



## UNA MIRADA CRÍTICA A LA DEMOCRACIA DIRECTA: EL ORIGEN Y LAS PRÁCTICAS DE LOS PLEBISCITOS EN URUGUAY

Alicia Lissidini\*

*El objetivo principal de este artículo es analizar y poner en contexto la incorporación constitucional del plebiscito en el Uruguay, el país latinoamericano que más temprana y asiduamente incluyó y practicó dicho mecanismo de democracia directa. Se propone, además, caracterizar las convocatorias que se sucedieron entre 1917 y 1971 y su relación con los partidos políticos. Este análisis aspira a contribuir a la actual discusión sobre el carácter que asume el plebiscito en el marco de regímenes democráticos, y destaca los aspectos "negativos" que pueden estar contenidos en las prácticas de democracia directa.*

*The main concern of this article is to analyze and contextualize the incorporation of the plebiscite into the constitution in Uruguay, the Latin American country that witnessed the earliest and most enthusiastic implementation and practice of this mechanism of direct democracy. The article also classifies the summonses to plebiscites between 1917 and 1971 and their relationship with the political parties. This analysis aims to contribute to the current discussion of the character assumed by the plebiscite within the framework of democratic regimes, and highlights the "negative" aspects that there might be in the practice of direct democracy.*

### La nostalgia de la polis

**E**n los últimos años se ha observado, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, un aumento de las prácticas de los mecanismos de democracia directa (plebiscito y/o referéndum)<sup>1</sup> y

\* Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y catedrática de la Facultad de Comunicación y Diseño de la Universidad ORT de Uruguay. Egresada de la I Promoción del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales de la FLACSO-México.

<sup>1</sup> Los términos plebiscito y referéndum se usan aquí en forma indiscriminada, en tanto no existe en el derecho comparado un acuerdo sobre el significado de la terminología. Mientras

especialmente una prédica a favor de la aplicación de dichos institutos en regímenes democráticos.

Respecto al aumento del número de convocatorias directas a la ciudadanía, Robert Pear señala que en 1990 se registraron por lo menos 67 propuestas de votación en el ámbito nacional en los países occidentales (el mayor número desde 1932). (Citado por Fishkin, 1995.) En el mismo sentido, John Rourke muestra que el aumento se inició en Europa y que en los años recientes se extendió a los países del Tercer Mundo. Mientras que en las primeras décadas de 1900 el promedio era de 1.9, en los cincuenta la frecuencia pasó a 8.1 y entre 1980 y 1986 el promedio ascendió a 16.8 referendos nacionales por año en las democracias occidentales (Rourke, 1992).

Junto con este hecho, existen corrientes de opinión en favor de los mecanismos de democracia directa, y en muchos casos una inclusión de dichos institutos en las constituciones (particularmente en las latinoamericanas).<sup>2</sup> Las campañas en favor de la democracia directa provienen tanto de políticos como de ciudadanos organizados. Asimismo, algunos científicos sociales entienden que es un mecanismo necesario para mejorar "la calidad de la democracia". Como señala Clauss Offe, "muchos críticos de las prácticas de la democracia liberal, particularmente desde la izquierda política, han tendido a creer que la obvia cura a los resultados injustos e irrazonables de las acciones de gobierno, es la de ampliar los márgenes de la participación democrática, y la co-determinación" (citado por Gargarella, 1995:150). Las más recientes discusiones sobre las reformas constitucionales mostraron que también los políticos apoyan los institutos de democra-

---

que en Suiza se usan indistintamente, la escuela inglesa utiliza el término referéndum para referirse a leyes y reglamentos, y plebiscito cuando se pone en cuestión un programa de gobierno. En Francia, se entiende que hay un referéndum cuando el pronunciamiento popular se remite a propuestas escritas, y plebiscito cuando hay un pronunciamiento respecto de una persona (por ejemplo los cuatro referendos que se presentaron 1958 y 1962 por iniciativa de De Gaulle). En el caso de la Constitución uruguaya, el plebiscito es lo que en otros casos se llama referéndum en materia constituyente. El plebiscito en Uruguay es el acto por el cual el pueblo aprueba o rechaza un régimen constitucional propuesto y formulado de acuerdo a los procedimientos que se establecen en la propia Carta Magna. El carácter del mismo es obligatorio (y en esto difiere sustancialmente del referéndum).

<sup>2</sup> La incorporación más amplia se registra en la Constitución colombiana aprobada en 1991. En ella se incluyeron los mecanismos de referéndum, plebiscito, consulta popular y revocación del mandato (República de Colombia, 1994). Tanto Perú como Brasil incorporaron en 1993 la iniciativa popular. En Venezuela los mecanismos de consulta popular se contemplan a partir de 1961 y en Ecuador desde 1929.

cia directa. Así, en el debate sobre la teoría democrática alemana se reivindicaron formas más directas de participación ciudadana (Nohlen, 1995); lo mismo puede decirse de Costa Rica, en donde se presentó un proyecto de reforma constitucional en el Parlamento en el cual se incluyó expresamente la iniciativa popular y el referéndum. En Argentina, a partir de la reapertura democrática y en especial luego de la crisis política de 1989, varios estudiosos plantearon la necesidad de contar con herramientas como la consulta y la iniciativa popular. En el caso peruano, a pesar de que se incorporó en la última Constitución la iniciativa popular, algunos politólogos consideraron que debería tener mayor amplitud e incluir el referéndum obligatorio para las reformas constitucionales.

La mayoría de esas propuestas se plantean como una alternativa frente a las desilusiones e inconvenientes de la democracia representativa,<sup>3</sup> o como una forma de ejercer y valorar la ciudadanía. Sin embargo, como veremos a partir del caso uruguayo,<sup>4</sup> en muchas oportunidades la intencionalidad de los que proponen y/o ponen en práctica los mecanismos de democracia directa responden a intereses políticos específicos y no a intenciones "democratizadoras".

En América Latina, el país que más tempranamente se democratizó e incorporó el mecanismo del plebiscito y que con mayor frecuencia realizó convocatorias a los ciudadanos fue Uruguay. Dicha inclusión se enmarcó en un contexto de democratización e institucionalización temprana, producto de un fuerte bipartidismo. A continuación se describe brevemente el contexto político y social en el cual surgió y se practicó el plebiscito.

<sup>3</sup> Por razones de espacio no se desarrolla aquí este tema. Al respecto véase Lissidini (1998).

<sup>4</sup> Existen escasos estudios que analicen las prácticas de referéndum y plebiscito. Esta ausencia la han puesto de manifiesto Rourke, Hiskes y Zirakzadeh en un trabajo reciente sobre democracia directa y política internacional: "Although generally neglected in scholarship and even less present in the popular mind, there is a slow evolution of direct democracy techniques. These involve a process whereby voters, no representatives, directly decide whether or not to adopt specific statutory or constitutional proposals [...]. The point here is that they are not only becoming more common but are also a possible evolutionary direction for human governance. It would be rash to suggest that representative government as the current, basic democratic form is threatened. But it would be equally inappropriate to ignore the growth of direct democracy as a method of democratic decisionmaking" (J. Rourke, R. Hiskes, C. Zirakzadeh, 1992:3).

## Partidos políticos, democracia e instituciones

Los partidos “tradicionales”, Colorado y Nacional (o Blanco), surgidos de los bandos que lucharon durante el ciclo independentista, fueron los que ordenaron y estructuraron la sociedad uruguaya. Cada partido tuvo la mitad del país e incluso los extranjeros no fueron indiferentes a las filiaciones partidarias: los españoles tendían a ser blancos, los italianos y franceses colorados. Los rasgos que caracterizaban a cada partido fueron difusos y ni los clivajes (*cleavage*) de clase ni los de religión fueron significativos; la adscripción urbano-rural fue la única diferencia relevante. En cuanto a las distancias ideológicas, los colorados se asociaban a un mayor liberalismo, eran considerados más cosmopolitas, urbanos y anticlericales que los blancos. Los blancos reivindicaban la continuidad de ciertos valores tradicionales, el hispanismo cultural, y privilegiaban la asociación con el mundo rural y lo autóctono; optaron por una defensa de los poderes locales, la descentralización y el federalismo. Los colorados, en cambio, apostaron a un sistema político unificado y centralizado, y a la igualdad ciudadana como supresión de diferencias.

El bipartidismo caracterizó políticamente a Uruguay desde antes del funcionamiento regular del sistema electoral, e incluso puede decirse que coincide con el surgimiento de la nacionalidad.<sup>5</sup> La sociedad uruguaya se estructuró en torno a estas identidades que fueron simultáneamente políticas y sociales. Progresivamente, cada partido fue adquiriendo un perfil más definido, y mientras los colorados se transformaron en los representantes de los sectores urbanos (especialmente montevideanos), ligados al comercio, al sector financiero y a la industria, los blancos acentuaron su vinculación con los sectores ganaderos y rurales. Los colorados adoptaron un discurso más progresista frente al tradicionalismo ideológico de los blancos.

Estos partidos tuvieron la capacidad de incorporar a todos los ciudadanos, e incluso a los extranjeros, sin que ninguna fuerza política o social compitiera con ellos. Esto fue posible, entre otras cosas,

---

<sup>5</sup> Con el surgimiento de las divisiones políticas se genera —como afirma Javier Bonilla— una sociedad de carácter esencialmente *binaria*. El discurso unitario artiguista —propio de las luchas por la independencia— fue sustituido por el de la diferenciación interna, que en el caso uruguayo correspondió a las diferencias políticas entre las divisiones, base de los modernos partidos políticos (Bonilla, 1994).

porque la sociedad uruguaya tenía un alto grado de urbanización y una población muy homogénea (en un territorio de escasas dimensiones).

A través de la división de las clases dominantes y desde el interior de uno de los partidos tradicionales —el Partido Colorado— se logró la consolidación del orden político (Panizza, 1991). La institucionalización y democratización política fueron procesos simultáneos; productos de la acción de estos dos partidos políticos y en particular del gobierno y del pensamiento de José Batlle y Ordóñez (Partido Colorado) que ejerció gran influencia desde 1904 a 1929. La estrategia del batllismo fue incorporar las demandas por mayor participación de los “recién llegados” a la sociedad, sin enfrentar a los grupos oligárquicos y sin adoptar un proyecto conservador. El saldo de este periodo fue una ampliación y consolidación de la democracia política, junto con una política de bienestar que impidió grandes marginaciones socioculturales o políticas.

Durante el periodo de modernización e institucionalización de la política, el pensamiento liberal europeo ejerció una influencia notable. Suiza y Francia fueron los países admirados por José Batlle y Ordóñez y por un importante núcleo de políticos e intelectuales. Y fue el novecientos “el punto de arranque de una era verdaderamente institucional”<sup>6</sup> (Batlle y Ordóñez, *El Día*, 16 de julio de 1994).

En 1913 un periódico uruguayo comentaba respecto a la estadía de Batlle<sup>7</sup> en Europa:

Se sabe que aquel ambiente europeo en que el tiempo y los diversos factores han elaborado organismos estables y definitivos en lo que es posible, y

<sup>6</sup> La cita que sigue sintetiza las ideas de Batlle y de la época sobre el Uruguay moderno, la formación de un “país modelo” y la centralidad de las instituciones: “Nuestra República debe aprovechar estos tiempos de formación que corren por ella, en que es fácil corregir vicios y defectos incipientes, así como implantar instituciones nuevas, y prepararse para ocupar un puesto distinguido entre las naciones civilizadas, no por la prepotencia de la fuerza [...] sino por lo racional y avanzado de sus leyes, por su amplio espíritu de justicia, y por el vigor físico, moral e intelectual de sus hijos [...]. No podremos distinguirnos por la extensión de nuestro territorio [...], queremos enaltecernos por la intensidad y brillo de nuestra cultura...” (José Batlle y Ordóñez, citado en Vagner, 1983:49).

<sup>7</sup> Batlle se autoexilia en Europa en 1907 y desde allí prepara su próxima campaña electoral para ser presidente en 1911. En medio de un ambiente todavía de levantamientos armados, el Partido Nacional se abstiene en las elecciones de 1910 y los colorados obtienen los votos necesarios para nombrar a Batlle otra vez presidente (quien retorna a Montevideo en febrero de 1911).

que Francia y Suiza le han sido [a Batlle] particularmente inspiradores y sugestivos, ha trabajado sin descanso por penetrarse de aquellas avanzadas instituciones, ha comparado legislaciones, ambientes, partidos y trabado amistades con los estadistas más encumbrados [...] (citado por Giudici y González Conzi, 1959:157).

En síntesis, durante el periodo batllista se consolidó y se amplió la democracia. Bajo la figura de José Batlle y Ordóñez se articularon el liberalismo y la centralidad estatal en un discurso de reforma social. El carácter democrático que el batllismo le imprimió al sistema político fue una nota original en el contexto latinoamericano y un elemento fundamental que definió al Uruguay político. Los partidos políticos, artífices de esta democracia, operaron en un sistema pluralista y tuvieron un alto grado de existencia organizacional, implantación social y continuidad histórica. Si bien la figura de José Batlle y Ordóñez fue fundamental, su poder surgió y creció dentro del Partido Colorado y no fuera de él. Como contrapartida, el partido no dependió de Batlle como *un* caudillo jefe de Estado para realizar las transformaciones sociales y políticas (como fueron los casos de Vargas en Brasil, Perón en Argentina o Cárdenas en México).

La incorporación simultánea a la ciudadanía civil y política de los sectores populares permitió la ampliación de la democracia sin sobresaltos ni desbordes institucionales.<sup>8</sup> Esto se debió en gran medida a que no hubo en Uruguay un paternalismo integrador de corte autoritario, ni un predominio del carácter movimientista de las organizaciones sociales (como fue el caso de Argentina con el peronismo). El debilitamiento de la oligarquía uruguaya desempeñó también un papel importante en la estabilidad política institucional que caracterizó al país.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En todos los países mencionados, más allá de sus diferencias, se fue consolidando un modelo societal en el cual el Estado desempeñó un papel central tanto en la definición de las grandes "decisiones económicas", como en la función de integrador nacional de los sectores emergentes en el mercado o en el espacio de constitución de la ciudadanía. Respecto a las organizaciones sociales, mientras que el batllismo convocó e incentivó la formación de organizaciones de trabajadores con carácter autónomo, en Argentina la organización sindical preexistente se adhirió al peronismo en términos de alianza. En México, el Partido Revolucionario Institucional cooptó y articuló autoritariamente a las organizaciones de trabajadores.

<sup>9</sup> Tanto en Uruguay como en México el radical debilitamiento de las oligarquías contribuyó a la temprana estabilidad político-institucional que los caracterizó y los diferenció de Argentina, Brasil y Chile, en los cuales no hubo tal debilitamiento previo.

Las elecciones fueron el mecanismo de legitimación y de expresión política, pero sobre todo de canalización de las diferencias, que pasaron a manifestarse en la competencia política legal (sustituyendo las luchas civiles). La importancia que tuvo el diseño institucional en la conformación de Uruguay, puede observarse y justificarse en las referencias discursivas fundacionales. A medida que se descartaron las ideas provenientes del derecho divino, fueron el progreso, la razón y la democracia los valores políticos y las creencias que definieron la identidad nacional. Libertad, legalidad y laicidad se constituyeron en los puntos nodales de los proyectos políticos que se institucionalizaron. El acto electoral adquirió el carácter de ritual y de renovación del momento fundacional (de ahí su alta concurrencia) (Panizza, 1991).

El liberalismo político, identificado con lo europeo y lo “civilizado”, era la ideología del Partido Colorado y especialmente de los batllistas. Sin embargo, los blancos no representaban el sentir “conservador” externo, pues aunque tenían una ideología más católica y menos cosmopolita, sus principales reivindicaciones también se enmarcaban dentro del orden político liberal y desempeñaron un papel fundamental en la ampliación de la democracia (existía un pensamiento conservador, pero éste no era patrimonio de un partido, sino que se encontraba en varios sectores políticos). La ausencia de antagonismos profundos entre los partidos políticos y la influencia de una fuerte ideología liberal, permitieron la transformación de las luchas civiles en competencia electoral. En tanto los partidos atravesaban todas las clases y sectores, las lealtades no tenían una base de clase o de estrato. Las identidades partidarias eran más emotivas que racionales, y aunque no por ello menos persistentes, permitieron generar una sociedad de consensos y de enfrentamientos enmarcados dentro de los límites de la competencia político-electoral.

El diseño institucional, sus permanencias y cambios fueron producto de la acción de estas dos agrupaciones políticas. Los partidos tradicionales intentaron crear una legislación electoral que les fuera favorable. La adopción en 1910 del doble voto simultáneo<sup>10</sup> —frente

---

<sup>10</sup> El doble voto simultáneo (DVS) permitió a los electores votar al mismo tiempo por un partido y un subconjunto específico de candidatos dentro del partido, es decir, una vez que el ciudadano optaba por un partido tenía también que elegir una de las múltiples listas presentadas por ese partido. El DVS habilitó, entonces, opciones intrapartidarias. Una de las con-

a la creciente fragmentación interna en ambos partidos políticos—, la representación proporcional en 1918 —demanda de los blancos para asegurarse algunas bancas ante la mayoría colorada— y el voto secreto en contra del fraude electoral, entre otras características de la legislación, responden a las necesidades coyunturales de los partidos, en un marco de ausencia de antagonistas de consideración (Solari, 1991).

Este bipartidismo quedó plasmado en los resultados electorales de las elecciones nacionales entre 1926<sup>11</sup> y 1971 (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
ELECCIONES NACIONALES (1926-1971)  
(PORCENTAJES DE VOTOS POR PARTIDO POLÍTICO)

<i>Año</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Nacional</i>	<i>Otros</i>
1926	49.0	48.3	2.6
1930	52.0	47.0	1.0
1938	61.4	32.1	6.5
1942	57.2	22.8	8.3
1946	47.8	32.1	12.5
1950	52.6	39.9	8.7
1954	50.5	35.3	10.5
1958	37.7	49.7	9.96
1962	44.4	46.6	8.94
1966	49.4	40.4	10.2
1971	41.1	40.2	18.7*

\* Ésta fue la primera oportunidad en que un partido no tradicional —en este caso el Frente Amplio— obtuvo más del 10% de los votos (en los años anteriores los porcentajes de “otros” corresponden a más de un partido). En Montevideo el Frente Amplio superó en 1971 el 30% de los votos.

La sociedad uruguaya se caracterizó, entonces, por sus arraigadas identidades políticas blanca/colorada (con una ausencia notable de connotaciones de tipo “nacionalista”). Pero fue una identidad que

---

secuencias de este sistema fue que el presidente electo no fuera necesariamente el candidato más votado, sino el candidato más votado del partido ganador.

<sup>11</sup> Existe consenso en que, a partir de esta fecha, la información electoral se hace confiable.



no negó al “otro” —en una lógica del tipo enemigo/amigo— sino que se fundó en una lógica de los adversarios políticos que se necesitaban mutuamente para gobernar. Ésta es una de las diferencias del batllismo con respecto al peronismo argentino. La adhesión al peronismo era definida en primer lugar en oposición a las clases dominantes. Las manifestaciones del 17 de octubre de 1943, en las cuales los participantes atacaron el Jockey Club, la Universidad, el diario *El Día* de La Plata, agredieron a los “jóvenes engominados” y gritaban “alpargatas sí, libros no”, los peronistas estaban descargando sus resentimientos contra los que simbolizaban la dominación social y cultural de las clases conservadoras; estaban atacando a instituciones y símbolos que cumplían la función de legitimar y transmitir la riqueza y el prestigio social. El peronismo dio un principio de identidad a la entidad “pueblo” bajo la subordinación/sometimiento en la encarnación del líder (Perón).

Hubo dos elementos que contribuyeron a la negociación permanente entre los partidos políticos tradicionales: las diferencias entre los partidos eran de matices y en el interior de cada partido había fracciones que muchas veces compartían posiciones que se asemejaban más a fracciones del partido contrario que a las del mismo partido. Estas diferencias internas obligaron y a la vez permitieron que los sectores políticos buscaran consensos intrapartidarios. Estos pactos formaron parte de toda la historia uruguaya a lo largo del siglo XX.

La modernización se construyó sobre la centralidad de las instituciones políticas como garantes y medios de resolución de los conflictos entre los partidos y sus fracciones. Legalidad y libertad electoral fueron los puntos nodales de consenso entre todas las fuerzas políticas. La centralidad de las normas se convirtió en el caso uruguayo en casi una “manía reformista”, en particular en lo que se refería a la organización del poder ejecutivo. Frente a cualquier crisis o problema político la reforma a la Constitución se visualizó como “la solución”.

El sistema político se articuló en torno a las elecciones y por ello el sistema electoral adquirió un papel central. Las reformas electorales y constitucionales fueron consideradas las vías principales para introducir modificaciones en el sistema político y en torno a ellas se realizaron los pactos políticos entre diferentes sectores. Es

en este marco político que debe entenderse la defensa y la adopción de mecanismos de democracia directa como el plebiscito.

## **Batlle, el colegiado y la democracia directa**

No bastará la sanción de un código fundamental en que el derecho sea proclamado y se organice racionalmente el funcionamiento de los poderes públicos. Habrá que establecer en el código mismo que se sancione el medio eficiente de que el pueblo vigile su cumplimiento y pueda rectificar la acción de sus mandatarios cuando ésta se aparte del recto camino. Este medio será el plebiscito. (De un discurso de Batlle en la Convención, *El Día*, 25 de mayo de 1916.)

A partir de 1900<sup>12</sup> la prensa uruguaya adquirió especial relevancia en los debates políticos entre los partidos y grupos políticos. El Partido Colorado, y en particular los sectores batllistas, se manifestaron a través de la publicación de *El Día*. Este periódico se convirtió en 1889 en el primer diario de venta callejera y fundó un nuevo tipo de prensa, la prensa político-partidaria.<sup>13</sup> Por su parte, los nacionalistas-blancos se expresaron fundamentalmente a través de *El Nacional* y *La Democracia*.

Fue en las páginas de *El Día* donde se expresaron las primeras ideas en torno a la importancia de los procedimientos de democracia directa:

Si hay algo inatacable en el proyecto de organizaciones colegialistas que ha publicado recientemente el Sr. Batlle y Ordóñez es la disposición que incorpora a nuestras prácticas republicanas el procedimiento del plebiscito como medio de armonizar las decisiones del gobierno con las aspiraciones lealmente consultadas a la masa popular [...]. Cuando, mediante la sanción del proyecto del Sr. Batlle y Ordóñez, hayamos incorporado el referéndum a nuestros hábitos cívicos, podremos envanecernos de haber dado un paso adelante, en el sentido de realizar en toda su plenitud la obra de per-

---

<sup>12</sup> El Uruguay del novecientos se caracterizó por sus discusiones filosóficas, políticas y literarias, manifestadas a través de publicaciones, centros de debates, librerías y cafés bohemios. Durante este periodo surgen con fuerza las primeras corrientes de anarquistas y socialistas y las ideas feministas.

<sup>13</sup> A partir de 1889, *El Día* se transforma en lo que los propios promotores llaman una "empresa política" y adquiere una gran popularidad al venderse a mitad de precio que el resto de los periódicos ("a un vintén"). (*El Día*, 16 de enero de 1890.)

feccionamiento político, que se han propuesto acometer, para bien del país, los partidarios de la reforma constitucional. No en balde ha escrito Laveleye que el referéndum entrega directamente la confección de las leyes a la decisión del pueblo y permite a una nación entera legislar, como en otro tiempo un pequeño grupo de hombres en la plaza pública de la ciudad antigua o en los campos de Mayo de la tribu germánica (“El plebiscito”, *El Día*, 4 de enero de 1916).

El referéndum o plebiscito (términos usados indistintamente por los legisladores de la época), fue considerado como la derivación lógica del hecho de radicar la soberanía en la nación. Batlle predicó su inclusión,<sup>14</sup> junto con la adopción de un gobierno colegiado<sup>15</sup> (en lugar de uno unipersonal) y posteriormente con la representación de las minorías. Al respecto es importante aclarar que la representación proporcional fue un reclamo original del Partido Nacional y no fue incluida en el proyecto definitivo —según Batlle— pues ella podía establecerse por ley. Sin embargo en 1912 se votó en contra en la Cámara porque los colegialistas pensaban que ello estimularía la aparición de listas “anticolegialistas” y “antibatllistas”. Años más tarde Batlle lo haría explícito: “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.”

Los mecanismos de democracia directa del proyecto de reforma constitucional propuesto por los batllistas en 1916,<sup>16</sup> se presentaron como un correcti-

<sup>14</sup> En el proyecto de Batlle, el artículo 66 expresaba que: “La Junta Nacional de Gobierno, cuando así lo disponga por las dos terceras partes de votos de sus miembros, podrá [...] apelar a lo resuelto por la Asamblea General a una votación, o plebiscito, de todos los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico [...]. También podrá apelar la Junta a un plebiscito, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, cuando un proyecto suyo haya sido rechazado por la Asamblea, o alterado en forma que conceptúe inaceptable, o no haya sido resuelto en el transcurso de dos periodos legislativos o tiempo equivalente. Artículo 67: El recurso del plebiscito podrá entablarse además, por una quinta parte de los inscriptos en el Registro Cívico, para que se deje sin efecto una ley, o una resolución [...]” (Giudice y González Conzi, 1959:263).

<sup>15</sup> Según esta propuesta, el poder ejecutivo se compondría de nueve miembros y se denominaría Junta de Gobierno de la República. La elección directa sería a mayoría de votos absoluta o relativa de todos los ciudadanos habilitados y los nueve miembros se elegirían al mismo tiempo, pero cada uno de ellos permanecía periodos distintos de manera que se fueran renovando anualmente; sólo el primer titular de la lista permanecía en su cargo nueve años, el segundo ocho y así sucesivamente. La idea original está inspirada en la Federación Suiza.

<sup>16</sup> La reforma propuesta por los “colegialistas” del Partido Colorado no obtuvo el apoyo cuando en las elecciones del 30 de julio de 1916 la oposición al gobierno y al régimen colegiado

vo a los posibles errores del régimen representativo y una garantía contra la tiranía de los gobernantes: "No podrán entonces los poderes públicos confabulados, o una asamblea nacional descarriada, extender legalmente sus propias facultades, o desnaturalizarlas, ni destruir ni eliminar las libertades que vamos a crear, a título de interpretaciones constitucionales de simples leyes, a las que sería forzoso dar cumplimiento so pena de colocarlas fuera de las instituciones mismas que se querría defender. El plebiscito segará de raíz la posibilidad de esta clase de atentados..." (De un discurso de Batlle en la Convención, *El Día*, 30 de mayo de 1916.)

La propuesta de Batlle se inspiró en su admiración por las instituciones suizas, en un contexto mundial de discusión filosófica y política que enfrentaba a aquellos que exigían la democracia política, con derechos iguales para todos los ciudadanos, contra la opinión de una élite que veían con aberración la idea de participación de las masas en la política y que justamente le temía a la opinión de las mayorías y al efecto perverso del sufragio universal. El proyecto de modernización de Uruguay se asociaba fuertemente a la idea de participación en los asuntos públicos, incluía a todos los habitantes del Uruguay (hombres y mujeres), en tanto que todos debían ser considerados ciudadanos.<sup>17</sup>

La defensa batllista del referéndum y el plebiscito se presentó como un corolario de la confianza en el individuo como ciudadano

---

obtuvo la mayoría en la Convención Constituyente. A partir de ese momento se impuso lo que se dio en llamar "el alto de Viera": un alto en los proyectos batllistas de reformas sociales y políticas por parte del nuevo presidente de la República electo en 1915, Feliciano Viera.

<sup>17</sup> Durante el periodo batllista se produjo la ampliación de la ciudadanía, tal como lo señala el esquema evolutivo de Marshall: de los derechos civiles a los políticos y, finalmente el logro de los derechos sociales (Marshall, 1965). Este proceso, aunque no estuvo exento de contradicciones y rupturas (entre tres tradiciones distintas: la republicana, la liberal y la democrática) fue, a diferencia de otros países latinoamericanos, legal, pacífico y casi sin oposiciones. El crecimiento del radicalismo, la reforma universitaria de Córdoba, el tenentismo, la Revolución mexicana, etcétera, fueron fenómenos políticos que tuvieron una base fundamental de reclamo de que se cumplieran las promesas discursivas de ampliación de derechos democráticos hacia fuera del círculo oligárquico, en especial hacia los sectores medios y empresariales no vinculados directamente con el complejo agro-minero-exportador. La efectiva ampliación democrática creciente —por distintas vías según el país— fue vista por los núcleos oligárquicos más duros como un proceso incontrolable que sólo podía concluir en la crisis de las bases políticas de su poder, y que debía por lo tanto ser frenado; mientras que los sectores movilizados y en "incorporación", acentuaron lo limitado de los avances y presionaron para desarticular definitivamente las estructuras políticas del orden oligárquico. Esta lucha aumentó aún más las tensiones sistémicas, lo que en varios casos culminó en golpes de Estado o graves crisis políticas.

político educado y participativo, en una país en que “la política” era central en la vida de los individuos y sobre la cual se organizó la sociedad en todos sus aspectos, políticos, sociales y económicos. Dicha confianza se conjugó con la creencia, común a toda la población, en la capacidad de las instituciones para modificar y mejorar el quehacer político. Los discursos batllistas en torno a la democracia directa se derivaron en términos ideológicos de una constante de la época que fue la importancia de las manifestaciones populares a través de las elecciones y plebiscitos y su correlato: la legitimidad de las decisiones del gobierno cuando existe un respaldo popular.

Sin embargo, la cuestión era más complicada: las propuestas batllistas, en parte, iban en detrimento de la libertad de acción de los parlamentarios y por tanto pretendían limitar a la democracia representativa. Esa intención —limitar el margen de actuación del Parlamento— se deriva del contexto específico en que se plantearon las propuestas. La coyuntura fue de un apoyo popular masivo al batllismo y en particular al propio José Batlle y Ordóñez (recordemos que en 1913 la victoria colorada había sido aplastante: el 60% del voto nacional). A ello se sumó que Batlle era partidario de un ejecutivo fuerte (y le temía a la representación proporcional), por lo tanto la existencia de estos mecanismos le permitían, en caso de que fuera necesario y posible, plebiscitar su propuesta de un ejecutivo colegiado, sin pasar por el proceso legislativo que en 1915 ya había establecido la representación proporcional.<sup>18</sup> Por tanto, en la propuesta de incorporar los mecanismos de democracia, más allá del discurso batllista de hacer más democráticas las decisiones políticas, es posible observar que estaban contenidas pulsiones autoritarias cuya intensión era “imponer” el proyecto batllista del colegiado, sorteando la opinión de los legisladores electos.

<sup>18</sup> De hecho, en las “jornadas anticolegialistas” que se publicaban en un periódico contrario a las propuestas batllistas encontramos una cita que responde a las intenciones de Batlle: “Pues bien: si Batlle está convencido de que su proyecto es una panacea política; si Batlle está plenamente convencido que sus correligionarios más representativos lo combaten por móviles menguados, realice su programa por los medios heroicos; haga honor a su buen nombre de vidente, sincero sin prejuicios, pero no torture las formas legales de garantía y sobre todo no presente a la masa partidaria problemas técnicos, para cuyo estudio y solución la masa está por naturaleza incapacitada. No piense compartir con la masa la responsabilidad de su reforma, porque la masa partidaria es por naturaleza irresponsable (citado por Giudice y González Conzi, 1959:177.)”

Los cálculos políticos derivados de la coyuntura política, en un país casi exclusivamente blanco-colorado, y la influencia ejercida por las experiencias europeas, llevaron entonces a Batlle y a su grupo a pregonar el referéndum y la iniciativa popular "No es verdad que el pueblo sea incapaz de gobernarse a sí mismo si se encuentra una forma conveniente de que exprese su voluntad. La opinión pública tan respetada e invocada, no es otra cosa que la opinión del pueblo. Y esta opinión es, efectivamente, la del organismo nacional" (*El Día*, 30 de abril de 1916).

En resumen, las propuestas por incorporar los mecanismos de democracia directa se inscribieron en un contexto general de democratización e institucionalización de la política, pero respondieron al interés y al temor de los batllistas por las acciones y en especial los frenos que el Partido Nacional o grupos colorados que no seguían a José Batlle y Ordóñez, pudieran interponer a las reformas que se estaban impulsando. En este contexto, el referéndum y el plebiscito no significaron necesariamente "más democracia" sino control o intento de control de un grupo político sobre otros. Dado el alto fraccionamiento de los partidos políticos tradicionales, aunque el Partido Colorado lograba fácilmente la presidencia, le era difícil alcanzar mayorías en el Parlamento para imponer su proyecto. Por ello los mecanismos de democracia directa le darían una oportunidad más de imponerlo.

Las expresiones electorales (fueran elecciones o plebiscitos) eran las acciones que "estructuraban" el sistema político y por ello el reclamo de incluir el plebiscito como forma de dirimir las diferencias políticas y de "manipular" las manifestaciones populares a favor o en contra de un proyecto constitucional o electoral. La incorporación constitucional del plebiscito otorgaría un recurso extra a los batllistas en caso de no contar con mayorías parlamentarias, aunque éste tuviera un tinte autoritario.

La institución del plebiscito adquirió rango constitucional en 1934, sin embargo, fue puesto en práctica por primera vez en 1918. A continuación se describen las experiencias "plebiscitarias" que se presentaron entre la "fundación" de la democracia (1917) y el golpe de estado de 1973. Se considera dicho periodo histórico porque las convocatorias ciudadanas tuvieron características similares y se enmarcaron en un contexto político donde predominó el bipartidismo.

Por el contrario, a partir de la redemocratización (1985), el multipartidismo fue la nota predominante, y los plebiscitos y referendos que se propusieron fueron una de las consecuencias de los cambios en el sistema de partidos (y en particular del fortalecimiento de la coalición política de izquierda, Frente Amplio).

### *Las experiencias plebiscitarias: entre autoritarias y consociativas*

Un rápido recorrido por la historia constitucional permite mostrar la centralidad de las instituciones y la acción de los partidos y sus fracciones sobre ellas. Las reformas constitucionales (y los plebiscitos que las legitimaron) fueron, en el imaginario político uruguayo, los instrumentos fundamentales para dirimir las diferencias partidarias. Cambiar la legislación fue, en general, visualizado como “la solución” a cualquier problema político, planteado como tal.

La democracia directa, y en particular el plebiscito, se presentó, a lo largo de la historia uruguaya como un mecanismo de legitimación popular de las reformas constitucionales y en particular de los pactos políticos que dieron origen a dichas reformas. Aunque enmarcados dentro de un discurso “participativo” (cuya pretensión fue hacer más democráticas las decisiones políticas), el análisis de la coyuntura y de los procesos e ideas que llevaron a la práctica de formas de participación directa de la ciudadanía, permite sostener que la intención política central de los plebiscitos que se presentaron entre 1917 y 1971 fue desplazar a ciertas fracciones partidarias de la competencia política.

Las instancias plebiscitarias se caracterizaron por la tensión entre dos pulsiones: una de tipo autoritaria y otra de tipo consociativa. La mayoría de los plebiscitos tuvieron un carácter más autoritario que consociativo, ya sea porque fueron puestos en práctica en contextos dictatoriales (1934 y 1942), o de creciente confrontación social y autoritarismo (1966 y 1971), o por los objetivos de los mismos: favorecer a ciertos grupos políticos en detrimento de otros (1938, 1958, 1962). En los plebiscitos de tipo consociativo, el objetivo fue conformar un gobierno de gran coalición entre los dos partidos tradicionales y sus fracciones, o formar parlamentos representativos (estas experiencias fueron las de 1917 y 1951).

Sin embargo, más allá de las intenciones, las prácticas de democracia directa significaron durante este periodo una legitimación de la acción de los partidos políticos dado el contexto bipartidista y el fuerte arraigo partidario entre la ciudadanía.

En el cuadro de la página siguiente se resumen las experiencias plebiscitarias entre 1917 y 1971, el contenido básico de cada propuesta, los apoyos políticos y los resultados de la convocatoria ciudadana.

### **1917: la fundación de la democracia**

La aprobación de la Constitución de 1918 fue consecuencia del primer pacto entre los partidos políticos Nacional y Colorado. Del “Pacto de los Ocho” o el “Pacto de los Partidos” (formado por cuatro hombres del Partido Colorado y cuatro del Partido Nacional), surgió la primera Carta Magna de carácter democrático<sup>19</sup> que sentó el precedente de lo que sería una constante en las reformas constitucionales: los acuerdos entre las fracciones de los partidos nacional y colorado.

Esta reforma constitucional constituyó el primer intento de transplantar el modelo de gran coalición al estilo suizo y el plebiscito que lo legitimó fue el primero que presentó características de tipo consociativo. Fue apoyado por el 95% de los votantes.

### **1933: golpe de Estado, plebiscito autoritario y democracia directa**

La Constitución de 1918 también fue rígida y el procedimiento de reforma consistía en que el proyecto fuera aprobado por dos legisla-

---

<sup>19</sup> La primera Constitución de Uruguay fue aprobada en 1830 y es considerada como la más ajena a la realidad que estaba viviendo el país (producto, según Gros Espiell, de un constitucionalismo común en América Latina que se fundaba en una mentalidad “urbana, conservadora, antipopular y formalista de los constituyentes de 1830”) (Gros Espiell, 1990:44). Esta Constitución excluía a una proporción importante de individuos (a las mujeres, los analfabetos, los sirvientes a sueldo, peones jornaleros, soldados y esclavos) y fue infringida muchas veces. La larga vigencia de la Constitución de 1830 se debió a la dificultad que encontraron los partidos políticos, en un contexto de guerras civiles y golpes militares, para acordar una nueva Constitución.



## Cuadro 2

### EXPERIENCIAS PLEBISCITARIAS EN EL URUGUAY, 1917-1971

<i>Fecha y procedimiento</i>	<i>Propuesta básica</i>	<i>Grupos proponentes</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>% "st" sobre habilitados</i>	<i>Resultado</i>
<b>25.11.1917</b> Por mecanismo previsto en la Ley de 1912	Coparticipación de los pp.pp en el P.Ejecutivo y elección directa. Voto secreto e inscripción obligatoria. Ampliación de la ciudadanía. Separación Iglesia-Estado	Propuesta del "Convenio de los partidos políticos" (Partido Colorado y P. Nacional). En contra: Unión Cívica y Partido Socialista	84 992	4 149	38.1 %	Aprobado
<b>19.04.1934</b> Por Decreto-Ley de 1933	Poder Ejecutivo "dúplex". Senado: 15 del partido mayoritario y 15 del que le sigue. Plebiscito obligatorio para reformas constitucionales	Propuesta de los "terroristas" y "herreristas". En contra: el P. Colorado, los colegialistas, el "batllismo neto"; del P. Nacional los blancos independientes	222 145	10 124	52.5%	Aprobada
<b>27.03.1938</b> Se plebiscitan dos proyectos. 1. Por ley constitucional	1. Presidente y vice elegidos mediante doble voto simultáneo. Modificación del Senado: Presidencia ejercida alternativamente por el 1er. titular de cada una de las dos listas más votadas	1. A favor los grupos partidarios de Terra y los "herreristas". Oposición y abstención electoral del P. Colorado Batllista y P. Nacional Independiente	333 802	23 385	52.5%	Aprobada
2. Por iniciativa legislativa	2. Elección directa del presidente y vice. Por mayoría simple de	2. Propuesto por el P. Colorado Batllista y P. Nacional	s/d	s/d	s/d	Aprobada por mayoría absoluta de los habilitados para votar*

\* Dado que los plebiscitos se contradecían en cuanto a la forma de elección del presidente y vicepresidente, la corte electoral resolvió que ambas enmiendas se anulaban recíprocamente.

**Cuadro 2**  
(CONTINUACIÓN)

<i>Fecha y procedimiento</i>	<i>Propuesta básica</i>	<i>Grupos proponentes</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>% "sí" sobre habilitados</i>	<i>Resultado</i>
<b>29.11.42</b> Por Decreto-Ley de 1942	votantes (no acumulación por lemas)  Representación integral del Senado. Eliminación de la coparticipación obligatoria	Independiente. En contra: terristas y herreristas  Apoyo de todos los grupos políticos menos el herrerismo.	443 414	131 163	51.6%	Aprobado
<b>24.11.1946</b> Se plebiscitan dos proyectos. 1. Por iniciativa legislativa	1. Poder Ejecutivo colegiado	1. Presentado por el P. Colorado Batllista y el P. Nacional Independiente	289 101	Sólo se votaba por "sí" a uno de los proyectos	29.1%	No aprobado por no cumplir el requisito del 35%
2. Por iniciativa legislativa	2. Separación de hojas de votación de presidente y vice del resto (no acumulación por lema)	Presentado por el Partido Nacional Herrerista	251 353	Sólo se votaba por "sí" a una de las dos opciones	25.4%	No aprobado por no cumplir con el requisito del 35%
<b>16.12.1951**</b> Por ley constitucional	Poder Ejecutivo colegiado. Autonomía departamental	Pacto entre los batllistas y el Partido Nacional	231 967	197 684	20%	Aprobado (por mayoría de votos emitidos)
<b>30.11.1958</b> Se plebiscitan dos proyectos. 1. Por iniciativa popular	1. Abolición del régimen colegiado	1. Presentado por los grupos herreristas y ruralistas del P. Nacional.	233 941	Sólo se votaba por "sí" a una de las dos opciones	16.6%	No aprobados por no cumplir ninguno con el requisito del 35%
2. Por iniciativa popular	2. Abolición del régimen	2. Presentado por la Unión	153 662		10.9%	

\*\* En 1950 hubo un plebiscito sobre el cual hay poca información y por ello no se ha incluido en este cuadro. Votaron sólo 2 128 de 1 168 206 hábiles para votar.

**Cuadro 2**  
(CONTINUACIÓN)

<i>Fecha y procedimiento</i>	<i>Propuesta básica</i>	<i>Grupos proponentes</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>% "sí" sobre habilitados</i>	<i>Resultado</i>
	colegiado y la acumulación de votos por lemas. "Reforma popular"	Cívica y apoyado por los grupos no tradicionales				
<b>22.11.1962</b> Por iniciativa popular	Abolición del régimen colegiado	Grupos herreristas y ruralistas del P. Nacional	195 623	Sólo se votaba por "sí"	12.8%	No aprobado por no cumplir con el requisito del 35%
<b>27.11.66</b> Se presentaron cuatro proyectos. 1. Por iniciativa popular 2. Por iniciativa legislativa 3. Por iniciativa popular 4. Por iniciativa popular	Todos los proyectos presentados proponían la supresión del sistema colegiado y otras modificaciones	1. Presentado por sectores del P. Colorado (en contra los colegialistas) 2. Proyecto presentado por el P. Nacional 3. Proyecto presentado por el grupo FIDEL 4. Proyecto interpartidario P. Nacional (menos el herrerismo y la UBD) y el P. Colorado (a excepción de los colegialistas)	1 120  175 095  86 315	Sólo se votaba por "sí" a una de las cuatro opciones	0.07%  10.6%  5.2%	Estos tres proyectos no fueron aprobados por no cumplir con el requisito del 35%
<b>28.11.1971</b>	Reelección presidencial	Presentado por los candidatos de Bordaberry, Partido Colorado	643 858	Sólo se votaba por "sí"	26.2%	No aprobado por no alcanzar el 35%

FUENTE: Elaboración propia con base en las constituciones respectivas; Gros Espiell (1991), Korzeniak (1988) y datos electorales publicados en Rial y Klaczko (1989).

turas sucesivas. No se preveía el plebiscito para aprobar cambios constitucionales. Sin embargo, el presidente colorado electo en 1930, Gabriel Terra,<sup>20</sup> invocando la “soberanía popular”<sup>21</sup> (en contra de la soberanía nacional) y luego de dar un golpe de Estado en 1933 convocó a un plebiscito mediante el cual se aprobó la nueva Constitución de 1934. Terra sostenía que el pueblo era el soberano y que por consiguiente si el pueblo estaba de acuerdo y se manifestaba en ese sentido, la reforma debía aceptarse aun cuando los representantes electos por los ciudadanos en las elecciones estuvieran en contra y así se manifestaran en el Parlamento.

Ésta fue la primera oportunidad, pero no la única, en que se apelaría directamente al pueblo —ignorando al Parlamento— para implantar ciertas reformas que beneficiaban a algunos grupos políticos en contra de otros. Este plebiscito era claramente inconstitucional y fue convocado después que el presidente disolviera el Parlamento (ante el voto negativo por parte de la Asamblea General de lo actuado por el poder ejecutivo).

El plebiscito tuvo un carácter autoritario. Fue arbitrario en primer lugar por el contexto en que fue puesto en práctica: Terra decretó las medidas prontas de seguridad —no contempladas en la Constitución— en las cuales se establecía una serie de limitaciones en materia de libertad de opinión. Posteriormente dio un golpe de Estado y disolvió el Parlamento y el Consejo Nacional de Administración, electos democráticamente. La propia convocatoria popular no estaba prevista en la Constitución, pero fue impuesta en el mismo decreto-ley que aprobó la reforma. Fue autoritario, además, en su intención: abolir la forma del gobierno colegiado que había sido aprobada en forma consensuada por todos los partidos y sectores y posteriormente legitimada mediante plebiscito popular. Otra intención autoritaria, fue excluir a los sectores blancos independientes (no he-

---

<sup>20</sup> Gabriel Terra era un batllista heterodoxo, adscripto al ala derecha del reformismo y con vinculaciones importantes con los grupos empresariales y los inversionistas extranjeros.

<sup>21</sup> La noción de soberanía popular se asocia directamente al concepto de representación fraccionada e implica que la soberanía no puede ser delegada pues ella reside en el pueblo (el pueblo no es más que la suma de diferentes fracciones de soberanía de todos y cada uno de los individuos). Por el contrario, la idea de soberanía nacional parte de afirmar que ésta no pertenece a los individuos sino a la nación, como colectividad de los ciudadanos, distintos a los individuos que la componen. Según esta última, el poder electoral es el designado por los representantes de la nación.

rreristas) y a los grupos colorados batllistas de las decisiones políticas.

Producto de un pacto entre los terristas (partidarios del presidente) y un grupo del Partido Nacional (los herreristas),<sup>22</sup> se aprobó en la Comisión de la Constitución<sup>23</sup> el proyecto que después fue ratificado mediante plebiscito popular. En esta Constitución se incorporaron los mecanismos de reforma constitucional —que con leves modificaciones están aún vigentes—, y se incluyó el plebiscito como un procedimiento obligatorio para su ratificación.<sup>24</sup>

### 1938: más plebiscitos autoritarios

La dictadura terrista sufrió una rápida erosión y aunque los grupos opositores no encontraron una fórmula eficaz para combatirla (su conducta varió entre la abstención electoral y el intento de derrocamiento armado), la propia coalición oficialista se desgastó y los sectores políticos que se habían mantenido en la abstención volvieron a actuar en política.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> La denominación de herrerista proviene del nombre de su jefe y líder, Luis Alberto de Herrera, quien ejerció una influencia notable entre 1917 y 1951. Durante este periodo la figura de Herrera polarizó a la sociedad uruguaya.

<sup>23</sup> Esta Comisión se formó como resultado de la elección convocada por Terra a formar la Convención Nacional Constituyente. En esta y en las demás instancias electorales convocadas por Terra, los blancos independientes y los batllistas se abstuvieron.

<sup>24</sup> Los mecanismos que estableció la Constitución de 1934 para su reforma fueron tres: 1. *Iniciativa popular*. A partir de un proyecto presentado por un mínimo del 20% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico a la Asamblea General, debía ser sometido a plebiscito popular y, para que resultara aprobado, requería el respaldo de la mayoría absoluta de los ciudadanos hábiles para votar. 2. *Iniciativa legislativa*. Se requería la aprobación de la reforma por dos quintos de componentes de la Asamblea General y luego se sometía a plebiscito con el mismo requisito de mayoría absoluta de los votos que en el caso anterior. 3. *Leyes Constitucionales*. Según este procedimiento se elabora el proyecto de reforma de manera similar a como se presentan las leyes, pero se requiere la aceptación de la mayoría de dos tercios de componentes de cada Cámara. Luego se somete a plebiscito (operando en este caso como una especie de condición resolutoria) y para que resulte aprobado se requiere que la mayoría de los votos emitidos sean por el “sí”.

<sup>25</sup> “La dictadura no había podido prohijar ni un nuevo liderazgo ni un nuevo partido. Al término de su gobierno Terra ya era un anciano y carecía de un capital político sólido, mientras que sus probables herederos no proyectaban un perfil definido ni especialmente convocante. Los realineamientos de 1933 en el sistema de partidos no habían destruido en modo alguno la matriz de lealtades tradicionales, por lo que la dispersión era la tónica dominante, tanto en las filas del declinante partido oficialista como en las de la oposición” (Caetano y Rilla, 1996:160).

En 1936 se presentó una nueva reforma a la Constitución a través del mecanismo de "Leyes constitucionales".<sup>26</sup> Esta nueva reforma fue planteada por los mismos grupos que habían elaborado la Constitución del 34 y significa una continuidad de la misma, mientras que para los opositores representaba un retroceso. Los cambios más importantes que introducía eran la integración del Senado, cuya presidencia no correspondía más al vicepresidente de la República (con lo cual el Senado quedaba efectivamente integrado por 15 y 15) y la distribución de ministerios por el presidente de la República.

El plebiscito para aprobar esta ley fue realizado en 1938 y resultó afirmativo, aunque no concurrieron a votar los partidos opositores al golpe de Estado (el Partido Colorado Batllista y el Partido Nacional Independiente). Pero en la misma fecha de este plebiscito los partidos opositores convocaron a otra reforma constitucional, esta vez, siguiendo el procedimiento de la "iniciativa legislativa". Este proyecto era contradictorio con la propuesta presentada por Ley Constitucional y se refería a la manera por la cual debía ser elegido el presidente y el vicepresidente y trataba de impedir la acumulación de votos dentro del lema para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

Los dos plebiscitos resultaron aprobados a pesar de que se contradecían. Es decir, se sancionó la Ley Constitucional de 1936 y resultó aprobada la iniciativa legislativa. Estos resultados plantearon inmediatamente un grave problema jurídico que fue resuelto por la corte electoral. Frente a los resultados contradictorios se decidió invalidar los artículos referidos a la forma de elección del presidente y vicepresidente que ambos plebiscitos establecían (y por tanto, se mantuvo vigente la Constitución de 1934 y con ello la forma de elección del presidente y vicepresidente que se exponía en el artículo 149).

Estas experiencias plebiscitarias no desalentaron la "manía reformista". Por el contrario, las convocatorias se sucedieron con la misma asiduidad. Tampoco provocaron un replanteamiento o reflexión sobre el método de democracia directa, que en este caso tuvo

---

<sup>26</sup> Sobre los procedimientos de reforma constitucional, véase nota 24.

como consecuencia la frustración de ambos proyectos (que recibieron casi el mismo apoyo popular).

### **1942: golpe de Estado “bueno”, nueva Constitución, plebiscito autoritario con intención democratizadora**

El 21 de febrero de 1942 hubo otro golpe de Estado, pero esta vez de corte restauracionista. Se le llamó el “golpe bueno” porque desarmó lo hecho por los terristas entre 1931 y 1934 (y porque no hubo ni censuras ni detenciones ni persecución política). Al igual que el golpe anterior, se propuso otra reforma constitucional para deslegitimar las introducidas por los golpistas anteriores y excluir a ciertos grupos políticos (especialmente a la fracción herrerista del Partido Nacional).

El presidente de la República de entonces, Alfredo Baldomir, después de haber expulsado a los tres ministros blancos (violando con ello la Constitución vigente), los sustituyó con ministros de su propio partido —Partido Colorado— y posteriormente disolvió el Parlamento. Por decreto estableció las reformas constitucionales a condición de que las mismas fueran confirmadas por plebiscito popular. Dicha ratificación era más fácil de obtener porque en esa oportunidad se necesitaba que lo aprobara la mayoría de los votantes y no la mayoría de los inscritos (pues así lo establecía el decreto-ley que aprobó la reforma) (Gros Espiell, 1991).

Por segunda oportunidad, el plebiscito fue utilizado por un grupo político para aprobar una reforma en beneficio de ciertas alianzas políticas, en perjuicio de los grupos representados en el Parlamento, y nuevamente después de haber incurrido en la violación a la Constitución mediante el golpe de Estado. Tanto la reforma de la Constitución del 34 como la del 42 fueron llevadas a cabo por procedimientos que no estaban previstos en la Constitución, aunque en ambos casos —y esto es importante subrayarlo— se legitimaron a través del plebiscito popular.

El plebiscito tuvo, igual que en el caso anterior, un origen autoritario, pero la intención fue la de reconstituir la democracia reincorporando a los sectores políticos excluidos por el terrismo. Aunque el

contexto en que se implementó la reforma fue autoritario, en el objetivo político estuvieron presentes pulsiones de tipo consociativo, es decir, la participación de todos los sectores políticos democráticos sin exclusiones.

La reforma a la Constitución de 1942 fue ratificada por el 51.6 % de los habilitados para votar (sólo se votaba "por sí"). En el mismo año, las elecciones nacionales arrojaron un porcentaje muy parecido de votos para los grupos que propusieron esta reforma (Partido Colorado y Partido Nacional Independiente): 48.9% de los votos. Ni en las elecciones ni en el plebiscito el voto fue obligatorio. La paridad en los porcentajes mostró una importante disciplina partidaria.

### **1946 y 1951: propuestas, plebiscitos, nueva Constitución**

La Constitución de 1942 fue permanentemente objetada por el Partido Nacional y desde 1946 se presentaron proyectos para reformarla. Los blancos tenían interés en limitar el poder del presidente de la República, que durante 86 años había ocupado el Partido Colorado, y la necesidad de volver a unir al Partido Nacional, que se mantenía dividido desde 1933. También el Partido Colorado, desde sus filas batllistas, mantenía la ilusión de consagrar el "sueño" de un ejecutivo colegiado.

En 1946 fueron presentados dos proyectos de reforma. Uno propuesto por el batllismo y el Partido Nacional Independiente, inspirado en los "Apuntes" de José Batlle y Ordóñez, y el otro presentado por el Partido Nacional (grupo herrerista) que pretendía "separar" las hojas de votación de presidente y vicepresidente del resto de los cargos nacionales. Ambos proyectos fueron presentados mediante el mecanismo de "iniciativa legislativa" y para ello necesitaban la aprobación popular de la mayoría de los habilitados para votar. Ninguna de las dos propuestas alcanzó el porcentaje de votos necesarios para su aprobación, en una muestra más de que sin pactos partidarios no había reforma posible.

En 1951 se aprobó la reforma a la Constitución y fue también producto de un pacto de los dos partidos tradicionales, esta vez, de los batllistas con el Partido Nacional. Esta reforma significó impor-



tantes modificaciones en la Constitución de 1942. El principal cambio fue respecto al poder ejecutivo que sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado de nueve miembros: seis distribuidos entre los candidatos del partido mayoritario y tres entre los de la minoría mayor. Esta reforma fue considerada por algunos de sus proponentes como “el abrazo de tradiciones blanca y colorada para atemperar, mediante acuerdos entre los partidos mayoritarios, las amenazas del conflicto ideológico planetario de la guerra fría”.

En esta reforma y en el plebiscito que la legitimó estuvieron presentes los mismos objetivos que en la propuesta plebiscitada en 1919: un pacto de tipo consociativo cuya intención fue la coparticipación de los principales sectores políticos en el gobierno.

Luego de su aprobación, se presentaron diversos proyectos de modificación constitucional. Ninguno contó con el apoyo popular necesario para aprobarse, pues recibieron estrictamente los votos de su propio grupo político. En 1958, el herrerismo junto con el ruralismo pretendieron terminar con el colegialismo y promovieron, mediante el mecanismo de “iniciativa popular”, una propuesta constitucional que contó el 16.6% de los votos sobre los habilitados. Este porcentaje es muy similar a los votos obtenidos por este sector en las elecciones de ese año: 17%. En 1962 el herrerismo-ruralismo volvió a insistir con su proyecto anticolegialista, recibiendo un apoyo menor al anterior: 12%. Los resultados mostraron una vez más la necesidad de contar con acuerdos interpartidarios para llevar adelante reformas de envergadura.

Estas propuestas de reforma constitucional pueden considerarse como intentos plebiscitarios de tipo autoritario por modificar la ecuación política predominante, en favor de un poder ejecutivo unipersonal. El contexto de crisis económica y de agotamiento del modelo batllista estimuló los virajes ideológicos de los partidos políticos hacia fórmulas de corte más neoliberal, menos estatistas y más autoritarias.

Otra iniciativa anticolegialista (que incluía además la eliminación de la acumulación por lemas) fue promovida por la Democracia Cristiana. Obtuvo el 10.9% de los votos (en las elecciones la votación de este grupo fue de 9%). Esta iniciativa fue el primer plebiscito de carácter “contestatario”, promovido por sectores de izquierda y apoyado por grupos sindicales.

## **1966: el reajuste autoritario y la ¿“zoncera constitucionalista”?**

La “manía reformista” llegó a su punto máximo en noviembre de 1966 cuando se plebiscitaron cuatro proyectos. El contexto en que se planteó la necesidad de la reforma puede caracterizarse por una aguda recesión económica, el surgimiento de nuevos actores políticos y de movilizaciones sociales con discursos y prácticas rupturistas y proyectos políticos diferentes y opuestos. El Estado dejó de ser el ámbito de articulación de intereses y compromisos y las formas tradicionales de consenso se derrumbaron. Frente a una crisis política de niveles desconocidos por el país y una crisis económica que se agudizaba, el mito de la Constitución como “responsable” de dicha crisis y el de la reforma constitucional como solución, reapareció con más fuerza. La tradicional respuesta uruguaya no se hizo esperar y todos los sectores políticos presentaron su propuesta de reforma.

Frente a la imposibilidad de que alguno de los proyectos lograra los votos necesarios para su aprobación se realizó un acuerdo interpartidario blanco-colorado del cual surgió la Constitución de 1967.<sup>27</sup> El procedimiento que utilizaron los partidos pactantes para que se considerara el proyecto finalmente aprobado, fue el que permitía a la Asamblea General, en reunión de ambas cámaras, formular proyectos sustitutivos a la iniciativa popular. La propuesta que plantearon los “pactistas” blanco-colorados, es decir la que resultó triunfante, se enmarcó en el contexto de grave crisis del modelo societal uruguayo ya mencionado. El proyecto fue propuesto y debatido por las cúpulas partidarias coloradas y blancas, y contó con menor debate parlamentario. Esta decisión de tipo cupular se corresponde con un proyecto que pretendió resolver los graves problemas políticos mediante un reajuste de tipo autoritario. La preocupación por la gobernabilidad llevó a un reforzamiento del ejecutivo (en perjuicio del Parlamento), y se propició una respuesta “conservadora” a un conflicto que no se resolvía con reformas constitucionales.

---

<sup>27</sup> Hay que aclarar que, previamente a la elaboración de este proyecto interpartidario, la corte electoral había dictado una resolución en la cual se disponía la prohibición de votar “por sí” a más de un proyecto (lo cual hacía difícil que alguno alcanzara la mayoría para ser aprobado, de mantenerse todos las propuestas).

La reforma plebiscitada por los partidos “tradicionales” puede ser caracterizada como una respuesta autoritaria frente a un contexto político y social que se había complejizado y que estaba en crisis. La réplica de los grupos políticos de izquierda a esa propuesta fue presentar su propio proyecto de reforma constitucional. Éste fue el segundo plebiscito de tipo contestatario que presentó la izquierda.

Uno de los mitos uruguayos, el de consenso, el de la ley impersonal, el de la democracia como regla de juego se había derrumbado. Carlos Quijano había manifestado, frente a la reforma constitucional de 1942, lo que años más tarde sería evidente:

El reformismo constitucionalista había cumplido una vez más su gloriosa tarea de cortina de humo [...]. No nos hemos curado de lo que alguna vez llamamos “zoncera constitucionalista”, enfermedad típicamente sudamericana. Norteamérica hace más de ciento cincuenta años tiene su Constitución y goza de buena salud” (citado por Caetano y Rilla, 1996:165).

Al igual que el resto de las reformas constitucionales, no atacó ninguno de los problemas económicos y sociales que estaban presentes desde hacía tiempo en la sociedad uruguaya; la reforma de 1966 no fue entonces, ni siquiera una cortina de humo:

Siempre hemos sostenido que afirmar que el problema fundamental del país radica en la Reforma Constitucional y que un cambio del sistema de organización del Poder Ejecutivo ha de ser la panacea que resuelve las más graves cuestiones sociales actuales, constituye no sólo un planteo incorrecto e incierto, sino además una forma peligrosa de engañar políticamente a la ciudadanía y un reconocimiento de la propia incapacidad para plantear y solucionar las verdaderamente graves cuestiones que enfrenta el país (Gros Espiell, citado por Korzeniak, 1985:40).

## **Comentarios finales**

A partir del análisis de la larga práctica de los plebiscitos en Uruguay es posible realizar algunas observaciones con relación tanto a las ideas primeras en torno a los institutos de democracia directa como a las prácticas de las misma.

En cuanto a la incorporación del plebiscito en la Constitución uruguaya, ésta tuvo como objetivo generar más de un centro de po-

der, como forma de control y equilibrio (es decir, respondió a una cierta lógica de "distribución" de autoridad). Esto aparece claro en la idea original batllista y se relaciona con la propuesta de un ejecutivo colegiado. Pero las manifestaciones a favor de la democracia directa sólo pueden ser entendidas a partir del contexto bipartidista, en una sociedad donde las identidades políticas (blanca/colorada) estaban profundamente arraigadas. Las propuestas batllistas políticas y electorales respondieron a dicho contexto y a la necesidad política ineludible de contar con reglas del juego consensuadas entre blancos y colorados y con la participación política de sectores de ambas agrupaciones partidarias.

De la alta frecuencia en el uso del plebiscito se deriva que existía la convicción entre los políticos uruguayos de que las reformas constitucionales (y en general la legislación), eran las herramientas fundamentales para solucionar los problemas políticos y económicos, a pesar de que las reformas aprobadas contenían básicamente cambios referidos al sistema de gobierno y al sistema electoral. Concomitantemente, el plebiscito fue utilizado para modificar los equilibrios entre los grupos y fracciones políticas. El uso (y en cierto sentido el abuso) de la puesta en práctica del plebiscito por parte de los partidos políticos pudo ser tal, dada la alta disciplina partidaria de los ciudadanos. Es decir, los líderes políticos contaban con una masa de votantes que concurrían a las urnas a apoyar las reformas propuestas por ellos.

Respecto a las características que asumieron las experiencias plebiscitarias, se registra una tensión entre pulsiones de tipo consociativa y de tipo autoritaria. En la mayoría de los casos estuvo presente la pulsión autoritaria, o sea la intención de eliminar, o al menos restarle poder, a ciertos grupos políticos en beneficio de otros. Una intención secundaria fue la de quitarle margen de maniobra al Parlamento en beneficio del ejecutivo o de otros grupos políticos no representados en el Parlamento. Sin embargo, los plebiscitos otorgaron legitimidad a las acciones de los partidos mediante la expresión directa de la ciudadanía. Los gobiernos buscaron la ratificación del pueblo (incluso los gobiernos *de facto*, como fueron los de Terra y Baldomir, pretendieron la aprobación popular de sus reformas). Pero el objetivo fundamental fue siempre la legitimación de ciertos sectores políticos y por lo tanto la deslegitimación de otros. Como ya

se mencionó, la alta disciplina partidaria de los ciudadanos posibilitaron dicho “juego” político.

Todos los plebiscitos que resultaron finalmente aprobados fueron producto de los acuerdos entre sectores de los partidos Colorado y Nacional. Ningún proyecto de reforma constitucional presentado por uno solo de los partidos logró el apoyo popular, tampoco los propuestos por la izquierda. Esto confirma lo dicho anteriormente sobre la fuerte presencia e institucionalización de ambos partidos y la existencia de una lógica partidaria negociadora.

En definitiva, los plebiscitos estaban planteados y dirigidos a resolver las diferencias entre los partidos Colorado y Nacional y sus fracciones. No existían posibilidades reales de que un tercer partido, o que sectores sociales independientes pudieran poner en marcha estos mecanismos en contra de los sectores tradicionales. Sin embargo, en los plebiscitos de 1952 y de 1966, los grupos de izquierda presentaron sus propuestas de reforma constitucional propias. Estos plebiscitos constituyeron los antecedentes de lo que a partir de 1989 serían los “plebiscitos contestatarios”, es decir, plebiscitos que se presentan por fuera de los partidos “tradicionales”, invocando el apoyo extra-partidario.<sup>28</sup>

Por último, cabe anotar que durante este periodo el mecanismo de democracia directa que se puso en funcionamiento fue el plebiscito (que en el régimen jurídico uruguayo era el acto por el cual el pueblo aprobaba o rechazaba un régimen constitucional propuesto y formulado de acuerdo con los procedimientos que se establecían en la propia Carta Magna). Dado el carácter del mecanismo y en especial el contexto social y político, la práctica plebiscitaria no significó de hecho una oposición al régimen de democracia representativo, aunque como ya se expresó, estuvieron presentes pulsiones autoritarias.

Sin embargo, a partir de la Constitución de 1967, se incluyó otro mecanismo (el referéndum), que constituyó un recurso contra las

---

<sup>28</sup> Entre 1989 y 1994 se realizaron cinco convocatorias ciudadanas que tuvieron un carácter totalmente diferente a las reseñadas aquí. Fueron apoyadas por sectores de izquierda (en especial por el Frente Amplio) y por grupos sociales organizados. Estas iniciativas se marcaron en un mapa político electoral totalmente diferente al comentado aquí. En 1989 el Frente Amplio obtuvo el 30% de los votos (frente a al 41% de los colorados y el 35% de los blancos).

leyes aprobadas por el poder legislativo. Dado el carácter de este mecanismo, su práctica abrió la posibilidad a la confrontación entre democracia representativa y democracia directa. Asimismo, a partir de la presencia política y electoral de la izquierda, los mecanismos de democracia directa adquirieron características totalmente diferentes.<sup>29</sup>

recibido en marzo de 1998  
aceptado en abril de 1998

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros y artículos*

- ARROYO, C. y A. VELAZCO, *Constitución Política del Perú*, Lima, Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1994.
- BONILLA, J., *Sistema de partidos y reforma política en Uruguay*, Cuaderno de Trabajo, núm. 9 408, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de las Américas, julio de 1994.
- CAETANO, G., J. RILLA, *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur*, Montevideo, CLAEH/Editorial Fin de Siglo, 1996.
- CARTOCCI, R., "Il referendum sulla responsabilita civile dei magistrati", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XVIII, núm. 1, abril de 1988.
- COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia*, México, UNAM/FCE, 1994.
- DURÁN BARCA, W., *Plebiscito de nuevo tipo y constituyente*, Lima, Universidad Nacional de San Marcos, 1978.
- DUVERGER, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel (Ciencia Política), 6a. ed. en español, 1982.
- GARGARELLA, R., *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires, CIEPP-Niño/Dávila Editores, 1995.

---

<sup>29</sup> Un ejemplo de ello fue la última reforma constitucional, aprobada mediante plebiscito en 1996, la cual tuvo como finalidad principal perjudicar al Frente Amplio al incluir el *balotaje* para la elección presidencial. Dicha propuesta se enmarcó en un contexto político en el cual el electorado se dividió en tercios y por lo tanto el Frente Amplio tenía posibilidades reales de obtener la mayoría relativa (en 1994 la coalición frenteamplista obtuvo el 30.8% frente a un 32.3% del Partido Colorado, un 31.1% del Partido Nacional y un 5.2% del Nuevo Espacio).

- FISHKIN, J., *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995.
- GROS ESPIELL, H. (con la colaboración de J. ARTEAGA), *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2a. ed. actualizada, 1991.
- GIUDICE, R. y E. GONZÁLEZ CONZI, *Batlle y el batllismo*, Montevideo, Medina, 2a. ed., 1959.
- KORZENIAK, J., "Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo", *Temas Jurídicos*, núm 1: La Constitución de 1967, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1969.
- \_\_\_\_\_, "Evolución constitucional", Montevideo, Apuntes de clase, 1985, mimeografiado.
- LISSIDINI, A., "La democracia directa en el Uruguay (1917-1994). Partidos políticos, plebiscitos y referendos", tesis de doctorado en Investigación, FLACSO, sede México, 1997.
- MARSHALL, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965.
- NOHLEN, D., *Elecciones y sistemas electorales*, Venezuela, Nueva Sociedad, 3a. ed., 1995.
- PANIZZA, F., *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1a. reimpresión, 1991.
- PARAGUAY, *Constitución Nacional del Paraguay*, México, UNAM/FCE, 1994.
- RIAL, J. y J. KLACZKO, *Tendencias del electorado. Resultado de las elecciones 1925-1989*, Montevideo, Cuadernos de Orientación Electoral, núm. 4, Peihto Sociedad de Análisis Político, 1989.
- ROURKE, J., *Direct Democracy and International Politics, Deciding International Issues through Referendums*, Londres, Lynne Rienner, 1992.
- VAGNER, M., "El país modelo. José Batlle y Ordóñez. 1907-1915", Montevideo, Edición Arca-Banda Oriental, 1983.
- VILLALTA FERNÁNDEZ, R., "Referéndum e iniciativa popular: rutas de democracia real y participativa", *Revista Parlamentaria*, vol. 3, núm. 1, abril de 1995.

*Constituciones y leyes uruguayas*

Constitución de 1918, Claudio García Editor, 2a. ed., 1924. Anotada por Sebastián Morey Montero.

Constitución de la República Oriental del Uruguay, sancionada el 26 de octubre de 1951. Textos constitucionales de 1830, 1918, 1942. Articulado comparado y anotado según la obra del doctor Manuel de la Bandera publicada por el Senado, Cámara de Representantes, Montevideo, 1957.

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967), Cámara de Representantes, Montevideo, Imprenta Rosgal, 1994.

Ley de Reforma Constitucional, núm. 4 257, sancionada el 28 de agosto de 1912.

Ley de Reforma Constitucional, núm. 8 902, sancionada el 27 de octubre de 1932.

Ley Constitucional, núm. 9 644 del 30 de diciembre de 1936, ratificada por plebiscito el 27 de marzo de 1938.

Ley núm. 16 017, Ley de Elecciones, sancionada el 20 de enero de 1989.

*Artículos del periódico El Día (Uruguay)*

“La prensa a vintén y el doctor Julio Herrera”, 2 de agosto de 1890.

“Con el señor Batlle y Ordóñez”, 24 de enero de 1904.

“Nuestras mujeres”, 21 de junio de 1911.

“El Poder Ejecutivo Colegiado”, 18 de diciembre de 1911.

“El plebiscito”, 4 de enero de 1916.

“El referéndum”, 13 de abril de 1916.

“Peligros imaginarios”, 20 de abril de 1916.

“El temor al pueblo”, 30 de abril de 1916.

“De un discurso de Batlle en la Convención”, 26 de mayo de 1916.

