

**PARTICIPACIÓN
POLÍTICA Y
CONSTRUCCIÓN
DE CIUDADANÍA**

**Pablo Ferreira
Javier Correa Morales**

W O AÑOS

EN CUERPO Y ALMA

6



**Intendencia
Montevideo**



**Nuestra
Montevideo**

**PARTICIPACIÓN
POLÍTICA Y
CONSTRUCCIÓN
DE CIUDADANÍA**

Pablo Ferreira
Javier Correa Morales



Intendenta de Montevideo: Carolina Cosse

Secretaría general: Olga Otegui

Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación: Federico Graña

Departamento de Cultura: María Inés Obaldía

Equipo 300 años de Montevideo: Ana Acosta, Mauricio Bruno, Ximena Caporale, Ana De Rogatis, Natalia Díaz, Leonardo Fossatti, Rodrigo Mesa, Soledad Moreira, Miguel Pereira, Lía Perez, Leonardo Pintos, Jeaninne Vera

Coordinación académica por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República: Nicolás Duffau y Ana Frega

Coordinación de los equipos de trabajo: Matías Borba e Irene Taño

Equipo de investigación *Nuestra Montevideo*: Andrea Antuña, Renata Baltierra, Lía Fierro, Daniel Gómez, María Fernanda Morales, Belén Ramírez, Elisa Rodríguez, Francis Santana, Natalia Stalla, Mariana Trías

Equipo de investigación *Cuenta la ciudad desde tu barrio*: Emanuel Andriulis, Sebastián Carvalho, Eliana Crusi, Ariana Dufour, Priscila Fripp, Joaquina González, Leandro Lereté, Clara Perugorría, Lorena Rodríguez, Marcos Rodríguez, Fabiana Solari, Marcio Souza

Corrección y diagramación: Nairí Aharonián Paraskevaídis

ISBN: 978-9974-906-47-1

© Los autores, 2024

© Las y los fotógrafos, 2024

© Intendencia de Montevideo, 2024

Imagen de portada: Movilización en el marco de la suba de los precios de la canasta familiar. 18 de Julio esquina Yí, alrededor de 1965, diario *El Popular*, Fotógrafos del Diario *El Popular*, Centro de Fotografía, Intendencia de Montevideo.

Presentación

Comienza la colección **Nuestra Montevideo**, con quince fascículos mediante los cuales nos adentramos en un recorrido histórico donde se abordan aspectos políticos, económicos, sociales y culturales a lo largo de tres siglos.

Una ciudad es la materialización del entramado social que la vive, la construye, significa, la imagina y la reinventa. Montevideo es ese entramado, fiel reflejo de esa red diversa. Conmemoramos sus trescientos años y qué mejor manera que poner en relieve los hilos

que atan, entretujan y delimitan la trama de nuestro presente.

La historia de nuestra Montevideo también es la historia de nuestros derechos conquistados y de ese trabajo permanente por ejercerlos en libertad y en comunidad. Es una historia que vive en continua construcción, transformación y en constante diálogo con la memoria de todos sus habitantes

Montevideo es la que nos une;
Montevideo es la vida de su gente;
Montevideo tiene alma, su alma es

su historia, y Montevideo nos da un cuerpo para unirnos. Alma con música, cuerpo que canta.

Estos fascículos son un aporte para comprender mejor nuestro pasado y nuestro presente. Nos ayudarán a reflexionar sobre nuestra identidad como ciudad y como comunidad, y ojalá sean un pequeño aporte para pensar nuestro futuro.

Carolina Cosse
Intendente de Montevideo

Agradecemos especialmente a Andrea Antuña por la colaboración en este fascículo. También a los estudiantes de la Licenciatura en Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República Rodrigo Díaz y Leandro López por la ubicación de la imagen sobre la Junta de 1808 en un trabajo de grado del curso Historia del Uruguay I.

Al presidente de la Corte Electoral, Wilfredo Penco, y al coordinador del Centro de Estudios de la Corte Electoral, Guillermo Caraciolo, por el acceso a las diferentes fuentes de archivo.

A Juan Blanco Sommaruga, director de *Diario La R* y al historiador Francis Santana; a las investigadoras Eliana Crusi y Lorena Rodríguez, que trabajan en el proyecto «Cuenta la ciudad desde tu barrio -Capurro y Larrañaga», y a Mauricio Bruno, por la cesión de su fotografía para este trabajo.

Pablo Ferreira es doctor en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar). Se desempeña como profesor adjunto en régimen de dedicación total en el Departamento de Historia del Uruguay (FHCE, Udelar) e integra el Sistema Nacional de Investigadores. Desde 2010 investiga sobre historia social y política en el Río de la Plata entre fines del orden colonial y la formación de los Estados nacionales.

Javier Correa Morales es profesor de Historia, egresado del Instituto de Profesores «Artigas»; magíster en Historia y Memoria por la FHCE de la Universidad Nacional de La Plata, y doctorando en Historia en la FHCE de la Udelar. Se desempeña como asistente en régimen de dedicación total en el Departamento de Historia Americana de la FHCE de la Udelar.

Este sexto fascículo de Nuestra Montevideo propone un recorrido sobre la vida política en Montevideo durante una parte considerable de sus trescientos años de vida. Preguntarnos sobre la política en la ciudad implica analizar las formas y los lugares que las y los montevideanos encontraron para participar en la toma de decisiones sobre los asuntos comunes. Estos lugares no son neutros e inmutables, sino que se transforman a lo largo de la historia y se constituyen, por tanto, en un ámbito central de la disputa social en la ciudad.

La noción de ciudadanía también es dinámica y está sujeta a tensiones. ¿Quiénes tienen derecho a participar de la toma de decisiones? ¿Todos los temas y los asuntos comunes están y han estado abiertos a la opinión de todas y todos los ciudadanos? ¿Cómo se procesan las decisiones? Es un lugar común pensar estos temas

sobre la base de lógicas evolutivas, como procesos de ampliación progresiva de los espacios y niveles de participación, de un creciente involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones y de avance en la igualdad de derechos. Lamentablemente, los recorridos han sido más sinuosos: veremos aquí una historia de avances y retrocesos, de luchas por el derecho a participar de sectores cada vez más amplios, pero también de fuertes resistencias a tales procesos.

En una primera parte del fascículo, nos centraremos en lo que podríamos denominar *la esfera del Gobierno de la ciudad*, reseñamos los distintos proyectos soberanos, incluimos a los diversos agrupamientos políticos que han disputado la voluntad ciudadana y donde adquieren centralidad los distintos procesos electorales. Haremos un recorrido sintético que irá desde el Cabildo colonial, pasando por los

gobiernos revolucionarios, el largo siglo XIX de afirmación republicana y el *problemático y febril* siglo XX hasta los primeros años del nuevo milenio.

En una segunda parte abordaremos la política desde una dimensión menos institucional. Analizaremos los espacios que encontraron los y las ciudadanas para hacer oír su voz, más allá del siempre pequeño círculo que ocupaba el Gobierno de la ciudad. Nos detendremos en los espacios de formación de opinión pública, en los múltiples ámbitos de sociabilidad política (clubes, asociaciones, partidos, sindicatos, gremios estudiantiles) y también en las formas en que la política ganó la calle, haciendo que diversas reivindicaciones ocupen el espacio público y se hagan sentir, en ocasiones con anuencia de quienes ostentaban el poder, pero, en muchos otros, con «peligrosos» márgenes de autonomía.

Gobierno y elecciones

Los años de la colonia, la revolución y las guerras de independencia

En la sociedad colonial hispano-americana el poder político se concentró en la figura del monarca y en las variadas autoridades que recibían de él potestad de mando sobre los territorios de la Corona. Sin embargo, la monarquía española fue una construcción compleja, que surgió de múltiples pactos entre reinos y que reservaba fueros y ciertas potestades de acción a los llamados cuerpos morales (corporaciones, estamentos) y territoriales (pueblos, ciudades) que la componían.

La fundación de una ciudad les otorgaba a sus fundadores una serie de derechos de intervención en la toma de decisiones. Esta participación política estuvo asociada al reconocimiento del estatus de *vecino*, es decir, al hecho de tener casa poblada, asumir cargas y tributos, prestar servicio miliciano,

gozar del derecho de petición ante las autoridades y estar habilitado para ocupar cargos en el Cabildo.¹ Este último fue el espacio central de la vida política en la sociedad colonial: punto de encuentro, de desencuentro y de disputa de los notables locales. Era un órgano con funciones de justicia y de administración municipal. Las primeras eran ejercidas por dos alcaldes, en tanto las segundas lo eran por un número variable de regidores con atribuciones específicas. Asimismo, estaba la figura del síndico procurador, quien cumplía la función simbólica y práctica de representar al pueblo ante el cuerpo capitular. Los cargos se renovaban anualmente: en la última reunión del año se presentaba el padrón de elegibles —que incluía a los vecinos que cumplían un conjunto de requisitos y no estaban sujetos a impedimentos— y

el primer día del año siguiente se hacía la elección, por parte de los capitulares salientes. Avanzado el siglo XVIII, se autorizó la venta en subasta de algunos cargos de regidores.

Desde 1751 la ciudad tuvo un gobernador residente con funciones militares, económicas y políticas. A diferencia del Cabildo, su designación dependía del monarca y sus potestades eran una prolongación de su poder. En 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata y la vecina ciudad de Buenos Aires pasó a hospedar a un virrey. Como en otros territorios de Hispanoamérica, una parte importante de la vida política en Montevideo pasó a girar en torno a los conflictos jurisdiccionales entre el virrey, la Gobernación y el Cabildo. En tal sentido, se ha señalado que esta arquitectura

1 Oreste Cansanello, *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2003, p. 15.

Cabildo de Montevideo. Fotografía cercana a 1890. Biblioteca Nacional de Uruguay. Colecciones digitales.
Vistas de Montevideo.

El Cabildo de Montevideo fue el órgano de Gobierno de la ciudad durante la colonia, la revolución y las guerras de independencia.



política tan compleja no era casual, ni el resultado de un arreglo ineficaz, sino una estrategia de la monarquía que procuraba que los diversos poderes se controlen entre sí.

Los espacios de participación en la toma de decisiones no terminaron a las puertas del Cabildo. Existieron *juntas* de comerciantes y de hacendados, que representaban la defensa de intereses económicos y profesionales específicos, pero que fueron también un espacio de administración de justicia. Asimismo, en 1801 hubo una importante transformación en los cuerpos de milicias (grupos en armas formados por los vecinos con el deber —y el derecho— de defender la ciudad) que implicó, entre otros aspectos, la posibilidad de elegir sus oficiales. Los cuerpos milicianos se fueron convirtiendo en espacios de encuentro, discusión y difusión de ideas, así como de consolidación de liderazgos sociales.

Es mucho menos lo que sabemos de las formas que las clases populares encontraron para incidir

en la toma de decisiones. En las fuentes que dejaron los grupos dirigentes de la sociedad se identificaba a estos sectores como *plebe* o *bajo pueblo*, y sabemos que no hubo un lugar específico y formal para su participación política en el orden colonial. Carecer de estatus de vecino implicaba una disminución de derechos de variado grado, de acuerdo a la concepción estamental y racializada del antiguo orden colonial, lo que afectó especialmente a los grupos amerindios y de origen africano. Las mujeres, por su parte, no estaban habilitadas para integrar el Cabildo. Más allá de ello, encontraron vías informales para hacer oír sus opiniones e incidir en la toma de decisiones. Múltiples fuentes registran su participación activa en tertulias, más o menos estables, que se desarrollaban en casas de familia. En estos espacios se leía, se discutía sobre los temas de la ciudad y el mundo, se propagaban rumores, se cuestionaba a las autoridades u otros vecinos prominentes.

La estructura política colonial comenzó a sufrir alteraciones a

partir de 1806. El espacio atlántico venía convulsionado por el ciclo de cambios y guerras que se había iniciado con la independencia de los Estados Unidos, la revolución francesa y las guerras napoleónicas, así como por las repercusiones de la revolución de Haití entre los grupos esclavizados. La ciudad de Montevideo, pese a su lejanía, no quedó fuera de ese proceso global. Los ingleses tomaron Buenos Aires en julio de 1806 y ocuparon Montevideo a comienzos de febrero de 1807. Su gobierno fue breve y no dejó innovaciones institucionales de importancia: se limitó a sustituir a los jefes políticos y militares españoles por autoridades británicas, al tiempo que se mantuvieron en funciones los capitulares, a quienes se les reconoció legitimidad como Gobierno municipal.

Sin embargo, cambios políticos de importancia sí se dieron en escenarios cercanos. En Buenos Aires, tras la salida de los ingleses, fue desconocida la autoridad del antiguo virrey y el pueblo porteño impulsó al comandante de origen francés Santiago Liniers, héroe de

la reconquista, a ocupar el mando. En Montevideo, por su parte, resultó evidente la fuerte activación de la vida política: se formaron nuevas milicias, el Cabildo aumentó su poder, circularon nuevas ideas y se produjo un incremento de la politización en todas las clases de pueblo. Este proceso no implicó un desafío al orden monárquico y colonial, pero sí, en muchos casos, a las autoridades que lo representaban.

En agosto de 1808 llegaron noticias de la crisis de la monarquía española y de la invasión de los ejércitos franceses a la península ibérica. Fernando VII había sido recluido en Bayona y los pueblos se organizaron en *juntas* para enfrentar a los franceses y gobernar en ausencia del rey. Las noticias generaron incertidumbre y se difundieron por el conjunto de la sociedad provocando una profunda crisis de legitimidad política que atravesó los diversos

espacios de poder. A finales de agosto, los rumores que ponían en duda la fidelidad del virrey Santiago Liniers propiciaron la movilización de sectores de la población en apoyo del gobernador Francisco Javier de Elío. Este ciclo de acciones colectivas fue la antesala de la formación de una Junta de Gobierno en Montevideo, que dirigió la ciudad y su jurisdicción entre setiembre de 1808 y junio de 1809.



«La revolución montevideana del 21 de setiembre de 1808», ilustración publicada en *La Semana*, 23 de setiembre de 1911.

Las jornadas del 20 y 21 de setiembre de 1808 fueron un hito en la historia política de la ciudad. Marcaron la irrupción tumultuosa en la toma de decisiones de diversos sectores sociales y concluyeron en la instalación de la Junta de Montevideo.

Los integrantes de la junta montevideana justificaron su instalación a partir de la tradición política hispánica que consideraba que ante la vacancia del poder real, la capacidad de mandar y decidir volvía a los pueblos que formaban la monarquía. La Junta estuvo presidida por el gobernador Elío y su integración fue corporativa, con representación del pueblo (los capitulares), de la Real Hacienda, del comercio, de los hacendados, de las armas (ejército y milicias), de la marina y de la Iglesia. Su experiencia fue breve pero importante, en la medida en que habilitó espacios inéditos de discusión sobre los asuntos públicos, propició la circulación de información y fue una instancia de formación de nuevos liderazgos.

En la segunda mitad de 1809 la crisis política peninsular se hizo más profunda. Napoleón avanzaba en España y la Junta Central y Gubernativa del Reino se disolvió y designó un Consejo de Regencia que se instaló en Cádiz en enero

de 1810. En Buenos Aires, un Cabildo abierto consideró que la autoridad del virrey había caducado al cesar la Junta Central y resolvió formar una Junta que tutelara los derechos de Fernando VII. En Montevideo, por su parte, se optó por un camino diferente: reconocer al Consejo de Regencia y considerar como insurgente a la junta bonaerense. Este proceso no estuvo exento de tensiones: las sesiones del Cabildo fueron tumultuosas y diversos grupos sociales se hicieron presentes en el espacio público. En la madrugada del 12 de julio se amotinaron los cuerpos de milicias comandados por Juan Balbín Vallejo y Prudencio Murguiondo, que eran partidarios de la Junta porteña. La derrota del motín consolidó el triunfo de los partidarios de la Regencia y convirtió a la ciudad en un baluarte contrarrevolucionario hasta 1814.

En estos años Montevideo atravesó una situación de guerra continua, durante la que fue sitiada en

varias oportunidades. En paralelo, debió incorporarse a los cambios políticos impulsados por las Cortes Generales del Reino, reunidas en Cádiz. La nueva Constitución española (1812) proclamó que la soberanía residía en la nación y limitó el poder del rey. La nación pasó a estar integrada por los españoles de «ambos hemisferios» y la condición de ciudadano pasó a ser reconocida a «todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas».² En materia de representación política se dio un cambio trascendente: los ciudadanos pudieron participar del proceso de elección de representantes a las Cortes y el Cabildo (ahora Ayuntamiento) pasó a ser elegido por la ciudadanía. La participación política en los años finales del poder español se dio también por otras vías; proliferaron los impresos de contenido político, se editó prensa, emergieron efímeros grupos de opinión y se dieron intensas disputas entre los grupos en armas.

² *Constitución política de la monarquía española*. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, en https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

Escudo oriental de 1816, dibujado en la lista de fuerzas militares disponibles ese año en Montevideo.
Archivo General de la Nación, Fondo Ex Archivo y Museo Histórico Nacional, caja 10.

La etapa de gobierno oriental en Montevideo (marzo de 1815-enero de 1817) fue un momento de incertidumbres, pero también de proyectos de cambio social. La definición republicana del artiguismo se puede apreciar en variadas fuentes iconográficas entre las que se destacan los escudos elaborados para la Provincia Oriental.



El 23 de junio de 1814 el ejército del Directorio de las Provincias Unidas ingresó en Montevideo. Culminaba así el dominio español en la ciudad y se inició un período de dos años y medio en que Montevideo tuvo gobiernos afines al proceso revolucionario. Hasta febrero de 1815, dominó la ciudad la vertiente moderada y centralista de la revolución que respondía al Directorio instalado en Buenos Aires. Entre marzo de 1815 y enero de 1817, la vertiente radical y federal liderada por José Artigas, fue la que administró la ciudad. Se trató de gobiernos marcados por una fuerte provisoriedad y condicionados por la guerra, en los que se mantuvo la centralidad del Cabildo como Gobierno municipal, ampliando su jurisdicción al conjunto de la provincia. Prosiguió la elección popular de capitulares y en 1816 se incorporó a los electores de la ciudad y extramuros, aquellos provenientes de las ciudades con Cabildo. Fue un tiempo marcado por la ilusión de construir un orden nuevo, que se expresó en la circulación de escritos revolucionarios destinados a los distintos sectores del

pueblo, así como la generación de una nueva iconografía republicana y revolucionaria.

El 20 de enero de 1817 las fuerzas lusitanas ingresaron con honores en Montevideo. Fueron recibidas con diversas expectativas por los grupos dirigentes de la ciudad y con temor y desconcierto por las clases populares. El mando militar portugués se presentó como pacificador de la provincia y articuló su dominación con un sector de los notables orientales, aquel que había apoyado a la revolución en su primera etapa, pero que había visto con temor el creciente radicalismo artiguista. Estos sectores encontraron espacio para incidir en la política actuando como asesores del gobierno lusitano, al tiempo que mantuvieron el control del Cabildo y de los nuevos órganos de justicia creados en el período. La política también se expresó en la prensa y en el florecimiento de sociedades secretas y círculos de acción política.

Estas nuevas formas políticas hicieron eclosión entre 1822 y 1824, cuando la independencia del Brasil

y las reformas liberales impulsadas en Lisboa quebraron la unidad de los ejércitos lusobrasileños y los grupos dirigentes montevidianos, dando paso a un nuevo momento de politización en la ciudad. En ese marco se produjo un salto en la circulación de impresos que convocaban a la acción política y expresaban un enconado debate de ideas.

En 1824 los militares afines a Portugal abandonaron la ciudad, y esta quedó en poder los grupos que adherían al joven Imperio del Brasil. En la ciudad se juró la nueva constitución imperial brasileña, se eligieron diputados y un senador, así como también el Consejo General de la Provincia, que no llegó a reunirse. Todo este proceso de adaptación institucional se vio alterado por el inicio de un nuevo proceso revolucionario en 1825.

Montevideo, capital del Estado Oriental

En los primeros meses de 1825, un levantamiento en armas que tenía por objetivo la expulsión de las fuerzas brasileñas y la incorporación de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata, llevó la revolución y la guerra a las puertas de Montevideo. El conflicto bélico se extendió por tres años y culminó con la formación de una nueva unidad política, que se denominó Estado Oriental del Uruguay y que tuvo a Montevideo por ciudad capital.

La adopción de la forma republicana de gobierno implicó una profunda renovación del pacto político y la ciudadanía. La soberanía dejó de residir en el monarca y pasó a la nación, lo que implicó repensar las formas concretas en que este sujeto abstracto era representado en la función de gobernar. La Constitución de 1830 les otorgó a los ciudadanos el derecho a elegir de forma directa a sus diputados, así como a los integrantes de un colegio

electoral que nombraría un senador por el departamento. Como ha señalado el historiador Clarel de los Santos, la Constitución estableció un formato de ciudadanía con una amplitud suficiente para legitimar a las autoridades del nuevo Estado «pero con limitantes que reflejaban las preocupaciones de los constituyentes por la calidad y ductilidad del electorado».³ Ser ciudadano de la república suponía la pertenencia jurídica al territorio, el domicilio o vecindad y una compatibilidad moral que pasaba por el apego a las leyes, el aporte contributivo, así como el respeto de las buenas costumbres y normas que hacen a la convivencia. La primera legislación electoral no contempló la existencia de asociaciones políticas permanentes y estableció que los ciudadanos, de forma directa, elegirían sus representantes. Sin embargo, la selección de candidaturas se dio en un conjunto de espacios y redes, donde los grupos de notables discutían,

competían y elegían a quienes los podrían representar. Las candidaturas se difundían a través de diversas vías —como la prensa—, contribuyendo a organizar la voluntad de los electores.

Asimismo, la Constitución de 1830 estableció una estructura dual de gobierno departamental sin delimitar con claridad las distintas atribuciones. Por un lado, estaban los jefes políticos departamentales, designados por el presidente de la República y que representaban su poder en las circunscripciones territoriales. Dependían funcionalmente del ministro de Gobierno y eran una clara expresión del diseño institucional centralista establecido en la constitución, que no reconocía la soberanía de los pueblos, sino una soberanía única, la de la nación. Además de funciones gubernamentales y policiales, los jefes políticos tuvieron un papel electoral destacado que los hizo ser, a juicio del historiador Juan E. Pivel

3 Clarel de los Santos Flores, *Elecciones entre sables y montoneras. Uruguay, 1825-1838*. Montevideo: AUDHI-Ediciones de la Banda Oriental, 2019, p. 101.

Devoto, los «supremos electores» en su jurisdicción.⁴

Por otra parte, la Constitución estableció Juntas Económico-Administrativas (JEA), elegidas de forma directa por la ciudadanía cada tres años y que debían encargarse de algunas funciones antes asumidas por los cabildos. Nos referimos al fomento de la educación, de la salud pública, del control de precios y abasto, así como a promover aquellas mejoras útiles para el departamento. En Montevideo, la JEA estuvo compuesta inicialmente por siete miembros honorarios a quienes se sumaron dos integrantes a partir de 1836.

El historiador Alfredo Alpini ha señalado que, hasta la década de 1860, la JEA de Montevideo tuvo escaso protagonismo y visibilidad. Se reunía dos veces al año según prescribía la Constitución y «no tenía una jurisdicción propia, ni una ley orgánica que especificara

sus funciones, ni poseía recursos» propios.⁵ Sus atribuciones entraban muchas veces en conflicto con las funciones de los jefes políticos, lo que generó discusiones públicas, así como propuestas tendientes a delimitar atribuciones. En 1836, el senador Solano García presentó un proyecto de ley —que no fue aprobado— que establecía que los jefes políticos estuvieran subordinados a las JEA. Señalaba en la fundamentación del proyecto que la «inacción» en que se encontraban esos cuerpos tenía su origen en la ausencia de una ley que detallara el modo y la forma en que debían desempeñar sus funciones, así como su presupuesto.⁶ El inicio de una etapa de guerras civiles, a escala local y regional, truncó estas iniciativas reformistas, que debieron esperar algunas décadas para concretarse.

La epidemia de fiebre amarilla que azotó la ciudad en 1857 fue clave en la redefinición de papeles

entre la JEA y la jefatura política de Montevideo. Obligó a la primera a una mayor actividad demostrando la superposición de atribuciones entre los distintos poderes, y fue la oportunidad para que la corporación municipal perfilara sus funciones y delimitara sus potestades. Durante los gobiernos de Bernardo P. Berro (1860-1864) y de Venancio Flores (1865-1868) a nivel nacional, la JEA montevideana logró monopolizar la recaudación de la contribución directa, y la administración de los mercados, la gestión de los hospitales, de la casa de dementes, del asilo de mendigos y del cementerio.

Estos cambios se sumaban, a escala local, al proceso de ampliación, secularización y modernización que por entonces vivía el Estado Oriental. En las décadas de 1870 y 1880 se produjo un fuerte debate académico, jurídico y político sobre el gobierno municipal en el país, en que se discutieron los límites

4 Juan E. Pivel Devoto, *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*. Montevideo: Cámara de Representantes, 1994, p. 283.

5 Alfredo Alpini, *La policía y la ciudad de Montevideo. Orden urbano y control social en la construcción del Estado Moderno en Uruguay (1829-1916)*. Colección Estudios Penitenciarios 5. San Miguel de Tucumán: Instituto de Investigaciones Históricas «Leoni Pinto», Universidad Nacional de Tucumán, 2018, p. 83.

6 Intervención del senador Solano García en la sesión de la Cámara de Senadores del 10 de junio de 1836, citada en Alpini, o. cit., p. 80.

de la autonomía municipal y se puso sobre la mesa la necesidad de avanzar en la modernización de las JEA.⁷ Los debates del período fueron un valioso insumo para la aprobación por parte del Poder Ejecutivo del reglamento orgánico de la JEA de Montevideo en 1891 (modificado en 1893). La lista de atribuciones que recibió la junta evidenciaba la creciente complejidad que iba asumiendo el Gobierno municipal.⁸

Con el cambio de siglo, Uruguay se introdujo en un profundo ciclo de reformas económicas, sociales y culturales impulsadas por el Partido Colorado, en especial por el sector liderado por José Batlle y Ordoñez. Esta colectividad política tuvo en Montevideo uno de sus cuarteles e hizo una fuerte apuesta

por la modernización y democratización de la ciudad. Procuró constituir además una ciudadanía robusta, basada en la convocatoria de los ciudadanos a la participación en la toma de decisiones sobre los asuntos de la comunidad.⁹ Se opuso, de este modo, a concepciones elitistas de la vida política, que pretendían delimitar con más claridad un espacio específico para lo político, desligado de la arena social y comunitaria.

En materia de Gobierno municipal se aprobó la Ley Orgánica de Juntas (1903), que reguló su funcionamiento, integración, período de actividad y estableció que el presidente sería el jerarca superior de la Administración municipal. Las juntas tendrían la potestad de nombrar

las direcciones de servicios que consideraran convenientes y podían establecer comisiones auxiliares en todas las villas de los departamentos. En 1908, esta ley fue complementada con otra disposición que estableció un departamento ejecutivo al interior de las JEA de Montevideo que recibió el título de Intendencia Municipal. De esta forma, en enero de 1909, Daniel Muñoz fue designado como primer intendente del departamento de Montevideo. Este régimen subsistió hasta la promulgación de la nueva Constitución de la República en 1918, que sustituyó a las autoridades anteriores por un Concejo de Administración Departamental en el plano ejecutivo y por una Asamblea Representativa departamental en el legislativo.

7 Entre las figuras que escribieron trabajos sobre la temática en estos años podemos mencionar a Carlos María de Pena (*Estudios Administrativos. La Administración local en el Uruguay*. Montevideo: Imprenta El Siglo Ilustrado, 1899); Eduardo Acevedo (*El gobierno municipal*. Tesis presentada para optar al grado de doctor en Jurisprudencia. Montevideo: Tipografía de El Bien Público, 1881); Manuel José Devicenzi (*El Régimen municipal*. Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia. Montevideo: Imprenta El Siglo Ilustrado, 1887); Leopoldo Mendoza y Durán (*El régimen municipal*. Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia. Montevideo: Imprenta y encuadernación de Rius y Bechi, 1883). El primero fue además presidente de la JEA de Montevideo en 1888. Véanse Juan Bresciano, *La Junta Económico-administrativa de Montevideo*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo, 1979, pp. 13-14. y Alpini, o. cit., p. 78.

8 Destaca Bresciano (o. cit. p. 22) entre otras funciones atribuidas a las juntas las siguientes: velar por la educación primaria; promover la agricultura, prosperidad y ventajas del departamento; adoptar medidas y precauciones para evitar incendios, derrumbes e inundaciones; fiscalizar la observancia del sistema legal de pesas y medidas; organizar el censo departamental, otorgar concesiones de tranvías, autorizar el establecimiento de alumbrado público, aguas corrientes, cloacas y otros servicios, entre otros.

9 Gerardo Caetano, *La República batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011, p. 15.



Ateneo. Alrededor de 1900.
Ed. J. Ferrazini. Biblioteca Nacional
de Uruguay. Colecciones digitales.
Álbum de Montevideo.

El Ateneo de Montevideo, fundado en 1886, fue un espacio de sociabilidad política y de activa vida cultural en la ciudad entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

De los años veinte a Maracaná

Las variantes previstas por la Constitución comenzaron a aplicarse en 1919. A nivel departamental hubo cambios significativos que consolidaron las disposiciones implementadas desde 1903: se pasó de dependencias administrativas, estipuladas en la Constitución de 1830, a gobiernos departamentales cuyas autoridades —ejecutivas y legislativas— estaban claras y tenían una autonomía sustancialmente mayor. Al mismo tiempo, comenzaron a ser elegidas mediante el voto popular y por el sistema del doble voto simultáneo.¹⁰

Precisamente, tras las elecciones del 27 de noviembre de 1919, en las que se eligieron representantes nacionales y departamentales, se aprobó la Ley del Gobierno y Administración de los Departamentos, que les otorgó a las asambleas representativas y concejos de administración

poderes jurídicos. Según la Constitución, los integrantes de cada Asamblea variaban de acuerdo a la cantidad de población de los departamentos: establecía que habría uno por cada dos mil habitantes, aunque no podían ser menos de treinta ni más de noventa. Se les llamó *diputados departamentales*.

En Montevideo fueron siete los integrantes del Concejo de Administración. Como a los diputados departamentales, se los elegía por tres años, pero el cargo de concejal era remunerado. La Constitución, que fomentaba cierta autonomía en los departamentos, les permitió aprobar impuestos en sus territorios, contratar empréstitos, nombrar y destituir funcionarios, y fijar sus salarios.

De los siete concejales electos en 1919, cuatro representaron al Partido Colorado (PC) y tres,

al Nacional (PN). La Asamblea Representativa tuvo 86 miembros: 48 pertenecían al Partido Colorado; 29, al Nacional; 6, al Socialista; dos, a la Unión Cívica, y uno, a la Unión Democrática.¹¹ En Montevideo, donde vivía un tercio de la población de Uruguay, la actividad partidaria se multiplicó de la mano de las sucesivas elecciones. En ese contexto, en la década de 1920 los partidos, conscientes de que la masa electoral podría consolidar las bases de apoyo que necesitaban, comenzaron a prestar mayor atención a los cuadros dirigenciales que proponían para ocupar cargos. En paralelo, y mientras las prácticas electorales acostumbraban a quienes tenían derecho a votar y ser candidatos, la legislación en esa materia también continuó.

A principios de 1924 se dispuso la creación de la Corte Electoral y dejó de utilizarse la balota (documento de identificación sin

10 Daniel Hugo Martins, catedrático de Derecho Administrativo y dirigente del PN desde mediados del siglo XX, en su detallado análisis sobre los gobiernos departamentales, aclara que la Constitución de 1830 se refería a los gobiernos departamentales y la de 1917 a «gobiernos locales» (*El gobierno y la administración de los departamentos*. Montevideo: Laganusi, 1999, p. 18).

11 Alción Cheroni, *Tablas cronológicas del gobierno departamental de Montevideo. 1830-1966*. Montevideo: Junta Departamental de Montevideo, 1966, pp. 84-87.



Acto con motivo de la elección del presidente del Consejo Nacional de Administración. Plaza Constitución, 1921, sin datos de autoría. Fotografías del Montevideo Histórico. Centro de Fotografía (CdF), Intendencia de Montevideo (IM).

La Constitución que entró en vigencia en 1919 y las reformas electorales de la década siguiente significaron un profundo cambio en las formas de hacer política en el Uruguay.



Una de las primeras credenciales, 1924. Archivo de la Corte Electoral.

Los avances en la legislación electoral fueron acompañados por medidas que posibilitaron una mayor transparencia y garantías para el sufragio. Una de estas acciones fue la creación de la credencial cívica con el objetivo de identificar al votante.

número que usaban los ciudadanos habilitados para votar), que fue sustituida por la credencial cívica. Ese registro permitía constatar, además de la identidad, la ciudadanía, la *vecindad* y la residencia. Por otra parte, el documento tenía una numeración única y disponía de espacio para incluir una fotografía de cada persona y sus huellas dactilares. Esas nuevas formas de identificación buscaron evitar los *votos dobles*, las falsificaciones y garantizar el derecho al sufragio. En paralelo, se crearon la Oficina Nacional Electoral y Juntas Electorales en cada capital departamental. Un año después, mediante otra ley, se ampliaron las garantías del sufragio y se reglamentó el registro de los partidos políticos, que quedaron divididos entre *permanentes* y *accidentales*.

El predominio del PC en Montevideo caracterizó la participación electoral durante esa década y la siguiente. Sin embargo, las críticas a la Constitución se hacían cada vez más importantes,

incluso entre los sectores oficialistas. Si bien los tópicos centrales que buscaban deslegitimarla eran el *peso* del gobierno colegiado y su ineficacia administrativa, los malestares principales se centraron en la ampliación de derechos y la participación social y política.

El presidente de la República, Gabriel Terra, a finales de marzo de 1933 encabezó un golpe de Estado, decretó la disolución de los concejos departamentales de administración y de las asambleas representativas. Designó, en su lugar, un intendente municipal para cada departamento que debía gobernar con una Junta Deliberante. La de Montevideo tuvo dieciséis miembros, que actuaron desde su designación hasta el 30 de noviembre de 1934. Alberto Dagnino fue nombrado intendente.

El gobierno dictatorial concentró sus críticas hacia las administraciones departamentales en la autonomía, sobre todo financiera, que la Constitución *batllista*

les otorgó. También insistía en sus fines «electoralistas».¹² Los sectores partidarios golpistas — liderados por Terra, Luis Alberto de Herrera y otros dirigentes colorados antibatllistas, llamados *riveristas*— acordaron que el Gobierno departamental quedara conformado, en la Constitución de 1934, por un órgano ejecutivo unipersonal, encabezado por un intendente, y otro deliberante, llamado Junta Departamental (no ya Asamblea Representativa), integrado por once personas en Montevideo y nueve en los demás. Los cargos durarían cuatro años y se elegirían por voto popular y proporcional, junto a las elecciones nacionales, pero en hojas separadas.

Al ser —indirectamente— electo presidente, Terra optó por volver a designar intendentes y ediles en todo el país, quienes gobernarían hasta las elecciones de marzo de 1938. En Montevideo, confirmó a Alberto Dagnino y en la Junta Departamental, a Luis Alberto Zanzi, quien fue su presidente y,

12 Martha Sabelli, *Régimen municipal uruguayo. 1830-1935. Guía para su estudio*. Montevideo: Junta Departamental de Montevideo, 1993, pp. 41-42.

en diciembre de 1937, tras la renuncia de Dagnino, intendente.

Los cambios instrumentados durante 1934 se consolidaron con la aprobación, en octubre del año siguiente, de la Ley Orgánica Municipal, vigente hasta hoy. A finales de marzo de 1938, cuando se volvió a votar para elegir autoridades, lo hicieron por primera vez las mujeres, tras largos años de demandas que buscaban la ampliación de sus derechos, no solo políticos. Aquellas elecciones tuvieron la particularidad —como las instancias previas convocadas por la dictadura— de la abstención de los sectores que representaban al *batllismo neto* y el nacionalismo independiente. Aun así, el triunfo de los sectores colorados fue amplio a nivel nacional y aplastante en Montevideo, donde resultó electo intendente Horacio Acosta y Lara, del sublema liderado por el presidente electo, Alfredo Baldomir.

Antes de terminar su período de gobierno, y en un escenario de ruptura de la alianza que había sustentado el régimen terrista, Baldomir encabezó otro golpe de

Estado al disolver las cámaras parlamentarias. Buscaba impulsar una nueva reforma constitucional, que fue aprobada el 29 de noviembre de 1942, en las elecciones generales. Los batllistas netos triunfaron y Juan José de Amézaga fue elegido presidente. El intendente de Montevideo fue Juan Pedro Fabini. A nivel departamental, los cambios constitucionales dieron mayor autonomía a sus gobiernos y confirmaron el cargo de intendente; las juntas departamentales aumentaron el número de ediles: la de Montevideo pasó a tener 31 y las restantes, 15. Al mismo tiempo, se dispuso que los cargos departamentales fueran electos en esa instancia electoral, pero en hojas separadas. Es decir, se podían *cruzar* los votos y elegir representantes departamentales y nacionales de partidos diferentes.

Andrés Martínez Trueba, un *batllista neto* de reconocida trayectoria y muy cercano a Luis Batlle Berres, triunfó en las elecciones departamentales. No obstante, al año renunció por motivos de salud y su lugar fue ocupado por Germán Barbato. El período de gobierno que

comenzó en 1947 se caracterizó por los incesantes reclamos sindicales y la respuesta represiva a las huelgas del sector público. También por la muerte del presidente Berreta, y por la obra que desarrolló su sucesor, Batlle Berres.

Sin embargo, durante su gestión se profundizó el enfrentamiento entre los diversos sectores batllistas. Para las elecciones siguientes, la novel Lista 15 propuso a Martínez Trueba como candidato a presidente y triunfó. Barbato (de la Lista 14) fue el candidato único del batllismo en Montevideo y logró una importante victoria. Pese a ello, el PN, bajo el lema Unión Vecinal, tuvo un significativo respaldo, en el que se destacó Daniel Fernández Crespo, líder de la Lista 51 (herrerista). Se cerró de ese modo un ciclo, que comenzó en 1919, en el que se destacaron tres asuntos: las obras de los sucesivos gobiernos batllistas en la ciudad, la importancia que tenía el cargo de intendente de Montevideo en la política nacional y, finalmente, que quienes votaban pasaron de alrededor de 55.000 a 325.000; un aumento del 590 % en treinta años.

Listas electorales del Partido Femenino y del Partido Autóctono Negro, 1938. Archivo de la Corte Electoral.

Los partidos Independiente Demócrata Feminista y Autóctono Negro, se presentaron en las elecciones del 27 de marzo de 1938, habilitados por la reforma constitucional de 1934. Sus hojas electorales no participaron en las elecciones departamentales, ni postularon candidatas o candidatos a la Presidencia ni a la Cámara de Senadores. Obtuvieron 87 y 107 votos (solo en Montevideo), respectivamente.




62

**PARTIDO INDEPENDIENTE
DEMOCRATA FEMINISTA**

VOTO por el tema antepuesto y por los candidatos siguientes.
(Sistema preferencial de suplentes)

- 1—SARA REY ALVAREZ
- 2—MARIA ISABEL CEDRO GILARDO
- 3—PEDRO LORUSSO GALASSO
- 4—MARIA PAULINA FERNANDEZ SANZ
- 5—LUISA GULLA GROLERO
- 6—ALBA GARCIA SERRATO
- 7—MARIA LUISA VAZQUEZ L. DE CASTROMAN
- 8—ROSA H. DE LE BAS
- 9—ESPERANZA V. DE FULLER
- 10—MARIA CAGNOLI
- 11—MARIA R. DE DE STEFANI
- 12—LANTILDE REHERMAN CHIESA
- 13—MATILDE MARTINEZ
- 14—MARIA ELENA DUIGNAU

Montevideo, Marzo 27 de 1938.




61

**PARTIDO
AUTOCTONO NEGRO**

Gámara de Representantes
(Legislatura 1938 - 1942)

(SISTEMA PREFERENCIAL)



VOTO por el Partido Autóctono Negro y por los
candidatos que siguen a continuación:

1. Mario R. Méndez
2. Carmelo Gentile
3. Pilar E. Barrios
4. Rufino Silva González
5. Juan Carlos Martínez
6. Rolando E. Olivera
7. Victoriano Rívero
8. Cándido Guzmánes
9. Sandalo del Puerto
10. Roberto Sosa

Montevideo, Marzo 27 de 1938.

Elecciones nacionales y departamentales de 1950 en Montevideo. Esquina de 18 de Julio y la plaza Cagancha. Fotografía de Carmelo Demartino. Fotografías del Montevideo Histórico, CdF, IM.

La participación política se manifestó particularmente en la militancia partidaria. En las elecciones del 26 de noviembre de 1950 resultó claro vencedor el Partido Colorado.

En Montevideo, para las elecciones departamentales, se presentaron los partidos Colorado, Comunista, Nacional Independiente, Concordancia Laborista, Socialista, Unión Cívica y Unión Vecinal (lema utilizado por el Partido Nacional).



Fragmentación y crisis, 1951-1973

Tras asumir la presidencia, Martínez Trueba comenzó a reunirse con otros dirigentes para reformar, nuevamente, la Constitución e implantar un Poder Ejecutivo colegiado nacional y departamental. El proyecto fue respaldado por los líderes del batllismo *catorcista* (Lista 14) y, de manera sorpresiva, por Luis Alberto de Herrera —otrora tenaz opositor a esa formulación—, y se plebiscitó en diciembre de 1951. Logró las mayorías necesarias para su aprobación, pese a la significativa abstención, que rondó el 64 %, y al voto contrario del 60 % en Montevideo.

Un Concejo Departamental, de siete integrantes en Montevideo y cinco en los demás departamentos, comenzó a cumplir las funciones ejecutivas. La Junta Departamental se mantuvo como órgano legislativo, pero aumentó significativamente su cantidad de ediles respecto a la Constitución anterior: 65 en la capital del país (tenía 31) y 31 en el resto (tenían 15). La integración de los gobiernos departamentales electos

no se modificó hasta el período siguiente.

En esa oportunidad, noviembre de 1954, el Partido Colorado volvió a triunfar, de manera holgada, con un importante respaldo al quincismo, que logró la mayoría en el Colegiado nacional y en el Concejo Departamental de Montevideo, cuyo primer presidente fue José Aquistapace, y, al año siguiente, Alba Roballo (primera mujer en serlo), y, más adelante, Juan Pivel Devoto, representante del Movimiento Popular Nacionalista, sector blanco liderado por Daniel Fernández Crespo.

No obstante, las modificaciones constitucionales no lograron frenar la crisis socioeconómica. El creciente malestar social se manifestó en distintas zonas del país, pero tuvo como epicentro a Montevideo. En paralelo, el PN reincorporó a los sectores del nacionalismo independiente y estrechó alianzas, a través del herrerismo, con la Liga Federal de Acción Ruralista, liderada por Benito Nardone, un popular comunicador radial,

extremadamente anticomunista, que atrajo con su discurso —en el que también atacaba a los grandes propietarios rurales— a diversos sectores sociales. Las críticas al gobierno nacional y al de Montevideo por sus políticas industrializadoras y redistributivas, se orientaban hacia el quincismo, el sector de Batlle Berres, aunque gobernaran colorados y blancos. Estos últimos lograron en 1958 una victoria histórica a nivel nacional y en Montevideo, departamento en el que triunfaron en esa única oportunidad, liderados por Fernández Crespo, que se había separado del herrerismo y que por su alta votación —sobre todo en Montevideo— era uno de los tres blancos que integraban el Colegiado nacional.

Los colorados, conscientes de la importancia de los votos en Montevideo, propusieron, en 1962, para presidir el Concejo Departamental a figuras destacadas y con vasta experiencia: Ledo Arroyo Torres y Germán Barbato. La estrategia, a nivel departamental, les dio resultado ya

que Arroyo Torres, de la Lista 15, triunfó. El PN ganó las elecciones nacionales de 1962 y Fernández Crespo fue elegido para presidir el Consejo Nacional de Gobierno en el primer año. En ese período y durante los años siguientes las disputas partidarias marcaron la agenda, sobre todo después de su fallecimiento, en 1964. De cara a las nuevas elecciones, el debate se centró en una nueva reforma de la Constitución, que fue aprobada en noviembre de 1966. En las negociaciones de las fórmulas, el cargo ejecutivo departamental en Montevideo fue determinante. Por ejemplo, el sector de Óscar Gestido (Unión Colorada y Batllista [UCB]) se acercó al de Zelmar Michelini (Lista 99) —que había logrado un relevante respaldo en 1962— para proponerlo como candidato, lo que no se concretó. La UCB y el Frente Colorado de Unidad acordaron apoyar la candidatura de Gestido a la Presidencia, acompañado de Jorge Pacheco, y la de Glauco Segovia al Gobierno de Montevideo.

Los colorados fueron los más votados a nivel nacional, recuperaron varios departamentos, retuvieron

Montevideo y comenzaron su gestión con la nueva Constitución. A nivel departamental, el Ejecutivo volvió a estar a cargo de un intendente municipal (Glauco Segovia). En lo legislativo se mantuvo la Junta Departamental, pero la de Montevideo redujo sus representantes a 31 y las de los otros departamentos se mantuvieron en 31. En Montevideo, epicentro de manifestaciones y huelgas protagonizadas por sindicatos estudiantiles y trabajadores sobre las que volveremos más adelante, el intendente Segovia se vio envuelto en una serie de denuncias por corrupción que determinaron su pronta renuncia, en octubre de 1967. En su lugar asumió su primer suplente, Carlos Herrera, quien también renunció dos años después. Óscar Víctor Rachetti, el segundo suplente de la lista, ocupó el cargo, en el que se mantuvo hasta agosto de 1971, cuando lo dejó para poder postularse a la reelección.

Rachetti logró un determinante apoyo dentro del PC que le permitió volver a gobernar el departamento desde febrero de 1972. Su pertenencia al sector pachequista, Unión

Nacional Reelectionista, lo convirtió en una figura clave en la coyuntura anterior y posterior al golpe de Estado que encabezó el presidente Juan María Bordaberry, en junio de 1973. Por otra parte, en enero de 1973 la Junta Departamental —conformada por dieciséis ediles colorados, ocho del Partido Demócrata Cristiano (lema que utilizó el Frente Amplio [FA]) y siete blancos— fue denunciada por el diario *El País* y las cúpulas militares por gastos inexplicables y por un creciente ingreso de funcionarios.

En junio de 1973 se cerró otro período, signado por los cambios recurrentes en la institucionalidad de los gobiernos departamentales, pero también con grandes disputas partidarias que fueron respaldadas por la ciudadanía del departamento que aumentó su participación en las elecciones y en los órganos de Gobierno. Hubo triunfos históricos, como el de los blancos en 1958, gestiones cuestionadas, y un nuevo partido, el FA, que, en su primera participación electoral —la de 1971— logró una votación relevante al quedar en segundo lugar en Montevideo.

Fotografía de Alba Roballo tomada del *Diario La R Grupo Multimedio*, 16 de mayo de 2024.

Alba Roballo nació el 4 de agosto de 1908, en Isla Cabellos (actual Baltasar Brum, departamento de Artigas). Abogada de profesión, ingresó desde muy joven a militar en las filas del batllismo. Desde febrero de 1955 presidió por dos años el Consejo Departamental de Montevideo. Luego, resultó electa senadora en varias oportunidades y, durante un mes (de mayo a junio de 1968) ministra de Cultura. En 1971 dejó el Partido Colorado y fue una de las legisladoras que integró el Frente Amplio, partido en el que permaneció hasta su fallecimiento, en setiembre de 1996.



El gobierno de la dictadura, 1973-1985

La clausura decretada de las cámaras legislativas del 27 de junio incluyó a las juntas departamentales. No obstante, dieciocho intendentes decidieron permanecer en sus cargos. Solo renunció, y se negó a rever su postura, Mario Amaral, intendente de Rocha, dirigente del Movimiento Nacional de Rocha. En consecuencia, los titulares de los ejecutivos nacional y departamentales gobernaron sin contralores legislativos. Bordaberry lo hizo hasta mediados de diciembre cuando, finalmente, instaló un Consejo de Estado de veinticinco miembros designados por él y las cúpulas de las Fuerzas Armadas. Los intendentes trabajaron en conjunto —coordinados por Rachetti— para constituir en cada departamento juntas de vecinos: las integraron nueve personas en Montevideo y siete en los demás departamentos. Sus funciones, según los decretos que las crearon, eran las mismas que las de las juntas departamentales, pero, a diferencia de esas, sus integrantes eran propuestos por los ejecutivos municipales y los jefes de Policía, y eran aceptados

y designados luego por el presidente de facto.

Pese a la contradicción y la inconstitucionalidad de estas formas, el 14 de agosto de 1973 Rachetti confirmó la toma de posesión de los miembros de la Junta de Vecinos de Montevideo, que eligieron celebrar sus sesiones en el edificio del Cabildo Municipal. Días después se instalaron las dieciocho juntas restantes. Todas funcionaron, con distintos elencos, hasta comienzos de febrero de 1985 y brindaron legitimidad a la dictadura. La de Montevideo tuvo prácticamente la misma composición —que se destacaba por la alta presencia de profesionales universitarios— hasta agosto de 1981. Su primer presidente fue Héctor Volpe Jordan. La manera de acceder a los cargos, y la cantidad de tiempo en funciones, desconocían las disposiciones constitucionales.

Rachetti se consolidó como un articulador entre el Poder Ejecutivo nacional y los intendentes que, pese a su apoyo fueron

investigados judicialmente y, varios de ellos, sustituidos por intendentes militares interventores. En setiembre de 1976, cuando las cúpulas militares designaron a Aparicio Méndez como presidente, se resolvió intervenir todos los gobiernos departamentales, pero en ocho de ellos los intendentes electos en 1971 se desempeñaron como interventores. Rachetti fue quien más tiempo ejerció el nuevo cargo ya que renunció en noviembre de 1983, tras dos años de duras críticas y denuncias, sobre todo de miembros de su partido que podían expresarlas.

Gregorio Álvarez, dictador a cargo del Poder Ejecutivo nacional desde 1981 y teniente general retirado del Ejército, designó a Juan Carlos Payssé, ex secretario personal de Wilson Ferreira Aldunate, como intendente interventor de Montevideo. Su gestión se destacó por sus intentos de emular el papel de Rachetti de los años anteriores, y por su voluntad proselitista, que lo llevó a ser uno de los tres candidatos a presidente del PN en las elecciones de noviembre

de 1984. Más allá de los millonarios gastos en publicidad, su

presencia constante en ciertos órganos de prensa y las alianzas con

otros sectores partidarios, logró un magro respaldo electoral.

Democracia y cambios políticos (1985-2024)

Al finalizar la dictadura una lenta reactivación de la vida partidaria —que comenzó en 1981, con agrupaciones, lemas y personas proscritas para votar y ser electas— movilizó mes tras mes a más gente. La ciudad de Montevideo fue escenario de las principales y más multitudinarias movilizaciones sociales por la recuperación democrática. En las elecciones de noviembre de 1984, los partidos hicieron una intensa campaña. El triunfo del PC a nivel nacional y en la capital del país fue percibido como una dura derrota por los blancos, pero se vivió con entusiasmo en el FA, que, tras la dictadura, volvió a ser el segundo partido más votado de Montevideo.

Aquiles Lanza, intendente electo por el sublema Batllismo Unido, falleció en noviembre de 1985. En su breve gestión buscó corregir los errores cometidos durante los gobiernos de Rachetti y de Payssé, y,

como presidente del Congreso de Intendentes, denunció el desfinanciamiento generalizado de los gobiernos departamentales. Juan José Elizalde ocupó el cargo y comenzó a gobernar una ciudad en la que se producían intensas movilizaciones sociales y políticas y un desmedido accionar policial. Las *razzias* contra jóvenes vinculados a la cultura del rock fueron una de las prácticas más extendidas y visibles. En febrero de 1988, Elizalde renunció, presionado por su partido ante las denuncias públicas contra su gestión, y ocupó su lugar Julio Iglesias Álvarez, hasta enero de 1990.

La campaña para las elecciones de 1989 no tuvo propuestas de modificación en las estructuras institucionales de los departamentos, pero trajo varias novedades. En primer lugar, la elección como presidente de Luis Alberto Lacalle Herrera, del PN. La segunda novedad fue la más significativa: el

triunfo del FA en Montevideo, que consolidó el crecimiento de la fuerza política e inauguró un ciclo de gobierno en la ciudad aún vigente.

Tabaré Vázquez, el nuevo intendente, buscó concretar rápidamente cambios en distintos ámbitos, con un especial énfasis en la descentralización. Así, en 1990 se crearon los centros comunales zonales —servicios municipales de desconcentración administrativa— en dieciocho barrios de la ciudad. Más adelante, en 1993, fue el turno de los concejos vecinales, órganos que buscaron generar descentralización política y participación social en *ámbitos locales*. Vázquez, desde su cargo, se transformó en un líder para el FA, y por eso fue el candidato único para competir por la presidencia en las elecciones de 1994 por el Encuentro Progresista, lema que permitió incorporar al FA a dirigentes y militantes de otros partidos.



Acto del Frente Amplio,
avenida 18 de Julio y Bulevar
Artigas, 25 de agosto de 1972,
diario *El Popular*. Fotógrafos del
Diario *El Popular*. CdF, IM.

La principal novedad en las elecciones de 1971 fue la unificación de una parte muy sustantiva de los grupos y partidos de izquierda en el Frente Amplio (que concurrió a las elecciones bajo el lema Partido Demócrata Cristiano). Su desempeño electoral en Montevideo fue destacado, convirtiéndose en la segunda fuerza política de la capital.

En paralelo, en junio de ese año, una ley propuesta por el Poder Ejecutivo buscó implementar reformas en el sistema de Gobierno, entre ellas, el de los departamentos. En agosto, en plena campaña electoral, se plebiscitó la *minirreforma*, como se la llamó popularmente. El proyecto habilitaba, como la Constitución de 1942, el *voto cruzado* en las elecciones nacionales y departamentales. También la reducción de la cantidad de ediles en las juntas departamentales del interior y que los cargos dejaran de ser honorarios. Si bien una parte muy considerable de las cúpulas partidarias anunciaron su respaldo al proyecto, hubo sectores y personas diversas que manifestaron su oposición. El resultado del plebiscito del 28 de agosto fue contundente: alrededor del 68 % de quienes votaron lo hicieron contra el proyecto.

Tres meses después, en las elecciones generales, Julio María Sanguinetti volvió a ser electo presidente, como en 1984. El crecimiento del FA se mantuvo: Vázquez fue el candidato más

votado entre quienes compitieron. Las preferencias electorales a nivel nacional se dividieron prácticamente en partes iguales entre blancos, colorados y frenteamplistas. En contrapartida, Montevideo consolidó la hegemonía de la coalición progresista con el triunfo de Mariano Arana, quien resultó reelecto en los siguientes comicios. Esos cambios en el *tablero político* generaron movimientos que buscaron modificar ciertas leyes electorales y adaptarlas, según sus promotores, a los nuevos tiempos.

Si bien hubo diferencias en las internas de los partidos, el Colorado, el Nacional y Nuevo Espacio llegaron mayoritariamente a un acuerdo y aprobaron en el Parlamento un proyecto que se plebiscitó el 8 de diciembre de 1996 y fue respaldado por 50,45 % de quienes votaron. Al año siguiente se promulgaron los cambios: los comicios departamentales se celebrarían separados desde entonces de los nacionales; habrían elecciones internas obligatorias en cada partido, los que podrían presentar, de acuerdo a la ley, hasta

dos candidaturas para el Ejecutivo departamental (aunque luego la Corte Electoral habilitó una tercera), y, a nivel nacional, para ocupar la Presidencia se habilitó una sola candidatura por partido, que debía alcanzar la mayoría absoluta de los votos. En caso contrario, se celebraría un balotaje entre los dos más votados.

No hubo reformas en las composiciones de los gobiernos departamentales. Los cambios aprobados permitieron, en las elecciones nacionales de 1999 que, tras el balotaje entre Jorge Batlle y Tabaré Vázquez, resultara electo el colorado. En Montevideo, la ciudadanía volvió a volcar sus preferencias hacia el FA, algo constante hasta las últimas elecciones de setiembre de 2020, aunque desde 2009 la fuerza política ha reducido su caudal electoral. Por otra parte, el triunfo a nivel nacional del FA en 2004 fue complementado con la victoria, en 2005, en ocho departamentos. A partir de entonces se habilitaron nuevos cambios institucionales, en todo el territorio, con la creación de municipios

El Dedo, n.º 7, febrero de 1983.
Autor de la caricatura: Casalás.

En febrero de 1983 la revista *El Dedo* publicó una caricatura, cuyo autor fue el dibujante Casalás sobre la base de un texto de César di Candia. Era el afiche de una película que presentaba al director «Jacques Yves Rachetti» como «el máximo exponente del cine catástrofe». La caricatura fue fotocopiada y volanteada en el edificio municipal, y es posible que haya sido uno de los desencadenantes de la clausura de la revista (Marisa Silva Schultze, «Caricatura política y humor: la revista *El Dedo* y la dictadura uruguaya», en Leandro Delgado (editor), *Cuaderno de Historia 13. Cultura y comunicación en los ochenta*. Montevideo: Biblioteca Nacional, 2014, pp. 55-75).



El máximo exponente del Cine Cacástrofe!!!

VEA:

- ✓ ¡ LOS ABORIGENES TRAGADORES DE DETRITOS!
- ✓ ¡LOS CALDOS BACTERIANOS MAS LETALES DEL MUNDO!
- ✓ ¡LOS LEGENDARIOS CARDUMENES DE PECES MARRONES!
- ✓ ¡ LOS OSADOS BUCEADORES DE LAS MIASMAS!
- ✓ ¡LAS INFECCIONES INTESTINALES JAMAS IMAGINADAS!

L.M.M. PICTURES Presenta LA SUPERPRODUCCION URUGUAYA

El Asqueroso Mundo Submarino

Genial creación del laureado Director JACQUES IVES RACHETTI

Filmada íntegramente entre los virus de las contaminadas playas montevidéanas

OPINO LA PRENSA EXTRANJERA

| | | | |
|--|---|--|--|
| "Exciting adventures! ¡Natives fighting against the floating prophiliatics!" (NEW YORK TIMES) | "Il picchi e il vero protagonista" (CORRIERE DE LA SERA) | "Artistic grosen soronguen decoraten playen" (HAMBURGO ZEITUNG) | "C'est Incroyable. Les cochons s'amusent en nageant dans sa propre merde" (LE FIGARO) |
|--|---|--|--|

cine **POCITOS** Cine **Malwin** cine **Punta Gorda**

DVC © CASALÁS

Complejo Municipal Sacude, Barrio Municipal, 12 de diciembre de 2021. Fotografía de Artigas Pessio, IM.

Una de las primeras iniciativas del gobierno municipal del FA fue la creación de los centros comunales zonales (ccz) en dieciocho puntos de la ciudad. El objetivo fue favorecer la descentralización administrativa, así como impulsar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.



Acto de Homenaje de la Junta Departamental de Montevideo por el cincuentenario del Cooperativismo de Vivienda en el Uruguay, diciembre de 2016. Fotografía disponible en el sitio web de la Junta Departamental de Montevideo.

El arquitecto Mariano Arana fue intendente de Montevideo entre 1995 y 2005. Fue ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente entre 2005 y 2008, senador de la República entre 1990 y 1995 y entre 2008 y 2010. En 2015, y como epílogo de su larga carrera política, fue electo edil departamental. En la foto se lo ve junto a ediles y vecinos y vecinas del complejo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua Mesa 3, en el barrio de Sayago.



en ciudades o barrios con más de dos mil habitantes.

En las elecciones de mayo de 2010 se definieron alcaldes y concejales por primera vez. La capital del país tuvo ocho municipios, en los que triunfó el FA, que, además, tuvo por primera vez a una intendenta electa: Ana Olivera. Las novedades, que buscaron profundizar la participación y la descentralización a nivel departamental, tuvieron escaso respaldo electoral,

ya que, en Montevideo, los porcentajes de votos en el tercer nivel de Gobierno no han superado, en las tres elecciones, el 35 % de votantes habilitadas.

Los triunfos consecutivos del FA a nivel nacional y en Montevideo llevaron a que los partidos opositores crearan una alianza electoral para las elecciones de 2015 en la capital del país, la Concertación. El objetivo fue acumular votos en un mismo lema y superar de esa forma al FA.

Sin embargo, y pese a la postulación de tres candidatos bajo el mismo lema, Daniel Martínez —uno de los tres postulantes del FA— resultó electo. En la Junta Departamental la oposición logró trece bancas, por primera vez en casi cien años, de las que ninguna representó al PC. A nivel municipal, la Concertación alcanzó la mayoría en los municipios CH y E y los retuvo, al tiempo que sumó el F, bajo el lema Partido Independiente, en las elecciones siguientes.

Lugares y formas de participación ciudadana

El mundo de la opinión

La participación de los vecinos y ciudadanos en la vida política, desde las décadas iniciales del siglo XIX, estuvo muy relacionada con los procesos de formación de opinión pública. Este era un concepto polisémico: se lo entendía como un instrumento de legitimación de los nuevos gobiernos, como tribunal para juzgarlos, y progresivamente, como un espacio

libre de comunicación y debate sobre los temas de interés común. En tal sentido, los sujetos gobernantes o quienes aspiraban a ocupar ese papel, debieron *ganar la opinión*, utilizando diversos canales e instrumentos para ello.

Los notables montevideanos en la colonia solían recibir a sus pares en sus hogares, en reuniones que

eran un espacio de encuentro social, pero también de discusión y debate político. Por otra parte, existieron lugares públicos en los que se producían intercambios: la ciudad tuvo pulperías y mercados en los que la gente tenía la oportunidad de encontrarse y conversar sobre los asuntos comunes, así como un importante número de cafés, que convocaban

Intendenta Ana Olivera en un acto de celebración del Día Mundial de la Tierra, Escuela n.º 158 de Cuchilla Pereyra, 24 de abril de 2012. Fotografía de Carlos Contrera. CdF, IM.

Nacida en 1953, tuvo una temprana militancia en el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros. Tras exiliarse, en Cuba y luego en Francia, se afilió, durante la dictadura uruguaya, al Partido Comunista de Uruguay. Tras volver al país, estudió profesorado de Francés. En 2005 fue nombrada subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); en mayo de 2010 resultó electa intendenta de Montevideo, y entre 2015 y 2020 volvió a ocupar el cargo de viceministra en el MIDES. Fue la primera mujer elegida como intendenta. En marzo de 2024 asumió la presidencia de la Cámara de Representantes.



una clientela algo más selecta, aunque no elitista como en otras ciudades.¹³ En 1808, el capitán español Martín Cevader, en el expediente formado por la Real Audiencia de Buenos Aires a partir de la creación de la Junta de Montevideo, refería que las cartas que acusaban a Santiago Liniers «eran copiadas por muchas clases de personas» y que todos tenían conocimiento de los papeles, dado que «en los cafés se sabía todo».¹⁴ En tal sentido, la tradición del café como espacio de encuentro y de discusión política parece tener una larga y rica historia en la ciudad. Un espacio que por momentos propiciaba debates racionales y profundos, pero que en otro caso se convertía en un constante fluir de voces contrapuestas, rumores e informaciones confusas.

¿Cómo circulaban las noticias en Montevideo? Hasta mediados del siglo XIX debemos pensar en una circulación de información

discontinua, aleatoria y marcada por las distancias. Las noticias llegaban al puerto en los barcos y se difundían por la ciudad a partir de los encuentros y conversaciones en los espacios de sociabilidad, o a través de la copia de correspondencia. También las autoridades informaban a través de bandos y edictos que se colgaban en lugares públicos, al tiempo que denunciaban de manera constante la colocación de pasquines: hojas anónimas de sátira social o política que se ubicaban clandestinamente en la ciudad.

En el marco de las invasiones inglesas llegó la primera imprenta, que fue llevada por los británicos cuando se fueron de la ciudad. En 1810, la monarquía lusitana, a petición de la princesa Carlota Joaquina de Borbón, le entregó al Gobierno de la ciudad un segundo equipo impresor que tuvo por objetivo contrarrestar las publicaciones provenientes de la ciudad de Buenos Aires. A partir de

entonces la circulación de papeles fue intensa: el gobierno realista de Montevideo editó un periódico (*La Gaceta*) y reimprimió folletos y hojas sueltas que informaban y hacían propaganda sobre los sucesos de España y América. Los gobiernos revolucionarios también editaron folletos y procuraron publicar periódicos. En la etapa lusitana se expandió notablemente la prensa al tiempo que cambiaron su naturaleza y público objetivo. En este período (en especial luego de la aprobación de la Ley de libertad de Imprenta por las Cortes de Lisboa) la prensa se convirtió en un espacio de debate político, hubo varios equipos de imprenta y los periódicos discutieron sus posiciones entre sí. Los diarios y folletos apelaron a la ironía, a la publicación de un mensaje directo y de lectura rápida.

Pese al hecho de que una parte de la población no sabía leer y escribir, la prensa se leía en público,

13 En la medida en que los cafés pagaban impuestos en la ciudad tenemos registro de su número en algunas coyunturas. Por ejemplo, en marzo de 1807 había ocho cafés registrados y al mes siguiente eran once. Sabemos que el café del comercio (o de los comerciantes) y el de Mariño eran los más populares de la ciudad a inicios del siglo XIX.

14 Testimonio del Capitán de Artillería Don Martín Cevader ante la Real Audiencia de Buenos Aires, 15 de noviembre de 1808», en Juan E. Pivel Devoto (compilador), «La Junta Montevideana de 1808», en *Revista Histórica*, tomo XXXIII, 1962, p. 586.



Fotografía del café y confitería La Giralda, que estaba ubicado en la esquina de 18 de Julio y Andes. Reproducción de copia fotográfica, 1905. Colección Montevideo Histórico, CdF, IM.

Los cafés de Montevideo han sido espacio de encuentro social y discusión política desde las décadas finales del siglo XVIII hasta la actualidad.

en los espacios de sociabilidad de la ciudad, lo que amplificaba su llegada. A lo largo del siglo XIX, se fue consolidando una prensa politicopartidaria de importancia y todo nuevo agrupamiento político que pretendiese salir a ganar la opinión, sabía que una de las tareas que debía hacer era tener un medio de prensa. También las comunidades extranjeras y las primeras asociaciones de trabajadores editaron sus periódicos buscando formar opinión.

Una de las novedades a finales del siglo XIX fue la aparición del diario *El Día*, fundado por José Batlle y Ordoñez, cuyo primer número se imprimió el 16 de junio de 1886. Era un medio político partidario que apuntó desde sus inicios a ser un periódico popular y de amplia tirada, aprovechando la expansión de la alfabetización de las décadas anteriores. Además de información

política, el diario fue incorporando varias secciones como avisos clasificados, páginas destinadas a las mujeres y de deportes. Otros diarios montevidianos importantes en el proceso de formación de una opinión pública ciudadana en el siglo XX fueron *El Debate* (herrerista), *El País* (que respondió inicialmente al llamado nacionalismo independiente), *La Mañana* (del sector riverista del PC), *Acción* (de los batllistas de la Lista 15), *El Bien Público* (católico), *Marcha* (ligado en sus comienzos a sectores nacionalistas, pero luego expresión de un amplio sector de izquierda independiente), *El Sol* (socialista) y *El Popular* (comunista, sucesor de *Justicia*). También los grupos de orientación anarquista desplegaron una intensa actividad editorial. En las décadas finales del siglo XX muchos de estos medios de prensa fueron cerrando y se produjo una progresiva expansión de la prensa

en formato digital, de la mano de un proceso aún en curso de renovación en las comunicaciones.

Otros medios, como la radio y luego la televisión, fueron ocupando un espacio importante en la formación de la opinión pública de las y los montevidianos. Al mismo tiempo, los grupos políticos y los colectivos sociales disputaron el espacio visual a través de la pintura, de la colocación de afiches y de un sinnúmero de alternativas para transmitir ideas propias y confrontar opiniones. Iniciando el siglo XXI las vías de formación y debate de opinión son diversas; siguen teniendo un lugar destacado los espacios de discusión y encuentro, los muros de la ciudad siguen siendo un lugar en disputa, pero también una intensa vida política transcurre en las redes sociales y a través de canales digitales.



Integrantes de la Comisión de Fomento de Aires Puros, alrededor de 1950, sin datos de autoría.
Fondo Particular Aires Puros, n.º 20, CdF, IM.

Las asociaciones barriales de vecinos y vecinas fueron un ejemplo de gestión participativa. Tuvieron como antecedente a las comisiones auxiliares del municipio, que funcionaron hasta mediados de la década de 1920. Hacia finales de la década siguiente surgieron varios clubes y comisiones de fomento en la ciudad, que expresaron formas diferentes de participación, alejadas, de alguna manera, de lo partidario (Nicolás Duffau, *De urgencias y necesidades. Los sectores populares montevidianos a través de la documentación de una asociación vecinal: el caso de la Comisión Fomento Aires Puros (1938-1955)*. Montevideo: ediciones Abrelabios, 2009, pp. 78-90).

De círculos y tertulias a partidos y asociaciones

Los años finales del siglo XVIII vieron nacer en Europa (y con algún rezago en las ciudades americanas) un nuevo tipo de sociabilidad, diferente a la aristocrática y corporativa del Antiguo Régimen. Se expandieron las *sociedades de pensamiento*, las *logias* y los *círculos* de discusión y debate sobre temas políticos. Estos espacios eran cada vez más igualitarios, laicos y de participación voluntaria e individual. En el Río de la Plata, y puntualmente en Montevideo, un asociacionismo libre, de inspiración liberal, emergió a partir de la crisis de la monarquía española. Entre 1808 y 1811 las fuentes refieren a la existencia en Montevideo de un *círculo* afín a las aspiraciones dinásticas de la princesa Carlota Joaquina de Borbón y de un *club de americanos* que actuaban en la clandestinidad. También apareció en escena un grupo que se hizo llamar el

Partido Empecinado y que expresó la vertiente contrarrevolucionaria más radical en la ciudad.¹⁵

La etapa lusobrasileña vio resurgir las sociedades secretas, logias y círculos de notables que tuvieron grados diversos de tolerancia o fueron reprimidos por las autoridades. Los españoles actuaron en secreto para reconquistar el poder, emigrados porteños y algunos orientales formaron la Logia de los Caballeros Orientales (de gran protagonismo en los sucesos políticos de 1822 y 1823) y, finalmente, los sectores afines al gobierno de Carlos Federico Lecor, también se organizaron en círculos de notables. Tras la segunda etapa de las guerras de independencia y los primeros años del Estado Oriental, se produjo una expansión de las asociaciones políticas en la medida que los grupos de notables se vieron obligados a intercambiar

y negociar definiciones relacionadas a la soberanía, el futuro de la provincia y luego del Estado.

En las fuentes de época, las referencias a partidos remiten a vínculos políticos y afectivos laxos, desestructurados y que no implican formaciones organizadas. En los años treinta del siglo XIX los agrupamientos políticos estuvieron caracterizados además por su lógica militar, por el personalismo, así como por la carencia de estructuras perdurables en el tiempo. También en esta etapa surgieron en Montevideo asociaciones de lo que hoy denominaríamos *sociedad civil*, como el caso de la Sociedad Filarmónica (1831), la Sociedad de Amigos Médicos (1831) o la Sociedad de Agricultura (1833).¹⁶ Por otra parte, se expandieron las salas de nación de los grupos de origen africano y afrodescendientes. Según

15 Sobre los círculos y asociaciones burguesas y liberales en Europa véase Maurice Agulhon, *El círculo burgués*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2009, p. 47. Respecto a la experiencia del «partido empecinado» en Montevideo véase Pablo Ferreira, *Los lugares de la política. Grupos de opinión, milicias y clases populares en Montevideo entre los fines de la colonia y los inicios del Estado Oriental*. Montevideo: AUDHI-Doble Clic editoras, 2022, pp. 152-168.

16 Véase al respecto Clarel de los Santos Flores, *Del círculo al club. Primeras asociaciones políticas en el Uruguay (hasta 1875)*. Montevideo: Doble Clic editoras, 2024, pp. 151-152.

Marcha de trabajadores frigoríficos y troperos de la Tablada Nacional hacia el Palacio Legislativo, avenida Carlos María Ramírez, 12 de julio de 1972, diario *El Popular*, Fotógrafos del Diario *El Popular*, CdF, IM.

El Popular fue un diario ligado al Partido Comunista de Uruguay de amplia circulación entre los sectores trabajadores que se editó entre 1957 y 1973 (luego tuvo dos etapas como semanario). Una de sus apuestas más destacadas fue el registro fotográfico de la conflictividad política y social, llegando a los diversos barrios de la ciudad.



Karla Chagas y Natalia Stalla estas «eran un espacio donde se bailaba, se cantaba y se obtenía la legitimación ante la sociedad».¹⁷

Durante el llamado sitio grande de Montevideo (1843-1851) surgieron asociaciones vecinales y filantrópicas, al tiempo que se extendió el asociacionismo político partidario, principalmente entre los defensores de Montevideo. Por otra parte, se desarrolló una intensa sociabilidad político-militar en las distintas legiones y grupos en armas que defendieron la ciudad. Concluida la guerra se dieron experiencias como la Sociedad de Amigos del País, que buscó nuclear a grupos de notables que coincidían en la necesidad de fomentar el desarrollo nacional, dejando atrás las divisas y los liderazgos caudillescos. Es importante en esta etapa el desarrollo de sociedades de inmigrantes, que poseían una finalidad de ayuda mutua y promoción de las condiciones de vida de sus residentes. También tuvo un

marcado protagonismo político la masonería.

En paralelo, comenzaron a surgir los primeros clubes político-partidarios, en tanto espacios orientados a nuclear y organizar a la ciudadanía de cara a los actos eleccionarios. A finales de la década de 1860 e inicios de los años setenta del siglo XIX, los grupos *principistas* extendieron el formato de club político como lugar de discusión e incidencia en la toma de decisiones. Tras el parate militarista, los partidos renacieron bajo un doble formato: como partidos de notables, ligados a la sociabilidad de salones y clubes por un lado, y como partidos populares, asociados a la movilización en las calles y a una compleja ingeniería electoral que resultaba clave para obtener la representación de la ciudadanía.

El cambio más significativo en el asociacionismo politicopartidario llegó de la mano de las reformas

impuestas por la constitución aprobada en 1917 y la legislación electoral de los años veinte. Como ya se mencionó, los agrupamientos políticos se vieron obligados a convocar y movilizar al electorado, y a ganar y fidelizar su adhesión. El *mitin político* fue una de las formas de acción política que fue ganando terreno en esta etapa. Se trató de acciones con las que quienes pretendían acceder a espacios de gobierno, difundir ideas o movilizar a la acción, convocaban a sus adeptos a un lugar concreto a efectos de escuchar discursos e intercambiar sobre temas políticos. La sociabilidad politicoasociativa que se desarrolló en clubes, ateneos y otros espacios fue la antesala de este tipo de eventos que venían de la mano de una mayor personalización de la política y los liderazgos, de una afirmación de las identidades partidarias y de una mayor necesidad de ganar el apoyo del electorado.

17 Karla Chagas y Natalia Stalla, «Vida cotidiana, sociabilidad y expresiones culturales de la población afrodescendiente (siglos XVIII a XXI)» en Ana Frega, Nicolás Duffau, Karla Chagas y Natalia Stalla (coordinadores), *Historia de la población africana y afrodescendiente en Uruguay*. Montevideo: FHCE, Universidad de la República-MIDES, 2022, p. 202.

Fotografía tomada de *Nosotras. Las mujeres comunistas al servicio de la Patria*, año 3, n.º 30, 1948, p. 13.

«La Aurora se moviliza frente al arbitrario despido de “Maíta”» fue parte del artículo que analizaba la proclama sindical y, celebraba como un logro de la movilización gremial el aumento del 25 % negociado en los Consejos de Salarios. Por otra parte, el artículo anunciaba que la lucha sindical se mantendría hasta conseguir una Ley de Seguro de Paro, al tiempo que denunciaba a «la patronal» por infundir terror y tomar represalias. Entre ellas, la suspensión y posterior despido de la trabajadora de la fábrica textil La Aurora, María del Carmen Silva, *Maíta*, delegada a la Comisión Interna de la Sección Depósito y secretaria de Finanzas de la Agrupación Comunista. La imagen retrata a obreras y obreros de la fábrica tras una nutrida asamblea.



En el caso del PC, y concretamente del sector batllista, la formación de clubes seccionales a partir de la década de 1920, distribuidos por la ciudad, buscó fortalecer la democracia interna y establecer las bases para la participación popular en la vida política. Como ha señalado Gerardo Caetano, el ideal de una ciudadanía con un fuerte acento republicano «reforzaba la reivindicación de la política y de los partidos a partir de lógicas participativas y activas».¹⁸ El Partido Blanco o Nacional también buscó generar

estructuras políticas más permanentes en Montevideo, aunque tradicionalmente tuvo una impronta más ligada a las ciudades del interior y a los espacios rurales.¹⁹ El *club político*, cuyo esplendor podríamos ubicar en el entorno de las décadas de 1950 y 1960, se convirtió en un espacio importante de sociabilidad política, donde se debatían ideas, se construían identidades y, en muchos casos, se trasladaban demandas individuales y colectivas, tanto a los sectores gobernantes como a la oposición.²⁰ En el caso de los

partidos de izquierda, estos son herederos del asociacionismo progresista liberal antes descrito y recogen también mucho de la tradición de acción contestataria del movimiento sindical. El surgimiento del FA en 1971 y la creación de los comités de base, distribuidos por los diversos barrios de Montevideo, sintetiza la tradición del club político, las seccionales y círculos de de los partidos históricos de la izquierda uruguaya y la tradición de coordinación territorial de los sindicatos.

Obreros y estudiantes

En el caso del asociacionismo de tipo laboral en Montevideo, reconstruir su historia nos remonta a las profundas transformaciones económicas y sociales del último tercio del siglo XIX en el Río de la Plata. En ese contexto comenzaron a formarse sociedades

mutuales, de ayuda o de socorro mutuo que tenían por objetivo lograr el bienestar de sus asociados, así como favorecer lazos de fraternidad, compañerismo y solidaridad. Algunas pasaron luego al formato de sociedades llamadas de *mutuo y mejoramiento*, que

incluían entre sus objetivos las acciones reivindicativas orientadas a la mejora de los salarios y las condiciones de trabajo, así como, eventualmente, la preparación para acciones de protesta como las huelgas.²¹

¹⁸ Gerardo Caetano, o. cit., p. 15.

¹⁹ Una excepción dentro del PN fue el Movimiento Popular Nacionalista encabezado por Daniel Fernández Crespo en la década de 1960, con una estructura significativa en los diversos barrios de la ciudad.

²⁰ Germán Rama, *El club político*. Montevideo: Arca, 1971, pp. 8-9.

²¹ Carlos Zubillaga, *Pan y trabajo. Organización sindical, estrategias de lucha y arbitraje estatal en Uruguay (1870-1905)*. Montevideo: Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2011, pp. 7-11.

La pedagoga Reina Reyes en una clase abierta de Magisterio, en el marco de un conflicto por reclamo presupuestal. Explanada de la Universidad de la República, alrededor de 1960, diario *El Popular*, Fotógrafos del Diario *El Popular*, CdF, IM.

La movilización de los estudiantes fue muy importante desde mediados de la década de 1950. Los reclamos presupuestales y las disputas por el boleto estudiantil se articularon con un programa de fuerte crítica a la sociedad uruguaya y sus instituciones.





Marcha de la Enseñanza, avenida 18 de Julio y Dr. Javier Barrios Amorín, 28 de setiembre de 1984. Agencia fotográfica Camarates, CdF, IM.

Las movilizaciones en defensa de la educación pública, marcaron las décadas de 1980 y de 1990. Implicaron experiencias importantes de participación para estudiantes, docentes y familias.

En estas organizaciones encontramos la temprana influencia de las ideas socialistas, en particular del anarquismo, las que a través de los inmigrantes y sus experiencias de lucha contribuyeron a la formación ideológica de los trabajadores montevidéanos. Los anarquistas, además de sus estrategias de acción directa, trajeron sus prácticas assemblearias, sus libros, sus espacios de difusión de la cultura, que contribuyeron a la formación de una ciudadanía crítica y alternativa en la ciudad. El *internacionalismo* de estas organizaciones fue muy notorio, lo que las llevó a promover la solidaridad con el movimiento de trabajadores en otros países y tomar como propios sus debates y luchas. A modo de ejemplo, en 1897 inició sus actividades el Centro Internacional de Estudios Sociales, que funcionó como una entidad solidaria que ofrecía un espacio para el análisis de los problemas obreros (locales y mundiales), así como un lugar de sociabilidad de los trabajadores y vínculo con diversos intelectuales.

Fue en sus salones donde se creó en 1905 la Federación Obrera Regional Uruguaya (FORU), primera central sindical del país.²²

En las primeras décadas del siglo XX, la clase trabajadora montevidéana y sus organizaciones crecieron de forma sostenida. Predominaron los talleres pequeños y la organización de los trabajadores por oficio y por establecimiento. Los estudios del historiador Rodolfo Porrini dan cuenta, para la década de 1940, del surgimiento de una nueva clase trabajadora, a impulsos del importante desarrollo industrial que se produjo en la ciudad. Grandes fábricas se instalaron en los barrios alejados del centro, convocando a miles de trabajadores todos los días. La industria textil, la metalúrgica, los frigoríficos, el transporte, el comercio y el aparato estatal se expandieron notablemente. Por otra parte, la instalación de los Consejos de Salarios en 1943 propició la sindicalización, la

creación de organizaciones por ramas de actividad, al tiempo que potenció la capacidad de negociación e incidencia política de los trabajadores.²³

Los sindicatos tuvieron el mérito de impulsar la participación ciudadana en los barrios más alejados del centro de la ciudad, fomentando la educación, reclamando servicios, generando emprendimientos solidarios o favoreciendo el desarrollo del movimiento cooperativo, en especial vinculado a la vivienda. Asimismo, supieron expresar su solidaridad ante los reclamos de trabajadores de otras regiones del país que en muchas ocasiones llegaron a la capital a expresar sus demandas.

Otro actor importante en la vida política de la ciudad ha sido el movimiento estudiantil. Desde los años sesenta del siglo XIX los estudiantes universitarios se fueron convirtiendo en sujetos destacados del universo asociativo en la ciudad. Hay que tener

22 Universindo Rodríguez y otros, *El sindicalismo uruguayo. A 40 años del congreso de unificación*. Montevideo: Taurus, 2006, p. 20.

23 Rodolfo Porrini, *La nueva clase trabajadora (1940-1950)*. Montevideo: FHCE, Universidad de la República, 2005, p. 65.

en cuenta que hasta etapas muy recientes, la Universidad de la República ha tenido una existencia casi exclusivamente radicada en Montevideo. En 1868 se creó un primer Club Universitario en el que se organizaron conferencias y debates, y donde se expresaron la sociabilidad y camaradería de los estudiantes montevideanos. Años después, en 1893, se fundó la primera Asociación de Estudiantes, integrada por jóvenes de las facultades existentes al momento, uno de cuyos reclamos fue la representación estudiantil en los órganos de Gobierno universitario. En 1908, y fruto del clima reformista que comenzaba a impregnar las universidades de América Latina, se celebró el Primer Congreso Internacional de Estudiantes Americanos, que convocó en Montevideo a estudiantes de varios países del continente.

Paralelamente, se fueron creando centros estudiantiles que tenían objetivos reivindicativos, pero también de camaradería y fraternidad. Se discutían los temas que hacían a la vida interna de las facultades, los asuntos universitarios más

generales, la política del país y los grandes hechos del mundo. En 1917, se produjo una extensa huelga estudiantil y se fundó el Centro de Estudiantes «Ariel», que levantó la bandera del movimiento reformista en la Universidad de la República. En la segunda década del siglo, el reformismo universitario tomó nuevos bríos y tras el movimiento iniciado en Córdoba en 1918, impulsó el reclamo de construir una universidad nueva, abierta a la sociedad, autónoma y cogobernada por estudiantes, egresados y docentes. En 1928, una extensa huelga en la Facultad de Derecho logró la adhesión de estudiantes de otras facultades. En ese marco, se fundó la Federación de Estudiantes Universitarios Uruguayos, que en 1930 convocó al Primer Congreso Nacional de Estudiantes. Para ese entonces, el estudiantado se constituía en un importante actor de la vida política montevideana, y la Universidad en lugar de socialización política de las clases medias en expansión.

En los años cincuenta, los estudiantes universitarios se movilizaron en procura de la aprobación

de una ley orgánica para la Universidad de la República, que asegurara la autonomía y el cogobierno. La crisis económica, social y política del Uruguay, que se fue profundizando desde mediados de la década, favoreció que sus reivindicaciones confluyeran con las demandas de los trabajadores sindicalizados. Por otra parte, la movilización ya no fue exclusivamente universitaria, sino que se extendió hacia los estudiantes secundarios, en especial entre los de preparatorios y de los liceos nocturnos. Entre 1968 y 1973, las grandes movilizaciones por el presupuesto universitario, el boleto estudiantil, la defensa de las libertades y en oposición al creciente autoritarismo estatal marcaron la vida de la ciudad.

En tal sentido, se ha señalado para las décadas siguientes la existencia de diversas oleadas de movilización (durante la dictadura en 1983, también a finales de los noventa), que fueron ubicando al movimiento estudiantil como un espacio de socialización política y como un sujeto capaz de incidir en la toma de decisiones sobre la vida política.



Protesta en la explanada municipal a través de la danza «Ballet Guerrillero», 26 de marzo de 1968. Interpretación por parte del grupo de danza dirigido por Mari Minetti, en el marco del acto *La Noche de Vietnam*, organizado por el Movimiento de Trabajadores de la Cultura del Frente Izquierda de Liberación (Fidel). CdF, IM.

Obreros y estudiantes también supieron movilizarse en solidaridad con los procesos históricos de su tiempo. En los años sesenta la revolución cubana, los enfrentamientos a las dictaduras en Brasil y Argentina o la Guerra de Vietnam fueron conflictos que generaron importantes acciones de solidaridad..

Fotografía del interior del Instituto de Profesores «Artigas» (IPA) (1985). Archivo General de la Nación, Fondo Donación de Juan Pivel Diveto y Alcira Ranieri de Pivel. Disponible en el Portal Anáforas. Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República.

El IPA fue otro espacio de intensa movilización estudiantil. En la transición democrática se retomaron las llamadas *ocupaciones*, acciones de protesta que suponían el control estudiantil del centro de estudios y que fueron reprimidas por las autoridades. En 1985, la plataforma del centro de estudiantes incluía el reclamo de mayor presupuesto y la reinstalación de los consejos asesores y consultivos.



La política en la calle

A lo largo del extenso período que hemos reseñado, la población montevideana ha salido a las calles para incidir en la toma de decisiones. En ocasiones lo hizo convocada por las autoridades, y, en otras, con autonomía e independencia respecto a quienes ostentaban el poder. El espacio urbano, como en otras ciudades, comenzó a tener su propia *geografía de la protesta*, con lugares que fueron condensando una rica tradición contestataria, como el tramo que conecta las plazas Matriz y Zabala en la Ciudad Vieja durante el siglo XIX; las avenidas 18 de Julio y Del Libertador Juan Antonio Lavalleja durante el siglo XX; las plazas Mártires de Chicago-1.º de Mayo, Libertad, o la explanada del edificio central de la Universidad de la República.

Una de las formas clásicas de acción colectiva durante el siglo XIX, que implicó una irrupción en el espacio urbano, fue *el tumulto*. Se caracterizó por la presencia de gente en las calles, una actitud de desafío a la autoridad (o al menos a sus disposiciones) y una

evidente amenaza de desorden e inquietud. El término podía aludir a diversas formas de acción y responder a múltiples motivaciones, que en algunos casos se combinaban y potenciaban: decisiones políticas que generaban inquietud en la población, situaciones bélicas o dificultades de subsistencia. En muchos casos, eran inducidos por rumores que se esparcían por la ciudad y tuvieron a las clases populares como protagonistas.

Durante el siglo XIX se produjeron también un sinnúmero de motines urbanos. Se trató de acciones políticas de resistencia a las autoridades que involucraron a distintos contingentes armados: tropas veteranas o de línea, milicias y luego guardias nacionales. Estos motines se originaban en causas muy concretas como ser el retraso en el pago de los salarios o el deterioro de las raciones que se repartían en los cuarteles, pero también podían deberse a cuestiones políticas más profundas. Cabe recordar que las milicias (y luego las guardias nacionales) no eran ejércitos profesionales, sino

ciudadanos en armas, reclutados para actuar en defensa de la ciudad. Estos cuerpos, desde fines de la colonia tuvieron el derecho de elegir sus oficiales y solían ser un espacio de intensa politización, donde se expresaban diversas facciones o corrientes políticas, al tiempo que, por su carácter de grupos en armas, podían ser un actor clave para sostener o derrocar a un gobierno. En muchos casos, los motines fueron justificados por sus impulsores, a partir de la idea de derechos vulnerados por quienes ejercían el poder. En esos casos, el principio de la ciudadanía en armas era un amparo ideológico, para quienes se consideraban con un derecho y un deber de resistir al *mal gobierno*.

El Uruguay republicano es rico en este tipo de episodios. En julio de 1832, mientras se producía en la campaña uno de los alzamientos encabezados por Juan Antonio Lavalleja contra el gobierno de Fructuoso Rivera, en Montevideo «en un instante se llenó la plaza de gentes inmensas, que con la mayor alegría daban vivas a la

Fotografía 1984. En un solo día se juntaron 330.000 firmas en rechazo a la ley conocida como de Propiedad Horizontal, impulsada por la dictadura. Archivo de Fucvam. Fotografía cedida por el grupo de fotógrafos de CEMA.

El cooperativismo por ayuda mutua se convirtió, desde los años sesenta del siglo pasado, en un instrumento de organización social en aras del acceso a la vivienda popular. La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) ha articulado acciones reivindicativas con los movimientos sindical y estudiantil.



constitución, a las leyes, al general Lavalleja, al coronel Garzón, a los libertadores de la Patria (y) al jefe de Policía, etc.».²⁴ En 1846, mientras la ciudad permanecía sitiada por las fuerzas lideradas por Manuel Oribe, se colocaron pasquines y se dieron movilizaciones en favor del retorno al poder de Fructuoso Rivera, que generaron temor entre los dirigentes del gobierno de la Defensa.²⁵

Hacia el último cuarto del siglo XIX la protesta y la movilización en las calles se vio revitalizada por la irrupción del movimiento sindical. En ese caso, las reivindicaciones ligadas a lo laboral, a la obtención de mejores condiciones de trabajo, fueron las que activaron la protesta. Se sumaban y potenciaban la percepción de estar actuando en defensa de un derecho vulnerado, con el horizonte utópico y transformador, en la medida en que muchas de estas acciones eran pensadas y proyectadas en pos de sumar fuerzas para construir una

sociedad nueva. La movilización obrera tuvo una mayor dispersión geográfica, generando espacios barriales de protesta ligados a las grandes fábricas que en ocasiones fueron ocupadas por los sindicatos, contando con la solidaridad de los vecinos.

En la década de 1930 la población montevideana se movilizó activamente en apoyo a la República Española y en respuesta al avance de los fascismos. Durante la Segunda Guerra Mundial, la causa aliada concitó adhesión y generó multitudinarias movilizaciones en la ciudad. Una de las más importantes se produjo el 25 de agosto de 1944, ante las noticias que llegaban a Montevideo anunciando la liberación de París. En los cincuenta y sesenta, a la movilización sindical se le sumó la estudiantil, en reclamo de condiciones de estudio y trabajo, pero también con un claro componente de apuesta al cambio social. Luego del parate impuesto por la última dictadura,

que profundizó la represión sobre las diversas formas de protesta, la acción colectiva en las calles retomó a partir de los ochenta con actores tradicionales y algunos más novedosos. A los y las trabajadoras y estudiantes se les sumarán el movimiento cooperativo, las organizaciones de derechos humanos, los colectivos feministas y también las grandes movilizaciones en pos de la tolerancia y el respeto a la diversidad sexual. También la movilización callejera se ha organizado para reclamar la atención de las autoridades sobre reivindicaciones más concretas, tal el caso de los reclamos por mayor seguridad o por diversos servicios que demoran en llegar a distintas zonas de la ciudad.

24 *El Popular*, n.º 3, Montevideo, julio 6 de 1832, p. 3, en De los Santos, o. cit., p. 157.

25 Mario Etchechury, «Milicias, identidades y «partidos» durante el sitio de Montevideo: la «revolución de abril» y los espacios de la representación armada (1846-1848)», en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, n.º 54, Buenos Aires, 2021, pp. 40-41.

Proyecto Imágenes del Silencio, Fotografía de Mauricio Bruno.

En 1996 se convocó por primera vez la denominada Marcha del Silencio en conmemoración a los veinte años del secuestro y la desaparición en Buenos Aires de Manuel Liberoff y de los asesinatos de Zelmar Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz, Rosario Barredo y William Whitelaw. De allí en más, cada 20 de mayo una multitud acompaña a los familiares de detenidos desaparecidos en su recorrido por la principal avenida montevideana en reclamo de «Verdad, justicia y nunca más».



Desfile de la cuerda de tambores y lubolos por la avenida Luis Alberto de Herrera. Celebración del cincuentenario de la Comisión Fomento del Barrio Larrañaga, 26 de setiembre de 1998. Acervo de la Comisión Fomento del barrio Larrañaga.

Las organizaciones sociales y la participación ciudadana orientada al rescate de diversas identidades han estado en el centro de la movilización luego de la dictadura.



A modo de cierre. La vida política en el siglo XXI

A lo largo de estas páginas se buscó abordar la historia de Montevideo desde la vida política, las formas y los espacios de participación y los procesos de construcción de ciudadanía. En este largo camino, soberanías múltiples se impusieron sobre el territorio, también ordenamientos jurídicos diversos, en tanto las estructuras de gobierno y administración fueron cambiando.

En estos trescientos años variaron las formas de incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos comunes que encontraron los diversos grupos sociales que habitaron la ciudad. La sociedad colonial reservó a una pequeña minoría la posibilidad de estar en el Cabildo y desde allí elegir a sus sucesores. Aun así el

órgano municipal tuvo una fortísima legitimidad social y fue considerado expresión del pueblo en tanto cuerpo político, más allá de no integrar a las clases populares. La Constitución de 1830 impuso una ciudadanía de tipo liberal, bajo una lógica de representación que tuvo por eje al individuo. En las décadas finales del siglo XIX y en las primeras del XX asistimos a un marcado proceso de democratización y de expansión de los derechos ciudadanos. El *tormen-* *toso* siglo XX estuvo marcado por avances y retrocesos, con claros momentos de activación ciudadana y oscuros episodios de autoritarismo.

Las y los montevideanos hicieron política de muchas formas y en muchos lugares. Participaron

de elecciones, se asociaron con móviles diversos (entre ellos el electoral-partidario), formaron opinión, defendieron sus derechos laborales y participaron en organizaciones estudiantiles. En tiempos recientes la defensa de los derechos humanos, el cooperativismo, la lucha de las mujeres, los grupos afrodescendientes, aquellos que demandan el reconocimiento de las poblaciones originarias, los colectivos que reivindican las diversidades en materia de género y orientación sexual, entre otros, han sabido ganar la calle. De esta forma han sabido demostrar que la ciudadanía es dinámica y que está en cada generación la posibilidad de reinventar las formas de hacer política, peleando por más y nuevos derechos.



MVD
300

