

# El “Impulso republicano” del Uruguay del 900

La reforma política del “primer batllismo” (1890-1930)

## The Uruguayan “Republican Impulse” of the 1900

The Political Reform of the “First Batllismo” (1890-1930)

GERARDO CAETANO\*

**RESUMEN** En las páginas que siguen se recorren algunos hitos y propuestas de lo que hemos dado en llamar el “impulso republicano” que en buena medida marcó la democracia uruguaya contemporánea. A nuestro juicio, este se desarrolló de manera fundamental entre 1890 y 1930, período en el que se desplegó, desde relevantes genealogías más “largas” en el tiempo, el pleito central de las dos grandes familias ideológicas del Uruguay del 900: el “liberal conservadurismo” por un lado y el “republicanismo solidarista” por el otro. Consideramos a esta confrontación política e ideológica como un momento clave en la construcción de la matriz democrática en el Uruguay del siglo XX. Desde la perspectiva republicana, en esa disputa ideológica jugó un rol particular el accionar del “primer batllismo”, fundado y liderado por el dos veces presidente José Batlle y Ordóñez. En el texto que sigue se trabajarán las marcas republicanas de algunas de sus propuestas reformistas en el campo político e institucional.

**PALABRAS-CLAVE** republicanismo, Uruguay, batllismo

---

\* <https://orcid.org/0000-0002-5094-4152>

Universidad de la República Uruguay, Departamento de Ciencia Política  
Constituyente 1502, 11200, Montevideo, Uruguay  
gcaetano50@gmail.com



**ABSTRACT** Throughout the following pages, we highlight some of the most important landmarks and proposals of what we call the “republican impulse”, a period which has deeply marked the contemporary Uruguayan democracy. In our perspective, this period has developed fundamentally between 1890 and 1930, decades in which the main struggle of the Uruguayan ideological families of the 1900’s took place: on the one hand the “liberal conservatism” and the “solidarity republicanism” on the other. We consider this political and ideological confrontation as a crucial moment for the construction of the most distinctive features represented in the Uruguayan democracy of the 20th century. From the republican perspective, the “first batllismo” – of which the two times President José Batlle y Ordóñez was the founder and leader – has played a significant role within this ideological struggle. Therefore, we analyse the republican landmarks of some of his reformist proposals on both the political and institutional field.

**KEYWORDS** republicanism, Uruguay, batllismo

Cabe señalar desde el vamos que el suscrito, junto con otros colegas de distintas disciplinas, viene realizando desde hace casi una década una investigación de larga duración sobre la vigencia del discernimiento de las tradiciones liberal y republicana como clave fundamental de la matriz democrática uruguaya. De esta indagatoria dan cuenta varios artículos y textos que se han ido publicando en términos de secuencia analítica.<sup>1</sup> Todos estos avances se encuentran interconectados entre sí por un marco teórico y metodológico básicamente común, pese a las innovaciones que con el tiempo y desde la propia investigación de campo se le han venido realizando.<sup>2</sup>

---

1 Véase CAETANO, 2016; CAETANO; RIBEIRO, 2018.

2 En esa misma dirección, debe advertirse que el autor, junto a José Rilla y Romeo Pérez, hemos caracterizado a la política uruguaya en la “larga duración” como una “partidocracia”. Al respecto véase CAETANO; RILLA; PÉREZ; 1987. Por una visión que tiende a problematizar ese enfoque que otorga centralidad al sistema de partidos en la historia política uruguaya, véase DEMASI, 2012.

Se puede establecer como punto de partida que la voz “liberalismo” se convirtió en Uruguay, como en buena parte de Occidente desde el siglo XIX y hasta nuestros días, en un “concepto fundamental” y de significación expansiva, con todas sus consecuencias en el campo del discurso y de la acción política.<sup>3</sup> Como el suscrito ya ha analizado en textos anteriores, esta suerte de hegemonía del liberalismo se tradujo, entre otras cosas, en un borramiento y opacamiento de la tradición republicana, anulada muchas veces y alterada en otras en cuanto a sus alcances significativos e identificatorios. En ese marco, también se dio una vasta primacía del concepto “liberal” en la historia política uruguaya, a menudo con auxilio de diversos adjetivos, lo que tendió a ocultar o diluir entre los propios actores el carácter republicano de mucho de lo más distintivo de sus respectivas praxis. En el caso uruguayo esta circunstancia alcanzó una significación tal vez mayor pues, por diversas razones, el peso histórico de las trayectorias republicanas resultó especialmente relevante, desde el período de las revoluciones hispanoamericanas y el artiguismo, hasta ese momento clave del proceso político nacional, que se despliega entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX y que tiene como uno de los actores fundamentales al primer batllismo y su impulso republicano.

El republicanismo contemporáneo se ha reconocido como parte de la tradición republicana clásica, frente al individualismo del yo desvinculado y al procedimentalismo pregonado por distintos referentes clásicos y contemporáneos del liberalismo. La mayoría de estos autores republicanos han forjado sus postulados poniendo el acento, como explica Félix Ovejero (1997), en un “principio” distinto: la “autorrealización y participación” (Arendt); “la virtud y los deberes cívicos” (Pocock); la “deliberación” (Sustein); la libertad como “no dominación” (Pettit); el “autogobierno y el patriotismo” (Sandel). En el intento de marcar un perfil propio para su posición, Pettit, por ejemplo, ha propuesto la noción de libertad como *no dominación* en tanto alternativa a las clásicas

---

3 Sobre la noción del “liberalismo” como “concepto fundamental” en el siglo XIX, veáse FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, 2009.

categorías de libertad negativa y positiva de Isaiah Berlin. Finalmente, podría decirse que Habermas reelabora el republicanismo en términos de una nueva síntesis que denomina “democracia discursiva”.

Más allá de esta categorización general y antes de referir su discernimiento en términos de algunos “asuntos fundamentales”, caben algunas precisiones necesarias. No puede afirmarse que se trate de categorías totalmente independientes, ya que la ubicación en una u otra categoría no siempre fue aceptada en todos sus términos.<sup>4</sup> A menudo los autores solapan aspectos de una con otra, buscando acuerdos desde visiones “originales”. Asimismo, dentro de cada corriente, cabe identificar formas extremas, así como formas más atenuadas y flexibles. Dentro de estas grandes familias ideológicas, cabe encontrar formulaciones de izquierda y formulaciones de derecha o conservadoras, lo que significa que no existe una correlación biunívoca entre estas corrientes filosófico-políticas y el clásico continuo ideológico en los últimos siglos. Sin embargo, como se verá, el discernimiento entre ambas “familias” resulta muy significativo en términos de temas como la concepción de la libertad, el derecho, la política, el Estado, las virtudes ciudadanas, entre otros.

Más allá de ciertos problemas teóricos y metodológicos sobre los que se ha advertido en más de una ocasión y sobre los que el autor también ha desarrollado consideraciones en trabajos anteriores,<sup>5</sup> resulta importante identificar diferencias sensibles entre liberalismo y republicanismo sobre asuntos fundamentales de la política y de la convivencia. Refiramos algunas en términos de ejemplificación sumaria:

i) En cuanto a sus supuestos antropológicos, los liberales conciben la sociedad como un agregado de individuos, lo cual da lugar a una concepción “atomista” o “individualista”. Mientras tanto, para los republicanos el fenómeno social es visto fundamentalmente como “pueblo”, pero no entendiendo a este como una simple reunión de personas

---

4 Por ejemplo, muchos autores y también actores han preferido la categorización de “liberal progresista” o de “liberal a la francesa” como alternativas a la de “republicano”.

5 Acerca de ciertos abusos en el uso de la categoría “republicanismo”, véase PALTÍ, 2002.

congregadas de forma azarosa y arbitraria, sino como un cuerpo ordenado y regulado bajo las garantías de las leyes, con un objetivo común de utilidad pública.

ii) Con relación al yo y su capacidad reflexiva, según la visión liberal, como señala Rawls en su *Teoría de la Justicia*, "el yo es anterior a sus fines" (RAWLS, 1971), por lo que los individuos pueden afirmar la libertad de sus acciones de manera básicamente independiente. En contrapartida, el republicanismo considera que los individuos son vulnerables y que los gobernantes tienden a la concentración y al abuso del poder, lo que puede terminar liquidando la "soberanía del pueblo". De ahí su valoración primordial de la educación en las virtudes republicanas y en el desarrollo de instituciones de "balances" y "contrapesos" que controlen esas tendencias riesgosas.

iii) En cuanto al papel del proceso democrático, desde el liberalismo se plantea como indispensable programar la acción del Estado en interés de la sociedad, entendiéndose por Estado el aparato de la administración pública y por sociedad el sistema de interacción de las personas privadas estructurado en términos de mercado. En cambio, para el republicanismo ese proceso es el medio en el que los miembros de comunidades solidarias más o menos naturales reconocen su mutua dependencia y, en tanto ciudadanos, desarrollan y configuran esa asociación de miembros iguales y libres en que consiste la comunidad jurídica.

iv) En cuanto a la naturaleza del proceso político, para los liberales es visto esencialmente como la lucha por posiciones que posibilitan el disponer del poder administrativo. Para los republicanos, el paradigma no es el mercado sino el diálogo o la deliberación, por lo que la disputa de opiniones que se efectúa en la escena política tiene fuerza legitimadora y no es sólo una justificación para acceder a posiciones de poder.

v) En relación con el sujeto de la justicia, el liberalismo lo percibe como un agente racional que elige en función de sus intereses y que es capaz de estar por encima de toda determinación social y personal. Por el contrario, para el republicanismo, el sujeto de la justicia es la ciudadanía, como sujeto político, organizado jurídicamente, lo que supone sobre todo participación y deliberación.

vi) En lo que hace a la visión del ciudadano y sus libertades, para los liberales el estatus de los individuos viene primariamente determinado por los “derechos negativos” (en sentido de “no interferencia”) que tienen frente al Estado y frente a los demás individuos e instituciones. Para los republicanos, los derechos ciudadanos se determinan como libertades positivas (“libertad para”), en procura de garantizar la posibilidad de participación en una praxis común, a partir de actores políticamente autónomos dentro de una comunidad de libres e iguales.

vii) En cuanto a las relaciones entre ciudadano y Estado, entre lo privado y lo público, los liberales distinguen – del modo más firme y categórico posible – las esferas de lo público y lo privado, de lo político y lo personal. Desde esa perspectiva, para ellos, la amenaza más temida es “la tiranía de la mayoría”, por lo que el Estado y la política democrática deberían mantenerse neutrales frente a las diversas concepciones del bien que se manifiestan en la sociedad. Mientras tanto, para los republicanos la sociedad se centra en el Estado, pues en la práctica de la autodeterminación política de los ciudadanos la democracia puede equivaler a la autoorganización política de la sociedad. Desde esa visión, el espacio público-político y la sociedad civil –como infraestructura de aquél–, cobran un significado estratégico, pues han de asegurar entre los ciudadanos su capacidad de integración y su autonomía. En ese marco, resulta legítimo que el Estado y las organizaciones políticas deban asumir la defensa de una concepción del bien.<sup>6</sup>

A partir de estos señalamientos generales y de otras distinciones que podrían hacerse, con el fundamento de la investigación teórica realizada, a continuación, se presentará una reseña e identificación sumaria de componentes o “señales” políticas de raigambre republicana que, con

---

6 Esta categorización a propósito del discernimiento entre liberalismo y republicanism sintetiza consideraciones vertidas por el jurista uruguayo Oscar Sarlo – con quien desde hace una década trabaja el suscrito en esta investigación general sobre el tema – en distintos trabajos, en particular en su texto sobre “Derechos, deberes y garantías en la Constitución uruguayana. Un análisis de filosofía política y epistemología del derecho” (SARLO, 2011). La presentación se nutre también de la bibliografía que figura al final de este texto.

sus respectivos cruzamientos y traducciones en el plano más práctico, aparecen como visibles en la construcción política predominante entre el Uruguay del 900 y las fiestas del Centenario. Debe señalarse asimismo que la gran mayoría de estos perfiles derivan de propuestas o formulaciones impulsadas en el período por figuras prioritariamente pertenecientes al primer batllismo, aunque también se encuentran promotores de los mismos en las filas del socialismo, de los distintos grupos que se autoidentificaban como liberales "progresistas" o "avancistas" dentro del P. Nacional y de otras organizaciones sociales (sindicales, feministas, intelectuales, etc.). Estas notas republicanas entraron en franco debate con el pensamiento de los conservadores uruguayos de la época (tanto católicos como laicos), que por lo general reivindicaron un "liberalismo conservador" o "individualista", referido por lo general a autores de matriz prioritariamente anglosajona.<sup>7</sup>

En ese listado de notas de perfil republicano, que a nuestro juicio tendieron a prevalecer (aunque contestadas y sin una hegemonía excluyente) en la matriz ciudadana predominante en el Uruguay de las primeras décadas del siglo XX, pueden destacarse: i) Una fuerte reivindicación de la política y en particular de la política de partidos, como instrumentos fundantes y constituyentes del orden social y del bien común. ii) Un énfasis marcado en la defensa de la noción de las "virtudes y valores cívicos", de un "civismo republicano", como soportes del ejercicio de una "ciudadanía activa" que no fuera meramente episódica. iii) Una insistencia permanente en la noción del "gobierno de las leyes", propia de esa concepción republicana de que "la ley es la que crea la libertad". iv) Una concepción de la libertad de índole "positiva" ("libertad para"), orientada a asegurar la independencia de las personas en términos de "no dominación". v) La institucionalización de formas e instrumentos de participación ciudadana directa, que otorgaban nuevas capacidades y habilitaciones para controlar e influir a sus representantes. vi) La búsqueda, al menos en algunos planos, de volver borrosas y porosas las fronteras entre las esferas de lo público y lo privado (en contradicción

---

7 Sobre este particular: CAETANO, 2019; CAETANO, 1993; BARRAN, 2004.

con la noción más liberal), a los efectos de promover una intervención estatal “virtuosa” frente al “descontrol” de las decisiones individuales y del libre juego del mercado. vii) Una defensa acendrada del laicismo, expresada en particular en el plano de las relaciones institucionales del Estado con las instituciones religiosas (en especial con la Iglesia Católica), en la radicación privada de las manifestaciones de toda fe religiosa y en la gestión ciudadana de la enseñanza. viii) La promoción de un concepto fuertemente arraigado de necesaria pertenencia del ciudadano a la comunidad cívica, homogeneizada tras el cultivo de valores compartidos, en el que – como se señalaba por ejemplo en “El Código del futuro ciudadano”, “cartilla ciudadana” que se entregó en 1930 a los “alumnos de segunda enseñanza” – “la verdadera grandeza de las naciones se afianza sobre las virtudes de la ciudadanía”.<sup>8</sup>

Dentro de este marco analítico, aquel Uruguay de un “largo” 900 fue escenario de un pleito político-ideológico en ascenso acerca de los significados de las voces “liberal”, “liberalismo”, “república” y “democracia”, entre otras. Como verdaderos *cluster concepts* fuertemente polisémicos, el debate político de este período en Uruguay tuvo uno de sus ejes conceptuales fundamentales en la confrontación más o menos explícita sobre sus contenidos. Como se ha anotado, la lucha semántica por el concepto –entonces tan triunfante como confuso– de “liberalismo” se fue transformando en el núcleo vertebrador de esa pugna política e ideológica en el país, con consecuencias centrales en el discurso de los actores. Sin anacronismos, invisibilizados por las pautas y nombres dominantes en el lenguaje político de la época, puede advertirse que se produjeron deslizamientos conceptuales considerables en los usos de la voz “liberalismo” y de sus términos conexos. En los intersticios de ese debate pugnaban con fuerza (aunque por lo general “innombrados” como tales), muchos componentes de la tradición más netamente republicana, promovidos por actores que, sin embargo, preferían

---

8 UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA SECCIÓN DE ENSEÑANZA SECUNDARIA Y PREPARATORIA, Montevideo. *El Código del futuro ciudadano. 1830-18 de julio, 1930*. p. 5.

autodenominarse como "liberales" "ultras", "progresistas" o "radicales", apelando a una adjetivación frondosa para su diferenciación.

Los enfoques de la Historia Conceptual apuntan a ofrecer una manera distinta de pensar la historia de las ideas y de la política.<sup>9</sup> En tal sentido, proponen una indagatoria alternativa sobre las intersecciones entre las ideas, los usos del lenguaje y la significación de los conceptos, en el marco de la lucha política e ideológica. Buscan recuperar los significados siempre provisorios, cambiantes, imprecisos y polémicos de aquellas nociones más relevantes sobre las que se apoyan no sólo los discursos y las ideas sino también los desempeños más concretos de los actores. En esa dirección, procuran recuperar una dialéctica genuina entre nociones y experiencias, a partir de la convicción metodológica (y también teórica) de que las ideas no tienen capacidad de acción, sino que son "usadas" por los agentes "hablantes" para "hacer cosas".

De allí que sea oportuno que los historiadores apelen a la reivindicación radical de la historicidad, contestabilidad y contingencia de los conceptos políticos, a menudo resignificados o disputados por los actores a través de sentidos que se definen en clave histórica y controversial. Si en una coyuntura determinada se advierte el despliegue de un vocabulario en buena medida común pero que presenta modalidades fuertemente contrastantes con relación a prácticas, usos, contenidos y sentidos, resulta relevante para nuestro análisis la ruptura con el monolitismo de los mundos categoriales e ideológicos clásicos, con el fin de recuperar esa densidad y opacidad características de las documentaciones sobre el pasado y sus luchas tanto políticas como ideológicas.

La aplicación de una perspectiva de este tipo a propósito del uso expansivo de voces como "liberal" y "liberalismo" en el Uruguay del 900 y la consiguiente invisibilización de otras como "republicano" y

---

9 Sobre los enfoques de Historia Conceptual existe una bibliografía en verdad profusa, cuya simple reseña desborda los límites de este artículo. Sólo referiremos a título de guía orientadora de nuestros supuestos teóricos, la obra de autores como Reinhart Koselleck, Quentin Skinner, John Pocock, Pierre Rosanvallon, Melvin Richter, Michael Freeden, Janet Coleman, Ian Hamsher-Monk, Martín Burke, Jacques Guilhamou, Darío Castiglione, Sandro Chingola, Javier Fernández Sebastián (coordinador de la Red Iberconceptos, de la que formamos parte), entre muchos otros.

“republicanismo”, implica en primer término interpelar y dejar en suspenso mucho de la sabiduría convencional que nos ha legado la historiografía uruguaya. En el caso concreto de nuestro objeto de estudio, ello supone poner en cuestión la noción asentada de una matriz ideológica liberal homogénea y claramente hegemónica, para recuperar los usos polémicos que los agentes históricos hicieron de esas voces y conceptos, así como la presencia invisibilizada de otras tradiciones y nociones en disputa. Ello significa, entre otras cosas, recuperar la pertinencia de una lectura en clave más republicana de la historia política uruguaya.

Con ese horizonte de análisis y desde los señalamientos teóricos e historiográficos reseñados, el discernimiento entre liberalismo y republicanismo permite registrar en aquel contexto histórico del “largo” 900 uruguayo, marcas republicanas innegables, con una gran influencia posterior. En esa dirección se reseñan a continuación un amplio conjunto de propuestas e iniciativas de perfil republicano que el primer batllismo promovió, a partir de su propio modelo de organización partidaria, así como a través de sus iniciativas políticas e institucionales, cuya concreción trató de lograr, no siempre con éxito.

## EL MODELO DE ORGANIZACIÓN PARTIDARIA

Como bien han señalado sobre este particular Pablo Ney Ferreira y Pablo Alegre (en prensa),<sup>10</sup> la identificación de estos elementos republicanos en las ideas defendidas en el plano político e institucional por el primer batllismo buscan en primer lugar sacar del olvido a varias de estas propuestas, que incluso cuando fueron registradas aparecieron calificadas bajo esa denominación deliberadamente vaga e imprecisa de “liberalismo”, asociado con diversos adjetivos. El objetivo analítico apunta pues a advertir hasta qué punto, en su teoría democrática y en su concepción de ciudadanía, el primer batllismo no sólo resultó tributario de la tradición “liberal progresista” “a la francesa”, sino que reveló una influencia muy notoria y poco reconocida, seguramente predominante, de la tradición republicana.

---

10 Agradecemos a los autores su consulta.

Lo primero que en esa dirección habría que destacar es el tipo de modelo de organización partidaria que el primer batllismo asumió desde su mismo origen como agrupación independiente dentro del P. Colorado y que defendió con relación al conjunto de todo el coloradismo, tensionado por fuertes disidencias internas. El primer rasgo de modernidad en su praxis política fue la defensa de la necesidad de reforzar la actividad permanente de los partidos políticos, mediante una red organizativa fuertemente institucionalizada y con el soporte popular de los llamados "clubes seccionales". Frente a las viejas redes caudillescas y las prácticas oligárquicas de la "política de notables" de los doctores, la constitución por el batllismo – ya hacia finales del siglo XIX – de estos clubes seccionales constituyó en verdad una fuerte innovación en varios planos.

Decía *El Día*, primer vocero del batllismo, en mayo de 1892, en defensa de este nuevo modelo de organización partidaria más popular y permanente:

¿Para qué se organiza el partido, se dice, cuando falta aún un año y medio para las elecciones generales de diputados? (...) Lo que ha sucedido con frecuencia ha sido que, corridos todos los plazos y llegado el momento de ejercer una acción decisiva sin que la colectividad se hubiese puesto de pie, han surgido, de grupos de treinta o cuarenta colorados, comisiones que se titulaban provisorias del partido y que procedían como si fueran efectivas y estuvieran facultadas para ejercer todos los derechos que a él le correspondan. Una de las ventajas del movimiento político, que tan anticipadamente con relación a otras épocas se produce en esta, es, precisamente, el evitar que aparezcan esas usurpadoras comisiones de última hora. (...) Para que un gran partido, un partido realmente popular se organice de manera que todos sus miembros, aún aquellos de más humilde posición social y política, puedan ejercer sus derechos regularmente, se necesitan muchos meses.<sup>11</sup>

---

11 LA ACCIÓN de los clubes seccionales. *El Día*, Montevideo, 14 mayo 1892, p. 3.

Esta “idea fuerza”, como se ha señalado, fue proyectada por el batllismo como una “nueva orgánica” para el conjunto del P. Colorado. Primero estaba el Comité Ejecutivo, que configuraba el órgano decisor y administrativo permanente. Luego estaba la llamada Agrupación Colorada de Gobierno Nacional, que reunía en forma periódica a los legisladores y en ciertos casos incorporaba a los integrantes del Comité Ejecutivo y aun a los miembros partidarios del Consejo Nacional de Administración, luego de la puesta en vigencia de la Constitución de 1919,<sup>12</sup> con el cometido del seguimiento y de la toma de decisiones políticas frente a asuntos de la coyuntura. Luego estaba la Convención Nacional, que era la asamblea deliberativa por excelencia, en la que se debatía todo tipo de asuntos, desde programas hasta proyectos de ley o cuestiones de doctrina. Cabe señalar que según Göran Lindahl (1960, p. 375), durante el año 1925 la Convención batllista llegó a reunirse en cincuenta oportunidades durante el año, lo que da un promedio de una vez por semana. Además de esta estructura básica de carácter nacional, también a nivel de los distintos departamentos<sup>13</sup> existían comisiones partidarias, comités y clubes. Asimismo, en ocasiones llegaron a fundarse comités “proletarios”, “juveniles”, de “funcionarios públicos”, etc. Sin embargo, el primer batllismo, en una orientación organizativa que marcaría el futuro partidario, siempre prefirió en forma nítida una estructura de autoridades partidarias de base ciudadana, sin recurrir a redes de organización político-corporativa.<sup>14</sup>

Por su parte, una vez que el batllismo propuso a la ciudadanía y al sistema político uruguayo en su conjunto la propuesta del Colegiado como forma de organización del Poder Ejecutivo en 1913, el mismo criterio fue propuesto para la organización de las autoridades internas

---

12 La Constitución de 1919 fue la segunda de la historia uruguayo, acordada en 1917 entre batllistas y nacionalistas, plebiscitada en 1918 y que entró en vigor en 1919.

13 Departamentos es la forma en que se denomina a las 19 jurisdicciones territoriales de segundo grado en Uruguay.

14 Cabe señalar que este modelo organizativo partidario no era una invención del batllismo sino que en gran medida reproducía la estructuración partidaria del Partido Radical francés, referente prioritario para muchos ejercicios de comparación sobre el batllismo.

del partido. En procura de reforzar su visión acerca de las excelencias de dicha propuesta de reforma constitucional, el Comité Ejecutivo Nacional impulsó en agosto de 1914 una reforma de la Carta Orgánica partidaria “a fin de implantar el régimen colegiado cuyas excelencias ha proclamado ya el Partido en todas las autoridades que elige nuestra colectividad”. En la circular enviada por el Comité Ejecutivo a todas las Comisiones Departamentales se proponían reformas para establecer direcciones colegiadas y de presidencia rotativa en todos los organismos partidarios.<sup>15</sup>

Este más que intrincado modelo organizativo que, al menos en su diseño teórico, aparecía como muy proclive a la participación y a la deliberación – con seguridad también, al ejercicio de prácticas clientelísticas,<sup>16</sup> resultó complementado en sus pautas radicales por al menos otras dos propuestas, que suscitaron fuerte polémica dentro y fuera del P. Colorado: la “revocabilidad de los mandatos por el partido” (que para muchos era una forma elegante de denominar la práctica del “mandato imperativo”); y la propuesta de establecer un sistema de relaciones entre partido y gobierno, que reforzara la disciplina partidaria y la primacía de la decisión del partido sobre el representante o jerarca electo.

## LA “POLÍTICA DEL SOVIET”

En lo que hace referencia a la revocabilidad de los mandatos o a la práctica del mandato imperativo para los legisladores electos, la renuncia del entonces diputado Emilio Frugoni presentada en mayo de 1921 por el novel P. Comunista, surgido luego de la decisión mayoritaria tomada por el viejo P. Socialista en relación al acatamiento de las 21 condiciones exigidas para ingresar a la III Internacional, configuró una circunstancia

---

15 EL RÉGIMEN colegiado. Convocatoria de la Convención Colorada. Un proyecto de reformar. *El Día*, Montevideo, 3 ago. 1914, p. 3.

16 Existe documentación concluyente en tal sentido en varios de los repositorios documentales que obran en el *Archivo General de la Nación* de Montevideo. Véase por ejemplo el *Archivo Particular de Virgilio Sampognaro*, Jefe de Policía de Montevideo durante parte de la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1913-1915) y durante la presidencia de Feliciano Viera (1915-1919).

propicia para que el órgano oficial del batllismo expusiera con claridad su opinión sobre el particular. Señaló al respecto *El Día* en mayo de 1921 ante el citado incidente parlamentario:

Se ha discutido en la Cámara, con motivo de la renuncia de uno de los diputados socialistas, si el mandato imperativo es o no democrático. A nuestro juicio, rinden tributo a añejas teorías individualistas y a prejuicios de régimen aristocrático, los que desconocen el derecho de un partido, como órgano de voluntad popular, de ejercer un contralor directo sobre la obra o la conducta de sus representantes en el Parlamento o en cualquier otro centro de autoridad constitucional. (...) El pueblo se divide en partidos que señalan las distintas tendencias o los conceptos antagónicos que movilizan el espíritu colectivo. (...) La banca, en el caso parlamentario, no pertenece –de un punto de vista moral– al elegido, que es un agente de voluntad colectiva, sino a esta voluntad, en la cual radica la soberanía, nunca delegable o alienable en virtud de representación ocasional.<sup>17</sup>

En cuanto a las relaciones entre el partido y el gobierno, la puesta en vigencia de la Constitución de 1919 creó de inmediato la circunstancia ideal para que las diferentes posturas sobre el particular dentro del coloradismo se pusieran de manifiesto de manera enfática. Luego de la derrota electoral del 30 de julio de 1916 y de la aplicación de lo que se

---

17 MANDATO democrático. *El Día*, Montevideo, 17 mayo 1921, p. 3. En el programa partidario aprobado por la Convención batllista durante los años 20, el artículo referido a la revocabilidad de los mandatos quedó consignado en forma expresa en el artículo 42. Véase PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado*: Programa del partido aprobado por la Convención, Montevideo, Uruguay, 5 ago. 1925. Acerca de este punto señalaron los biógrafos de Batlle y Ordóñez, Giúdice y González Conzi: “Mientras el mandato imperativo no se convierta en norma constitucional, la democracia política no habrá llegado a su total desarrollo. (...) Proclamar la independencia absoluta del mandatario respecto del mandante, es proclamar el fraude. En una democracia de verdad, el pueblo no debe conformarse con elegir a sus gobernantes: debe gobernar a sus elegidos.” (GIUDICE; GONZALEZ CONZI, 1959, p. 387).

dio en llamar la “política del Alto”,<sup>18</sup> las desavenencias entre el Presidente Feliciano Viera y Batlle y Ordóñez crecieron en forma inocultable. Fue entonces que gobierno y partido comenzaron a distanciarse de manera acelerada. Como consecuencia del pacto político entre colorados (sin el riverismo) y nacionalistas que viabilizó la reforma constitucional, el Poder Ejecutivo asumió en la nueva Constitución un extraño diseño “bicéfalo”. El Consejo Nacional de Administración, encargado de las políticas públicas claves, quedó bajo dominio del expresidente Viera (cuatro de los seis miembros colorados respondían a su liderazgo y no al de Batlle), mientras que el famoso primer “Presidente guardiacivil” fue un joven batllista, Baltasar Brum, quien había sido ascendido al gabinete ministerial con apenas 30 años (el mínimo constitucional previsto por entonces) en 1913, al promediar la segunda presidencia de Don Pepe. A este le resultaba imperioso disciplinar a Viera y a sus huestes, que manifestaban posturas de independencia frente a las decisiones partidarias, así como definiciones ideológicas cada vez más disidentes. Todo ello resultó terreno propicio para que Batlle radicalizara sus viejas ideas en relación al predominio del partido gobernante sobre el gobierno.

Fue en ese contexto que el 17 de marzo de 1919, como Presidente de la Comisión Nacional Colorada (otro de los nombres con los que se denominó a la Agrupación Nacional de Gobierno) presentó una polémica moción, que habría de detonar un nuevo conflicto y una nueva escisión partidaria dentro del batllismo. De acuerdo a la crónica de *El Día* así se produjeron los acontecimientos:

El señor Batlle y Ordóñez dejó luego la presidencia para ocuparse de una moción que iba a presentar. Dijo más o menos lo siguiente: “Con el nuevo régimen constitucional deben cambiar las costumbres. Antes todas las actividades

---

18 Las elecciones del 30 de julio de 1916 fueron convocadas para elegir integrantes de la Asamblea General Constituyente. En estos comicios, primeros en la historia con voto secreto y ampliación de la ciudadanía masculina, el oficialismo colegialista fue derrotado por la oposición antibatllista colorada y por el P. Nacional. A partir de esa derrota, el entonces presidente Feliciano Viera impulsó una detención de las reformas impulsadas por el gobierno.

partidarias se desarrollaban en torno al Presidente de la República. (...) Nuevas instituciones cambian ahora todo esto. (...) La casa del partido debe ser el centro donde se reúnan, conversen y cambien ideas todos los hombres representativos de la agrupación a que pertenecen. Todas las cuestiones de interés público y partidario deben ilustrarse y deliberarse en ese local ampliamente abierto a las inspiraciones generosas y patrióticas.” Después de haberlo fundado, el señor Batlle y Ordóñez leyó su moción.<sup>19</sup>

Como era esperable, Viera y los dirigentes que respondían a su liderazgo incipiente rechazaron de plano la propuesta. Ya en el seno de la Comisión la propuesta de Batlle fue duramente impugnada por los noveles vieristas, destacándose entre sus intervenciones la del connotado jurista Dr. Justino Jiménez de Aréchaga. Este refutó argumentalmente la propuesta, señalando que a su juicio la misma “coartaba la libre acción del gobierno nacional” y provocaba “la tergiversación del sistema representativo.” Con las barras enardecidas a favor de su propuesta, pero con una previsible minoría en el cuerpo partidario que en definitiva debía decidir sobre la misma, la respuesta de Batlle, contundente y pasional como era su estilo, no se hizo esperar:

El señor Batlle – se señaló en la crónica de la reunión publicada por “El Día” – abandonó entonces la presidencia para rebatir las manifestaciones formuladas por el doctor Jiménez de Aréchaga en contra del proyecto. (...) Refiriéndose a las sesiones de las comisiones partidarias, dijo el señor Batlle que el doctor Jiménez de Aréchaga les tiene miedo, porque nunca ha habido en el país otras análogas, y lo que es nuevo intimidada. (...) El doctor Jiménez de Aréchaga hizo constar a esta altura que había concurrido a una sesión de la departamental, y que no había vuelto porque los espectáculos que

---

19 UN PROYECTO de Batlle. *El Día*, Montevideo, 18 mar. 1919, p. 3.

se habían producido entonces eran los mismos que ahora se repetían, refiriéndose al carácter agitado de la reunión. El señor Batlle reanudó su exposición reconociendo que el doctor Aréchaga había asistido a una sesión pero que no había vuelto por el carácter turbulento de aquella. Sin embargo, agregó el señor Batlle, es esa calidad de ruidosas y agitadas la que dapreciado valor a las reuniones populares. (...) Lo que ocurre, fundamentalmente, dijo el señor Batlle, es que aún hay entre nosotros carencia de hábitos democráticos. No estamos acostumbrados a la intervención ardiente del elemento popular en las cuestiones políticas y cuando vemos deliberando a tanta gente, tememos que ocurra un cataclismo. Pero no hay tal. Lo que es realmente un cataclismo es el silencio vergonzoso que reinaba en las asambleas en que se iba a cumplir órdenes ajenas, sin deliberar sobre las cuestiones planteadas.<sup>20</sup>

El conflicto de posiciones, que no sólo involucraba diferencias de organización y manejo partidarios sino un creciente distanciamiento ideológico entre Viera y Batlle, no resultaba ya reversible. La fractura partidaria era un hecho. La propuesta de Batlle fue rechazada en el seno de la Comisión Nacional Colorada, en la que había mayoría de dirigentes afectos a Viera. Este hizo lo habitual en ocasión de ese tipo de disidencias: fundó un diario ("La Defensa") y una nueva fracción (el "Partido Colorado Radical"). Los nombres elegidos para el diario y para la nueva agrupación política no dejaban dudas respecto a que, como había ocurrido con los riveristas de Pedro Manini Ríos en 1913, se buscaba nuevamente oponer la tradición colorada con el ideologismo "soviético" de Batlle. Al explicitar su ruptura, Viera fue claro:

Hasta aquí hemos estado de acuerdo con el señor Batlle. Para el futuro no podemos decir lo mismo, porque no sabemos lo que quiere Batlle, ni adónde va Batlle. Es posible que

---

20 COMISIÓN Nacional Colorada. La sesión de ayer. *El Día*, Montevideo, 20 mar. 1919, p. 3.

aceptemos de sus ideas todas aquellas que encuadren dentro del programa colorado. Pero lo que es indudable es que no lo acompañaremos en un avancismo “a outrance”. El Partido Colorado no es socialista, ni va al socialismo. A mi juicio, su misión ahora más que nunca, es conciliar al Capital con el Trabajo, sin hostigar a ninguno de estos dos factores, de cuyo acuerdo depende el bienestar nacional. Por las causas expresadas, el Partido Colorado se divide. (...) Negamos el vierismo, yo el primero. Habrá en adelante batllistas y colorados.<sup>21</sup>

El diario batllista respondió de manera concluyente y doctrinaria frente al incidente que desencadenaría la ruptura partidaria. En su editorial se volvió a centrar el eje político de la controversia en las diferencias radicales de concepción acerca de las relaciones entre partido y gobierno.

Desde luego – señaló por entonces “El Día” –, debe advertirse que las masas partidarias no han pretendido tiranizar a nadie ni están organizadas para ejercer prepotencias irregulares. Esas masas democráticas han sido, por el contrario, víctimas de un régimen, felizmente abolido, dentro del cual las disciplinas venían de arriba con todo el peso de influencias incontrastables. Que las masas populares vayan adquiriendo ahora derechos y atribuciones que no tenían, es lo regular y auspicioso. En una democracia bien organizada, los gobernantes son meros mandatarios del pueblo. Los mandatarios de los partidos se deben a estos y sin estos carecerían de mandato legítimo. (...) El voto directo y secreto da a los partidos, como asambleas primarias, el derecho a la soberanía plena. Y es de los clubs y de los comités, tan menospreciados todavía, de donde surgirá el gobierno, realmente en lo sucesivo. Esos clubs donde se agrupa el pueblo del partido, donde se realiza la labor fundamental de organización solidaria, donde

---

21 LA DEFENSA. *El Día*, Montevideo, 7 mayo 1919, p. 3.

se cultiva el sentimiento de la responsabilidad común, (...) esos clubs son los nervios, la sangre y los músculos del partido y deberán ser, también, por eso, la expresión prestigiosa y decisiva de la voluntad popular.<sup>22</sup>

El modelo partidario asumido por el primer batllismo no podía satisfacer a un liberal pleno, mucho menos a uno elitista. Más allá de presuntas o reales intencionalidades políticas, de la fuerza de los liderazgos y de sus prácticas de manipulación dentro del aparato partidario, lo cierto es que la convocatoria a esa pauta de política deliberativa y participativa, “tumultuosa” y “turbulenta” como la calificaban los colorados antibatllistas, no podía sino provocar – como en efecto produjo – el temor y el rechazo tanto de los conservadores ultristas como de los liberales procedimentales. No eran sólo las reformas sociales del batllismo las que provocaban el “terror” conservador. También era su forma de encarar la política, la acción de los partidos, los alcances de la representación, su modelo de ciudadanía en suma. Esas señales republicanas que se asentaban en la acción de los clubes seccionales, en el entramado denso de una orgánica partidaria compleja y exigente (tanto para los dirigentes como para los ciudadanos), todo ese modelo partidario de talante deliberativo y participativo, no casualmente fue descalificado por Feliciano Viera como “la política del soviét.” Pero si las ideas batllistas sobre la organización partidaria asustaban a los medios conservadores, sus propuestas en materia de reorganización de las instituciones públicas no lo harían por cierto menos.

## **LA DEFENSA DE LA “POLÍTICA DE PARTIDO”**

La “reforma política” que el primer batllismo propuso para impulsar la reorganización institucional del país trascendió largamente la iniciativa del colegiado. La mayoría de esas propuestas referían también ese talante “republicano” que se ha registrado como característico de su

---

22 PARTIDO y gobierno. *El Día*, Montevideo, 12 abr. 1919.

modelo de organización partidaria. La piedra angular de esa reforma puede radicarse en la promoción de una muy amplia politización de la vida social, con los instrumentos privilegiados de una ciudadanía activa y de una fuerte apuesta a la organización y dinamización de los partidos políticos. Sobre este particular editorializaba Mateo Magariños Veira en *El Día*, en enero de 1893:

El fin que persiguen los partidos es la posesión del poder. (...) Allí está su triunfo o su fracaso. (...) Los gobiernos no reaccionan de sus prácticas viciosas, que tan buenos resultados les dan, cuando encuentran pueblos mansos que abandonan en sus manos sus sagrados derechos. Los malos gobiernos sólo se doblegan, con hipócrita respeto, cuando sienten en su espalda los latigazos de la opinión pública fuertemente organizada y en posesión de sus derechos indiscutibles.<sup>23</sup>

Esa afirmación constante sobre la centralidad de la acción de los partidos se complementaba en el pensamiento de Batlle y sus huestes en una cerrada defensa de la “política de partido,” contraria a la “coparticipación” y a toda perspectiva de negociación sistemática con sus adversarios, en especial con el P. Nacional.<sup>24</sup> Más allá que a lo largo de su trayectoria, Batlle y su grupo se vieron obligados a ceder y a negociar sus posiciones en múltiples oportunidades, en su concepción última de la política habitaba un fuerte desdén por la idea misma de la negociación, una voluntad manifiesta por conseguir las mayorías necesarias para así concretar sin regateos sus aspiraciones originarias. Todo ello los orientaba hacia una reivindicación no vergonzante de las bondades de una verdadera “política de partido”.

---

23 MATEO, Magariños Veira. Dejamos la tutela. *El Día*, Montevideo, 9 ene. 1893.

24 El P. Nacional o Blanco defendió históricamente la política de coparticipación de los dos grandes partidos en la conducción de los Poderes Públicos. A partir de 1872 y hasta 1904, esa política se practicó a partir del reparto de jefaturas departamentales. A partir de la Constitución de 1919, esto se dio a través de la integración coparticipativa de los organismos colegiados.

Hemos expresado – editorializaba “El Día” en diciembre de 1894 – de una manera bien precisa el pensamiento que nos ha inducido a predicar la organización inmediata de los partidos políticos: es necesario que el país organice sus fuerzas, que se disponga a ejercer sus derechos, y que, asumiendo una actitud perfectamente legal y resuelta, los haga respetar si alguien, como de costumbre, pretende atentar contra ellos. (...) Es necesario presentar, por tanto, ideales precisos, claros, sencillos, a la acción cívica, que la concentren, que la acaloren, y no planes basados en concesiones recíprocas, incapaces de producir el entusiasmo que es necesario para mover a las grandes masas, y que, no estando garantizados en su ejecución por ninguna fuerza organizada y resuelta, serían desconocidos y violados en el momento oportuno.<sup>25</sup>

Esta visión estuvo en la base de su propuesta originaria de colegiado, expuesta en el famoso editorial titulado “Apuntes colegialistas,” hecho público en marzo de 1913. En él defendió la constitución de una Junta de Gobierno de 9 integrantes, renovable anualmente en uno de sus miembros, pero con una integración original monocolor. Más allá de la argumentación a favor del colegiado que hacía hincapié en las ideas de la garantía contra las tiranías personalistas, la ampliación de plazos para consolidar una gestión gubernativa consistente y su no ocultada pretensión por conservar el poder tanto en la conducción gubernamental como dentro de su propio partido, el fundamento central para su fórmula de colegiado sin coparticipación inicial (que no fue la propuesta finalmente acordada y aprobada en 1917) era que, a su juicio, constituía la vía más idónea para impulsar una “auténtica política de partido”.

En el marco de una respuesta a la crítica formulada por el dirigente nacionalista Washington Beltrán contra la Junta de Gobierno original de los Apuntes Colegialistas de Batlle, editorializaba *El Día* en agosto de 1913:

---

25 LO ESENCIAL es organizarse. *El Día*, Montevideo, 20 dic. 1894.

El señor Beltrán habría deseado que esta Junta estuviese organizada y fuese elegida en forma que permitiese las transacciones, las conciliaciones y el consecuente ingreso a su seno de todos los colores y matices de la opinión. (...) Nosotros creemos que en las Cámaras, cuerpos principalmente deliberantes, deben estar representados todos los matices de la opinión. Pero creemos al mismo tiempo que en la Junta de Gobierno, cuerpo principalmente ejecutivo, no debe haber, en tanto que sea posible, otro color que el de la mayoría. Hemos abogado siempre por la política de partido, que tan hermosos resultados está dando al país, y hemos demostrado los graves inconvenientes de la conciliación o de la coparticipación. ¿Quiere decir esto que las puertas de la Junta de Gobierno están cerradas para las minorías? Sí mientras que sean minorías. No, si se convierten en mayorías. La Junta de Gobierno, Junta de acción, deberá contar con el apoyo de la mayoría del país.<sup>26</sup>

Esa “idea fuerza” de que había que inducir a los partidos “a vivir constantemente organizados,” constituía sin duda una de las bases republicanas centrales de la operativa y de la concepción políticas del batllismo. De allí a problematizar (sin negar) los alcances de la representación y a la defensa de la aplicación de institutos de democracia directa había sólo un paso.

## LA DEMOCRACIA DIRECTA

Otro núcleo importante de la propuesta de reforma política e institucional del primer batllismo estuvo dado por la implementación efectiva de instrumentos de democracia directa. En ese marco, en varias oportunidades los órganos partidarios debatieron y aprobaron propuestas muy concretas y específicas. En el seno de la Convención Nacional del

---

26 LA JUNTA de Gobierno. Críticas sin fundamento. *El Día*, Montevideo, 26 ago. 1913.

P. Colorado se presentaron en distintas oportunidades durante la década de los 20 varios proyectos de reforma del programa partidario, que incluían institutos de democracia directa. Por ejemplo, en la sesión del 18 de mayo de 1920, en su proyecto de programa partidario, el convencional Fusco incluyó la iniciativa de "Referéndum popular en todos sus grados y modalidades".<sup>27</sup> Por su parte, en la sesión del 7 de junio de 1920 le tocó el turno al entonces convencional Rodríguez Fabregat, quien presentó en la parte designada como "Programa Político" la "consagración constitucional del Referéndum y del Plebiscito", así como la "extensión al pueblo ciudadano del derecho de iniciativa en la proposición de las leyes".<sup>28</sup> Una propuesta idéntica fue presentada el 21 de julio de 1920 por el convencional Salgado.<sup>29</sup> En junio de 1922, por su parte, en la Agrupación Colorada de Gobierno Nacional se aprobó la designación de cuatro comisiones dedicadas al estudio de "asuntos de ciudadanía y representación", dedicándose una de ellas a trabajar iniciativas de democracia directa: "iniciativa popular en materia legislativa y referéndum revocatorio".<sup>30</sup>

Por su parte, en enero de 1922 le tocó el turno al propio Batlle y Ordóñez para argumentar a favor de la iniciativa popular en materia legislativa y del referéndum derogatorio contra las leyes aprobadas en el Parlamento. En respuesta a dudas manifestadas por otro convencional sobre estos temas, Batlle afirmó que lo que se estaba proponiendo para ser incluido en el programa partidario "era que se diera facultades al pueblo de hacer leyes directamente, por sí mismo, sin intervención de la Asamblea Legislativa," lo mismo que "el derecho de rechazar por un

---

27 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado*, Montevideo, Uruguay, 18 mayo 1920. Acta n° 136, p. 24-28.

28 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado*, Montevideo, Uruguay, 7 jun. 1920. Acta n° 2, p. 68-71.

29 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado*, Montevideo, Uruguay, 21 jul. 1920. Acta n° 5, p. 94-95.

30 PARTIDO COLORADO. *Agrupación Colorada de Gobierno Nacional*, Montevideo, Uruguay, 21 jun. 1922. Acta n° 64, p. 89. Integraban dicha Comisión de estudio los doctores Schinca, Halty y Minelli.

acto directo una ley dictada por la Asamblea”. Ante la interrogación del mismo convencional acerca de si había antecedentes históricos que avalaran esa propuesta, Batlle contestó diciéndole “que él no se ajustaba a la historia, puesto que creía que se debería hacer más de lo que la historia contiene; que, en cada caso, un pueblo que piensa debe tratar de dar un paso adelante y concurrir a la experimentación general”.<sup>31</sup>

En esa misma sesión fueron aprobados en sendos artículos ambas iniciativas, que quedaron así redactadas e incorporadas formalmente al programa partidario. Se proponían así el “plebiscito de iniciativa, reconociéndose el derecho del pueblo de sancionar leyes directamente, con prescindencia del Poder Legislativo, en votación por “sí” o por “no” de los proyectos que se sometan a su resolución por convocatoria del Poder Ejecutivo, hecha a pedido de la quinta parte del electorado”, así como el “recurso de apelación para el plebiscito de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo”.<sup>32</sup>

En la fundamentación general para respaldar estas iniciativas de democracia directa, los dirigentes batllistas insistieron mucho en advertir sobre los límites de la representación clásica y sobre la necesidad de habilitar periódicamente los pronunciamientos y manifestaciones directos de la voluntad popular. Desde el batllismo se acusó con frecuencia a sus adversarios de tenerle “miedo” al pueblo, instando sobre el que los representantes precisaban la exigencia de una participación electoral y política más permanentes, no reducida solamente a los comicios de elección.

Tres meses antes de la elección del 30 de julio de 1916 y cuando en filas oficialistas el optimismo campeaba y nadie sospechaba siquiera la posibilidad de la derrota, *El Día* editorializaba en torno al tema del referéndum bajo el sugerente título de “El temor al pueblo”:

---

31 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado*, Montevideo, Uruguay, 11 ene. 1922. Acta n° 26, p. 314-317.

32 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado: Programa del partido aprobado por la Convención*, Montevideo, Uruguay, 5 ago. 1925.

Uno de los rasgos salientes que caracteriza a la política desarrollada por la oposición es el temor por las manifestaciones de la voluntad popular. (...) Para los opositores, el pueblo no cuenta como factor de democracia sino como estandarte para realizar los propósitos de un pequeño contubernio dirigente. (...) No es cierto que un voto negativo del electorado provoque la desorientación legislativa.<sup>33</sup>

Ese franco optimismo en la voluntad popular y en que ella confirmaría siempre y en forma cada vez más mayoritaria los planes reformistas del batllismo se vería contrariada en los hechos: en ocasión de los comicios para la elección de constituyentes del 30 de julio de 1916 (auténtico plebiscito sobre la marcha de las reformas batllistas), en que por primera vez hubo condiciones de emisión libre del sufragio (voto secreto, representación proporcional casi integral, etc.), el gobierno en manos del batllismo fue derrotado por un frente opositor anticollegialista, que básicamente se unió en su rechazo al plan reformista del batllismo. Por su parte, cuando a partir de la vigencia de la segunda Constitución en marzo de 1919, las garantías electorales fueron incorporadas formalmente a la Carta, el caudal electoral del batllismo, aunque con altibajos, reveló una tendencia descendente a lo largo de la década de los 20, tanto en sus porcentajes generales como en su correlación de fuerzas dentro del P. Colorado. Por su parte, lo más audaz de las reformas batllistas pudo implementarse antes de incorporarse estas garantías electorales, cuando el batllismo controlaba fácilmente las elecciones mediante las prácticas del voto público y con criterios de representación que lo favorecían en forma nítida.

Como han señalado José P. Barrán y Benjamín Nahum en el último tomo de su colección *Batlle, los estancieros y el imperio británico*:

El reformismo primero había sufrido el freno imperial en 1911, luego el freno financiero en 1913-1914, y ahora, el freno político, la derrota del 30 de julio (de 1916). (...) Así, a la

---

33 EL TEMOR al pueblo. *El Día*, Montevideo, 30 abr. 1916, p. 3.

república reformista sucedió la república democrática y conservadora. (...) Si las clases conservadoras no recurrieron a la fuerza fue porque ganaron las elecciones a través del sistema de partidos existentes que les permitió frenar legalmente al batllismo (BARRÁN; NAHUM, 1987, p. 125-126).

Y sin embargo, contra esas señales adversas que le comenzaron a venir de la evolución electoral a partir de 1916, el batllismo insistió en sus programas políticos en reforzar las posibilidades de participación electoral directa de la ciudadanía. Incorporó formalmente en la sección correspondiente a la Organización de los poderes públicos de su programa partidario, “la elección directa por el pueblo, cada vez que se produzcan vacantes, de los miembros de la Alta Corte de Justicia, que ejercerán sus cargos durante el tiempo que dure su buen comportamiento hasta que sean jubilados”. Asimismo, en el mismo programa, en el apartado titulado Instrucción Pública, se establecía en el art. 73: “La determinación de que todos los puestos directivos de la enseñanza secundaria, preparatoria y superior sean ocupados por los estudiantes y profesores, mediante el sistema del voto secreto”.<sup>34</sup> En su argumentación a favor de esta última propuesta señaló el dirigente batllista Zavala Muniz:

¿Qué pueblo, pregunto yo, ha sido el capaz para elegir a los mejores de sus hombres para la dirección de sus negocios públicos? ¿O es que acaso no se hace en el ejercicio de la democracia el progreso del país y la educación moral y cívica de los ciudadanos? Si eso ha ocurrido en todas las Repúblicas y si es ley fundamental e inexorable y feliz de las democracias, ¿cómo no creer que debe ser así donde el ejercicio de una

---

34 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado: Programa del partido aprobado por la Convención*, Montevideo, Uruguay, 5 ago. 1925, p. 355-360.

facultad tan preciosa, tendría por fuerza en los estudiantes la conciencia de sus altos derechos y la capacidad necesaria para ejercerlos felizmente?"<sup>35</sup>

Zavala Muniz fue uno de esos jóvenes dirigentes que en la década de los 20 empezaron su carrera política autodefiniéndose como "batllistas" pero no "colorados." Su propuesta de ampliación de la participación estudiantil y de los docentes en la elección directa de las autoridades de la enseñanza, además de reafirmar ese sesgo republicano anotado, anticipaba buena parte de lo que sería el perfil de su militancia política en el futuro.

### **EL "PACTO REPUBLICANO" ENTRE CIUDADANÍA Y NACIÓN**

Se debe sumar otro capítulo importante en el programa de reformas políticas del primer batllismo, vinculado con la ampliación de los derechos políticos y electorales de las mujeres y de los extranjeros. En el tema de la ampliación de los derechos políticos para los inmigrantes, ya en 1892, el entonces diputado José Batlle y Ordóñez había argumentado en cámaras con vigor a favor del proyecto que disponía "la ciudadanía obligatoria para los extranjeros".

El espíritu de los Constituyentes (de 1830), a mi modo de ver, era el que le atribuimos nosotros: el que la ciudadanía fuese obligatoria. Ellos creaban una República, hacían un país con instituciones republicanas, (...) tenían que hacer los votantes. No podía, pues, haber una República sin base (...). Yo sé que hay señores (...) que dejan la implantación de esas ideas en la vida práctica, en la vida política, para mejor oportunidad, fundándose en que todavía no hemos puesto en práctica

---

35 PARTIDO COLORADO. *Convención Nacional del Partido Colorado*. Participación de estudiantes y docentes en la elección de las autoridades de la enseñanza, Montevideo, Uruguay, 5 ago. 1925, p. 36-40.

nuestras instituciones y que vamos a ofrecer al elemento extranjero un voto político, en un país completamente anarquizado (...) ¡Pero si precisamente por eso los llamamos (...)! (...) Nosotros queremos que venga el elemento extranjero a la vida política, precisamente porque lo necesitamos; porque en sesenta y tantos años no hemos podido hacer una República y porque estamos convencidos de que sin el concurso de esos elementos (...) no podremos hacer nada efectivo.<sup>36</sup>

Para el batllismo, la defensa de todas estas ideas y propuestas en el campo político-institucional constituía uno de los centros del combate cívico con sus adversarios. No se trataba sólo de marcar las diferencias sino de lanzar una ofensiva ideológica en este campo, de manera de que las posiciones de unos y otros quedaran bien marcadas ante la opinión pública. De allí que el celo en la defensa y promoción de estas propuestas fuera uno de los ejes considerados innegociables en las relaciones del batllismo con la oposición nacionalista, con la que lejos de acercar posiciones para negociar acuerdos institucionales, se buscaba ahondar la diferenciación y demarcar con claridad los altos niveles de confrontación. En ese sentido, en sus discursos, los dirigentes batllistas de la época insistieron en presentar la eventualidad de un triunfo del P. Nacional y de la concreción de su hegemonía en la conducción gubernamental como la antesala de un retroceso fuerte en muchos planos, entre ellos en la concepción de la política y del ejercicio de la ciudadanía.

¿Era realmente así? ¿El eje de las controversias sobre temas de construcción de ciudadanía e institucionalidad resultaba tan decisivo para el futuro del país en aquellos momentos? ¿Cuáles eran los parámetros efectivos, los límites y alcances reales de las diferencias sobre estos temas entre el batllismo y sus adversarios más “liberales conservadores” en este campo? ¿No podía encontrar el batllismo aliados para viabilizar la aprobación de algunas de sus reformas políticas e institucionales?

---

36 PARTIDO COLORADO. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Montevideo, Uruguay, 38 abr. 1892. Tomo 118, p. 400-404.

¿Cuál puede ser un balance razonable de todo este debate? Estas y otras muchas preguntas podrían establecerse en esta etapa del análisis propuesto. La controversia se focalizaba en temas centrales con relación al modelo de ciudadanía preferido. Y esto ocurría con fuerza especial en una sociedad política que vinculaba casi naturalmente los conceptos de nación y ciudadanía, en una operación conceptual cargada de connotaciones e implicaciones profundas que, por cierto, generaba profundas diferencias ideológicas con sus adversarios. En ese marco, en el discurso político uruguayo por entonces terminó de consolidarse la diferencia distintiva entre autodefinirse como “oriental” o como “uruguayo”, entre hablar de “patria” o de “república”.<sup>37</sup>

Un buen ejemplo en este sentido se dio en el Senado en 1927 a propósito de la discusión de un proyecto de ley presentado por el Consejo Nacional de Administración, que establecía la posibilidad de la doble ciudadanía para los extranjeros residentes en territorio nacional. En la exposición de motivos que acompañaba el proyecto del Consejo se afirmada de modo textual:

Si Camilo Demoulins proclamaba que eran ciudadanos franceses todos los que habían tomado la Bastilla, podemos decir que son ciudadanos todos los que alentaron con nosotros un mismo ideal, de progreso, de bandera, de trabajo y de paz y con nosotros dieron forma, médula y espíritu a una verdadera democracia. (...) Es el pueblo mismo, los partidos políticos en nombre de su soberanía, velando por su propia estructura, quienes han de recibir al nuevo ciudadano y a

---

37 Cabe aquí recordar que el discurso blanco y nacionalista apela casi siempre, aun hoy, a las ideas de “oriental” y de “patria”, mientras que el colorado y en especial el batllista remiten en cambio a las nociones de “uruguayo” y de “república”. El nítido predominio en el lenguaje popular y en el discurso oficial (con la excepción de lo que ocurre entre militares y policías) de la segunda opción, predominio que en muchos sentidos dura hasta hoy, resulta otro indicador nada menor de las consecuencias y legados del triunfo ideológico y semántico de aquella matriz de ciudadanía consolidada durante las primeras décadas del siglo XX.

quienes se restituye el derecho de entender en cuestión que es propia y esencial.<sup>38</sup>

El Informe de la Comisión de Legislación y Asuntos Internacionales del Senado aprobó el proyecto del Consejo pero con algunas modificaciones orientadas a que “la naturalización no se convierta en una burla a la soberanía nacional”.<sup>39</sup> El Ministro batllista Rodríguez Fabregat alegó a favor del proyecto de la siguiente manera:

Nuestra idea de patria no supone idea de agresividad para con las patrias vecinas ni para las patrias lejanas. Por el contrario: nuestra idea de patria y de ciudadanía (...) en el sentido popular (...) casi se confunden sin agravios, porque están las dos alentadas por el mismo pensamiento. (...) Y esto tiene otra ventaja más: remite a los partidos esta función de la ciudadanía: son ellos los que forman la soberanía en acción, (...) toda la idealidad política puesta en movimiento.<sup>40</sup>

La respuesta del senador Ismael Cortinas, miembro informante de la Comisión, centró el debate y la controversia en sus aspectos focales:

el señor Ministro de Instrucción Pública se limitó a tejer bellas frases (...) ¿Qué es nacionalidad? (...) Es una palabra que define, en cierto modo, el lugar de origen, el territorio, sus costumbres, su idioma, todo lo que significa la tracción

---

38 PARTIDO COLORADO. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Montevideo, Uruguay, 29 jun. 1927. Tomo 140, p. 61.

39 PARTIDO COLORADO. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Montevideo, Uruguay, 29 jun. 1927. Tomo 140, p. 61. El informe de la Comisión era firmado por Ismael Cortinas como miembro informante, junto a Juan Andrés Ramírez y Guillermo L. García, todos ellos blancos.

40 PARTIDO COLORADO. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Montevideo, Uruguay, 29 jun. 1927. Tomo 140, p. 69-70.

sentimental que ejerce sobre el espíritu el rincón de tierra en que se ha nacido. Otra cosa es ciudadanía. (...) Joaquín V. González, refiriéndose a los dos conceptos dijo: "La nacionalidad es un hecho natural y la ciudadanía una concepción política".<sup>41</sup>

En este discernimiento fundamental de las fronteras entre los conceptos de ciudadanía y de nacionalidad residía una de las diferencias fundamentales entre blancos y batllistas durante el período estudiado. En la perspectiva del batllismo, la noción de ciudadanía tendía sin lugar a duda a vincular en forma muy estrecha ambos conceptos, al punto de concebir a la nación como fruto de un "pacto republicano". La propia idea de nación devenía finalmente en el concepto de república, tendiendo a confundirse en el lenguaje popular y oficial. Ello configuraría con el tiempo una demostración del triunfo ideológico del batllismo – parcial, siempre contestado – en este campo, tanto semántico como político-institucional.

## BALANCES

¿Pero cuán efectivamente "liberal" era aquel "país liberal" del que hablaban tirios y troyanos, desde una invocación raramente común pero en el marco de los más duros antagonismos, aunque los discernimientos a menudo se jugaran, como se ha visto, en los adjetivos de ese sustantivo. En este sentido, aunque por motivos distintos a los suyos, tiendo a coincidir con José Enrique Rodó, fervoroso antibatllista, el que, en una famosa polémica de 1908, a propósito de la decisión de la "Comisión Nacional de Caridad" para la remoción de los crucifijos en las dependencias bajo su tutela, se autodefiniera como "liberal de verdad", calificando a su contrincante de entonces, Pedro Díaz, nada menos que

---

41 PARTIDO COLORADO. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Montevideo, Uruguay, 29 jun. 1927. Tomo 140, p. 72.

Presidente del Club Liberal, de “jacobino”. Esa bandera activa de “liberalismo ultra” que invocaban los batllistas y sus afines, esas ideas que cruzaban todo este campo político-ideológico más amplio de lo que hemos dado en llamar “republicanismo solidarista”, proyectaba en verdad elementos que no cuadraban con el “liberalismo” doctrinario más clásico. El batllismo se distanciaba de sus adversarios colorados y de la mayoría de los blancos en varios puntos centrales para el discernimiento entre liberalismo y republicanismo: enfatizaba una visión mucho más activista de la política y del ejercicio de la ciudadanía; perfilaba una concepción más cercana a la noción de “libertad positiva” (libertad para) que a una de “libertad negativa” (libertad de); tendía a una jerarquización de la participación y movilización ciudadanas en forma constante, al tiempo que privilegiaba los objetivos colectivos sobre la reivindicación de los derechos y acciones del individuo; sus adherentes profesaban un laicismo radical e intransigente; en toda su concepción sobre los modelos de organización social se enfatizaba una visión potente de ciudadanía. Eran ideas y perfiles mucho más republicanos que liberales.

Pero en el marco de aquellas arduas polémicas “de ida y vuelta”, ni todos eran “liberales”, ni el territorio había quedado libre para el “avancismo” del “liberalismo ultra” o del “progresismo”. Tampoco el poder de los “liberales pasivos” o de los “conservadores” implosionaría. Los distintos campos de actores y las membresías y pertenencias revelaron contornos más sinuosos y complejos. En el campo más profundo de la lucha ideológica o en la batalla política por los usos del lenguaje o de la confrontación intelectual, en el litigio por la apropiación y los alcances de las palabras y de los conceptos, en la negociación tácita de sus equilibrios con las propuestas más republicanas, se confirmaría – como en el campo político-electoral y en el de la lucha social – que en el Uruguay del 900 no había espacios para hegemonías incontestadas. Las restricciones sobre el poder, el balance de la matriz de ciudadanía predominante tendría así en el pleito del “impulso republicano” del batllismo frente a sus adversarios más “liberales a secas” un eje central de configuración.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRAN, José Pedro; NAHUM, Benjamín. *Batlle, los estancieros y el imperio británico*. Montevideo: EBO, 1987.
- BARRAN, José Pedro. *Los Conservadores uruguayos (1870-1933)*. Montevideo: EBO, 2004.
- CAETANO, Gerardo; RIBEIRO, Ana. El Pleito conceptual entre la libertad y la república en los tiempos artiguistas. *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, Leioa, n. 7, p. 3-35, dic. 2018.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José; PÉREZ, Romeo. La Partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, n. 44, p. 37-62, 1987.
- CAETANO, Gerardo. Genealogías de la política uruguaya moderna: el liberalismo como “concepto fundamental” y su primacía sobre el republicanismo en el siglo XIX. *Claves. Revista de Historia*, Montevideo, v. 2, n. 2, p. 111-143, dic. 2016.
- CAETANO, Gerardo. *Historia mínima del Uruguay*. México: El Colegio de México, 2019.
- CAETANO, Gerardo. *La República Conservadora*. Montevideo: Fin de Siglo, 1993.
- DEMASI, Carlos La Partidocracia uruguaya: aportes para la discusión de una hipótesis. *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, Montevideo, v. 3, n. 3, p. 267-282, 2012.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier. *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Iberconceptos*. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Estatales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- GIUDICE, Roberto B.; GONZALEZ CONZI, Efraín. *Batlle y el batllismo*. Montevideo: Editorial Medina, 1959.
- LINDAHL, Göran. *Batlle. Fundador de la democracia en el Uruguay*. Montevideo: Arca, 1960.
- NEY FERREIRA, Pablo; ALEGRE, Pablo. *Organización partidaria, democracia y representación en el modelo político del primer batllismo* (Trabajo en prensa).

- OVEJERO LUCAS, Félix. Tres Ciudadanos y el bienestar. *La Política - Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Barcelona, n. 3, p. 93-116, oct. 1997.
- PALTI, Elías. Las Polémicas en el liberalismo argentino. Sobre virtud, republicanism y lenguaje. In: AGUILAR, José Antonio; ROJAS, Rafael (Org.). *El Republicanismo en Hispanoamérica*. Ensayos de historia intelectual y política. México: CIDE-FCE, 2002. p. 187-188.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- SARLO, Oscar. Derechos, deberes y garantías en la Constitución uruguaya. Un análisis de filosofía política y epistemología del derecho. In: VAZQUEZ, María Cristina (Ed.). *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011. p. 1069-1099.

Recebido: 11 jun. 2020 | Aceito: 15 ago. 2020