



Vialuris

ISSN: 1909-5759

Los Libertadores Fundación Universitaria

Ortega, José Emilio

El Consejo Nacional de Administración de la República Oriental del Uruguay (1919-1933)*

Vialuris, núm. 27, 2019, Julio-, pp. 8-44

Los Libertadores Fundación Universitaria

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273963960001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El Consejo Nacional de Administración de la República Oriental del Uruguay (1919-1933)

José Emilio Ortega

Fecha de recepción: 30 de julio de 2018
Fecha de evaluación: 23 de abril de 2019
Fecha de aprobación: 27 de junio de 2019

Para citar este artículo:

**Ortega, J. (2019). El Consejo Nacional de
Administración de la República
Oriental del Uruguay (1919-1933).
Vía Iuris, (27), 9-44.**

El Consejo Nacional de Administración de la República Oriental del Uruguay (1919-1933) *

José Emilio Ortega **

Fecha de recepción: 30 de julio de 2018

Fecha de evaluación: 23 de abril de 2019

Fecha de aprobación: 27 de junio de 2019

Para citar este artículo:

Ortega, J. (2019). El Consejo Nacional de Administración de la República Oriental del Uruguay (1919-1933). *Vía Iuris*, (27), 9-44.

*El presente trabajo se enmarca en la investigación (tesis de doctorado, proyecto aprobado en noviembre del 2017) sobre el tema “Juan Domingo Perón y la República Oriental del Uruguay (1946-1974)”, radicado en el Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Córdoba (Argentina).

**Abogado (UNC), Magíster en Partidos Políticos (UNC), doctorando en Estudios Sociales en América Latina (UNC), profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3579-6371> Correo electrónico de contacto: joseemilioortega@hotmail.com

El Consejo Nacional de Administración de la República Oriental del Uruguay (1919-1933)

Resumen

El artículo describe, en el contexto de profunda transformación social, cultural y política experimentado por la República Oriental del Uruguay en las tres primeras décadas del siglo XX, la génesis, el debate político, la ampliación del derecho al sufragio, la Convención Constituyente de 1917-1918, el complejo consenso alcanzado para sancionar la Constitución de 1918 y, finalmente, la experiencia de Poder Ejecutivo bicéfalo, con un presidente y un Consejo Nacional de Administración, modelo implantado a partir la reforma constitucional de 1917-1918 y vigente entre 1919 y 1933. Se pretende analizar la viabilidad de dichas reformas y cómo contribuyeron en la construcción del Estado-nación uruguayo y en la calidad democrática.

Palabras claves: derecho constitucional comparado, Poder Ejecutivo, Consejo Nacional de Administración de la República Oriental del Uruguay, gobierno colegiado, Consejo Nacional de Administración, Batllismo.

The National Council of Administration of the Oriental Republic of Uruguay (1919-1933)

Abstract

The article describes, in the context of profound social, cultural, and political transformation experienced by the Eastern Republic of Uruguay in the first three decades of the 20th century, the genesis, political debate, the extension of the right to suffrage, the Constitutional Convention of 1917-1918, the complex consensus reached to sanction the Constitution of 1918, and finally the experience of the two-headed Executive Power, with a President and a National Administration Council, model implemented after the constitutional reform of 1917-18 and in force between 1919 and 1933. The aim is to analyze the viability of these reforms and how they contributed to the construction of the Uruguayan nation-state and democratic quality.

Keywords: comparative constitutional law, Executive Power, National Administration Council of the Oriental Republic of Uruguay, collegiate government, National Administration Council, batllismo.

O Conselho Nacional de Administração da República Oriental do Uruguai (1919-1933)

Resumo

O artigo descreve, no contexto da profunda transformação social, cultural e política experimentada pela República Oriental do Uruguai nas primeiras três décadas do século XX, a gênese, o debate político a extensão do direito ao sufrágio, a Convenção Constitucional de 1917-1918, o complexo consenso alcançado para sancionar a Constituição de 1918, e, finalmente, a experiência do Poder Executivo de duas cabeças, com um presidente e um Conselho Nacional de Administração, modelo implementado após a reforma constitucional de 1917-18 e em vigor entre 1919 e 1933. O objetivo é analisar a viabilidade dessas reformas e como elas contribuíram para a construção do estado-nação uruguaio e a qualidade democrática.

Palavras chave: direito constitucional comparativo, Poder Executivo, Conselho de Administração Nacional da República Oriental do Uruguai, governo colegiado, Conselho Nacional de Administração, batllismo.

Le Conseil Administratif National de la République Est de L'Uruguay (1919-1933)

Résumé

L'article décrit, dans le contexte des profondes transformations sociales, culturelles et politiques de la République orientale de l'Uruguay au cours des trois premières décennies du XX, e siècle, la genèse, le débat politique l'extension du droit de vote, la Convention constitutionnelle de 1917-1918, le consensus complexe atteint pour sanctionner la Constitution de 1918, et enfin l'expérience du pouvoir exécutif à deux têtes, avec un président et un Conseil National d'Administration, modèle mis en place après la réforme constitutionnelle de 1917-18 et en vigueur de 1919 à 1933. L'objectif est d'analyser la viabilité de ces réformes et leur contribution à la construction de l'État-nation uruguayen et à sa qualité démocratique.

Mot-clés: droit constitutionnel comparé, pouvoir exécutif, Conseil de l'Administration Nationale de la République Orientale de l'Uruguay, gouvernement collégial, Conseil de l'Administration Nationale, batllismo.

Introducción

Aunque este trabajo se enfoca en un periodo histórico anterior (años 1913 a 1933, aproximadamente) al que ocupa el centro de la investigación principal (años 1945 a 1973), su abordaje fue indispensable dentro de la tesis y esencial en el propósito de comprender la idiosincrasia uruguaya, su cultura política, su organización constitucional e institucional y sus ciclos socioeconómicos, no tan transitados en su particular densidad ni en obras argentinas, ni en la literatura que estudia procesos desde una perspectiva regional. El ejercicio rindió frutos a la hora de abordar la vinculación de los principales líderes o referentes políticos argentinos y uruguayos en las sucesivas etapas históricas.

En el marco de la investigación fue oportuno analizar un fenómeno institucional excepcional: un poder ejecutivo colegiado, nacido de la inspiración del estadista uruguayo José Batlle y Ordóñez; una iniciativa que se fraguó tras una intensa negociación interpartidaria, propuesta colegiada que tras la experiencia analizada en este trabajo (su funcionamiento en el periodo 1919-1933) y luego del Poder Ejecutivo unipersonal, reaparecerá con matices en el periodo 1952-1967.

La primera etapa de gobierno colegiado (objeto de este trabajo) prepara el segundo ensayo, el cual toma los últimos tres años del segundo mandato del presidente Perón — desde 1952 hasta su derrocamiento en 1955—, y continúa durante gran parte del periodo de exilio y proscripción del líder argentino —lapso definido como “segundo peronismo”³—. Se analizan las principales reformas llevadas a cabo en el Uruguay en las tres primeras décadas del siglo XX, así como su viabilidad y cómo contribuyeron en la construcción del Estado-nación uruguayo y en la calidad democrática.

Es por esto que en nuestro plan de investigación resultaba imprescindible para el propósito de comprender el perfil, las expectativas, la dinámica interna y la proyección externa de la República Oriental del Uruguay en tiempos en los que en la Argentina cobraba cuerpo el liderazgo de Juan Domingo Perón, y así viajar algo más atrás e indagar

³ En opinión de Horowicz (1991), el llamado “primer peronismo” se extiende desde los sucesos de octubre de 1945 (destitución y prisión del entonces coronel y vicepresidente, luego liberado por una decisiva movilización popular) hasta el derrocamiento de Perón de la Presidencia de la Nación (setiembre de 1955). El segundo cubre la etapa de “resistencia”, desde setiembre de 1955 hasta las elecciones presidenciales de setiembre de 1973, al levantarse la proscripción que pesa sobre su partido (esto había ocurrido en las elecciones de marzo de 1973, en las que el peronismo retorna al poder con Héctor Cámpora) y sobre su persona (tras el renunciamento del presidente Cámpora y el llamado a nuevas elecciones en las cuales Perón es electo por tercera vez presidente).

en la “genética” de esos procesos que nacen prácticamente con el siglo y toman inédita dimensión en la segunda década de la centuria. Así, tras la primera experiencia colegialista, terminada por un golpe de Estado (1933), Uruguay retornó a un Poder Ejecutivo unipersonal hasta 1951—con etapas de normalización constitucional y un nuevo golpe en 1942—. Mediante una nueva modificación de la Carta Magna, desde 1952 se reorganiza un esquema colegiado, experiencia que se extenderá por aproximadamente tres lustros.

A la hora de justificar la decisión de extrapolar en un artículo este específico momento de la historia constitucional y política uruguaya del siglo XX, consideramos valioso volver a mirar el antecedente, considerando el contexto latinoamericano en el cual se ha planteado para algunos países con diversos conflictos sociales y políticos —desde ámbitos periodísticos especializados y aun académicos— alguna forma de transición que contemple la posibilidad de un gobierno pluripersonal; por tanto, no se trata de concretar un ejercicio “arqueológico”, sino de ahondar en una experiencia al intentar la descripción de su génesis y analizar su funcionamiento.

A fin de desarrollar lo anterior, en este artículo se analizan: a) los gobiernos colegiados, su organización institucional y los distintos modelos; b) la transformación social, cultural y política de Uruguay en los comienzos del siglo XX; c) el origen e influencia del batllismo; d) el proceso de la reforma constitucional de 1918 y sus principales modificaciones; y e) la experiencia del Poder Ejecutivo bicéfalo.

Metodología

En el proceso de tesis referido, cada una de nuestras hipótesis se corresponde con tres etapas de análisis: a) en el periodo 1946-1955 las relaciones entre Perón y la dirigencia política uruguaya fueron tensas, influenciadas por la vinculación de la oposición política argentina con los gobiernos uruguayos y la opinión pública de ese país; b) en el periodo 1956-1973, Uruguay comenzó gradualmente a desempeñar un papel relevante tanto en el desarrollo de la estrategia de Perón de acercamiento a la Argentina como en el desarrollo de acciones de “resistencia” peronista; c) en el bienio 1973-74, que se corresponde con la etapa que Horowicz (1991) caracterizó como “tercer peronismo” —regreso del líder a la presidencia de la Nación, la inflexión de Perón en un sentido favorable al reconocimiento de la legitimidad de la oposición y de los partidos (en

consonancia con la tradición uruguaya de centralidad partidaria y pluralismo político) y sus posturas a favor de una incondicionada integración bilateral—, favoreció un cambio al acercamiento político y cultural entre el presidente Perón y Uruguay.

No puede comprenderse cabalmente la actitud de la dirigencia uruguaya en el trayecto 1945-1973 sin examinar su historia política y constitucional. La idea de gobierno colegiado, en una comunidad como la oriental, se correspondía con un nivel de cultura política comparativamente más elevado que el de sus vecinos, en un marco socioeconómico que, en la década de 1940 y aún en los inicios de la siguiente, permitía disfrutar a la ciudadanía de estándares superiores para el continente e imaginar, por la dirigencia, alternativas de construcción política e institucional innovadoras.

El trabajo de tesis se realizó a partir de una revisión profunda de fuentes primarias, secundarias y terciarias. Dadas las características del diseño de la investigación, el abordaje es, en su mayoría, descriptivo, en procura de “caracterizar y especificar las propiedades importantes” (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 33) de actores e instituciones significantes en los acontecimientos analizados. No obstante, presenta ribetes exploratorios⁴, dado que se trata de un tema —la experiencia colegiada, en particular la primera— no abordada suficientemente en la República Argentina, que se hace necesario desmenuzar para luego sintetizar en el marco de la estrategia de investigación signada por el plan⁵.

En la síntesis que plantea este artículo no se aborda materia vinculada con el objeto principal de la investigación presentada en la hipótesis precitada, sino elementos que fueron útiles con aptitud de integrarse al desarrollo de la tesis, pero también a fin de desagregarse. La hipótesis se relaciona aquí a fin de encuadrar la investigación, explicar la metodología, etc., pero ya no será referida en el presente artículo, circunscripto a la organización del régimen constitucional y político uruguayo tras la Convención de 1917-

⁴ Dado que estos “sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 33).

⁵ Cuyo objetivo general es identificar las distintas fases en la percepción y vinculación del líder argentino con los actores e instituciones de la República Oriental del Uruguay, al señalar diversas fases (primer y segundo gobierno; exilio; tercer gobierno), y que entre sus objetivos específicos indica la revisión de fuentes, en particular las que son poco transitadas por las pocas investigaciones que abordan el tema (archivos de Cancillería, Archivo General de la Nación, diarios, bibliografía uruguaya, etc.). Como bien se ha dicho, en los estudios descriptivos (la tesis lo es, de modo predominante) “es elemental que el investigador posea una importante cuota de conocimiento del objeto de estudio, ya que es menester una adecuada problematización de la idea de investigación” (Calderón, 2008, p. 62).

18, y la experiencia del Poder Ejecutivo uruguayo entre 1919 y 1933, de carácter “bicéfalo”, conformado por un órgano unipersonal (la Presidencia de la Nación) y uno colegiado (denominado “Consejo Nacional de Administración”).

De acuerdo con las características de la investigación “madre” de la cual este artículo se desprende, los objetivos generales y específicos de aquella y el sentido un tanto exploratorio de esta indagación, necesariamente supone un relevamiento de información, una revisión de conceptos y categorías y un tipo de análisis que tornará predominante en la investigación el método cuantitativo. Las operaciones de búsqueda o recolección de material (discursos, escritos, normas constitucionales y legislativas, bibliografía histórica y política, debates legislativos y en el propio Colegio Nacional de Administración una vez puesto en funciones, etc.) conllevan a la necesidad de efectuar una valoración de estos apta para trasuntar, además de la pertinencia en la identificación de los antecedentes (que aquí son válidos para entender el capítulo histórico siguiente), la identificación de ciertas características que permitan establecer relaciones en la continuidad.

Por tanto, y aun cuando la moderna doctrina epistemológico-social insista en el empleo solo excepcional del método cualitativo, este se utiliza en este trabajo.

Resultados y discusión

Los gobiernos “colegiados”: generalidades

Al afianzarse el Estado como paradigma de organización⁶ —entidad dotada de *imperium*—, se consolida gradualmente su departamentalización funcional a partir de un “poder originario” que, para Bidart Campos (1967b, p. 12), es el denominado “poder ejecutivo”, expresión que refiere al órgano y a la función. Se atribuye así aquel carácter fundacional, tronco del cual se separarán los cometidos judicial y legislativo, y adquiere una condición singular: por una parte, será “residual”, tal como lo ha caracterizado tempranamente el federalismo norteamericano (es decir, al ejercer todas aquellas atribuciones no conferidas expresa o implícitamente al Poder Legislativo o al Judicial)⁷;

⁶ Nos referimos al Estado moderno y contemporáneo, en el sentido que aporta Heller (1971) de unidad de dominación, soberana interior y exteriormente, contando con territorio y poder permanente. Como indica este autor, solo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas (siglo XV, Edad Moderna).

⁷ Sujeto solo a excepciones y calificaciones que emanan de la propia constitución (Bidart Campos, 1967b, p. 14).

por otra, según la experiencia constitucional de cada Estado⁸, unificará o desdoblará la jefatura de aquél (más o menos determinante en los asuntos gubernamentales y recíprocamente más o menos simbólica y protocolar), y la del “gobierno” en sentido estricto (la conducción de los asuntos de agenda política interna y externa, el giro de la administración central y la ejecución de instrumentos u órdenes emanadas de alguno de los poderes).

A esta descripción, *grosso modo*, se agrega su modo de implementación, inequívocamente determinado por la experiencia histórica de cada colectivo estatal: la base sociológica, el contexto territorial, la evolución identitaria nacional o plurinacional, sus conflictos internos y externos, las tensiones, los objetivos comunes y las transacciones cristalizadas en la formulación constitucional originaria, así como el trayecto que esta desarrolle en la práctica derivada. Dentro de las grandes categorías (repúblicas presidencialistas, semipresidencialistas o parlamentarias, monárquicos constitucionales o parlamentarios, monarquías absolutas, etc.) o de regímenes de partido único o múltiple, la departamentalización de las funciones —y la ejecutiva en particular— se ciñe a condicionantes propios y presentará formal o materialmente características particulares en su implementación.

Las transacciones constitucionales, alcanzadas sobre liderazgos y consensos, conciben e implementan las formas de acuerdo y pondrán particular atención tanto en la forma como en el fondo: los medios de acceso (como, por ejemplo, la integración, el contenido y modo de ejercicio del poder). El origen del poder, de base personal, nutrido en su génesis de la extrema necesidad de preparar y organizar ciertos colectivos para el conflicto —lo que requería de erigir a un jefe— “fue lo que hizo eficaz esta cooperación, que ha hecho posible las otras de diversos géneros que caracterizarán a los pueblos civilizados” (Spencer, 1894, p. 191). Esa permanente inmersión del poder en sus contextos genera consecuencias de manera gradual: avances, retrocesos, integración, disgregación, replanteos. Por tanto, la experiencia comparada muestra formas ejecutivas absoluta o relativamente unipersonales, a la par que experiencias de ejecutivos “compuestos” cuya integración es variada: de formas duales en las que el poder del líder

⁸ Entendido como “Estado de derecho”, al afirmar dentro de su andamiaje funciones emergentes del *imperium* (la división de poderes), sin perjuicio de otras funciones más complejas o sofisticadas entroncadas con la evolución de la sociedad, la política, la economía y el derecho.

convive y se limita por estructuras colegiadas o “consejos”⁹ de diversos matices —tensión “hombre-grupo” (Bidart Campos, 1967b, p. 27—, pasando por esquemas en los cuales un jefe de Estado no responsable políticamente se complementa con un jefe de Gobierno que, a la vez, encabeza un gabinete con respaldo parlamentario, de modo que se llega a la directa organización de un gobierno ejercido por varias personas humanas¹⁰— integración plural— que ajustan sus reglas de organización al aceptar a veces un coordinador o incluso un *primus inter pares*, en general de carácter rotativo.

En el origen de estas soluciones habrá diversa casuística y se ha aplicado a estados grandes o pequeños, centralizados o descentralizados, unitarios o federales, monárquicos o republicanos. También se ha aplicado la fórmula compuesta, plural o colegiada para procurar soluciones de transición (organización constitucional, fundación de nuevo Estado o refundación de este, tránsito de un esquema de gobierno a otro tras algún tipo de ruptura institucional, etc.), hasta tanto se convocase a un gobierno regular o estable.

En esto se coincide con Spencer (1894) en que el origen de los gobiernos compuestos es el régimen militar, y que el industrialismo los fue haciendo más liberales al sustituir o modificar imperativos sociales, transformarse las comunidades, ampliarse de manera drástica el número de individuos sobre los que debe ejercerse la coacción y, en paralelo, extenderse los derechos particulares. Es por esto que en los periodos “bisagra”, que cierran capítulos históricos signados por el conflicto y se abre la posibilidad de construcción del Estado-nación y la ciudadanía, aparecen indefectiblemente experiencias o intentonas de afirmar la autoridad institucional sobre la base de gobiernos en los cuales el Ejecutivo adopta integración plural.

⁹ El concepto de *consejo*, cuya etimología deviene de *consilium* (“dictamen”), término al cual necesariamente debemos distinguir de *concilium* (“asamblea”), es variable según la experiencia. Se ha usado tradicionalmente en las formas protoestatales (como el Senado romano) hasta formas más contemporáneas como los Consejos de Gobierno o de Estado, de carácter consultivo o de intervención necesaria; en todo caso, concebidos como una instancia de equilibrio y acompañamiento de la voluntad unipersonal. En tanto que el concepto de “colegio”, derivado etimológicamente de *collegium* (asociaciones de pares) está más asociado a la institución de carácter corporativa, aunque paradójicamente se utiliza con frecuencia para explicar al poder ejecutivo de integración plural.

¹⁰ Individuos, y en la terminología iuscivilista más reciente, también personas naturales, físicas, etc.

Posiblemente, la experiencia de la Confederación Suiza¹¹ y de la República de San Marino¹² son las formas actuales más reconocidas de gobiernos colegiados.

En Hispanoamérica, bajo la dominación española encontramos atisbos de formas colegiadas en las audiencias, órganos plurales jurisdiccionales que en alguna época de su historia ejercieron funciones tanto judiciales como gubernamentales (desde 1539 hasta cerca de 1583, según los casos, funcionando de hecho en ciertos territorios en la década siguiente) para los diversos virreinos y capitanías generales, hasta que los gobernadores-presidentes asumieron funciones privativas de gobierno (separándose a los oidores de estos cometidos), presionado el Consejo de Indias por las quejas respecto al funcionamiento del sistema colegiado, y en los cuales, según Muro Romero (1975), eran frecuentes las divergencias entre sus integrantes. No es el caso del Virreinato del Río de la Plata, de tardía fundación (1776) y periférica importancia (al no involucrarse en el circuito extractivo de metales preciosos), relacionada su constitución con la necesidad de proteger los dominios rioplatenses y del Atlántico Sur del avance portugués y de las acechanzas británicas y francesas. La audiencia establecida para el novel virreinato solo tuvo funciones judiciales y se organizó un complejo de gobierno que incluyó gobernaciones-intendencias y gobernaciones militares, entre las cuales aparece la de Montevideo, luego Banda o Provincia Oriental, y, finalmente, República Oriental del Uruguay.

Sin embargo, será Buenos Aires la primera en instalar un gobierno con pretensión de autonomía respecto a la metrópoli española. Esto ocurrirá en 1810 y mediante un gobierno colegiado de siete miembros, uno de los cuales será presidente y comandante de armas, con dos secretarios: la denominada “Primera Junta”. Esta será sucedida en diciembre de ese año por un órgano ampliado con representantes de las provincias

¹¹ Desde 1848, la Confederación Suiza presenta un Ejecutivo colegiado de siete miembros: el Consejo Federal. La Carta Magna fue modificada en 1874 y 1999, definiéndose como un Estado democrático federal parlamentario de carácter pluralista. Los consejeros poseen un mandato de cuatro años, elegidos por la Asamblea Federal (sesión conjunta de las cámaras que integran el parlamento, el Consejo de los Estados —base territorial— y el Consejo Nacional —población—, con una presidencia formal (sin poderes adicionales respecto a los pares del cuerpo) rotativa anualmente. No es permitido integrar más de un miembro del mismo cantón. El Consejo ejerce la jefatura del Estado, del gobierno y dirige la administración. Se trata de un sistema posible por el sólido arraigo que le brinda una larga tradición histórica y la idiosincrasia popular, sin perjuicio de la elevada cultura técnica y política de los dirigentes y la ciudadanía (González Calderón, 1984, p. 476), en el que más se aprecia la característica principal que busca este sistema, cual es “el respeto, la unidad de propósito, la confianza y la racionalidad” (Calleja, 2009 p. 37; Piñeiro Fraga, 2015, p. 4).

¹² República parlamentaria cuyo Poder Ejecutivo está integrado por dos capitanes regentes y un Consejo de Ministros. Los dos primeros son parlamentarios elegidos por sus pares cada seis meses.

conocido como “Junta Grande”, reemplazado en septiembre de 1811 por otro órgano colegiado de tres miembros. Este, a su vez, fue sucedido por el denominado “Segundo Triunvirato”, por un golpe de Estado verificado en octubre de 1812 que se mantendrá en el poder tras dictarse por la Asamblea Constituyente un estatuto que los sostiene. Esta situación se mantendrá hasta 1814 con la creación de un directorio unipersonal. La tensión entre los federalistas —entre los cuales sobresalía el oriental José Gervasio Artigas— y los centralistas porteños culminará con sanción de la unitaria Constitución de 1819, rechazada por los caudillos del interior, y culmina en la crisis o anarquía de 1820.

Para entonces, los destinos argentino y uruguayo ya habían iniciado caminos distintos y, en pocos años, la Provincia Oriental será un Estado soberano¹³. Si, como postula Gros Espiell (2006), es imposible describir la evolución uruguaya sin analizar su régimen constitucional, mucho menos se comprenderá lo ocurrido durante el resto de la centuria sin tomar nota de aquellos antecedentes de dominio hispánico y de gobierno patrio.

No fue sencillo para el Estado Oriental del Uruguay echarse a andar en su vida soberana. Durante el resto del siglo XIX enfrentó, como lo expresan Buquet y Moraes (2018), un “equilibrio inestable”, dificultades institucionales y económicas, retraso organizacional (institucional, social y económico), una prolongada guerra civil¹⁴, la participación prácticamente impuesta en una contienda ajena —como lo fue la Guerra de la Triple Alianza—, largos periodos de facto, dos magnicidios y la compleja vigencia de una Constitución formal desnaturalizada en la práctica institucional (Gros Espiell, 2006). Un cambio de clima y reposicionamiento de liderazgos tras un pico de crisis (1903-1904) inspiró la visión y acción reformista del principal referente emergido tras aquellos

¹³ Aunque ya no habrá soluciones colegiadas, por una parte, y por la otra, la Montevideo sitiada pero controlada por los realistas había alcanzado a jurar la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la definitiva expulsión de los españoles en 1814, tras prolongarse el conflicto civil y alcanzar el directorio porteño un precario arreglo con Artigas y la realización por impulso de este del Congreso de Oriente, la Provincia Oriental será sometida militarmente por el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve hacia 1816-17, aprovechado el imperio luso la situación generada en el Río de la Plata por las batallas contra los realistas al norte y al oeste, la realización del Congreso de Tucumán y la siempre inestable relación de Artigas con la dirigencia de Buenos Aires, acrecentada tras la ocupación portuguesa de Montevideo por sus divergencias con los caudillos Ramírez y López, situación que determinará el definitivo exilio de Artigas en Asunción, desde 1820. A partir de 1821, el actual Uruguay será la “provincia Cisplatina” luso-brasileña. Las tensiones recomenzarán hacia 1825, al desembarcar tropas provenientes desde Buenos Aires en la uruguaya Playa de la Agraciada, restableciendo parcialmente el dominio argentino sobre el territorio oriental. Por mediación británica (desde 1827), tras la Convención Preliminar de Paz (1828), se acuerda la creación del Estado Oriental del Uruguay, cuya primera constitución data de 1830.

¹⁴ La Guerra Grande (1839-1852).

acontecimientos, el dirigente del Partido Colorado¹⁵ y empresario periodístico José Batlle y Ordóñez.

Uruguay en el siglo XX

Cuando se analiza el Uruguay del siglo XX, muchos historiadores y politólogos refieren la mirada de Rial (1986), citada entre otros por Caetano y Rilla (2016), al asentar los rasgos fisonómicos del país oriental sobre “mitos fundacionales”: la medianía (creación de un estado asistencial), la identidad (ni latinoamericana ni europea), el consenso (tolerancia y confianza en las reglas democráticas) y la cultura de masas (superior a la media regional). Estos rasgos, según Caetano y Rilla (2016), se empiezan a afirmar en las tres primeras décadas del siglo XX¹⁶, y permanecen en la actualidad otorgándole identidad¹⁷. De acuerdo con Buquet,

¹⁵ Los partidos Colorados y Blanco son las agrupaciones políticas emblemáticas del Uruguay. Se ha dicho que sus rasgos identitarios son difusos, encontrándose su principal diferencia en la distinción urbano-rural, más liberales y cosmopolitas los primeros (también más centralistas y unitarios), más tradicionales, hispanistas y descentralistas los segundos (Lissidini, 1998, p. 4). El Partido Colorado se establece en el poder desde 1865 “con la única excepción, quizá, del breve gobierno de Latorre (1876-1880)” (Buquet y Moraes, 2018). La confrontación por el acceso al poder fue permanente, alimentando conflictos militares, revoluciones y contrarrevoluciones –con incidencia de terceros países–, pero como refiere Lanzaro (2018), sin someter al exterminio al bando derrotado, mediante compromisos con aptitud de llevar adelante una convivencia y una renovación institucional.

¹⁶ Al consolidar la democracia política y crear un modelo de ciudadanía cosmopolita y secular, centrada en la política y los partidos (Alpini, 2015, p. 9). Así, se concreta “una serie de transformaciones que permitieron sentar las bases para convertirlo en un Estado social. Durante este periodo se proponen leyes tales como la eliminación de la pena de muerte, el divorcio por la sola voluntad de la mujer, la jornada de ocho horas de trabajo, la limitación y regulación de la jornada laboral de las mujeres y los niños, etc.” (Tealdi, 2014, p. 105). Sumamos a ello la expansión del Estado a numerosos órdenes de la economía y la sociedad, en un contexto de crisis financiera externa (Caetano y Rilla, 2016, p. 155; Nahum, 1993, p. 10-13): creación del Banco de Seguros del Estado, nacionalización del Banco Hipotecario y del Banco Central, monopolio de la energía eléctrica y las comunicaciones (empresa UTE), nacionalización de los ferrocarriles; en lo educativo, la creación de un Ministerio de Instrucción Pública y el ensanche de la oferta educativa que además se diversifica (escuelas nocturnas para trabajadores, Universidad de Mujeres, creación de carreras ligadas a la producción en la Universidad de la República como, por ejemplo, Ingeniería, Agronomía o Química).

¹⁷ Desde la independencia, el país real se fue imbricando con el país legal, el poder del Estado se fue consolidando y amplió su esfera de acción hasta lograr, primero, imponer reglas y límites, y luego, modernizado, abrir el paso a la estabilidad institucional, la inclusión social, la participación activa del Estado en la economía y la política profesional (Caetano y Rilla, 2016, p. 155; Nahum, 1993, p. 10-13). La observación de este proceso ha generado, en un trabajo que analiza cuatro países, esta acercada consideración: “En aquellos regímenes políticos en que algunas de las premisas centrales de la organización liberal democrática se cumplieron (como Chile y Uruguay), los partidos funcionaron como agentes centrales del sistema político al punto de que todo el sistema funcionó como sistema de partidos” (De Riz, 1986, p. 4), lo que la nación oriental no ha perdido hasta la actualidad. Como señalan Buquet y Moraes (2018), en los últimos cien años, aún sufriendo la democracia interrupciones en el siglo XX, los más de setenta y cinco años de Estado de derecho orientales representan una de las mejores experiencias latinoamericanas, superando incluso a países de Europa Occidental.

[...] la peculiar estructura de fraccionalismo interno de los partidos uruguayos y los rasgos excepcionales del régimen electoral que regula su competencia han llevado al postulado de una fuerte interconexión entre uno y otro. Sistema electoral y sistema de partidos representan, para muchos, dos caras de la misma moneda. La continuidad del sistema de partidos uruguayo parecía estar atada, en muy buena medida, a las características de la normativa electoral. (2000, p. 375)

En lo político, la agenda recogió lecciones de las graves tensiones civiles sufridas¹⁸. Fundamentalmente, a partir de la imbricación entre Estado y partidos y una intensa agenda de reformas o “politización en clave moderna” (Zeballos, 2015, p. 133)¹⁹ de la dinámica ciudadana, no sin encauzar su contención dentro de un bipartidismo que, aún relativo —por aparente—, terminó con viejas agrupaciones y no estimuló, por décadas, el crecimiento de terceras opciones.

Estos procesos se inician en las dos primeras décadas de la centuria pasada; en particular tras afianzarse el liderazgo de Batlle y Ordóñez (presidente para el periodo 1903-1907)²⁰, particularmente luego de los levantamientos revolucionarios de 1903 y 1904²¹, profundizadas por el presidente Claudio Williman en el periodo 1907-1911.

El batllismo, cuyo ideario, composición e influencia resume la mirada de las clases urbanas medias (preponderantemente) y altas, introduce numerosas y anticipadas reformas sociales y políticas, y afirma así el rol importante del Estado uruguayo en la vida ciudadana, así como garantiza la provisión de importantes bienes públicos, participa activamente en la vida económica y social y edifica un sistema político fundado en el

¹⁸ La “Paz de Aceguá”, acordada tras la derrota de Saravia en 1904, incluía, entre otros puntos, la renovación del texto constitucional.

¹⁹ Se renovó la temática —con propuestas muy desafiantes— y los instrumentos —sistema electoral—; se electoralizó —y desde entonces no apelaría al conflicto civil— la oposición nacionalista; se masificó la participación electoral y se internalizó la vida en democracia por amplios sectores ciudadanos —lo que condujo a una amplia politización tanto individual como de la sociedad civil— (Caetano y Rilla, 2016, p. 159).

²⁰ Nacido en 1856, hijo del expresidente uruguayo (periodo 1868-1872) Lorenzo Batlle, *Pepe* Batlle y Ordóñez fundó el diario *El Día* en 1886, militando activamente en su partido —en 1899 ejerció interinamente la presidencia uruguaya, en su condición de titular del Senado—, y aprovechó la coyuntura de paz para impulsar un programa ambicioso de largo plazo.

²¹ Muerto en última batalla (Masoller, el primero de septiembre de 1904) el principal líder del opositor Partido Nacional o Blanco, Aparicio Saravia.

bipartidismo²²; en suma, “una sociedad organizada con las premisas intelectuales y culturales de la conciliación nacional” (De Riz, 1986, p. 11).

Al finalizar su mandato presidencial, Batlle y Ordóñez emprende un viaje por Europa y residió algunos meses en Suiza, interesado en su modelo organizacional.

En tanto, y de forma gradual, el avance de una agenda política nueva, la imbricación entre Estado y partidos y la politización “en clave moderna” (Zeballos, 2015) propiciada por el batllismo consolidó el dualismo colorado-blanco, aunque se mantuvo el “fraccionalismo interno” (Buquet, 2000, p. 375) en las agrupaciones.

La primera innovación de esa fisonomía institucional es la reforma electoral de 1910²³ que inaugura un sistema de doble vuelta simultánea²⁴, lo cual facilitó la supervivencia, dentro de una única estructura partidaria, de corrientes heterogéneas y hasta antagónicas; esta situación lleva a la doctrina especializada a explicar el fenómeno como “bipartidismo aparente” (De Riz, 1986, p. 9) o “fraccionalizado” (Chasquetti y Buquet, 2004, p. 225).

Al regreso de su periplo europeo, electo por la Asamblea General²⁵ por amplio margen para nuevo mandato presidencial (periodo 1911-1915), Batlle y Ordóñez propone más reformas electorales e institucionales. Parte de un cambio en la propia Constitución, necesaria plataforma para apuntar a objetivos más amplios.

El proceso de reforma constitucional

La Constitución vigente —la de 1830— establecía un sistema rígido de reforma con dos vías: una especial, consistente en la convocatoria de una grande asamblea general compuesta por el doble de senadores y representantes, especialmente autorizados por sus comitentes para tratar esta materia con el piso de tres cuartas partes del total de votos de

²² Como se ha dicho, “El bipartidismo caracterizó políticamente al Uruguay desde antes del funcionamiento regular del sistema electoral, e incluso puede decirse que coincide con el surgimiento de la nacionalidad” (Bonilla, 1994) (Lissidini, 1998, p. 4). Sin perjuicio de ello hubo diversas expresiones políticas (socialismo, anarquismo) “que aunque no tuvieron un peso electoral destacable, ejercieron una importante influencia a nivel cultural, social y político” (Lissidini, 1994, p. 4).

²³ Para la elección de Diputados, Ley 3.640.

²⁴ La iniciativa cuyos primeros antecedentes datan de fines del siglo XIX, procura mejorar el sistema de representación (tanto respecto a la participación de las minorías —a fin de atemperar conflictos por abuso de posición dominante— como para descomprimir tensiones en fracciones partidarias en ambos partidos mayoritarios). El sistema daba la opción al elector de votar simultáneamente por un partido y determinada lista de múltiples opciones “intrapartidarias”, con lo que ganaba la elección el partido que obtuviese más votos, sin que el candidato finalmente ungido fuera necesariamente el más votado. Esto necesariamente obligaba al vencedor a acuerdos internos que garantizaran la representatividad del partido en el gobierno.

²⁵ Sistema de elección del presidente, previsto en el Artículo 73 de la Constitución de 1830.

esta (artículo 159); y otra ordinaria, mediante la voluntad consecuyente de tres legislaturas sucesivas, en las que la primera señala la voluntad de reformar, la segunda redacta las reformas y la tercera las aprueba (artículos 152 a 159). En rigor de verdad, este mecanismo solo se ejecutó completo una vez (persistencia del batllismo en el largo plazo), precisamente a fin de modificar el procedimiento de reforma; en 1912, la tercera legislatura lo aprueba²⁶, de modo que requiere la declaración de conveniencia de la reforma por las dos terceras partes y la instalación de una Convención Nacional Constituyente que se expedirá sobre las enmiendas, aceptándolas o rechazándolas en todo o en parte (Rocca, 2014, p. 60).

En 1913, Batlle publica los “Apuntes sobre el Colegiado”²⁷, en los que defiende la introducción, reforma mediante²⁸, de un ejecutivo pluripersonal²⁹, y propone la eliminación de la presidencia de la República y su reemplazo por un consejo o comisión

²⁶ El 7 de noviembre de 1907 la Asamblea General declaró la necesidad de la reforma; el 7 de noviembre de 1910 propuso a la legislatura siguiente siete fórmulas de modificación de la sección XII, y el 28 de agosto de 1912 votó una de esas fórmulas, reformando los artículos 152 a 159 de la Constitución (Gros Espiell, 1964, p. 159).

²⁷ Publicado en el diario *El Día* —voz del batllismo— el 4 de marzo de 1913 (Ratto Trabucco, 2005, p. 39).

²⁸ La constitución de 1830, que establecía un Estado unitario, preveía un Poder Ejecutivo clásico, de corte unipersonal (artículo 72 y siguientes).

²⁹ Convencido de que la causa de los conflictos políticos tanto uruguayos como de todo el continente era el presidencialismo clásico, ensaya alternativas “para bloquear la histórica tendencia latinoamericana al autoritarismo del ejecutivo, que se juzgaba herencia española del período colonial” (Ratto Trabucco, 2005, p. 38).

de siete o nueve miembros, de renovación gradual³⁰; se genera de inmediato un debate enconado³¹ entre adherentes o refractarios al cambio de sistema³².

En 1915, Batlle y Ordóñez culmina su segundo periodo al frente del Ejecutivo y fue sucedido por el doctor Feliciano Viera (colorado). Se aprueba durante ese mismo año una reforma electoral³³ que estableció la representación combinada (mayoría absoluta para el ganador y proporcional para bancas restantes), y el voto universal masculino secreto. Se convoca a comicios para la Convención Nacional Constituyente³⁴.

El 30 de julio de 1916 se realiza la elección de constituyentes³⁵. El reformismo batllista encuentra obstáculos en el propio Partido Colorado y en el Partido Nacional³⁶.

³⁰ Los miembros podrían renovarse por tercios o anualmente. Batlle y Ordóñez consideraba que el unipersonalismo devenía en poder omnipotente y era causa de “feroz rivalidad entre los hombres de prestigio político, originando guerras, insurrecciones y atentados” (Batlle y Ordóñez, 1916; Gros Espiell, 1956, p. 60-61; RattoTrabucco, 2005, p. 40). Por el contrario, la colegiatura elegida por el voto directo estaría mejor preparada para imbricarse con la sociedad, y su renovación parcial y constante evitaría sorpresas políticas (RattoTrabucco, 2005, p. 40).

³¹ Señalan Chasqueti y Buquet (2004) que el reformismo batllista, además de dividir a su partido, estimuló un proceso de polarización. El “anticolegialismo” estuvo representado —de modo asistemático— por la fracción colorada “General Fructuoso Rivera” o riverismo, liderada por Pedro Manini Ríos, afin a introducir reformas de tipo parlamentarista inglés (Bottinelli, 2015), más las diferentes corrientes del partido Blanco —en general reticentes a modificar el sistema de la Constitución de 1830, aunque más o menos refractarias a pactar alternativas con el batllismo— y, finalmente, expresiones minoritarias como la Unión Cívica o el socialismo (Ratto Trabucco 2005, p. 41). Asimismo, la poderosa Federación Rural, constituida en 1915, ofició como importante factor de poder antirreformista (Lagrotta, 2015), de modo que surgieron otras organizaciones patronales (Cámara Nacional del Comercio, Unión Industrial) que, como aporta Caetano (1992), también pretendían influir en la coyuntura político institucional. El Partido Nacional se reorganiza en ese periodo, democratiza y actualiza sus formas y asume —tal como señalan, entre otros Vanger (1991), Lanzaro (2018) o Reali (2004)— que la vía partidaria y constitucional era su alternativa para conquistar el poder.

³² No era la primera propuesta de reforma constitucional para el Uruguay, ni de modificaciones al sistema de poderes establecido por la Constitución de 1830, ni tampoco el primer proyecto que postulara en el país un sistema colegiado —se cuentan antecedentes desde la sanción misma de la Constitución de 1830, además de proyectos aportados en 1907 y 1910, en este último caso por el socialismo— (Gros Espiell, 1964, p. 159); sin perjuicio de experiencias latinoamericanas breves de principios del siglo XIX, algunas constitucionales —Colombia y Venezuela, 1811, Ecuador 1812— otras preconstitucionales —los triunviratos argentinos, 1811 a 1814—, en todos los casos de fuerte influjo liberal y racionalista, fracasadas por los complejos procesos de organización estatal y resistidos por figuras fuertes de la gesta emancipadora, como San Martín y Bolívar.

³³ Ley 5.332 del 1/9/1915.

³⁴ El 27 de junio de 1915 (Gros Espiell, 1964, p.159).

³⁵ Destacamos con Bazilio (2016) que en esta elección las juntas electorales (creadas en 1887, con competencia en la organización del comicio, integradas de modo electivo, con carácter de órgano político-administrativo, permanente y especializado), validaron la elección de los convencionales (para un cargo nacional, dicho rol estaba reservado al Parlamento), con recurso al juez letrado en el interior o a la Alta Corte en la capital. Este paso “judicial” en el proceso electoral anticipa la organización posterior a la reforma de la Constitución con la creación de la Corte Electoral en 1924.

³⁶ Los sectores colorados más conservadores veían con cierta preocupación el avance de reformas sociales, laborales, el ensanchamiento de la base de ciudadanos con derecho al voto, no apoyaban un cambio institucional tan profundo, sin tradición en la práctica local, como de incierta aplicación dada la falta de antecedentes. En el Partido Nacional se profundiza el requerimiento de consolidar el sistema de representación proporcional (Lanzaro, 2018; Vanger, 1991, pp. 228-229) y la adopción de mecanismos

Será derrota para el batllismo³⁷. Atento, el presidente Viera anuncia a la Convención Nacional del Partido Colorado la necesidad de hacer un “alto” a las reformas³⁸, *impasse* que no significó desmantelamiento —como anhelaban algunos sectores (Caetano y Rilla, 2016, p. 164)—, aunque tuvo consecuencias trascendentes³⁹. La distensión lograda es capitalizada por Batlle, quien declara su interés en presentarse como candidato presidencial para el periodo 1919-1923. La posibilidad de mantener el ejecutivo unipersonal, combinada con la acechanza de probable triunfo de Batlle y Ordóñez en el siguiente turno electoral⁴⁰, facilitó una instancia negociadora entre la corriente batllista —que había quedado en minoría frente al resto de la convención— y el nacionalismo blanco⁴¹. Durante 1917 se trabajó en la elaboración del proyecto consensuado, sometiéndose a plebiscito en ese mismo año⁴² y aprobándose en 1918.

Las principales reformas

En la esencia de todos los procesos constitucionales uruguayos ha permanecido un “núcleo duro” o “edicto perpetuo”, en palabras de Jiménez de Aréchaga, citado por Chasqueti (2016): la filosofía y organización republicana y democrática, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la libertad de cultos y la separación de la iglesia y el Estado, la tutela de los derechos individuales y sociales, la división de poderes, los organismos de contralor y justicia electoral, y la prevalencia de un pluripartidismo coparticipativo.

institucionales más pluralistas que coadyuvaran el acceso al poder por la vía electoral, o su coparticipación en términos razonables. Por fuera de las agrupaciones partidarias más importantes, la Unión Cívica, sectores de la Iglesia y las organizaciones empresariales adherían al anticolegialismo (Lanzaro, 2018).

³⁷ El bipartidismo “aparente” posibilita que los sectores más conservadores del partido Colorado y el Nacional coincidan en aprobar la reforma electoral, hallándola conveniente —paradójicamente— para detener el reformismo batllista. El resultado será “una Asamblea dividida prácticamente en dos sectores iguales con ideas opuestas” (Gros Espiell, 1964, p. 159).

³⁸ Diario *El Día*, 12 de agosto de 1916 (Lagrotta, 2015).

³⁹ Representó el fin de la etapa de “impulso” en el periodo batllista, de modo que comienza un periodo conservador (Ansaldi y Giordano, 2012: 154). Caetano (1992) afirmará que se trató de una medida oportuna, en tiempos de agitación política, así como replanteó la relación de los factores económicos con la dirigencia.

⁴⁰ En la elección parlamentaria de enero de 1917, el batllismo ganó bancas en Diputados y el Senado, con lo que sectores colegialistas sumaban “cierta capacidad de veto y amenazaban con incidir en el plebiscito al que las reformas aprobadas por la CNC debían someterse” (Lanzaro, 2018; Ramírez, 1967, pp. 113-115).

⁴¹ Los partidos acordaron la conformación de una comisión de ocho miembros que armonizó los diversos intereses en pugna y los tradujo a cláusulas constitucionales. Por el Partido Blanco, integraron el grupo Martín C. Martínez, Leonel Aguirre, Carlos A. Berro y Alejandro Gallinal. Por el Partido Colorado, lo hicieron Ricardo Areco, Domingo Arena, Juan Antonio Buero y Baltasar Brum.

⁴² El 25 de noviembre de 1917 (Gros Espiell, 1964, p. 160). El Uruguay fue el país que más temprano comenzó a aplicar este instituto de democracia semidirecta (Lissidini, 1998, p. 3).

Ahora bien, con respecto a las particularidades, la reforma de 1917-1918 afirma el carácter republicano al establecer la actual denominación de Uruguay (artículo 1º)⁴³ y un conjunto de disposiciones concordantes, y tutela expresamente la competencia política por la vía de un sistema de partidos: voto universal secreto, elección directa de cargos gubernamentales y representación proporcional para la cámara baja⁴⁴. Las reformas electorales se concretarían mediando dos tercios de los votos en las dos cámaras (criterio sostenido en el largo plazo). Se abre, además, la puerta a la posibilidad del voto femenino. La necesidad de negociar y consensuar, a fin de salvar el proceso (por la paridad entre batllistas por un lado y blancos más reaccionarios colorados por el otro)⁴⁵, propicia la descentralización y la coparticipación (propuesta del Ejecutivo con acuerdo del Senado) para cubrir los directorios de los diversos “entes autónomos” (Banco Central, Hipotecario, de Seguros, Administración de Ferrocarriles, etc.), a los que se otorga autonomía⁴⁶. Se prohíbe a militares y policías en actividad el ejercicio de la actividad política. Se propicia cierta descentralización en los gobiernos departamentales, específicamente en materia fiscal. Se modifica el mecanismo para la reforma constitucional (dos legislaturas conformes y dos tercios)⁴⁷.

Asimismo, la novedad era la creación de un Ejecutivo “bicéfalo”⁴⁸, integrado por: a) el presidente de la República, elegido de forma directa por la ciudadanía mediante un sistema de mayoría simple y doble vuelta simultánea, con cuatro años de mandato sin reelección inmediata —al menos un periodo completo de intervalo—; b) un consejo nacional de administración de nueve miembros: el primero representaba al Estado y retenía las carteras de Guerra y Marina, Relaciones Exteriores e Interior. El Consejo se renovaba por tercios cada dos años, correspondiendo seis lugares a la mayoría —entre los cuales el más votado era el presidente del cuerpo para el bienio— y tres a la primera

⁴³ República Oriental del Uruguay, nombre que sustituye al anterior Estado Oriental del Uruguay.

⁴⁴ Concesión al Partido Nacional que, de este modo, se aseguraba algunas bancas frente a la mayoría colorada (Lissidini, 1998, p. 7).

⁴⁵ Se dice que el pacto entre partidos que permitió la primera reforma constitucional es, en sí mismo, un hecho muy trascendente (tal como lo señalan los constitucionalistas Risso y Correa Freitas, citados en Satoroti, 2017).

⁴⁶ Regla explicitada en el artículo 100 de la constitución que, como afirma Lanzaro (2018), ha tenido una extensa vigencia, aun cuando ha experimentado algunos cambios y ciertos límites en las reformas de 1934 y 1967.

⁴⁷ Aplicándose en 1932 para reformar el sistema de elección de senadores.

⁴⁸ Denominación que utilizan, entre otros, Gros Espiell (1964, p. 160) y Chasqueti (2016). También se habló de “bipartición”, de “pluralismo ejecutivo” o de “presidencialismo atenuado” (Bruschera, 1966, p. 28).

minoría; bajo su órbita se encontraban la administración pública, hacienda, obra pública, industria, trabajo, salud y educación. Podían reelegirse mediando intervalo de dos años.

El esquema se integraba con el Poder Legislativo (bicameral): a) Cámara de Representantes, elegidos por el voto directo de la ciudadanía, con un mandato de tres años; b) Cámara de Senadores, elegidos por voto indirecto —uno por cada departamento— cuyo mandato era de seis años, renovables por tercios cada dos años. La cámaras, reunidas en asamblea, resolvían los conflictos de jurisdicción entre el Consejo Nacional de Administración y el presidente, así como en el Consejo Nacional de Administración se establece la representación proporcional. Por último, se completaba con el Poder Judicial, encabezado por la Alta Corte de Justicia, cuyos miembros eran designados por la Asamblea General.

De esta forma, promulgada en 1918, la Constitución entra en vigencia el 1° de marzo de 1919. El primer presidente de la República en este esquema⁴⁹ fue Baltasar Brum (colorado batllista), de modo que recayó la titularidad del primer Consejo Nacional de Administración en Feliciano Viera⁵⁰.

Esta primera aplicación⁵¹ de fórmulas colegiadas en el Uruguay confirma la influencia conservadora en la agenda política⁵², sin perjuicio de inscribirse entre un conjunto de modificaciones constitucionales ancladas en un “rastros histórico denso” (Lanzaro, 2018, p. 8) que posibilita, sin embargo, la concreción de articulaciones valiosas para afirmar la democracia y ampliar los esquemas de coparticipación en el poder⁵³. El impulso reformista se detiene, pero sin retraerse conquistas logradas. Indudablemente, para Penadés (2017) representa un esfuerzo de convivencia edificado por actores permanentes (los partidos), y un avance importante en la pacificación del país.

⁴⁹ Último en ser elegido de forma indirecta por la Asamblea General.

⁵⁰ El acuerdo político para lograr la reforma supuso que Batlle y Ordóñez fuera excluido de participar como candidato presidencial o integrante del Consejo Nacional de Administración, lo que fue aceptado por este (Zum Felde, 1967, p. 246).

⁵¹ La segunda —entre 1952 y 1967— no se aborda en este trabajo.

⁵² Las reformas y su implementación recogen los planteos de la Federación Rural, las consecuencias del Alto de Viera, etc. Lo expresan Barrán y Nahum: si cuando gobernaba el primer batllismo el Estado fue alguna vez popular, parece claro que en esta etapa ya no lo era (Caetano y Rilla, 2016, p. 171).

⁵³ En su defensa, asegura Baltasar Brum, el colegiado “aumenta el principio de libertad a expensas del principio de autoridad” (Piñero Fraga, 2015, p. 7). Expresa el herrerismo: “El balance del sistema implementado en 1917 constituye un avance sobre lo anterior. Atemperó las pasiones, institucionalizó el acceso del Partido Nacional al Poder Administrador, preparó un clima de desarme para votar leyes importantes (...). El régimen acusaba incoherencia pero también demostraba un ejercicio pacífico de la representatividad. La integración del poder administrador cada dos años, por el sistema de renovar el tercio de sus miembros, presentaba la ventaja de mantener dos tercios con experiencia de lo actuado” (Haedo, 1969, p. 144).

Ahora bien, con relación al funcionamiento del Estado tras la reforma constitucional, exhibió cierta ineficacia, especialmente la gestión de las “administraciones”, resueltas con un criterio político antes que técnico. La fórmula lograda no satisfizo completamente a importantes sectores partidarios⁵⁴ y su implementación mostró complicaciones.

La lógica de trabajo del Consejo, encargado de la función administrativa —con opositores que debatían más que gestionaban— complicó la relación entre este y la Presidencia⁵⁵, así como dificultó el despacho de los ministerios bajo la órbita de una y otra cabeza, con lo que, de acuerdo con Ratto Trabucco (2005), la dinámica del cuerpo, aun sin paralizarla por completo, entorpecía la gestión ejecutiva. No se logró integrar a la oposición en la gestión gubernamental sin que sus iniciativas se incluyan en la agenda política o tengan presencia en la conformación de los gabinetes, o se acuerden “políticas de Estado” compartidas por la generalidad de la dirigencia.

Las relaciones entre el Ejecutivo y la Asamblea General —cuyo cronograma electoral no coincidía con el previsto para aquél, en particular en la Cámara de Representantes— fueron complejas⁵⁶. En síntesis, su puesta en práctica, tal como afirma Chasquetti (2016), dejó en evidencia dificultades vinculadas con la interferencia no solo entre partidos, sino también entre sus mismas fracciones.

Atento a que el equilibrio institucional entre las partes del Ejecutivo imponía que el presidente fuera una persona “de carácter enteramente tranquilo [...] sin mayor capital político propio” (Zum Felde, 1967, p. 246), los batllistas impulsan candidatos a la Presidencia menos ambiciosos a fin de facilitar la cooperación⁵⁷; de esta manera, quienes ejercieron la primera magistratura en el periodo ostentaron, hasta la muerte de Batlle y Ordóñez en 1929, un perfil no personalista⁵⁸.

⁵⁴ En 1922, el batllismo insistirá en la supresión del cargo de presidente mediante una iniciativa de reforma constitucional (Gros Espiell, 1964, p. 161).

⁵⁵ En efecto: “Dividiendo el Poder Ejecutivo en dos ramas, la nueva constitución implicaba la posibilidad lógica de un conflicto entre ambas, con todas sus graves consecuencias políticas”, por quedar el presidente “despojado de toda acción de gobierno” (Zum Felde, 1967, p. 246). Esto, finalmente, ocurrirá en el gobierno de Terra.

⁵⁶ Hubo catorce elecciones generales en once años de funcionamiento de este esquema, lo que, si bien afianzó la cultura política ciudadana, no facilitó una dinámica estable y ágil hacia el interior de los poderes del Estado, ni interórganos.

⁵⁷ No era el caso del Partido Nacional, que impulsa la candidatura de Luis Alberto de Herrera en las elecciones de 1922 y 1926, en las que obtuvo, respectivamente, el 47% y el 48% del electorado. Había alcanzado la presidencia del Consejo Nacional de Administración en 1925 (Haedo, 1969, p. 90).

⁵⁸ Al mencionado Brum le siguieron los colorados José Serrato (1923-1927), y Juan Campisteguy (1927-1931); tras la muerte del viejo líder colorado reinó cierto desconcierto en el partido oficialista, de modo que

Fin de la experiencia

El fallecimiento de Batlle y Ordóñez coincidirá con la Depresión de 1929. El edificio liberal global se conmueve. América Latina entra en una fase compleja de inestabilidad económica y política⁵⁹.

El “multipartidismo interelectoral”⁶⁰ hará posible la elección de Terra —al lograr este la adhesión del batllismo—, pero, tras asumir, ante el “inquietismo”⁶¹ de este sector se fundará una crisis institucional severa entre el presidente y el Consejo —en particular los integrantes colorados de la mayoría⁶²— y en nuevas componendas⁶³ determinará las circunstancias previas⁶⁴ al golpe de 1933, respaldado por el conservadurismo colorado no batllista y el líder blanco Luis Alberto de Herrera⁶⁵. Se disolvieron el Consejo de

resultó impulsado como candidato para las elecciones de 1931 Gabriel Terra, una figura con perfil propio, reticente al batllismo, quien finalmente tras un golpe de Estado impulsará las reformas constitucionales que suprimirán al Consejo Nacional de Administración.

⁵⁹ Para la región, además de producir la caída de varias democracias, se perdió la ilusión de que podía seguir de igual modo en un orden mundial en el que produjese solo materias primas (Espeche, 2016, p. 34). Las consecuencias para América Latina son “devastadoras” (Halperín Donghi, 2011, p. 371); sus economías se desacoplan del sistema global y regresar será una empresa que “no estaba a la vuelta de la esquina” (Halperín Donghi, 2011, p. 371). Las diversas estrategias de abordaje mostraron empero un denominador común: recrudecimiento de tensiones y reforzamiento de tendencias autoritarias (Ansaldi y Giordano 2012, p. 15). Entre 1930 y 1933 caen numerosos gobiernos. El liberalismo se retrae, se ha quedado sin sustento financiero, su receta no encuentra anclaje en la crisis: el centro del mundo tanto financiero como productivo procura alternativas para reconvertirse, el comercio internacional cae drásticamente por varios años y se producirá un nuevo deterioro de los términos del intercambio para los países de la región, de la que recién podrán salir hacia la mitad de la década.

⁶⁰ En el Partido Colorado existían diversos líderes y sectores: el batllismo y tres ramas antibatllistas: Mannini Ríos o riverismo, Feliciano Viera, vierismo o radicalismo colorado, y Julio María Sosa, sosismo o tradicionalismo. En el Blanco o Nacional, el mayoritario herrerismo, Arturo Lussich o conservadurismo más elitista, Lorenzo Carnelli o radicalismo blanco, y Carlos Quijano o la agrupación nacionalista Demócrata Social (Ansaldi y Giordano, 2012, p.155). Todos estos sectores, vertebrados en los dos grandes partidos, concentran alrededor del 90% de los votos.

⁶¹ Creación de nuevas administraciones —una de ellas la poderosa Ancap, refinera de petróleo que arrebató mercado a Standard Oil y Shell—, estatizaciones, rescate de tierras fiscales, etc. (Alpini, 2015, p. 11).

⁶² La crisis económica, sumada al descontento popular por el rol del Consejo en su abordaje, el perfil enérgico del presidente —el primero con estas características desde 1919— quien llegará a afirmar, categórico, frente a la coparticipación y el Ejecutivo bicéfalo: “Demasiadas administraciones pero ningún gobierno”.

⁶³ Serán, después del Pacto de 1931, los batllistas y blancos antiherreristas o independientes versus la alianza riverista-herrerista.

⁶⁴ Hubo renovación parcial de Consejeros y senadores, pero la elección no despeja la crisis. En febrero se fractura el batllismo entre “netos” y “terristas” y se produce el acercamiento de estos con los “riveristas” y fuera del Partido Colorado, con el herrerismo.

⁶⁵ Los grupos económicos estuvieron liderados por el sector ganadero. En el partido colorado, todos los sectores antirreformistas apoyaron el golpe; en el nacionalismo blanco lo hizo el sector de Herrera. El nacionalismo independiente, de heterogénea extracción ideológica, no acompañó el quiebre (Alpini, 2015, p. 11-12). La situación determinó “la división en los partidos tradicionales. Blancos y colorados estaban a favor o en contra de la nueva situación, sin que una línea nítida separara los colores de las dos divisas, como

Administración y la Asamblea General. Si bien hubo persecuciones y silenciamiento de opositores⁶⁶, no se trató de una dictadura feroz⁶⁷, sino más bien una vuelta de tuerca por la que se reafirmó la inserción de ciertas elites oligárquicas en la conducción de los asuntos públicos y la cual tendió a morigerar la presencia de la clase media urbana y el impulso reformista que caracterizó la experiencia batllista⁶⁸ que, según Ansaldi y Giordano (2012, p. 157), al sostener aquellas en el poder a un hombre de los partidos, de contacto con los empresarios nacionales e inversionistas extranjeros, también mostraba aptitud para conducirse en clave popular.

Las propuestas políticas de Terra apuntaron a la organización del poder. La Constitución será nuevamente reformada en 1934, de modo que regresa al modelo presidencial unicéfalo, aunque con algunas particularidades⁶⁹ y, al cambiar la integración del Senado en la Asamblea General⁷⁰, se incorpora la figura del vicepresidente (hasta

antao. No existía ahora un Partido en el poder, y otro en el llano. Existían sectores gobernantes y sectores desplazados. Y tanto unos como otros eran bicolores” (Jacob, 1983, p. 61-62).

⁶⁶Especialmente la figuras caracterizadas del batllismo como los luego presidentes Amézaga y Batlle Berres o los hermanos Batlle Pacheco —hijos de Batlle y Ordóñez—; también a dirigentes socialistas y blancos no herreristas.

⁶⁷ En efecto: “Tal como lo había previsto la maquinaria golpista, Terra no tuvo muchas dificultades para consolidarse en lo inmediato, ahogando con celeridad la primera resistencia y contando con un eficaz aparato propagandístico para legitimar su imagen pública” (Caetano y Rilla, 2016, p. 217).

⁶⁸ Se ha dicho que “Como en 1916 con Feliciano Viera, las clases altas y la derecha política demostraban que sabían elegir muy bien a sus conductores a la hora de las encrucijadas” (Caetano y Rilla, 2016, p. 216).

⁶⁹ Por decreto ley se establece la reforma. Se elimina el Consejo y el Poder Ejecutivo será “dúplex”: si bien el cargo era unipersonal, se establecía también un Consejo de Ministros integrado por el presidente y su gabinete, con competencias reservadas y en el cual aquél sólo disponía de un voto, con posibilidad de desempatar. Se modifica también el Poder Legislativo, estableciéndose una Asamblea de Representantes de noventa y nueve miembros y el Senado “medio y medio” (quince para la mayoría y quince para la primera minoría); al contar la Asamblea General, en determinadas circunstancias, el voto de censura podía hacer caer un ministro. Se ha dicho que este sistema “instauró o pretendió instaurar un régimen parlamentario” (Gros Espiell, 1964, p.162), aunque la realidad explica las enormes concesiones otorgadas al herrerismo blanco para acompañar la reforma (senadores, ministros en el gabinete, posibilidad real de incidir en la agenda política, etc.).

⁷⁰ Además de los cupos en los Ministerios ministerios y las “administraciones”, y el senado repartido a la mitad, se ajusta la legislación electoral: “la La llamada ley de lemas impone alianzas forzosas entre las distintas fracciones de los partidos tradicionales, que benefician a la más numerosa” (Halperín Donghi, 2011, p. 401). Destacamos que en la oportunidad algunos conservadores colorados presentaron proyectos de organización compatibles con ideas corporativistas, rechazadas por las Comisionescomisiones, y abiertamente criticadas en los medios de difusión vinculados a los partidos (batllismo neto, herrerismo, nacionalismo independiente, etc.) (Alpini, 2014, p. 77). Se previó un Consejo de la Economía Nacional (que seguirá en la Constitución de 1942), que lo cual se entiende como corporativismo subordinado (Real, 1947, p. 106). Si bien muchos convencionales respetaban los logros de la Italia fascista, “la adopción del corporativismo les resultaba una innovación radical, revolucionaria, lo cual implicaba trastocar la institucionalidad tradicional del país. Pero, fundamentalmente, los convencionales defendieron su papel de políticos profesionales y rechazaron las injerencias gremiales en el Estado, lo que les quitaría protagonismo a los políticos y a los partidos” (Alpini, 2014, p. 77).

entonces el sustituto del presidente era el titular del Senado). Asimismo, se modifica la legislación electoral (aprobación de la “ley de lemas”)⁷¹.

Conclusiones

El reformismo liberal de Batlle y Ordóñez, un hombre ubicado entre dos siglos que se forma y se empapa de la experiencia uruguaya del siglo XIX —en el que vive poco más de la mitad de su vida y se forma—, retoma, de algún modo, la agenda política de varios Estados americanos en la turbulenta fase de su nacimiento, al caer los gobiernos coloniales españoles en el inicio del siglo XIX (inspirados entonces en el Directorio Francés de la Constitución de 1795⁷²). Se encuentra en el batllismo, como en el episodio galo, una búsqueda de alternativas generales, también de concretos mecanismos y equilibrios, que puedan oficiar de plataforma para consolidar el Estado y la nación, impulsando un programa y reglas de juego políticas suficientes, nítidas, que se eleven por los liderazgos personalistas transitorios.

⁷¹ Se plantean una sucesión de modificaciones. En 1934, se establece la concesión del lema de cada partido a la mayoría de sus componentes. Esto impedía escisiones probables con reclamo del nombre (Partido Colorado Batllista en el terrismo y Partido Nacional en el herrerismo a manos del nacionalismo independiente). En 1935 se reconoce la personería jurídica de los partidos propietarios del lema, con la posibilidad de disponer de bienes. En 1939 se establece la acumulación por el lema partidario de los votos de los sublemas. En suma, “la verticalidad impuesta por el lema emotivo cromático tendía a evitar los acuerdos horizontales entre fracciones de los dos grandes partidos entre sí y con otros partidos” (Jacob, 1983, p. 61-62). Consideramos que la legislación sobre lemas tiene a disciplinar u ordenar electoralmente (los dueños de las “partes gordas” de los partidos tradicionales las “formalizan” en el perdido persona jurídica-lema y establecen marcos para abortar la formación de frentes “transversales” a las fuerzas políticas tradicionales (Haedo, 1969, p. 90), en un contexto sociohistórico muy particular —con profundo cuestionamiento a las ideologías liberales— como lo es el de la década de 1930), de modo que deja el campo de los acuerdos interpartidarios horizontales para otras instancias; sin embargo, no está diseñada para evitarlos, por el contrario, a fin de garantizar, si no el monopolio en la conducción de las negociaciones, al menos la preeminencia de ciertas fracciones.

⁷² Aunque la Constitución gala de 1793 también presentaba un consejo ejecutivo colegiado. Es notable la influencia del constitucionalismo liberal y las publicaciones de algunos de sus mentores en los primeros patriotas y experiencias de gobiernos criollos, a la que no escapan figuras de Buenos Aires. No obstante, entre la visión de Batlle y la de los primeros gobiernos patrios mediaba una diferencia sustancial: en estos casos se trata de figuras de algún predominio por su grado de ilustración, capacidad económica o poder de fuego, influidas por el ideario liberal (antimonárquico, constitucionalista, etc.), pero sin el respaldo de una ciudadanía aún por organizar, espacios ideológicos determinables o clubes mínimamente estructurados, capaces de generar reglas de convivencia y competencia organizada. De allí la endeblez de esas primeras experiencias antipersonalistas colombiana, venezolana, argentina o mexicana. Un siglo después, en la experiencia uruguaya, Batlle es el referente principal de un “partido”, en un país ya por entonces determinado por el peso demográfico, económico y político de su gran urbe-puerto; y además, a pesar de los levantamientos, puede establecer reglas de pacificación primero y diálogo después con los principales líderes del “partido” opositor. Se verifica un temprano establecimiento de la “política profesional” en el país.

Suma Batlle la experiencia histórica, en un siglo en particular especial para el Uruguay: de último refugio español, pasando por el intento confederal de Artigas, la crisis con Buenos Aires, la conquista brasileña, los enfrentamientos argentino-brasileños hasta la creación del Estado Oriental del Uruguay, arbitrado por el Imperio británico en 1830, y el inestable andar posterior, influido por las relaciones con sus limítrofes y determinado por sus vínculos comerciales y políticos con el Reino Unido.

Tras resolver el último conflicto político armado en 1904, Batlle procuró dar un rumbo propio al Uruguay y le imprimió identidad⁷³. Lo consigue. Muchas son las causas: la inteligencia e información del personaje —su comprensión de la coyuntura local, continental y global—, su acumulación popular a partir de las páginas de *El Día* (de amplia llegada a sectores sociales medios, que ampliaban rápidamente su base de escolarizados), la escala del país (poco más de un millón de habitantes según el censo de 1908 que no alcanzan a duplicarse en 1930), el mayoritario consenso entre sus diversas expresiones políticas por mantenerse bajo una democracia constitucional y el equilibrio económico financiero que, si bien era delicado y se encontraba particularmente afectado tras algunos episodios, permite avances importantes (sociales e institucionales) a un Estado muy activo; asimismo, un sistema político que admitió la coexistencia tolerante o no rupturista —aunque hubo tensiones a lo largo de las dos primeras décadas—, con lo que logró progreso mediante el consenso en un bipartidismo formal de corte “aparente”.

En relación con la fórmula ejecutiva prohijada por la Constitución de 1918, es cierto que se trató de un experimento inédito que combina diversos elementos en el marco de un compromiso. Se ha dicho que el debate se centró en lo novedoso, obnubilando la comprensión de conquistas definitivas “que no debían someterse a la prueba de la experiencia, porque eran simplemente la transmutación en forma jurídica de una realidad preexistente al texto” (Bruschera, 1966, p. 29). Lo cual, según Caetano (2010) y Echeverría (2017), consolidó el Estado, eje de la integración social y de la afirmación nacional.

⁷³ Sus correligionarios lo mentan como “caudillo de formación universitaria y espíritu democrático”, pacificando, gobernando y creando un gran partido (De Ferrari, 1962, p. 10-12). Desde el herrerismo, se dirá: “En la plenitud de su vigencia, Batlle y Ordóñez vio claro. Sintió que las cicatrices sangraban. Pensó que era indispensable evolucionar hacia el sufragio. Preparó su partido que seguía dividido y que apenas había podido unir ante el peligro, para estabilizar electoralmente el título del gobierno, considerando que ello había de serle reclamado por toda la opinión” (Haedo, 1961, p. 98).

Las iniciativas reformistas del batllismo aportan la significativa transformación del partido político y la consolidación de su centralidad. La estructura partidaria pasa a ser lo permanente y el dirigente representa lo transitorio. Así las cosas, para Bruscherá (1966) es importante reconocer el aporte del Partido Nacional, el cual exigió y obtuvo garantías que facilitaron su incorporación al sistema de partidos. Así, se alcanza en 1922 la elección directa del presidente. Desde 1924, la Corte Electoral⁷⁴ perfecciona la aplicación de los principios más significativos del sistema que refiere Lanzaro (2004): participación, control mutuo y corresponsabilidad política. Además, lo imbrica eficientemente con el Estado al sentar las reglas principales de la organización, la competencia electoral y la convivencia, así como al afirmar su rol como plataforma única de acceso a los cargos públicos⁷⁵ y natural vía para la práctica institucional y gubernamental⁷⁶. Se arriba a estas fórmulas por consensos trabajados, por acuerdos entre partidos. Esto hace perdurables ciertos valores, independientemente de vaivenes institucionales o modificaciones constitucionales experimentadas en décadas siguientes. Los “mitos” reseñados párrafos arriba nacen, precisamente, de esta singular contribución y sus inmediatas consecuencias. Por tanto, se afirma que esta Constitución es “pieza fundamental” (Lanzaro, 2018) del estilo democrático uruguayo⁷⁷.

Es importante recordar con Chasqueti (2016) que este ensayo constitucional inauguró un periodo en el que los partidos debatieron, por décadas, diversos modelos de organización para su Poder Ejecutivo; además, apuntala esta experiencia a un segundo

⁷⁴ Integrada por nueve miembros elegidos por una mayoría especial de dos tercios de la Asamblea General (requiere acuerdo político entre los partidos mayoritarios) (Chasqueti y Buquet, 2004, p. 245).

⁷⁵ Así da forma a las vinculaciones permanentes: una, entre el Estado (ciertamente, un Estado de partidos, también el coparticipativo); otra, entre el Estado y la administración del interés comunitario y nacional.

⁷⁶ Diversos autores explican que la política batllista del periodo 1903-1933 generó un intervencionismo estatal amplio pero coherente y prudente que, en tiempos de gestión del Consejo Nacional de Administración, permitió implementar ciertos mecanismos de protección frente la crisis, característicos de una expresión ideológica definida que, por una parte, procuró equilibrar la balanza de pagos y, por otra, mantener una política de redistribución del ingreso sin perjudicar los intereses agropecuarios.

⁷⁷ El especialista en Batlle y Ordóñez, Milton Vanger, afirma que a su arribo a Uruguay en la década de 1950, lo que más lo impresionó fue “que era un país muy libre; todo el mundo podía decir lo que quisiese, no había ninguna de las restricciones que padecíamos en Estados Unidos por esos tiempos, dominados por el macartismo” (Yaffé, 2009).

ensayo en la década de 1950⁷⁸—tras una reforma constitucional⁷⁹— extendido hasta finales de 1967⁸⁰, el cual presenta diferencias con el formato original⁸¹ y que, por razones de brevedad, no se analiza en este trabajo.

No obstante, la breve y no siempre eficiente performance de la innovación inspirada en las instituciones helvéticas⁸², resistida en su epílogo por la ciudadanía y creadora de conflictos institucionales, demuestra, tal como lo señala un pormenorizado estudio comparado entre las experiencias suiza y uruguaya que:

⁷⁸ Tras el regreso del batllismo al oficialismo colorado y el triunfo de variantes pertenecientes a este partido en 1942 y 1946, el Partido Colorado volverá a ganar las elecciones en 1950, imponiéndose el lema que impulsaba a Andrés Martínez Trueba y Alfeo Brum. El presidente saliente, Luis Batlle Berres (sobrino y discípulo de Batlle y Ordóñez, más carismático y menos conservador, enfrentado con otros referentes del batllismo, como, por ejemplo, los hijos del líder, Lorenzo y César), termina su mandato en alto nivel de popularidad, pero “muy pronto se teje la intriga para obturar su regreso” (Trias, 1978, p. 29-38). Era la hora de un nuevo pacto entre fracciones coloradas que no respondían a Batlle Berres y Luis Alberto de Herrera, y el regreso de un Poder Ejecutivo Colegiado para la República Oriental del Uruguay, reforma constitucional mediante. Se dice que Trueba se siente motivado a prohijar este regreso por considerarlo caro al ideario de Batlle y Ordóñez (Gros Espiel, 1964, p. 163). El principal afectado por este cambio, Luis Batlle Berres, acepta los cambios e incluso integrará un Consejo (periodo 1954-49), aunque denunciará este arreglo como el inicio del notable declive uruguayo para el periodo, que se profundiza en la década siguiente, en un documento titulado “Para la historia”, que este investigador halló entre los papeles del exmandatario que se conservan en el Archivo General de la Nación de la República Oriental del Uruguay (el documento no posee fecha pero se interpreta que fue redactado hacia 1958, posiblemente para su publicación en el diario “Acción”, de propiedad de Batlle Berres).

⁷⁹ A mediados de julio de 1951 comenzaron las negociaciones para redactar las bases de la reforma constitucional que ingresa a la Asamblea Legislativa en agosto. El 16 de diciembre se votó un plebiscito que la ratifica.

⁸⁰ Entre 1966 y 1967 se impulsa una reforma de la constitución que termina con el Ejecutivo colegiado⁸⁰. Un expresidente del Consejo Nacional de Gobierno como Haedo dirá (1969) que, por breve, esta segunda experiencia de gobierno pluripersonal no ha tenido tiempo suficiente de vigencia como para ser evaluada. En las elecciones de 1966 el electorado optó entre cuatro alternativas de reforma constitucional, alcanzando la mayoritariamente elegida el 47% de los votos. Se amplió el mandato presidencial y legislativo a cinco años. Sin otros cambios importantes en la Asamblea General y el Poder Judicial, la mayoría de las modificaciones se enfocaron en el diseño de Poder Ejecutivo, que volvió a recaer en un presidente, elegido directamente por el pueblo, actuando con un Consejo de Ministros. Entre las funciones del jefe de Estado se incluyen las de crear partidas presupuestarias, amplias potestades en materia de cargos, veto total o parcial de legislación sancionada por la Asamblea General, etc.

⁸¹ El Poder Ejecutivo sería ejercido tras la reforma de 1952 por un “Consejo Nacional de Gobierno” de nueve miembros (seis y tres por mayoría y primera minoría), coparticipación política que responde a una “realidad histórica y política” (Gros Espiel, 1964, p.164)⁸¹. La principal diferencia con el anterior Colegiado es que el de 1952 reúne funciones políticas y administrativas. El mandato de sus integrantes es de cuatro años por periodo. Los cuatro primeros miembros de la mayoría ejercerán la titularidad de modo rotativo (anual). Nombra a los ministros. Se expide por resoluciones y decretos que deben estar firmados por consejeros y ministros del ramo. En cuanto a la relación con el Poder Legislativo —que mantiene su tradicional bicameralidad— este posee moción de censura sobre los ministros. Se mantiene además la posibilidad del juicio político para consejeros y ministros.

⁸² Que generó la entusiasta y autorreferencial imagen de “la Suiza de América”. También “la Atenas del Plata”, etc. Acotamos que la segunda experiencia colegiada oriental (1952-1967) no incluyó al presidente en el Ejecutivo, sino que se trató de un Consejo de Gobierno de nueve miembros.

[...] contrariamente a los argumentos comunes presentados en la literatura, incluso en el “caso más probable”, las instituciones no pueden simplemente copiarse⁸³. Los efectos institucionales dependen del contexto y debemos prestar atención a esta interacción. (Altman, 2011, p. 483)

⁸³ En realidad, no se trató de una réplica; existen múltiples diferencias. El Estado suizo es federal y su Consejo, que no es elegido por el pueblo sino por el Parlamento, lleva adelante todas las funciones ejecutivas, sin compartirlas con un presidente. Tampoco la segunda versión del colegiado uruguayo, que reúne las funciones de gobierno y administración, puede considerarse sucedáneo del helvético.

Referencias bibliográficas

- Alpini (2015). *La derecha política en Uruguay en la era del fascismo 1930-1940*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Altman, D. (2008). Collegiate executives and direct democracy in Switzerland and Uruguay: similar institutions, opposite political goals, distinct results. *Swiss Political Science Review*, 14(3), p. 483-520.
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden. De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reconstrucción*. Buenos Aires: Ariel.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (coords.) (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Comisión Nacional de Enseñanza de la República Oriental del Uruguay.
- Batlle y Ordóñez, J. (1916). *Discurso pronunciado en la Convención Nacional del Partido Colorado*. Montevideo.
- Bazilio, A. (2016). Administrando la ciudadanía: el rol de las juntas electorales en Uruguay (1887-1924). *Estudios Históricos*. Montevideo: CDHRPyB.
- Bidart Campos, G. (1967a). *El derecho constitucional del poder*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. (1967b). *El derecho constitucional del poder*. Tomo II. Buenos Aires: Ediar.
- Bottinelli, O. (2015). De presidencialismo y parlamentarismo. *Factum Digital. Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales*, 19.
- Bruscherá, O. (1966). *Los partidos tradicionales en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones del Río de la Plata.
- Buquet, D. (2000). Partidos elecciones y gobernabilidad en Uruguay. En J. Labastida, M. del Campo, A. Camou y N. Luján (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México: Plaza y Valdés, Flacso y UNAM.
- Buquet, D. y Moraes, J. (2018). Construyendo un equilibrio democrático: la reforma constitucional de Uruguay en 1917. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1). Recuperado de

http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100019

- Caetano, G. (1992) *La República conservadora, 1916-1929*, Montevideo: Fin de Siglo.
- Caetano, G. (2010). Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista. *Iberoamericana*, 10(39), 161-175.
- Caetano, G. y Rilla, J. (2016). *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al siglo XXI*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Calderón, C. (2008). Definición de los tipos de estudios. En P. Salinas Meruane y M. Cárdenas Castro (eds.), *Métodos de investigación social* (pp. 57-72). Quito: Editorial “Quipus”.
- Calleja, L. (2009). Intrínquilis de los órganos colegiados de gobierno. *Revista de los Antiguos Alumnos del IEEM*, 12(5).
- Caplow, T. (1972). *La investigación sociológica*. Barcelona: Editorial Laia.
- Chasqueti, D. (2016). Tres puntos de inflexión en el proceso constitucional uruguayo. *La Diaria*. Montevideo.
- Chasqueti, D. (2017). La organización del Ejecutivo en Uruguay: tres experimentos constitucionales en busca de un punto de equilibrio. En *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Chasqueti, D. y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 221-247.
- De Ferrari, F. (1962). *Los ideales del Batllismo*. Montevideo: Agrupación de Intelectuales y Universitarios Colorados Batllistas.
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil, Uruguay. *Desarrollo Económico*, 25(100).
- Echeverría, O. (2017). El surgimiento y diversificación de las derechas de Argentina y Uruguay en la primera mitad del siglo XX. *Mundos Nuevos*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/nuevomundo/71846#ftn14>
- Espeche, X. (2016). *La paradoja uruguaya. Intelectuales, latinoamericanismo y nación a mediados del siglo XX*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- González Calderón J. (1984). *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.

- Gros Espiell, H. (1964). El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay. *Mundo Hispánico*. Madrid.
- Gros Espiell, H. (2006). El derecho constitucional y la historiografía uruguaya. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. Montevideo.
- Haedo, E. (1969). *Herrera, caudillo oriental*. Montevideo: ARCA.
- Halperín Donghi, T. (2011). *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Heller, H. (1971) *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Horowicz, A. (1991). *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Planeta.
- Jacob, R. (1983) *El Uruguay de Terra 1931-1938*. Montevideo: EBO.
- Lagrotta, M. (2016). *Buscando el batllismo: el alto de Viera, el batllismo en derrota*. Recuperado de <http://profelagrotta.blogspot.com/2015/06/buscando-el-batllismo-el-alto-de-viera.html>
- Lanzaro, J. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Revista%20ICP14-06.pdf>
- Lanzaro, J. (2018a). La institucionalización de la democracia pluralista y los entes autónomos en la Constitución de 1918. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1). Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100085#fn10
- Lanzaro, J. (2018b). La constitución uruguaya de 1918 y el constitucionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1). Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100007
- Lissidini, A. (1998). La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971). *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 2(23), 195-2017. Montevideo: CLAEH.
- Muro Romero, F. (1975). *Las presidencias-gobernaciones en Indias (siglo XVI)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

- Nahum, B. (1993). *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: E.B.O.
- Penadés, G. (2017). El plebiscito del 17. *El País*.
- Piñeiro Fraga, A. (2015). *Democracia. ¿Hasta qué punto los gobiernos colegiados ayudan a democratizar el sistema público?* Montevideo.
- Real, A. (1947). *El Consejo de la economía nacional*. Montevideo.
- Realí, M. (2004). La conformación de un movimiento historiográfico revisionista en torno a la Guerra del Paraguay. Polémicas, intercambios y estrategias de difusión a través de la correspondencia de Luis Alberto de Herrera. *Revista Protohistoria*, 8.
- Ratto Trabucco, F. (2005). La experiencia constitucional del gobierno directorial o colegiado en Uruguay. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerial*, 50/51, 35-75. Valencia: Universidad de Valencia-Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración.
- Rocca, M. E. (coord.). (2014). *Teoría de la constitución y del Estado para principiantes*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Derecho.
- Satoroti, A. (2017). Cien años de la Constitución que creó la República Oriental y el voto secreto. *El Observador*.
- Spencer, H. (1894) *Instituciones políticas. Tomo primero*. Madrid: La España Moderna.
- Tealdi, J. (2014). Los apuntes de Batlle. *Revista de Derecho Público*, 45.
- Vanger, M. (1991). *El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915*. Montevideo: Arga-Ediciones de la Banda Oriental.
- Yaffé, J. (2009). El hombre de Batlle. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2009/11/el-hombre-de-batlle>
- Zeballos, C. (2015). La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(1). Montevideo.
- Zum Felde, A. (1967). *Proceso histórico del Uruguay*. Montevideo: ARCA.