”, que dividiendo el poder, socavarán el orden y la estabilidad. En tercer lugar, y con la misma finalidad, los militares fueron excluidos del Poder Legislativo⁴².

Esta restricción, como se verá más adelante, tendrá consecuencias importantes en la vida política del Uruguay independiente. A los redactores de la constitución no se les escapaba que era un tema delicado. Durante el debate en el plenario, Miguel Barreiro llegó a decir que “un Senado compuesto de militares y empleados dependientes del poder” sería “un verdadero opresor de las libertades”. Santiago Vázquez, en cambio, afirmó que “cuanto mayor sea el producto que les resulte” de la “espada” más en condiciones estarán “de presentarse en el recinto del Senado” haciendo un “justo tributo de ella”, contribuyendo a “formar barreras inexpugnables contra los abusos de poder”⁴³. Unos y otros comprendían perfectamente que, como consecuencia de las guerras de independencia, los hombres de armas se habían convertido en un factor de poder insoslayable.

Aunque los jefes militares no podían integrar el Poder Legislativo sí eran elegibles para encabezar el Poder Ejecutivo ejerciendo la presidencia. Esto es consistente con la jerarquía atribuida por los constituyentes al cargo presidencial. Según el informe de Ellauri, “el Proyecto presenta al Poder Ejecutivo tan fuerte cuanto basta para hacer observar las leyes; conservar el orden y la tranquilidad pública en el interior preservando al Estado de ataques exteriores; pero al mismo tiempo con todas las restricciones precisas para garantizar a los ciudadanos de que no abusará del Poder, que se le confía”⁴⁴. En verdad, las atribuciones del presidente estaban lejos de ser menores⁴⁵. La Comisión distinguió tres tipos de poderes: (i) político-administrativo, (ii)

⁴¹ *Ibídem*, p. 119.

⁴² Los caudillos militares, como recuerda Alfredo Castellanos, no quedaron conformes con esta solución: “luego que el proyecto había sido sancionado, los Jefes militares elevaron una ‘Representación’ solicitando que fuera suprimido el artículo que los excluía del Poder Legislativo, documento que lucía en primer término las firmas de Rivera, Lavalleja y Eugenio Garzón”. Castellanos, Alfredo, *La cisplatina, la independencia y la república caudillesca, Historia uruguaya, Tomo 3*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2007, p. 88.

⁴³ Citado en Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero, *Crónica general del Uruguay, tomo IV, El Estado Oriental*, p.33.

⁴⁴ Citado en Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero, *Crónica general del Uruguay, tomo IV, El Estado Oriental*, p.26.

⁴⁵ Bardazano sintetizó las atribuciones del Presidente en los términos siguientes: “El Poder Ejecutivo es unipersonal (artículo 72). El Presidente es elegido por la Asamblea General. El mandato dura cuatro años, sin posibilidad de reelección. El Presidente es el jefe superior de la Administración general de la República (art. 79) y jefe superior de las fuerzas de mar y tierra (artículo 80). Se prevé el instituto del veto (artículo 81), que puede ser levantado por dos tercios de votos de la Asamblea General. El Presidente tiene iniciativa legislativa; le compete nombrar y destituir a

militar y (iii) colegislador⁴⁶. En primer lugar, el presidente debería “recaudar las rentas” y “conservar el orden y la tranquilidad en el interior, y la seguridad en lo exterior”. El presidente debería designar los funcionarios públicos y a los Jefes Políticos de los departamentos. En segundo lugar, se le atribuía el mando superior de las “fuerzas de mar y tierra”. En tercer lugar, se le permitía participar activamente en el proceso legislativo iniciando la legislación y vetándola. En este último aspecto pesó más la herencia gaditana: “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”, reza el artículo 15 de la Constitución de Cádiz.

Uno de los aspectos más polémicos de la Constitución fue la restricción de la ciudadanía. Siguiendo el modelo de la Constitución de la República Argentina, los constituyentes optaron por suspender la ciudadanía por un conjunto amplio de causales. Entre ellas: “Por la condición de sirviente a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal, de que pueda resultar pena corporal o infamante”. Según Ana Frega, la Constitución de 1830 fue “censitaria y propietarista”⁴⁷. No sólo se restringía la condición de elector sino la de elegible. Para ocupar los principales cargos políticos (presidencia, escaños en el parlamento, responsabilidades en el Poder Judicial, jefaturas políticas de los departamentos y comandancia de milicias) se exigía disponer de un determinado capital.

3. Mayorías sin hegemonías, exclusiones y revoluciones

La Constitución fue jurada el 18 de julio. Un mes antes, el país estaba al borde la guerra civil. Entre los dos principales caudillos de la época, Juan Antonio Lavalleja (vinculado a Buenos Aires) y Fructuoso Rivera (vinculado a Brasil) existía una aguda lucha por el predominio político y militar. Lavalleja, apoyándose en el prestigio ganado por haber encabezado la “Cruzada Libertadora” en 1825, había sido designado Gobernador provisorio. Rivera, que ya había logrado construir una significativa base de apoyo popular en la campaña (gracias al cargo de

los ministros de su despacho ; proveer los empleos civiles y militares; destituir los empleados por ineptitud, omisión, o delito (en los dos primeros casos con acuerdo del Senado y en el último pasando el expediente a los Tribunales de Justicia); iniciar con conocimiento del Senado, y concluir Tratados de paz, amistad, alianza y comercio, necesitando para ratificarlos la aprobación de la Asamblea General; celebrar en la misma forma concordatos con la Silla Apostólica; declarar la guerra previa resolución de la Asamblea General; dar retiros, conceder licencias, y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares; tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta a la Asamblea General, de lo ejecutado y sus motivos, estando a su resolución (artículo 81)”. Bardazano, Gianella, “El constitucionalismo en Uruguay”, en Roberto Gargarella y Conrado Hübner (org), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Oxford University Press, 2018 (en imprenta), inédito, gentileza de la autora.

⁴⁶ Bauzá, Francisco, *Estudios Constitucionales*, p. 280.

⁴⁷ Frega, Ana, 2015, “Capítulo I. La vida política”, p. 68.

Comandante General que, durante su actuación como Gobernador, le había concedido Roundeau), se levantó en armas con el apoyo, otra vez, de Roundeau. La intervención de “amigables componedores”, según la expresión de Alfredo Castellanos, evitó la lucha armada. Los dos caudillos llegaron a un acuerdo (“pacto de los compadres”). *Este episodio es clave. Fue el primero de los pactos entre caudillos que signaron el siglo XIX de la república naciente.*

De acuerdo a la Constitución, correspondía a la Asamblea General elegir al Presidente. El 24 de octubre resultó electo, por amplia mayoría (27 en 36), Fructuoso Rivera. Los lavallejistas derrotados en las elecciones (y excluidos por Rivera de los cargos ministeriales) enfrentaron al gobierno, primero desde la prensa, pero desde 1832, mediante rebeliones armadas. De todos modos, el primer presidente uruguayo logró terminar su mandato. La Asamblea General votó como segundo presidente a Manuel Oribe, que había participado en las luchas por la independencia bajo el mando de Lavalleja, pero apoyado a Rivera cuando su mandato fue desafiado por los lavallejistas. Más militar que caudillo, el nuevo presidente encarnaba la vieja tradición hispánica de respeto a la autoridad, a las normas y al orden establecido. Rivera, por su parte, regresó a su cargo de Comandante General de la Campaña.

Así como los lavallejistas habían enfrentado el gobierno de Rivera, los riveristas enfrentaron el de Oribe. El presidente, buscando afirmar su autoridad, suprimió el cargo de Rivera. El caudillo, sintiéndose agraviado, en julio de 1836, se levantó en armas. En septiembre, en la batalla de Carpintería, se enfrentaron quienes defendían el gobierno de Oribe (entre los que se contaba Lavalleja) y los que preferían el liderazgo de Rivera. Los oribistas, “Defensores de las Leyes”, vencieron a los “constitucionales” riveristas. En 1837 Rivera volvió a la carga. Esta vez la balanza se inclinó hacia su lado, gracias al apoyo de la división naval francesa. Un año después, Rivera logró forzar la renuncia de Oribe que partió para Buenos Aires. Rivera entró en Montevideo. Sin embargo, apenas un año después, la guerra se reinició. Esta vez duraría más de una década (1839-1851).

Guerra, pactos, “fusión”

La primera década de vida republicana dejó en evidencia la existencia de una brecha muy importante entre instituciones formales y dinámica política. Las instituciones formales no eran irrelevantes. De hecho, era precisamente por este cargo que se enfrentaban Rivera y Oribe. El cargo presidencial, en primer lugar, por sus “facultades muy amplias”, al decir de Castellanos y Pérez Antón⁴⁸. Una de ellas, llamada a tener consecuencias mayores en la dinámica política

⁴⁸ Castellanos, Alfredo y Romeo Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguayana (1830-1918)*, Serie Investigaciones, N°14, CLAEH, Montevideo, 1981, p.6.

ulterior, era la de designar a los Jefes Políticos de los nueve departamentos en los que se dividía el país: la tendencia a la centralización, como en otras repúblicas de la región, predominó sobre las autonomías locales⁴⁹. Además, lo era simbólicamente, en la medida en que se lo interpretaba desde un sistema de creencias heredado de la tradición colonial según el cual la principal responsabilidad en el ejercicio del gobierno recaía en el ejecutivo (en los reyes, virreyes, gobernadores,... presidentes).

Pero el fenómeno caudillista, cuya influencia el constituyente había querido evitar, tenía raíces sociales muy profundas, especialmente en la campaña⁵⁰. El caudillismo ha merecido excelentes análisis, desde Manuel Herrera y Obes⁵¹, en plena Guerra Grande, en su recordada polémica con Bernardo Berro a propósito del destierro de Rivera, hasta el estudio, de cuño weberiano, de Carlos Real de Azúa en *Legitimidad, apoyo y poder político*, publicado en 1969. Otro de los textos clásicos lo debemos a Alberto Zum Felde que, analizando al *gaucho*, lo presentó en los términos siguientes:

“El caudillo es un gaucho como los demás, por sus sentimientos y hábitos, pero más inteligente, más enterado, más enérgico, más emprendedor; [...]. El gauchaje deposita en él su confianza política; es una delegación de soberanía pero hecha de un modo tácito; sabe que donde está el caudillo está su casa. Si él se levanta le siguen; muchos no saben bien por qué pelean pero están con su caudillo, [...]. Cada pago tiene su caudillejo, cada región o conjunto de pagos su comandante al que responden los caudillejos; el país o conjunto de regiones su caudillo nacional, al que responden los otros caudillos menores. Este caudillo nacional es el verdadero jefe del país, en él residen la autoridad y la fuerza”.

No había, no hubo nunca, un único caudillo nacional. Al conflicto entre el titular de la presidencia (que solía no ser un caudillo) y los caudillos, hay que agregar la pugna permanente entre los caudillos de los distintos partidos. Ningún caudillo era suficientemente poderoso

⁴⁹ Autores como Paul Drake y Howard Wiarda han desarrollado muy bien este argumento. Ver: Drake, Paul. 2009. *Between Tyranny and Anarchy: A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford University Press, Stanford y Wiarda, Howard. 2001. *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*, Yale University Press, New Haven & London.

⁵⁰ En 1830 se calculaba la población de Uruguay en unas 74.000 personas, de las cuales solamente 14.000 habitaban en Montevideo. Ver: Castellanos, Alfredo, *La cisplatina, la independencia y la república caudillesca*, p.97.

⁵¹ Manuel Herrera y Obes justificó el destierro de Rivera, el principal caudillo colorado, por parte del Gobierno de la Defensa, encabezado por “doctores” también colorados: “Id y preguntad desde Canelones a Tacuarembó quién es el mejor jinete de la República, quién es el mejor baqueano, quién es el de más sangre fría en la pelea, quién es el mejor amigo de los paisanos, quién el más generoso de todos, quién, en fin, el mejor patriota, a su modo de entender la patria, y os responderán todos: el general Rivera”. Manuel Herrera y Obes y Bernardo P. Berro, *El caudillismo y la revolución americana*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo, 1966.

como para derrotar definitivamente a sus rivales. A la corta o a la larga, los caudillos terminaban por pactar. Ni siquiera el control del aparato del Estado, durante todo el siglo XIX, fue suficiente para alcanzar una ventaja decisiva. La debilidad de las estructuras del Estado, en general, y del ejército, en particular, heredada de la colonia, impidió que la autoridad legal pudiera ejercer un control efectivo del territorio y monopolizar la violencia política legítima, requisito imprescindible, como argumentara Max Weber, para la conformación de un Estado propiamente dicho.

Durante la década del cincuenta, después de la Guerra Grande, los caudillos volvieron a recorrer el camino de los acuerdos que se habían insinuado en 1830 con el “pacto de los compadres”. En 1853 se instaló un Triunvirato compuesto por los viejos “compadres”, Rivera y Lavalleja, y por Venancio Flores, una figura ascendente, llamado a tener un gran protagonismo en la década siguiente. Es imposible separar analíticamente este nuevo pacto del clima de opinión que se había instalado al final del extenso conflicto y que dio sustento a la llamada “política de fusión”. Los “doctores” de la ciudad promovieron intensamente la superación de las “divisas”, los proto-partidos Colorado y Blanco que se habían conformado en torno a Rivera, el primero, y en torno a Oribe y Lavalleja, el segundo. Los partidarios de la “fusión” pensaban que la única forma de superar la inestabilidad política era suprimiendo las viejas divisas. Es en este clima que, en 1856, Flores y Oribe (Rivera y Lavalleja habían fallecido en 1853 y 1854 respectivamente) suscriben el “Pacto de la Unión”, un acuerdo de carácter “fusionista” para impulsar a la presidencia a Gabriel Pereira.

Pereira, decidido a llevar el programa fusionista hasta las últimas consecuencias, prohibió por decreto los actos públicos de quienes levantaran “la bandera de cualquier de los antiguos partidos”, y desterró a las principales figuras del Partido Conservador, un grupo político que se identificaba con la tradición de la Defensa y se mostraba particularmente activo. La prohibición (principio de acción y reacción) derivó automáticamente en un intento revolucionario que tuvo un final trágico: los conjurados fueron ejecutados (“Hecatombe de Quinteros”). Los “conservadores” responsabilizaron al Partido Blanco y volvieron a alzarse en armas nuevamente sin éxito. En 1859, en un ambiente muy convulsionado, fue electo como presidente Bernardo Prudencio Berro, otro “fusionista”. Según Berro, los partidos estaban separados por hechos (e intereses personales) y no por ideas (“no están divididos por principios”, “todos pertenecen a la misma escuela”). Blancos y colorados debían disolverse, “ya sea por el mal que directamente hacen, ya sobre todo por el estorbo que ponen a que se formen otros partidos de mejor calidad [...]”⁵².

⁵² Castellanos y Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830 – 1918)*, p. 22 y 23.

Guerra y coparticipación

Berro estaba convencido que los “viejos partidos” estaban animados por “odios y rencores” y que solamente tenían “banderas de sangre y de exterminio”. No vaciló, desde el cargo presidencial, en calificar de “delito” las actividades proselitistas que el Partido Colorado convocaba desde la prensa: “El Presidente de la República, respetando todas las libertades que ella garante, no encuentra entre éstas la libertad de delinquir, la libertad de envolver de nuevo al país en la ruina y en la sangre. El Presidente de la República tiene la firme resolución de no permitir que se enarboleden de nuevo con ningún motivo ni pretexto las viejas banderas de partidos personales que nada representan ni pueden representar en principio, y considera cualquier tentativa de ese género como una excitación a la anarquía y a la guerra civil”⁵³.

Pese a que la Guerra Grande las había dejado malheridas, las “divisas” sobrevivieron. El Partido Blanco se fue reanimando en campaña, en torno a la actividad de caudillos locales. El Partido Colorado se movilizó en torno a Venancio Flores, que se había sumado al ejército “unitario” enfrentando a Urquiza. A su vez, los mitristas apoyaron a Flores cuando éste decidió volver a Uruguay para combatir al gobierno de Berro (1863). En 1865, después de dos años de lucha revolucionaria, gracias al apoyo de los unitarios en Argentina, de soldados del Imperio de Brasil y de cañoneras francesas, Flores derrotó a Berro. En el sitio de Paysandú, los colorados se tomaron la revancha de la “Hecatombe de Quinteros”. Los agravios entre los bandos, apenas diez años después del Pacto de la Unión y de la ilusión fusionista, se multiplicaron. La radicalización llegó a extremos extraordinarios. El 19 de febrero de 1868 fueron asesinados Berro y Flores.

La victoria de Lorenzo Batlle consolidó la tendencia hegemónica del Partido Colorado (“Gobernaré con mi partido y para mi partido”). Pero, una vez más, la exclusión derivó en revolución: en marzo de 1870, con Timoteo Aparicio como líder, se inició la “Revolución de las Lanzas”. Según Castellanos y Pérez fue “la que reunió al mayor número de fuerzas combatientes después de la Guerra Grande” y la más sangrienta de las guerras civiles ocurridas hasta entonces”⁵⁴.

Sumario: cuando la inestabilidad deriva de la exclusión

La Jura de la Constitución pudo hacerse gracias a un pacto de último momento entre los dos caudillos más influyentes de la época, Rivera y Lavalleja. El gobierno de Rivera tuvo el apoyo de Oribe pero enfrentó rebeliones de Lavalleja (cuya influencia no fue considerada por Rivera en el

⁵³ *Ibidem*, p. 25.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 31-32.

momento de organizar el gobierno). Oribe, el segundo presidente, tuvo paz mientras permitió que Rivera controlara la campaña desde la Comandancia General de la Campaña. Cuando suprimió este cargo Rivera se levantó en armas. Rivera logró ser electo nuevamente presidente, pero Oribe, buscando recuperar la investidura a la que se había visto obligado renunciar por la fuerza en 1838, invadió Uruguay. Se inició así la Guerra Grande. A la salida de este conflicto predominó, en “doctores” y “caudillos” la búsqueda de acuerdos. Los “doctores” promovieron la “política de fusión”. Los caudillos optaron primero por pactar (cuando integraron el Triunvirato, un gobierno provisorio) y luego, curiosa y fugazmente, por la “fusión” (Oribe y Flores apoyaron al fusionista Gabriel Pereira que resultó electo presidente). El ataque los fusionistas a los partidos no generó estabilidad (ya estaban fuertemente arraigados). Los conservadores (colorados) encabezaron la resistencia a la “política de fusión” y fueron agraviados en la Hecatombe de Quinteros. Lograron, finalmente, su objetivo: liderados por Venancio Flores forzaron a Berro a renunciar, y se tomaron la revancha en el sitio de Paysandú. La elección de Lorenzo Batlle profundizó el giro partidista del gobierno. La exclusión de los blancos derivó en un nuevo alzamiento: la “Revolución de las Lanzas”.

La evidencia es contundente y persuasiva: cada vez que algún actor de relieve, colorado, blanco o “fusionista”, caudillo o “doctor”, intentó excluir a otros igualmente relevantes, obtuvo como respuesta, más o menos inmediatamente, un desafío armado significativo. La inestabilidad política y la guerra, su máxima expresión, derivaron de amenazas, agravios o, directamente, de intentos de exclusión. Desde luego, si el agravio hubiera terminado en aniquilación del enemigo, la exclusión podría haberse consolidado. Al menos en el corto plazo, la aniquilación del adversario permite la estabilidad. Pero ni Rivera exterminó a Lavalleja y Oribe, ni Lavalleja y Oribe pudieron con Rivera. Tampoco los elementos doctorales pudieron erradicar a los caudillos ni los caudillos lograron deshacerse definitivamente de los doctores.⁵⁵ La exclusión generó inestabilidad porque hubo equilibrio de fuerzas. Los excluidos de hoy siempre tuvieron una expectativa razonable de conquistar el poder mañana. El gobierno, durante todo este lapso, careció de poder político y militar para imponer su voluntad. La debilidad del Estado, heredada de la colonia, facilitó que los sucesivos intentos de exclusión (y, eventualmente, de aniquilación de los rivales) pudieran prosperar.

⁵⁵ Ver: Garcé, Adolfo. “Tres fases en la relación entre intelectuales y poder político en Uruguay”, en De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé (coords.): *Técnicos y Política*, Trilce, Montevideo.

4. Coparticipación política y construcción de estatalidad

La exclusión es vivida como afrenta. La afrenta deriva en guerras. Las guerras, a su vez, generan, tarde o temprano, el incremento de la demanda de acuerdos políticos y de superación de las rivalidades. Como ha argumentado López-Alves, la frecuencia de las guerras es menos importante, a la hora de explicar el nacimiento de la democracia en Uruguay, que su gravedad en términos de consecuencias humanas y materiales⁵⁶. La historia volvió a repetirse. Así como la Guerra Grande derivó en acuerdos entre caudillos, la “Revolución de las Lanzas” terminó con un pacto político que constituiría, a la postre, un punto de inflexión decisivo en la vida republicana de Uruguay: la “Paz de Abril” (1872).

Una de las cláusulas (necesariamente *no* escrita, en la medida en que contradecía la letra de la Constitución de 1830) del acuerdo que puso fin a la guerra civil establecía que, desde entonces, cuatro de las nueve Jefaturas Políticas serían designadas por el Partido Blanco: San José, Florida, Canelones y Cerro Largo. Esta decisión no solamente consolidaba el poder político de los blancos en una parte importante del territorio. Además, le permitía al Partido Nacional asegurarse una presencia relevante en el parlamento porque los Jefes Políticos, de hecho, controlaban el proceso electoral en sus respectivos departamentos. En palabras de Pivel Devoto: “El gobierno del departamento garantizaba al partido que lo ejercía, elecciones libres en esa región y por lo tanto el triunfo en los comicios, lo cual significaba la posesión total de las bancas en virtud del sistema electoral de mayoría, entonces vigente”⁵⁷. En la práctica, los Jefes Departamentales solamente aseguraban elecciones libres si estaban seguros de poder ganarlas. Si creían que podían perder, dado que el voto no era secreto, ejercían toda la presión que consideraban necesaria sobre los electores para obtener el resultado electoral deseado. En otras palabras: el fraude electoral era la regla. En términos de Zum Felde:

“Una de las causas principales de las revoluciones que han de sangrar y arruinar el país durante décadas, está en el gobierno elector. Y el gobierno elector no está tanto en la mala fe de los gobernantes como en el mal mecanismo gubernativo de la Constitución. Las revoluciones se explican y justifican por como el único medio que tendrán los partidos para conquistar el poder”⁵⁸.

Por medio de los Jefes Políticos el partido de gobierno podía conservar su mayoría. La trama piramidal de caudillos, tan bien narrada por Zum Felde, controlando el proceso electoral en el territorio nacional, ejercía una vigilancia política más efectiva que el aparato del Estado. La

⁵⁶ López-Alves, Fernando, *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, p. 113.

⁵⁷ Citado por Castellano y Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830 – 1918)*, p. 35.

⁵⁸ Zum Felde, Alberto, *Proceso Histórico del Uruguay*, p. 131.

hegemonía se construía (en verdad, se intentaba construir) más por la vía electoral que por la vía coactiva.

Pero la Guerra Grande, como se dijo, no solamente propició pactos caudillistas. También dio un fuerte impulso a la “política de fusión”, especialmente entre los “doctores” vinculados a los dos bancos que venían animando la lucha por el poder: colorados y blancos. Veinte años después, y pese al fracaso de las experiencias fusionistas anteriores, resurgió la demanda de superar la política “personalista” tradicional para pasar a una política asentada en “principios”. Esta demanda se expresó en los dos partidos (en ambos se consolidó una corriente “principista”) y en la formación de una nueva organización, el Partido Radical. En su “Manifiesto” fundacional puede leerse: “Bajadas por mutua impotencia las armas homicidas y sometidas a la decisión del pueblo soberano las cuestiones de predominio, las pacíficas y saludables agitaciones de la democracia van a suceder al tumulto y al estrago de los combates. El sufragio desatará el nudo que no ha podido ser roto por la espada [...]”⁵⁹.

Los “principistas” que no dieron el salto hacia el Partido Radical y optaron por permanecer en los “viejos” bandos, se coaligaron y formularon listas mixtas. De este modo, “lograron llevar un calificado y numeroso grupo de Representantes a la 11ª Legislatura [...]”. No lograron, sin embargo, imponer su candidato a la presidencia. Resultó electo José Ellauri. Sin vocación para el cargo, acuciado por problemas financieros, sin lograr entenderse con los “principistas” en el Parlamento, Ellauri no pudo terminar su mandato. Un motín militar nombró como Gobernador Provisorio a Pedro Varela. Su primer acto de gobierno fue desterrar a los más connotados “principistas” a La Habana. Otra vez, la exclusión generó un conato revolucionario: los “principistas” lanzaron desde Buenos Aires la revolución “Tricolor” que fue rápidamente derrotada.

El “principismo”, por tanto, fue derrotado todavía más rápidamente que el “fusionismo” dos décadas atrás. Pero, como aquél, dejó una huella. Uno de sus legados más importantes fue el de haber instalado la discusión sobre la necesidad de modificar el sistema electoral para evitar el fraude y la consolidación de hegemonías. En 1872, en los programas de las organizaciones “principistas” ya aparecía la demanda de la representación proporcional. En el programa del Club Nacional (fracción “principista” del Partido Nacional) se decía que “entre sus aspiraciones principales propende la reforma de la ley de elecciones con arreglo al sistema que mejor consulte la representación de las minorías”⁶⁰. La discusión sobre cómo cambiar el sistema electoral de mayoría para incluir a las minorías fue también impulsada desde la Cátedra de

⁵⁹ Citado por Castellano y Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830 – 1918)*, p. 38.

⁶⁰ Citado por Castellano y Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830 – 1918)*, p. 39.

Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho por Justino Jiménez de Aréchaga, sucesor de Carlos María Ramírez y, también él, firme partidario de la representación proporcional, como quedara claramente de manifiesto en *La libertad política*.

El “principismo” dejó paso al “militarismo”. Pedro Varela, reemplazante de Ellauri, debió renunciar como consecuencia de la revolución encabezada por el Coronel Lorenzo Latorre. Los mandatos de Latorre y de sus sucesores (especialmente los de los también militares, Máximo Santos y Máximo Tajes), contribuyeron sensiblemente a incrementar el papel del Estado tanto en lo relacionado con su función coactiva (se consolidó el Ejército en tanto burocracia especializada) como en lo vinculado al gobierno de la economía. Los presidentes de este período, por cierto, intentaron construir su propia hegemonía. Recurrieron para ello a la coacción (apaleamientos “ejemplarizantes” y presiones sobre la prensa) y al fraude electoral. Como siempre, el intento hegemónico fue resistido. Santos enfrentó cuatro revoluciones (la primera en 1882, la última, en 1886). Aunque venció en el campo de batalla, terminó renunciando a su cargo, luego de sufrir un atentado que lo hirió gravemente. Otra vez, las revoluciones forzaron negociaciones. Santos convocó a los “constitucionalistas” (uno de los partidos de oposición) al “Gabinete de Conciliación”. Con el gobierno “militarista” de Tajes, que sucedió a Santos, el poder militar declinó y fue cediendo nuevamente paso a los partidos.

Ni el paulatino declinio del “militarismo” ni el soplo pluralista del “Gabinete de Conciliación” impidieron que las tentaciones hegemónicas menguaran: “la propuesta de los nacionalistas de anular los Registros Cívicos fue categóricamente rechazada”⁶¹ por los colorados que querían beneficiarse de la manipulación de los padrones realizada durante el militarismo. Esta decisión provocó que “constitucionalistas” y “nacionalistas” optaran por abstenerse en las elecciones legislativas de 1887. Julio Herrera y Obes, colorado, fue electo Presidente en 1890. El nuevo presidente logró la aprobación de una nueva ley de Registro Cívico Permanente, que aseguraba el control político del proceso electoral por parte del Poder Ejecutivo. En las elecciones de 1893, el oficialismo consiguió la mayoría absoluta.

Durante las primeras tres décadas de vida independiente la política uruguaya había girado en torno a las luchas y acuerdos entre caudillos. Desde Latorre a Tajes, el papel del Estado y el poder político de los militares creció. Con la presidencia de Herrera y Obes la concentración del poder dio un paso más: el Presidente logró, finalmente, construir su hegemonía prescindiendo de los caudillos y de los militares. Pero el avance hacia la hegemonía de los colorados fue resistido otra vez por los blancos. En 1897, liderados por Aparicio Saravia, se lanzaron a la revolución. En 1897 es asesinado Juan Idiarte Borda, que había sucedido a Herrera y Obes en la

⁶¹ *Ibíd.*, p. 74.

presidencia. El nuevo presidente, Juan Lindolfo Cuestas, se comprometió a otorgar seis Jefaturas Políticas a los blancos (dos más que las estipuladas en la “Paz de Abril”) y a reformar las normas electorales de modo de facilitar la representación de las minorías (“Pacto de la Cruz”). Cumplió ambas promesas. Especialmente relevante fue la reforma electoral. Se anuló el registro cívico anterior y se establecieron garantías para el sufragio, pero la nueva ley de elecciones nunca fue aplicada. De todos modos, no consagraba la representación proporcional sino el llamado “voto limitado” o de “lista incompleta”⁶².

Dentro del Partido Colorado las concesiones realizadas a los blancos levantaron resistencias. Rápidamente, José Batlle y Ordóñez, se convirtió en el más claro defensor de la centralización del poder y, por tanto, en el más notorio impugnador de la política de coparticipación. Desde su punto de vista era necesario reunificar el país. Era necesaria, según él, la “reconquista de los departamentos” para evitar que se siguiera dividiendo la república “casi entre dos países distintos, uno blanco y otro colorado”.⁶³ Para él, como para su padre, el ex presidente Lorenzo Batlle, y como para su gran rival, el también ex presidente Julio Herrera y Obes, solamente tenía sentido el “gobierno de partido”.

Cuando, en 1903, logró ser electo presidente no vaciló en llevar a cabo este programa. En cuanto asumió la presidencia, incumpliendo el pacto de 1897, designó a los Jefes Políticos de los departamentos que correspondían a los blancos sin consultar a las autoridades del Partido Nacional, y premiando al grupo nacionalista de Eduardo Acevedo Díaz que, desobedeciendo el mandato del partido, había apoyado su candidatura presidencial. De inmediato, Aparicio Saravia realizó una “protesta armada”. Luego de algunas negociaciones que permitieron una tregua, el conflicto estalló con toda virulencia. Batlle y Ordóñez no estaba dispuesto a permitir que convivieran dos autoridades, la suya, como presidente, y la de Aparicio Saravia, jefe militar de los nacionalistas. La guerra duró menos de un año pero fue muy intensa. Según Reyes Abadie y Vázquez Romero, “movilizó miles de hombres más que la de 1897, fue más larga y afectó un área mucho más extensa del territorio nacional”.⁶⁴ La muerte del caudillo blanco en la batalla de Masoller le dio una ventaja decisiva al gobierno. Finalmente, se pactó la “Paz de

⁶² En este sistema los electores tienen más de un voto, pero menos que el número de escaños a ocupar; por tanto favorece la representación de las minorías.

⁶³ Citado por Castellanos, Alfredo y Romeo Pérez, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830 – 1918)*, Tomo II, Serie Investigaciones, N° 15, p. 168.

⁶⁴ Reyes Abadie y Vázquez Romero, *Crónica General del Uruguay, Tomo 6, El siglo XX*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, p. 211.

Aceguá”. El gobierno colorado, finalmente, logró el control de todo el territorio. Pero debió comprometerse a tramitar una Reforma Constitucional⁶⁵.

Batlle y Ordóñez venció en 1904. No obstante, durante el largo proceso de reforma de la Constitución terminó perdiendo por la vía electoral la supremacía política que había obtenido mediante la guerra⁶⁶. El camino de la reforma fue muy intrincado. Buscando asegurar el orden y conjurar el riesgo de la inestabilidad, los constituyentes de 1830 habían previsto un sistema de reforma muy complejo que requería el pronunciamiento favorable de tres legislaciones sucesivas, una de ellas por mayoría especial de 2/3⁶⁷. Los legisladores optaron por simplificar el procedimiento de reforma. En agosto de 1912 se aprobó una ley modificando los artículos de la Constitución del 1830 referidos al procedimiento de reforma, estableciendo la necesidad de convocar a una Convención Nacional Constituyente “elegida popularmente”, cuyos acuerdos deberían ser sometidos en bloque a la aprobación de la ciudadanía. Otra norma, aprobada en setiembre de 1915, convocó a la elección de convencionales para el 30 de julio de 1916. Además de la inscripción obligatoria y del voto secreto, estableció un principio de mayoría atenuado: a la lista más votada de cada departamento le corresponderían el 60% de las bancas departamentales; el 40% restante se dividiría entre los demás partidos por representación proporcional⁶⁸.

Esta norma representó una transacción entre las partes en pugna. Los blancos obtuvieron dos de sus viejos reclamos: inscripción obligatoria en el registro cívico y voto secreto. No lograron que se contemplara otra demanda, la de la representación proporcional: aunque estaba dispuesto a aceptar esa norma para las elecciones legislativas, Batlle y Ordóñez se oponía firmemente a utilizar la regla de la representación proporcional para integrar la

⁶⁵ El texto de la “La Paz de Aceguá” se componía de nueve artículos. El artículo 8° decía textualmente: “El gobierno incluirá entre los asuntos de las sesiones extraordinarias, la reforma de la Constitución, quedando el Poder Legislativo en completa libertad para decretarla o no, y a sancionar en el primer caso, las reformas que juzgue convenientes”.

⁶⁶ Existe una extensa bibliografía sobre este momento tan importante de la política uruguaya. Uno de los textos más útiles es: Vanger, Milton, *José Batlle y Ordóñez, 1915-1917. “Humanizando el capitalismo”*. Uruguay y el colegiado, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2009. Un panorama más general sobre la época, que presta especial atención a la dimensión republicana del batllismo, es ofrecido en: Caetano, Gerardo, *La República Batllista*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2011.

⁶⁷ Para modificar la “forma constitucional” de la república, las constituyentes previeron otro mecanismo de reforma, de carácter excepcional: la convocatoria de una “grande Asamblea General compuesta por el doble de Senadores y Representantes” (artículo 159).

⁶⁸ Vanger, Milton, *José Batlle y Ordóñez, “Humanizando el capitalismo”*. Uruguay y el Colegiado, Montevideo, EBO, p. 30.

Convención Constituyente⁶⁹. La representación proporcional como regla electoral de la Convención Constituyente había sido defendida tres años antes en el parlamento incluso por legisladores de su propio partido como el reconocido ensayista José Enrique Rodó⁷⁰. Pero el proceso reformista no tuvo solamente complicaciones derivadas de la disputa en torno a las reglas electorales. Además, se vio sometido a una tensión política extraordinaria cuando Batlle y Ordóñez presentó una propuesta de reforma constitucional que, inspirándose en el modelo suizo, establecía un Poder Ejecutivo colegiado. Esta propuesta generó fuerte resistencia dentro y fuera del Partido Colorado dado que muchos consideraban que la propuesta colegialista era una estrategia de Batlle para conservar su influencia en el poder⁷¹.

Las elecciones de julio de 1916 (de hecho, las primeras elecciones libres realizadas en Uruguay), arrojaron un resultado inesperado: las listas batllistas fueron derrotadas. Se generó, de esta forma, un equilibrio político muy especial: el batllismo controlaba el Poder Ejecutivo, pero sus adversarios (sumando convencionales blancos y colorados anti-colegialistas) la Convención Nacional Constituyente. En este escenario ambas partes optaron por cooperar⁷². “Las reformas introducidas a la Constitución –dijo Martín C. Martínez, uno de los protagonistas

⁶⁹ Escribió Vanger: “Años más tarde, Batlle explicó su oposición a la representación proporcional para la Convención Constituyente: ‘Temí la intervención de los pequeños grupos, a veces sin ideales definidos, movidos por intereses personales, en una asamblea cuyo poder iba a ser absoluto’. Cuando finalmente la Cámara votó el sobre la representación proporcional sólo 19 diputados estuvieron a favor y 54 en contra”. Vanger, Milton, *El país modelo, José Batlle y Ordóñez, 1907-1915*, Arca-EBO, 1980, p.190.

⁷⁰ Dijo Rodó en la Cámara de Representantes, en 1911: “Si queremos tener Constitución estable, si queremos evitar el peligro de que a cada cambio de situación, a cada vuelta de los vientos políticos muera una Constitución y nazca otra, para morir al día siguiente; si nos inspira pavor esa perspectiva que nos rebajaría a la inestabilidad rayana en la disolución, de que han dado triste ejemplo otros pueblos en esta misma América, hagamos de la reforma constitucional un acto que por las condiciones en que realice lleve en sí la promesa de una resistencia duradera a la veleididad de las pasiones y a la rotación de los círculos”. Para él la representación proporcional era clave para asegurar la inclusión de todas las corrientes de opinión. Desde luego, de colorados y blancos, las “dos grandes colectividades en las que se divide tradicionalmente la opinión”. Pero, además, debía dar cabida a las corrientes minoritarias. Menciona explícitamente tres corrientes adicionales. En primer lugar, la socialista: “esa suma de opinión obrera que, orientada en el sentido de sus reivindicaciones sociales y económicas, forma un partido naciente”. En segundo lugar, “ese núcleo de opinión católica, que ha empezado a tomar ya forma orgánica y militante, y que representa una tradición [...] poderosa, con vinculaciones profundas en las más arraigada sociedad del país”. En tercer lugar, “ese numeroso conjunto de elementos dispersos, y frecuentemente caracterizados, ya por su significación intelectual y su cultura, ya por la importancia de los intereses gremiales que representan”. Rodó, José Enrique, “La reforma constitucional”, discurso en Cámara de Diputados, 9 de diciembre de 1911, *Obras Completas*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 1144-1155.

⁷¹ Vanger, op. cit., pp. 190-191.

⁷² Este argumento está muy claramente formulado en: Buquet, Daniel, “La construcción de un equilibrio democrático”, en autores varios, *La constituyente de 1916. Fundación de la democracia*, Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2016.

centrales del proceso reformista- lo fueron, sustancialmente, en un pacto”⁷³. Dicho pacto produjo la fórmula más exótica de integración del Poder Ejecutivo que ha tenido la historia constitucional uruguaya: el llamado “Ejecutivo bicéfalo” compuesto por un Presidente y un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros que se repartían las competencias tradicionalmente atribuidas a los presidentes. El PN logró imponer algunas de sus objetivos más anhelados. Entre ellos, la disminución del poder presidencial. Dice Martínez, al inicio mismo de su excelente análisis de la nueva constitución:

“En los estudios preliminares a que dio lugar la reforma constitucional, el tópico que más atrajo la atención fue el de excogitar el medio de disminuir el poder del Ejecutivo. Sabíamos bien que ese poder absorbente no emana de la Constitución, sino de la sofisticación electoral mediante la cual el Ejecutivo se erige en fautor de los otros poderes encargados de vigilarlo y de trazarle normas legislativas a que debería ajustar su conducta; y por lo tanto que sólo caerá o se transformará nuestro zarismo rotativo garantiendo al país el ejercicio de sus derechos políticos. Profundizando más, la concentración del poder en manos de ese ‘monarca temporario, con más facultades que los monarcas coronados y facultad de nombrarse el sucesor’- es un producto de la evolución histórica y, mal que nos pese, así hay que reconocerlo, hasta para buscar el remedio acertado”⁷⁴.

La disminución del poder presidencial se obtuvo a través de diversas fórmulas. En primer lugar, mediante cambios drásticos en el sistema electoral. Además de ampliar la ciudadanía, de establecer garantías para el sufragio y de asegurar la representación de las minorías por medio de la representación proporcional, la Constitución puso fin “al presidente elector”: se crearon municipios autónomos electivos. En segundo lugar, modificando la integración del Poder Ejecutivo. Se reformuló la propuesta colegialista lanzada por Batlle y Ordóñez en sus “Apuntes” de 1913. El Poder Ejecutivo quedó integrado por un presidente (asistido de cuatro ministros) y un Consejo Nacional de Administración de 9 miembros con representación obligatoria de la minoría⁷⁵. En tercer lugar, mediante el alejamiento de las empresas del “dominio industrial y

⁷³ Martínez, Martín C. 1964. *Ante la nueva constitución*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo Martínez, p. 8.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁷⁵ De acuerdo a la nueva constitución el Consejo Nacional de Administración se integraría del modo siguiente: “Artículo 82.- El Consejo Nacional de Administración se compondrá de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo el último domingo del mes de Noviembre, mediante el sistema del doble voto simultáneo, por lista incompleta, y con las garantías que para el sufragio establece la Sección II, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera restante a la del otro partido que le siga en el número de sufragios obtenidos. Conjuntamente con los Consejeros titulares se elegirán, en la misma forma, otros tantos suplentes”.

comercial del Estado” de la órbita presidencial. En cuarto lugar, mediante el fortalecimiento de las funciones de contralor del Parlamento⁷⁶.

La nueva constitución, que fue aprobada popularmente en plebiscito celebrado el 27 de noviembre de 1917 y promulgada el 3 de enero de 1918, tuvo una vigencia mucho menor que la anterior. El presidente colorado Gabriel Terra, con el apoyo de Luis Alberto de Herrera, principal líder del Partido Nacional, argumentando que el intrincado esquema institucional dificultaba más de lo tolerable la “gobernabilidad”, dieron un golpe de estado en marzo de 1933 y lograron, un año después, la aprobación de una nueva constitución que restableció la presidencia unipersonal. Aun así, ocupa un lugar especial en la historia política uruguaya. En 1916, al decir de Martín C. Martínez, uno de los actores más importantes en el proceso reformista, se frenó la tendencia hacia la “omnipotencia presidencial”.

5. Conclusiones: cuando la democracia nace de la república

Entre república y democracia, desde los tiempos de las ciudades-estado griegas, existe una fuerte tensión. Esta tensión no es solamente histórica, es también teórica. La república prioriza la libertad mediante la dispersión del poder; la democracia prioriza la soberanía mediante el sufragio ciudadano. Pero entre república y democracia hubo, en nuestros países, una relación mucho más estrecha. Las repúblicas latinoamericanas nacieron invocando la soberanía popular (llevando a un nuevo nivel la vieja doctrina suareciana según la cual el poder se apoya en el consentimiento social). Se llamaron repúblicas, pero no lo fueron en el sentido aristotélico del término: no apuntaron a distribuir el poder entre los principales bandos en pugna⁷⁷. Adoptaron la forma del sistema presidencialista pero no fueron presidencialismos al estilo norteamericano. En lugar de buscar minimizar el poder del presidente, en vez de limitarlo y controlarlo como en el modelo de Filadelfia, procuraron fortalecerlo para garantizar la unidad y el orden, los valores más apreciados en la época. Se llamaron repúblicas, para distinguirse de las monarquías y enfatizar el principio electoral. Pero eran democracias o, mejor dicho, esbozos de democracias. Adoptaron el formato del presidencialismo norteamericano pero lo modificaron profundamente. El modelo de Filadelfia se combinó con el de Cádiz. Las ideas sobre cómo

⁷⁶ Ver: Corbo Longueira, Daniel J., “El pacto de los partidos en la construcción de nuestra democracia pluralista y consensual”. En: *La constituyente de 1916. Fundación de la democracia*, Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2016.

⁷⁷ Aristóteles reservó el concepto república para denotar al régimen político orientado a distribuir el poder político entre los ricos y los pobres, los dos principales “partidos” en los que se dividía la polis. Para distribuir el poder recomendaba dos caminos complementarios. Por un lado, crear una gran clase media. Por el otro, combinar instituciones “oligárquicas” (que maximizan el poder de los más ricos) con instituciones “democráticas” (que maximizan el poder de los pobres). Para él, la república era el mejor régimen posible: el más estable.

controlar el poder de Locke y Montesquieu se mezclaron con las elaboraciones sobre la soberanía popular de Suárez y Rousseau.

Con esos instrumentos conceptuales, articulando la tradición hispánica con el formato provisto por el modelo norteamericano, fueron fabricadas las primeras constituciones de la región. Uruguay no fue la excepción. Vaciando la tradición hispánica en el molde de Filadelfia, el Presidente de la República fue dotado por la Constitución de 1830 de atribuciones nada desdeñables. Pero esos poderes eran más formales que reales. De acuerdo a la letra de la Constitución el presidente era el jefe de la administración y de las fuerzas armadas. Pero ambas estructuras burocráticas demoraron varias décadas en consolidarse. La debilidad del aparato burocrático-militar empezó a ser corregida recién en el llamado “militarismo”, iniciado por Lorenzo Latorre que, salvando las distancias, jugó en los años setenta en Uruguay un papel similar al de Diego Portales en Chile en los años treinta. Pero hay que esperar recién a 1904, a la victoria de las fuerzas del gobierno sobre las lideradas por Aparicio Saravia, para que pueda afirmarse que el Estado ejerce verdaderamente el monopolio de la violencia política legítima como exige la clásica definición weberiana. La debilidad del aparato estatal no nace, por cierto, en 1830. Se remonta a la colonia. Las instituciones coloniales se implantaron tardíamente y penetraron superficialmente. No hubo un ejército fuerte. Tampoco una iglesia poderosa. A la “clase dirigente”, como enseñara Real de Azúa, la caracterizó también su “relativa debilidad”. No basta proponerse construir hegemonía: se requiere contar con instrumentos capaces de hacerla efectiva.

El más importante de los instrumentos del presidente, el más efectivo y, por eso mismo, el más cuestionado, fue el poder electoral. El presidente uruguayo, a través de los Jefes Políticos de los departamentos, incidía decisivamente en el proceso electoral y, por tanto, en el proceso sucesorio. No podía ser reelecto. Pero sí podía evitar que sus opositores conquistaran ese cargo por la vía electoral. Su influencia en tanto elector contrastaba con su debilidad en tanto gobernante: no tenía ni un aparato administrativo potente ni un ejército poderoso. Reproducía sin mayores dificultades las mayorías políticas, pero no lograba construir verdaderas hegemonías. No puede extrañar que, una y otra vez, estallaran revoluciones. Recién a comienzos de siglo, durante la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez, quedó claro que el aparato estatal era lo suficientemente poderoso como para convertir mayorías en hegemonías. Pero ya era tarde. La discusión sobre la necesidad de modificar las instituciones políticas había llegado demasiado lejos. El batllismo, que había vencido en el campo de batalla, se dispuso a darle trámite a una reforma constitucional.

La negociación incluyó un cambio decisivo en la mecánica electoral. Para elegir los convencionales que habrían de elaborar la nueva constitución se realizaron, por primera vez en la historia nacional, elecciones con sufragio universal masculino y voto secreto. La inesperada derrota del batllismo en la elección de la Convención Constituyente generó un escenario de equilibrio de fuerzas, que abrió una oportunidad para la negociación entre los principales actores. El complejo diseño institucional plasmado en la nueva Constitución debilitó de diversos modos el poder presidencial e incorporó definitivamente a las minorías. Pero el equilibrio de fuerzas no era nuevo. En verdad, venía de muy lejos. Podría decirse que se remontaba a 1830, a la pulseada entre Lavalleja y Rivera por la presidencia de la naciente república. Lo verdaderamente nuevo fue la forma hallada para resolverlo. Durante décadas unos y otros habían hecho esfuerzos denodados por excluirse mutuamente. Pero cada vez que lo hicieron, los damnificados resistieron el agravio y se levantaron en armas. Los conflictos armados generalmente terminaron en acuerdos de corta duración (Pacto de la Unión, Paz de Abril, Gabinete de Conciliación, Pacto de la Cruz, Paz de Aceguá). El pacto político consagrado negro sobre blanco en la nueva constitución, el que hizo posible la instauración de una democracia que, con el tiempo, demostraría ser más resistente que muchas, forma parte de esa secuencia de conflictos agudos y negociaciones delicadas. La democracia uruguaya no fue una concesión de la élite. Nació de la dispersión del poder. Y ha sido, precisamente, esta marca inicial, este pluralismo fundacional, lo que le permitió a lo largo del siglo siguiente reproducirse y prosperar.

Fuentes y Bibliografía

Fuentes

Constitución de Cádiz.

Constitución de 1830. (Uruguay)

Constitución de 1918. (Uruguay).

Bibliografía

Annino, Antonio, "Soberanías en lucha", en Antonio Annino y François Xavier-Guerra (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 152-184.

Annino, Antonio y Marcela Ternavasio (coords.). 2012. *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, Iberoamericana-Estudios AHILA, Madrid.

Ardao, Arturo. 2011. *Artigas y la Confederación. El unionismo hispanoamericano*, Fin de Siglo, Montevideo.

Bardazano, Gianella. 2018. "El constitucionalismo en Uruguay", en Roberto Gargarella y Conrado Hübner (org), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Oxford University Press, en imprenta.

Bauzá, Francisco. 1953. *Estudios Constitucionales*, Colección de Clásicos Uruguayos, Volumen XI, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo.

- Buquet, Daniel. 2016. "La construcción de un equilibrio democrático". En: *La constituyente de 1916. Fundación de la democracia*, Ediciones de la Plaza, Montevideo.
- Caetano, Gerardo. 2011. *La República Batllista*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Castellanos, Alfredo y Romeo Pérez. 1981. *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830-1918)*, Tomo I, Serie Investigaciones, N°14, CLAEH, Montevideo.
- Castellanos, Alfredo y Romeo Pérez. 1981. *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830 – 1918)*, Tomo II, Serie Investigaciones, N° 15, CLAEH, Montevideo.
- Castellanos, Alfredo. 2007. *La cisplatina, la independencia y la república caudillesca*, Historia uruguaya, Tomo 3, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Cayota, Mario. 2007. *Artigas y su derrota: ¿frustración o desafío?* Taurus, Montevideo.
- Chasqueti, Daniel y Daniel Buquet. 2004. "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". En: *Política*, núm. 42, Santiago de Chile, pp. 221-247.
- Chasqueti, Daniel. 2003. "El proceso constitucional del Uruguay en el siglo XX". En: Benjamín Nahum (coord.), *El Uruguay del siglo XX. Tomo II. La Política*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Corbo L., Daniel J. 2016. "El pacto de los partidos en la construcción de nuestra democracia pluralista y consensual". En: *La constituyente de 1916. Fundación de la democracia*, Ediciones de la Plaza, Montevideo.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- Drake, Paul. 2009. *Between Tyranny and Anarchy: A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford University Press, Stanford.
- Ferreiro, Felipe. 1981. *La Disgregación del Reyno de Indias*, Barreiro y Ramos, Montevideo.
- Frega, Ana. 2012. "Soberanía y orden en la Banda Oriental del Uruguay. Espacios de frontera y tiempos de revolución". En: Antonio Annino y Marcela Ternavasio (coords.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, Iberoamericana-Estudios AHILA, Madrid.
- Frega, Ana. 2015. "Capítulo 1. La vida política". En: Gerardo Caetano (director) y Ana Frega (coordinadora), *Uruguay: Revolución, independencia y construcción del Estado*, Tomo I, 1808-1880, Planeta-MAPFRE, Montevideo.
- Garcé, Adolfo. 2009. *El giro republicano. Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- García De Sena, Manuel. 1811. *La Independencia de la Costa Firme Justificada por Thomas Paine Treinta Años Ha*, Filadelfia.
- González, Ariosto. 1941. *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata*, Claudio García y Cia, Montevideo.
- Gross Espiell, Héctor. 1960. "La formación del ideario artiguista". En: *Artigas*, Ediciones de "El País", Montevideo.
- Herrera y Obes, Manuel y Bernardo P. Berro. 1966. *El caudillismo y la revolución americana*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo.
- Jiménez de Aréchaga, Justino. 1906. *La libertad política*, Editorial Tipográfica Nacional, Montevideo.
- Lanzaro, Jorge. 2004. "Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado en el Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 14, Montevideo, pp. 103-135.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Duke University Press.

- Mahoney, James. 2003. "Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America", *The American Journal of Sociology*, Vol. 109, No. 1, pp. 50-106.
- Martínez, Martín C. 1964. *Ante la nueva constitución*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo.
- Martins, Daniel Hugo. 2015. "Antecedentes históricos de la República Oriental del Uruguay", *Revista de Derecho Público* Número 48, Montevideo, pp. 93-99.
- Miranda, Héctor. 1910. *Las instrucciones del año XIII*, Barreiro y Ramos, Montevideo.
- Monestier, Felipe. "Formas de actuación política de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada". Tesis presentada Chile para optar al título de Doctor en Ciencia Política. ICP-PUC, Santiago de Chile.
- Palti, Elías. 2007. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Real de Azúa, Carlos. 1961. *El patriciado uruguayo*, Asir, Montevideo.
- Real de Azúa, Carlos. 1984. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo, CIESU-EBO.
- Real de Azúa, Carlos. 1988. *Partidos, política y poder en el Uruguay (1971 - Coyuntura y pronóstico)*, Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo.
- Real de Azúa, Carlos. 1991. *Los orígenes de la nacionalidad uruguaya*, ARCA, Montevideo.
- Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero. 1999. *Crónica general del Uruguay, Tomo 3, La emancipación*, Banda Oriental, Montevideo.
- Reyes Abadie, Washington y Andrés Vázquez Romero. 2000. *Crónica general del Uruguay, Tomo 4, El Estado Oriental*, Banda Oriental, Montevideo.
- Reyes Abadie y Vázquez Romero. 2000. *Crónica General del Uruguay, Tomo 6, El siglo XX*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Reyes Abadie, Washington. 1990. *Artigas y el federalismo en el río de la plata*, Historia Uruguaya, Tomo 2, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Ribeiro, Ana. 2013. *Los muy fieles, Tomo 2, Leales a la corona en el proceso revolucionario rioplatense*. Montevideo-Asunción (1810-1820), Planeta, Montevideo.
- Rilla, José. 2008. *La actualidad del pasado. Usos de la historia en la política de partidos del Uruguay (1942-1972)*, Debate, Montevideo.
- Rodó, José Enrique, "La reforma constitucional", discurso en Cámara de Diputados, 9 de diciembre de 1911, *Obras Completas*, Madrid, Aguilar, 1967, pp. 1144-1155
- Sansón Corbo, Tomás. 2011. "La iglesia y el proceso de secularización en el Uruguay moderno (1859-1919)", *Hispania Sacra*, LXIII, 127, pp. 283-303
- Vanger, Milton, *El país modelo, José Batlle y Ordóñez, 1907-1915*, Arca-EBO, 1980
- Vanger, Milton. 2009. *José Batlle y Ordóñez, 1915-1917. "Humanizando el capitalismo". Uruguay y el colegiado*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Wiarda, Howard. 2001. *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*, Yale University Press, New Haven & London.
- Williman, José Claudio y Carlos Panizza Pons. 1992. *La Banda Oriental en la lucha de los imperios: 1503-1810*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Xavier-Guerra, François. 2003. "El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración", en Antonio Annino y François Xavier-Guerra (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zum Felde, Alberto. 1919. *Proceso Histórico del Uruguay*, Maximino García, Montevideo.