
CUATRO ANTAGONISMOS SUCESIVOS LA CONCRETA INSTAURACION DE LA DEMOCRACIA URUGUAYA

ROMEO PEREZ ANTON

Creemos que no levantaría objeciones ni dudas, entre participantes y analistas de la vida política oriental, la afirmación de la densidad de nuestra estructura estatal y partidaria. También es de aceptación, a nuestro juicio, la aseveración del extendido arraigo de las convicciones democráticas entre los uruguayos. Menos pacífica se mostraría, por último, una proposición que estableciera que los vínculos, las recíprocas transferencias entre la sociedad civil y el Estado son, en nuestro país, intensos y relevantes. Como pensamos asimismo que, contra lo que se supone, en las últimas tres décadas el sistema político del Uruguay ha pasado por una numerosa serie de pruebas y confrontaciones, provocadas concientemente o no por varios actores, estamos persuadidos de la posibilidad de indagar someramente acerca de las cuestiones de los fundamentos del orden democrático en la sociedad oriental y de los equilibrios (no siempre asumidos por la conciencia política) que lo tornan realizable y bastante firme.

La conveniencia de volver, cada tanto, sobre ellas nos parece fuera de discusión. Pero no debe llevar a saltarse las dificultades de método que cualquier cuestión de fundamentos presenta.

El examen de una sucesión

El procedimiento que hemos elegido consiste en periodizar el establecimiento en

nuestra sociedad de un régimen plural, participativo, en que la crítica cobra relevancia cierta. Si el auxilio de la historiografía adquiere, para aplicarlo, obvia trascendencia, el modo de operar ensayado no implica los siguientes supuestos historicistas: a) Que algún curso necesario, de que la sociedad estuviera grávida, se fue abriendo paso con el transcurso del tiempo y mediante la actividad desobstaculizante de ciertos grupos o tradiciones; b) Que algún designio fundacional o los inspirados dictados de algún Solón fueron desplegándose o germinando en un ordenamiento político completo, a través de un itinerario discernible en virtud de la captación de aquéllos.

Nuestra sucesión tendrá naturaleza distinta. Surgirá como tal, como sucesión, en la medida en que un logro sociopolítico de índole constitucional resuelve ciertos conflictos pero provoca otros, consagra determinadas aptitudes al mismo tiempo que requiere que otras se intensifiquen. Se trata de una sucesión o progresión contingente, y sin embargo llena de significado; al discernirla y profundizar en el *cómo ha venido a ser* se gana comprensión de los proyectos y las estructuras que en ella se inscriben.

Pero el tomar alguna idea de un "antes" y un "después" de la observación histórica tiene la ventaja de conducirnos, en tanto observadores ajenos a los procesos creadores de un régimen, a relaciones no arbitrarias de condicionalidad: es probable que lo que sólo después de ocurrido tal hecho o estable-

cida tal relación se produce o se estabiliza se haya vuelto posible o haya ingresado como propósito serio a la conciencia de algunos grupos precisamente a raíz de (condicionado por) dicho hecho o dicha relación. En nuestro caso, por ejemplo, la pacificación de la vida política, ¿respondió a la modernización productiva-social o a la implantación de auténticos arbitrajes mediante sufragio libre garantizado? El estudio de la sucesión que los hombres de entonces trazaron sustrae la respuesta a los modelos de condicionalidad que pudiéramos preferir teóricamente y nos inclina, como luego se discute en este artículo, a sostener que los logros electorales abrieron la etapa pacífica de nuestro quehacer político.

Es obvio que la relación condicionante-condicionado resulta indispensable para identificar fundamentos. Cabe perfectamente, dado un ideal de organización y las reglas elementales de un régimen, postular un sinnúmero de relaciones de aquella índole. ¿Cuántas prácticas no son condicionantes en una democracia? El problema metodológico no surge en el momento teórico (relevante todas las posibles vinculaciones de tal carácter) sino más bien en el momento analítico (cuáles entre esas posibilidades fueron captadas, perseguidas y aprovechadas en una formación social específica, entre las múltiples determinaciones de su aparición histórica, de su efectivización, de su ponerse en marcha). Una consideración sincrónica puede carecer de cualquier respaldo objetivo para seleccionar un condicionamiento en el campo muy poblado, sin duda, de los posibles.

La condicionalidad que las sucesiones concretas ponen de relieve no tiene otro carácter que el histórico (ni historiográfico, que la circunscribiría al modelo explicativo de historiador; ni historicista, que la independizaría de las restricciones del mundo y de la sociedad entre las cuales se constituyen los actores que al perfejar designios y acumular capacidades agregarán a esas restricciones las específicas de la acción consciente). Entendemos por carácter histórico de un condicionamiento una cualificación compleja de la relación, la que supone: a) La percepción (corroborada como correcta por el analista) que los agentes, individuales o colectivos, tienen de la subordinación

de un hecho o acto a otro hecho o acto (o de un conjunto de ellos a otro conjunto, y todas las combinaciones posibles), en un contexto físico, biológico, psicológico, económico, social, cultural; b) Y es lo definitorio, la integración de aquella primera percepción a un proyecto que se sustenta también en cosmovisiones, preferencias y racionalidad instrumental desarrollada (aprehendida) por el agente. Así se forjan designios o propósitos y de ellos, principal aunque no exclusivamente, se desprende la actividad; ésta ingresa al ámbito de los resultados o productos, ámbito dividido por las alternativas de realización/frustración o logro/pérdida o resultado querido/resultado no querido pero previsto y aceptado/resultado no querido ni aceptado, etc. En el complejo percepción-proyecto, particularizada en designio y volcado a las incertidumbres de la esfera de los resultados se traba la relación de condicionalidad, que ha de indagar primordialmente quien quiera alcanzar los equilibrios fundamentales.

La condicionalidad de índole histórica es, como se observa, indeterminable sin averiguar el estado de conciencia de los actores en circunstancias dadas, lo que frecuentemente se obtiene a través del establecimiento de series de designios que lo revelen (y sin mengua de los testimonios y expresiones inmediatamente referidas a dicho estado de conciencia). Ello, en la medida en que la conciencia media con discrecionalidad entre las percepciones mencionadas y los proyectos en que las integra. La discrecionalidad no impide identificar, a veces, regularidades en los designios y sus resultados, por lo que la historiografía y las ciencias sociales que se asisten de ella adoptan con cierta asiduidad contextura legaliforme o nomotética, para fragmentos de sus exposiciones. La regularidad al modo de las ciencias naturales (al menos de sus concepciones clásicas) adviene, sin embargo, tras la discrecional configuración del proyecto y del designio.

En tales condiciones, la historicidad de los condicionamientos no caracteriza meramente la reconstrucción científica de los acontecimientos; los propios agentes (y los individuos que los componen, cuando son colectivos) sólo *a posteriori* pueden intentar sentar un vínculo de condicionalidad,

una vez eliminadas las incertidumbres de los resultados (muy críticas respecto de la validez de las previsiones) y una vez que el despliegue de todas las consecuencias de un propósito permite cobrar cabal conocimiento de la situación en el seno de la cual el propósito fue elaborado y adaptado. La acción cumplida pone ante los ojos de los actores, aun para las dimensiones de su discrecionalidad, con integralidad sin precedentes, toda la significación de unas decisiones y de un actuar. La acción humana es histórica en cuanto debemos escrutar *lo hecho* para conocer mejor *lo que pudimos* y *lo que eficazmente quisimos*. Si hoy en día las ciencias sociales retornan al proyecto o a las tareas como la unidad de sentido y el mínimo aprehensible de las relaciones sociales, no parten de la base de que los actores sólo producen aquello que han percibido y sistematizado durante la deliberación que precede al empeño, con lo que el desajuste del resultado respecto del propósito no derivaría sino de causas no controladas o de la actividad de otros; basta admitir que la razón elabora y reelabora finalidades y directivas, sobre la densidad superlativa de la conciencia, la que precisamente por densa opera constantemente pero se capta a sí misma *sucesivamente*. (1)

En los comentarios que siguen, por ejemplo, buscaremos reconstruir acción político-constitucional desde ella misma, desde lo que efectivamente persiguieron las corrientes y organizaciones que la desarrollaron. No expondremos, pues, lógicas estructurales o regularidades sistémicas, salvo cuando lo indiquemos. Pero tampoco nos ceñiremos a los programas de los agentes, a cuanto supieron antes y a aquello que los impelió a actuar; nada de ello carecerá de interés para nosotros, mas tanto como a esas determinaciones del "antes" de una decisión o proceso atenderemos a la decantación reflexiva de los propios móviles y justificativos que los actores logran en el "después". No excenta de oportunismo ni de

acomodaciones *ex post*, estas revisiones proveen también lucidez adicional, comprensión recapitulativa; y si por una parte se suman al resultado de un episodio (o de una serie de ellos), por otra es mejor asunción del "antes" y más completa descripción de *por qué actuamos como actuamos*.

Si la sucesión a indagar se traza, como dijimos, en el modo de un surgir de aptitudes que de por sí reclaman otras (abren un vacío, crean una necesidad), además de la contingencia ofrecen la característica eminente de la precariedad, en razón de la especificidad y consiguiente insuficiencia de cualquier aptitud o competencia. Estas no constituyen habilitaciones universales, si bien pueden revestir mayor o menor amplitud y versatilidad, medidas en relación a los cometidos o funciones sobre los que recaen. Los cometidos que van reproduciendo un orden político en su calidad de un operar (interpretativo-directivo) sobre la sociedad civil se definen por la conjunción de elementos *subjetivos* (competencias de diagnóstico y de imaginación que poseen los actores de que se trate) y *objetivos* (restricciones, carencias, obstáculos que ponen la sociedad civil o el propio sistema político). Quizás las aptitudes adquiridas fijen en cierto grado el flujo de cambios de los elementos subjetivos; pero en todo caso es de esperar siempre que la alteración de los elementos que llamamos objetivos provoque la aparición de nuevos cometidos, que con frecuencia no corresponderán a las aptitudes disponibles en los agentes.

Toda la sucesión parecería, en estos casos, perder significación. ¿En qué sentido podría decirse que los cometidos de administración del Estado interventor y amortiguador siguen o suceden a los cometidos de la pacificación por medio de genuinos arbitrajes comiciales de las contiendas partidarias? En teoría, creemos, la precariedad de sucesiones como la que nos ocupa resulta insuperable. Ello no obstante, la experiencia muestra pertinaces continuidades, constantes en las soluciones que ciertos agrupamientos o sistemas políticos pergeñan exitosamente ante desafíos muy diversos, encadenados en períodos largos. Insuficientes y todo, las aptitudes parecen formar reservas a las que los actores acuden en tanto no revelen inadecuación irremediable. Y

1. En relación a la agregación de conocimiento que las representaciones de una configuración entrañan, cf. Hans-Georg Gadamer, *Verdad y Método*; Salamanca, Ediciones Sígueme, 1984, pp. 143 y ss. y "passim".

aun entonces, acaso se busquen nuevas capacidades afines a las previas, susceptibles de alguna complementación y mutuo apoyo. Las culturas, de las que las aptitudes son señalados aunque no exclusivos componentes, son en su precariedad las redes de comprensibilidad, historicidad, consecuencia y previsibilidad de las sociedades. Y al fin de cuentas, la paradoja de las sucesiones discernibles a la observación pero no necesarias en teoría induce un renovado esfuerzo por el perfeccionamiento de la observación y el incremento de los asideros empíricos del análisis.

La emancipación y sus desenlaces

Toda historia remite a una prehistoria; también la de la democracia en el Estado oriental. Es preciso no ignorar las prehistorias, tanto como evitar el despacharlas en cuatro terminantes superficialidades. Tampoco cabe tematizar la prehistoria cuando uno pretende abordar la historia de algo. Entre estas tres amonestaciones, algunas proposiciones tentativas enmarcarán las disquisiciones posteriores y contribuirán a dar sentido a nuestras especulaciones, en particular a las que refieren al primero de los antagonismos que estudiaremos:

- a) En términos válidos para toda Hispanoamérica, la investigación politológica acerca de la teoría de los partidos y las corrientes de opinión replanteará, probablemente, algunos aspectos trascendentes de la historiografía sobre el último período colonial, la Ilustración en España y en América, las causas del proceso independentista, los alineamientos que en el correr de tal proceso se produjeron en los escenarios políticos y las conexiones de dichos alineamientos con los que dividieron las élites y las masas de los nuevos Estados.
- b) El vigor de la actividad partidista en los primeros tiempos de los Estados hispanoamericanos independientes sugiere que la cuestión de la emancipación repercutió (y se definió) so-

bre pugnas preexistentes, bastante difundidas por los diversos ámbitos de las ya complejas sociedades del coloniaje tardío.

- c) En general, la capacidad de autodefinición de los actores políticos de la época, su nivel de conciencia y los móviles abstractos de su acción se incrementarán, probablemente, en la apreciación de los analistas, respecto de las visiones mecanicistas de la colonia y de la independencia, que juzga a ésta resultado de factores impersonales más que programa, o al menos actitud de rebeldía fecunda hacia el futuro pero escasamente derivada de reflexión, deliberación y maduraciones previas.
- d) En el examen de la evolución de la república uruguaya, las aseveraciones que valen para el conjunto de Hispanoamérica deben conjugarse con las que dan cuenta de la situación de un fragmento societario que los azares políticos y diplomáticos separaron del contexto en el que todas sus referencias de vida cotidiana se establecían, en el que se trababan todas las relaciones; la forma estatal operó, en su caso, como secesionista, y los primeros y más urgentes problemas políticos tuvieron origen precisamente en la conversión de un autonomismo moderado en separación e independencia cabales. (2) Estos particulares rasgos del desenvolvimiento uruguayo no cancelan, a su respecto, las determinaciones del conjunto a que la Banda Oriental y la República del Uruguay pertenecían (y pertenecen), pero sin duda las median, las complejizan, las relativizan.

Quizás los historiadores no suscribieran, por insuficiencia de sus respaldos factuales, la audaz generalización que estable-

2. Hemos explorado algunas consecuencias constitucionales de estas cualidades del surgimiento de nuestro Estado en un trabajo reciente, aún inédito, titulado *El sistema de gobierno uruguayo; su caracterización y posibilidades de cambio*.

ciera que, al término de quince años de guerra entre la metrópoli peninsular y sus dependencias americanas, el liberalismo derrotado en España pasó a gobernar los nuevos Estados y que el designio de monarquía constitucional sofocado en los ámbitos donde dominó Fernando VII apoyado por la Santa Alianza se volvió independentista (y adoptó un republicanismo apresurado y vacilante) para ganar posibilidades de experimentación, de aplicación.

Puede retenerse, no obstante, de esa perspectiva la asociación de móviles y aspiraciones constitucionales o de organización y régimen internos con otros vinculados a soberanía, integración y secesión, relaciones internacionales; con el transcurso de tres lustros de guerra y política convulsivas, la opción de "libertad e independencia", sumadas y complementadas, se impuso a otras que para nada carecían de arraigo.

El triunfante liberalismo americano, con Bolívar como punto más visible, se enfrentó, siempre que lo entiende necesario, al conservadurismo, en especial el colonial-absolutista, pero también a los igualitarismos radicales, firmemente implantados en masas campesinas. Morelos y Artigas, como los caudillos más concientes; y todas las fracciones autonomistas y federalistas menos consecuentes y lúcidas, sobre las que recayó el mismo recelo.

La sociedad oriental guardaba innegablemente vívidas memorias de esa confrontación, que se agregaban en los años de fundación del Estado a las terribles secuelas de una lucha emancipatoria muy dura, con dos o tres períodos en que se practicó la estrategia de la tierra arrasada.

Gravitaban, por añadidura, sobre las conciencias rioplatenses las cavilaciones, resentimientos y también, con signo opuesto, los estímulos y las fidelidades que suscitaban entonces los procedimientos políticos empleados, las modalidades ensayadas en la tramitación de los conflictos y en la ejecución de las políticas capitales; el terror jacobino, los manejos secretos de las logias, la presión militarista o clerical, la apelación a influencias extranjeras cuando no a fuerzas militares foráneas, los arreglos oligárquicos o centralistas se habían entrelazado con los debates en cabildos abiertos, congresos representativos e inexperientes asambleas par-

lamentarias, así como con la prestación de servicios bélicos por parte de ciudadanos cuyas profesiones no correspondían a ellos. En términos generales, y específicamente en la región platense, las luchas independentistas legaron más ejercicios viciosos que constructivos del gobierno propio y de los regímenes imbuidos de las nociones prevalecientes en la Ilustración.

Los alcances de la participación

Pese a que la categoría suene muy tardía en relación a las primeras décadas de nuestra vida independiente, creemos que en torno a la habilitación política, a la personería pública o la ciudadanía se traba el primero de los antagonismos configuradores del sistema político uruguayo.

Sin llegar a la unanimidad, los orientales se acercaron bastante a ella en su oposición a la dominación luso-brasileña. La Cisplatina estuvo cruzada por sordas conspiraciones separatistas, que ganan carácter generalizado con el pasaje a la lucha armada que encabezó Lavalleja.

Apenas logrados los primeros triunfos, abordaron los orientales, como lo habían hecho catorce años antes, los asuntos constitucionales. Las desconfianzas y divisiones que les venían de esos tres luctuosos y removedores lustros pasaron de inmediato al primer plano.

Francisco Bauzá ha expuesto las complejidades del momento y las implicaciones (o algunas de ellas) de las resoluciones fundacionales entonces sancionadas. "Una Constitución, por improvisada que resulte, siempre tendrá filiaciones necesarias en el país que la adopte y en la legislación de los otros países que sus autores tomaron por modelos. La Constitución uruguayo se encuentra en ese caso. Modelada sobre una legislación que en parte tomó del país y en parte del exterior, sus preceptos se resienten de esa influencia múltiple que las circunstancias contribuyeron a darle. Cuando se profundiza imparcialmente el espíritu de sus disposiciones todas, fluye del conjunto una marcada tendencia al establecimiento de la República conservadora; pero a medida que se analizan ciertos detalles, aparece

como en lontananza una tendencia opuesta, que no habiéndose atrevido a tomar formas concretas, proyecta sin embargo una opacidad cuya iniciación fugitiva basta para denunciar su existencia. En esa condición, por decirlo así binaria, de nuestro Código fundamental, está el secreto de nuestras enfermedades políticas, o sea ese desacuerdo persistente entre la opinión pública y los gobiernos, que no es cosa de un día, ni cuestión de tan poca entidad que no pida maduro examen para ser estudiada y extirpada tan radicalmente como nuestras necesidades lo exigen". (3)

El párrafo transcrito es de excepcional densidad y sumamente incisivo, aunque erróneo, a nuestro juicio, en las calificaciones finales ("enfermedades", exigencias de extirpación). En primer término, percibe Bauzá que los primeros constituyentes formales de nuestro país no fueron meros copiones o importadores de textos. Tuvieron modelos, y sobre todo una fracción de la Asamblea redactora de la Carta del 30, sufrieron deslumbramientos y dogmatismo. Pero experimentaron presiones del medio en que actuaban, se hicieron cargo lo mejor que pudieron de las demandas y las capacidades de la sociedad concreta para la que legislaban. Más importante, entonces, que identificar las influencias extranjeras y los dechados a que miraban es balancear en sus fórmulas lo propio y lo ajeno, lo rudo y vital por un lado y lo académico por otro.

De inmediato, se abre la interrogante acerca de los partidos dentro de nuestras asambleas constituyentes (dos, la de la Florida y la que sigue a la Convención Preliminar de Paz). Sus orientaciones respectivas y el saldo de las discusiones que mantuvieron. En ambos puntos nos guiará el propio Bauzá. Luego, tomaremos la esencial observación sobre la estructura binaria, sobre la tensión interna de la Constitución y, más allá, del sistema político oriental, expresado como "desacuerdo persistente entre la opinión pública y los gobiernos".

"Bajo la presión de estas circunstancias, despertando el mes de Agosto", (de 1825) "comenzaron a reunirse los diputados que

debían constituir la primera Asamblea revolucionaria. Componía su personal, un número crecido de propietarios ricos, algunos hombres de buenos alcances intelectuales, y ciertos jóvenes de familias distinguidas". (4) Sin caer en ningún exceso clasista, está claro que la Asamblea, de origen electivo, fue compuesta con los elementos más aptos para alcanzar los objetivos de producción de las normas jurídicas que el movimiento independentista, antiesclavista, republicano requería. Se esperaba, sin duda, de la Asamblea definiciones, esclarecimientos, regulación expresa y más o menos completa de la convivencia; pero no se la veía en el centro del sistema. Junto a ella, y eventualmente contrapesándola, se hallaba el Gobierno Provisorio de Lavalleja, el reducido ejército patriota, las redes de orientación y movilización bélico-políticas de naturaleza caudillista.

"Ahora bien, la Asamblea de la Florida debía remediar males que, como la sumisión injustificable del país al poder del Imperio y la esclavitud de los negros, ofendían el sentido común de la humanidad. Pero junto con estos males, la Asamblea involucraba otros que no lo eran, agrediendo derechos legítimos y yendo contra usos de moral consuetudinaria, que ni caían siquiera bajo su jurisdicción. El designio de hacer tabla rasa con la sociedad a impulsos de un jacobinismo exaltado, sirvió de norte a los diputados revolucionarios en su breve y azaroso período experimental". (5)

Si bien la elogia en lo que dispuso en materia de derechos individuales y de ciudadanía, Bauzá imputa al jacobinismo que entiende prevaleció en la Asamblea de la Florida, haber aniquilado las instituciones de gobierno municipal y haber desconocido a los militares como ciudadanos.

"Los experimentos llevados a cabo por los legisladores de la Florida, al ser aceptados por los Constituyentes, sufrieron ciertas modificaciones, las más de ellas favorables a la libertad. Con todo, se confirmó en la Constitución el menosprecio a las aspiraciones locales y a la fuerza organizada, o sea el municipio y el ejército, cuyos repre-

3. Francisco Bauzá, *Estudios Constitucionales*; 1ª edición, Montevideo, s/f (1887); pp. 5-6.

4. Bauzá, *op. cit.*, pp. 23-24.

5. Bauzá, *op. cit.*, pp. 39-40.

sentantes se excluyeron sistemáticamente de toda función legal deliberativa. Desde entonces reposan las instituciones sobre una trama artificiosa, quedando al arbitrio de los partidos abatirlas o sostenerlas según sea su voluntad. Algunos de los estadistas que componían la Constituyente, previeron los peligros a que nos exponíamos con tan vanidosos intentos, pero su voz fue ahogada por el número. La Constitución, recién nacida, tuvo por adversarios al pueblo campesino y a los representantes de la fuerza que ella desheredaba sin causa". (6)

Ya tenemos mentados todos los actores. El autor describe en otra parte de la obra, con mayor detalle, los alineamientos dentro de la Asamblea Constituyente; (7) nos basta, sin embargo, subrayar que la primera, básica legislación de la República se inclinó con cierto desenfado imprudente hacia un racionalismo voluntarista, que menospreciaba las relaciones sociales ya existentes, que precisamente habían nutrido el alzamiento liberador en cuyo nombre ejercían los asambleístas sus funciones; pero ello no ocurrió sin resistencias de una minoría de miembros de la Asamblea de la Florida primero y de la Constituyente después. Por encima de todo, debemos destacar que las leyes primeras del nuevo Estado no surgieron como lugar de encuentro y pacificación, sino como síntesis bienintencionada pero estrecha de unos cuerpos demasiado homogéneos (y ciertamente muy inquietos por lo precario de la libertad ganada y por la trágica inestabilidad de un pasado reciente). "Una de las causas que demuestra la libertad con que actuaban los Constituyentes, es esta exclusión que sancionaron frente a los ejércitos de la Independencia, victoriosos y armados todavía, y a las barbas del pueblo campesino en cuyos distritos empezaron a tener sus primeras juntas". (8)

Es lícito que nos apartemos de Bauzá y agreguemos al pueblo campesino excluido los pobres e iletrados de Montevideo; también, para asimilar, políticamente, el pueblo y los ejércitos, al menos los agrupamientos orientales de las fuerzas armadas anticolo-

nialistas. Dos circunstancias justifican esa asimilación: la debilidad institucional de los militares y la doble condición de oficiales y caudillos que los jefes castrenses revestían (y que se mantendría durante décadas, determinando la propensión de los comandantes de unidades poderosas a encuadrar masas partidarias).

La estructuración caudillista (o más propiamente caudillesca, término al que renunciamos porque cuesta despojarlo de sus resonancias peyorativas) del pueblo llano está poco ponderada en los "Estudios Constitucionales" y, para peor, prejuiciosamente sindicada de retardataria, bárbara, apenas si positiva como protesta ante exclusiones y simplismos racionalistas. Sin incorporar el actor popular-caudillista al escenario, y sin sustraerlo a ese supuesto de negatividad, no asignaríamos al carácter binario de la Constitución (que hemos extendido, politológicamente, al sistema en su integralidad) la consistencia, la multiplicidad de implicaciones, la carnadura histórica que entraña. Se perdería de tal modo, en gran medida, la genial percepción del autor.

Ese es el segundo sujeto de la primera confrontación instauradora del régimen democrático en nuestro país. El pueblo (predominantemente) campesino, tropa de los ejércitos de la Independencia, cuya conciencia sociopolítica se hallaba en actitud de búsqueda y aprendizaje desde las últimas décadas de la colonia, cruzadas de polémicas a las que se sumaba, no obstante su analfabetismo. De una cultura bastante singular surgía la personalidad política de las masas rioplatenses. (9) El federalismo se apoyaba en ella, con confianza variable y no siempre en conjunción con la teoría democrática, a la que demostró aquélla resultar propicia.

Sabedores de la existencia de esa personalidad, algunos diputados de las dos sucesivas asambleas constituyentes se inclinaron por acoger su igualitarismo, mientras otros prefirieron retacearlo; esos principios,

9. Cf. la refutación de Bernardo Prudencio Berro a la tesis de la pugna de civilización y barbarie como central en la revolución hispanoamericana, en Manuel Herrera y Obes, Bernardo Prudencio Berro, *El Caudillismo y la Independencia Americana*, Montevideo, Ministerio de Instrucción Pública, Biblioteca "Artigas" de Clásicos Uruguayos, 1966; "passim".

6. Bauzá, *op. cit.*, p. 81.

7. Bauzá, *op. cit.*, pp. 274-284.

8. Bauzá, *op. cit.*, p. 81.

que Bauzá denomina, respectivamente, "democracia" y "república", se proyectaban sobre las fórmulas a consagrar en la Carta acerca de derechos fundamentales, derechos cívicos, organización de la representación y las elecciones, relación entre los poderes, participación política de los militares de carrera, gobiernos municipales, etc. Es dudoso que el balance de la labor de ambos congresos constituyentes favorezca a la "democracia", como piensa Bauzá; pero constituye un acierto señalar que los diputados, o una neta mayoría de ellos, miraron pocas veces, mientras deliberaban, más allá de las paredes de los austeros salones en que se reunían. Hubieran visto en sus cercanías a los contingentes armados de la emancipación y a la vida rural, que adhería firmemente a los cabildos.

Quizás más que mirar poco a su alrededor, lo obnubiló "la anarquía" de los tiempos de federalismo radical, con Artigas, y el infeliz pasado de esa Banda fronteriza tan expuesta a invasiones, depredación, emigración. La cierto es que no conciliaron, que optaron por hacer tabla rasa con el espacio y el tiempo inmediatos; quisieron establecer una república censitaria y letrada, propictarista y civil (no militar), unitaria. Los pobres, iletrados, poco enterados de las instituciones de Francia o Estados Unidos tenían por delante la escala de un lento ascenso mediante la educación (que los volvería lo que en absoluto eran, por entonces) y la adquisición de algunos bienes de fortuna y aptitudes de producción.

La personería caudillista negó, rechazó este programa. En términos de moderación. Puesto que acogió la Constitución en tanto ley escrita (en realidad, siempre había demostrado este sujeto una consecuente postura constitucionalista) y en su republicanismo, en su generoso rol de derechos fundamentales, en la brevedad de los mandatos y la frecuencia del sufragio (más aspiración que efectiva decisión, durante muchas décadas aún). Y procuró, con cierta ingenuidad, encajar en la Carta las instituciones que cumplieran sus aspiraciones. Tendiendo, por ejemplo, a poner en la Presidencia tan lejana, en las previsiones constitucionales, por censitaria y oligárquica en el método de su designación, a sus principales caudillos (Rivera, Oribe, Flores).

El intento rayaba en lo imposible, pese a lo cual... el milagro se produjo, forzando un poco la letra y cambiando sin duda el espíritu. La historia, sin embargo, es bastante larga.

El imposible estribaba en que la Constitución y los movimientos caudillistas organizaban la participación política sobre bases incompatibles. La primera, imbuida del individualismo esencial de las revoluciones burguesas, desconfiaba de los grandes colectivos y promovía un compromiso atomístico, de hombres razonables y libres, que debatirían tras silenciosa, recoleta meditación. Los comunes principios de la razón y amor por la libertad y la justicia garantizaban una concordancia relativamente fácil. A condición de que operaran con toda su eficacia, minimizadas las mezquindades de las profesiones, los dogmatismos, las costumbres y, sobre todo, el ánimo de facción, siempre pasional y arbitrario.

Su oponente equiparaba estrictamente menor intervención política a pérdida de derechos de toda naturaleza, y a la inversa, atribuía relevancia a las consultas, la amplitud de las convocatorias, los apoyos y consensos. Como se expresaba, necesariamente, a través de las designaciones de categorías sociales y vastos agregados, su lenguaje político (que nos es familiar a los uruguayos por la empedinada prédica artiguista) alude a "los pueblos" (es decir, los poblados concretos, las villas y ciudades o comarcas); "los orientales" o "los cordobeses" (y los demás gentilicios provinciales o nacionales), "los federales" o "los unitarios" o "los blancos" o "los colorados"; "nuestros representantes en el congreso tal" o "los que usurparon nuestra representación"; "el voto de esta Provincia" (por el deseo, la voluntad); y también, en instancias menos formales, "Fulano es hombre de Mengano" (si ambos son caudillos, lo que especifica el alineamiento de cientos o miles de personas), "la gente de Fulano y Mengano" (caudillos) "prepara la revolución", etc. No faltaba individualismo a esta cabal cultura política, y reconocía muy incondicionalmente una larga serie de derechos de cualquier hombre o mujer, sólo por ser tales. Con excepciones, el federalismo se mostró inclusive propenso a salvaguardar un espacio de libertad individual que podía obstaculizar la

disciplina laboral y las prácticas productivas modernas. Ese individualismo se asociaba, empero, constantemente a visiones de conjunto y especulaciones sobre condiciones generales de la convivencia.

Mientras que la participación que los constituyentes persiguieron debía rechazar a los partidos, a la forma-partido, a otra la requería, salvo que se volcara a un corporativismo que tampoco arraigaba en la cultura caudillista (probablemente sólo en Paraguay, bajo Francia y los López, tuvo principio de ejecución). ¿Fueron las corrientes populares-caudillistas de nuestro país sostenedoras expresas, concientes del partido político?

Quizás no nos encontremos en condiciones de responder categóricamente esa interrogante. Podemos considerar, sin embargo, las siguientes circunstancias.

- a) Nos enfrentamos al análisis de una cultura iletrada, en gran parte, que sólo mediante personeros emanaba documentos o declaraciones sistemáticas. Los letrados que se identificaban con ella sufrían indudablemente la constricción mental, ni siquiera concientizada, que representaba la hostilidad de la doctrina social y de derecho público entonces más prestigiosa en relación a los partidos. De no plantearse como auténticos genios, en polémica con todos los publicistas conspicuos de la época, no podían defender, describir, exaltar al partido político.
- b) La conducta de este sujeto reviste sistemáticamente, empero, el carácter de una afirmación de los alineamientos partidarios; su proceder deriva en la fundación de partidos que hoy perduran. No se trata de partidos parlamentarios, obviamente, pero tampoco estaba ello en el terreno de lo factible. Bandos bélico-políticos, se constituían por encima de las diferenciaciones sociales no políticas y adherían al régimen del sufragio y a la vida parlamentaria, en sus proclamas. Proveían, a menudo, equipos de gobierno, a través de la delicada cooperación de sus mayorías con sus elementos urbanizados y

doctorales.

- c) La mentalidad y las prácticas de este sujeto, en definitiva, asumieron y elaboraron las diferencias de la sociedad si efectivamente ella se iba a configurar libremente como cuerpo político. Si la fe democrática consiste en la recepción complacida de la diversidad y las consiguientes incertidumbres, los propulsores de la participación sin homogeneidad fueron fundadores de nuestra democracia mucho más que sus elitistas adversarios, de convicciones concordistas garantizadas por la previa igualación (fortuna y educación mediante) de los ciudadanos plenamente habilitados para la actividad de gobierno. Y de hecho, mientras los sectores "candorosos" reservaban un lugar, y privilegiado, para los "doctores", éstos relegarían, de privar, a aquéllos, que no alcanzaban cabida en un orden notablemente unitario.

El éxito de los negadores caudillistas del proyecto de nuestros constituyentes acreaba, y en efecto produjo, turbulencia política, como consecuencia de una ciudadanía abierta, incluyente, que prontamente tornaba estatales las contiendas y los reclamos societarios. La Argentina, que de 1862 en adelante ensayó una organización cercana a la que buscaba nuestra Carta de 1830, se estabilizó antes, en una regular y bastante pacífica sucesión de Presidencias elitistas, respaldadas por un estrecho cuerpo electoral. Su Estado, no obstante, se formó a mayor distancia de la sociedad civil, presentó una vocación menos representativa y más configuradora, con frecuencia represiva. Hasta que la inestabilidad le llegó unas décadas después, bajo el modo de disputas por el alcance de la ciudadanía, por dramáticos resultados de inclusión y exclusión.

Entre los orientales este primer antagonismo nos dejó el desenlace, democráticamente fecundo, de la participación masiva a través de la forma-partido, contra el atomismo concordista. La ratificación por el pueblo, rotunda aunque escasamente verbalizada, de las tradiciones bélico-políticas blanca y colorada, definió la pugna; definición corroborada por la reabsorción que

más de una vez esas tradiciones hicieron de sus propias fracciones doctorales, emigradas hacia propuestas de fusión, cuando no hacia la vieja proposición de la ley fundamental jurada el 18 de julio del 30.

Hacia el gran acto constituyente

La larga historia continúa. La ciudadanía igualitarista se realizaba en el partido; es decir, en un sistema, ya que el partido (agrupamiento por opinión política) no puede ser único, pues entonces su fundamento se disuelve: la opinión de la nación se convierte en vínculo cultural, étnico, prepolítico. La opinión que identifica al partido debe ser una entre varias, diferencia política en el seno de la unidad nacional. El partido se constituye, por tanto, como instancia parcial y polémica; y desvuelve las competencias teóricas, lingüísticas, afectivas, organizacionales correspondientes.

Carecían, por supuesto, los nacientes bandos uruguayos de estas capacidades. Apenas sí se definían, como buenos partidos, por referencia controversial a un segundo partido. No supieron plenamente, desde un principio, qué los enfrentaba; con el tiempo, sin embargo, colorados y blancos nutrieron sus conflictos empíricos de dos concepciones inasimilables del liberalismo que les es común. (10) Entretanto, guerrearban en buena medida por el mero acceso a los cargos de gobierno, por vengar o concluir agravios y despojos, por asegurar derechos sobre tierras y rentas, etc. Ni intereses y espíritu faccioso, exclusivamente, ni sólo proyectos de país y pautas de inserción en los flujos internacionales de bienes materiales e inmateriales.

Se desprende de esto que la confrontación por la magnitud y las instituciones de la participación dejó pendientes tantos problemas como los que resolvió (lo que no in-

volucra una estimación negativa de su trámite y de su desemboque).

Las identidades blanca y colorada no se admitían aún recíprocamente, no reconocían en el adversario un complemento imprescindible en la lógica del sistema (si bien, como señalamos antes, se definían ambos por referencia mutua, polémica). Entendían que cada uno de ellos, pero no el oponente, reunía todas las diversas categorías y fuerzas de la nación (acaso de la nación tal como debía llegar a ser), satisfactoriamente equilibradas y articuladas. Se concebían como genuinos partidos únicos y veían al otro como enemigo, radicalmente pernicioso e ilegítimo, al que se esforzaban por aniquilar como entidad social.

Aquí reside el segundo antagonismo instaurador de la serie que venimos indagando. Un bando bélico-político, un partido que no conce aún las condiciones de su propia sobrevivencia contra el otro; colorados contra blancos y blancos contra colorados. Imposible es al analista, creemos, responsabilizar a uno de ellos de su prolongada guerra a muerte, inclusive si el analista abandona la pseudosuficiencia del científico que reparte por igual las culpas. O que condena a todos los actores desde una vacua cátedra sin correlato tangible en las épocas de que se trata.

Fue un formidable conflicto, que derivó en levantamientos, cuartelazos y cabales guerras civiles; en mezquindades y gallardías cotidianas, también. Suscitó crueldad y heroísmo, lucidez y oscurantismo, odio y resentimiento mas también amistades y estímulos capaces de sobrepasar el odio. Dividió las familias, puso a prueba todas las relaciones sociales, templó a la familia y todas las demás instituciones. Aunque las visiones clasistas de la historia han ensayado todos los esquemas para adscribir los blancos a ciertas categorías socioprofesionales y los colorados a otras, el dato sobresaliente de estos agentes y de este su conflicto es, por lo contrario, que cruza y divide la ciudad y el campo, los propietarios de tierra y los trabajadores rurales, los comerciantes y sus dependientes, la cadena de la agroexportación y los sectores que vuelcan su producción al mercado interno. Pugna política, choque de particularismos integra-

10. Carlos Pareja ha profundizado, en textos aún inéditos, en los pensamientos divergentes de nuestros partidos tradicionales; en sus respectivos supuestos, convocatorias, dinámicas deseadas, ejes de acumulación y aprendizaje, matrices de elaboración de políticas concretas.

dos a nociones abstractas y a modelos de ordenamiento de la sociedad oriental.

A menudo la lucha entre los dos rudimentarios partidos se extendió a las dimensiones masivas. Cuando sus élites no actuaban de por sí, sino en consonancia, a veces trabajosa, con sus respectivas pirámides de caudillos, estos partidos demostraban un enorme poder de convocatoria y de movilización; llenaban el espacio de la ciudadanía universal que habían ganado contra el proyecto unitario y aun pocos de los extranjeros afincados en el país quedaban fuera de las crisis, imparciales. No hay que olvidar episodios como la Guerra Grande (que ofrece las últimas intenciones radicalmente anti-caudillistas y representa el primer enfrentamiento a muerte de los partidos uruguayos), la "Cruzada" que encabezó Venancio Flores, la Revolución de las Lanzas y las dos guerras saravistas (últimos, decisivos combates inscritos en el segundo antagonismo y puntos culminantes del tercero).

Se empleaban, en las etapas más violentas de este largo conflicto, todos los medios, algunos por cierto repudiables, éticamente y desde el punto de vista de la construcción de un Estado nacional. Las armas, el terror, la diplomacia, las alianzas con fuerzas o gobiernos del exterior, las policías, la administración, la educación, la historia oficial, las confiscaciones, la prensa, el folleto y el libro, etc. El edificio social entero se tambaleaba cuando los bandos, en sus máximas expresiones de poderío, chocaban. Las gremiales de productores e industriales, la banca ponían el grito en el cielo y emprendían gestiones pacificadoras... con aquellos de sus directivos y abogados que no se habían embanderado, a un lado u otro.

Y no obstante tanta pasión y violencia, nunca se cortó del todo una comunicación fecunda entre los partidos enemigos. Nunca dejaron de reflexionar, cada uno por su lado; y lentamente, fueron asimilando y desentrañando las implicaciones del régimen de partidos; tácitamente surgió, a una y otra parte de la tremenda divisoria interna, la admisión recíproca de la positividad del otro, que de enemigo se convirtió gradualmente en adversario. Blancos y colorados pusieron en duda que llevaran en sí, por separado, una totalidad nacional. No nos referimos aquí a las políticas de fusión, que nunca encontra-

ron ecos masivos, sino a la evolución de las conductas de las mayorías caudillistas. A diferencia de los fusionistas, los "candombros" no negaron jamás la validez de la división en partidos, ni la definición del propio por remisión polémica a la significación del opuesto. Lo que aparece más bien es un lenguaje y una mentalidad de negociación y de pactos. Por aquí asoma el milagro y el remate feliz de la larga historia. La estructuración caudillista del pueblo, dual y generadora de conflicto, se fue ejercitando en la búsqueda de acuerdos entre opuestos. En nuestra vida como estado independiente, los pactistas son, por regla, los caudillos; los doctores se inspiran en una filosofía concordista y persiguen la consonancia de los homogéneos, las resoluciones parlamentarias tras divergencias sobre modalidades o resonancias menores. Oribe, Rivera y Flores concluyen el Pacto de la Unión. Nos aproximamos, así, a la Paz de Abril de 1872, que pone fin a la Revolución llamada de las Lanzas. En una cláusula no escrita, introduce la distribución partidaria de las Jefaturas Políticas y con ella la Coparticipación, probablemente el instituto más trascendente de nuestro ordenamiento político.

¿Qué implicaba convenir que cuatro departamentos tendrían desde entonces como máxima autoridad administrativa, delegada del Poder Ejecutivo nacional a hombres del Partido Blanco? Lo siguiente, al menos:

- a) Que los bandos se admitían recíprocamente como sujetos hábiles y legítimos de gobierno, administración, defensa y aplicación de las normas jurídicas.
- b) Que no intentarían en el futuro destruirse, de lo que constituía prenda (que luego se incrementaría) el contar unos con el gobierno central y otros con cargos departamentales que proporcionaban facilidades para levantar y sostener ejércitos partidarios en caso de necesidad.
- c) Que al reconocerse así, sin fusión, pasaban a compartir funciones en subsistemas que requerían en grados notables cooperación, armonización de criterios. La coexistencia de grupos diferentes y competitivos en el Parlamento no debe equipararse a la

coexistencia en el Ejecutivo. La disidencia entre bancadas puede prolongarse indefinidamente y comprender cualquier número de asuntos a consideración; la regla de las mayorías, por otra parte, asegura que el subsistema parlamentario no se paraliza por eso. El gobierno y la administración, en cambio, toleran menores divergencias (pese a que no cabe absolutizar esta aseveración) y en todo caso exigen, a cierta altura, unidad de acción, que inducen con el principio jerárquico. En este subsistema se configura, propiamente, la coparticipación, la colaboración ejecutiva de elementos de diversos partidos.

- d) Que, complementariamente, en ausencia de elecciones libres, el reparto de Jefaturas Políticas pluralizaba el Parlamento, a donde irían representantes del partido al que el Jefe Político del departamento pertenecía. Por medio de esta proyección, bien conciente desde luego para los elaboradores del acuerdo, se contribuyó a la pacificación de la política oriental y se echaron en parte los cimientos de la formación de un sistema electoral-parlamentario, efectos de la Paz de Abril que retomaremos al considerar el tercer antagonismo.

El instituto que los caudillos pactan en 1872 no es el reparto de Jefaturas Políticas sino la coparticipación, como la acabamos de definir. Las Jefaturas constituyen la modalidad ocasionalmente escogida y serán desde la Carta de 1917 sustituidas como asiento de la coparticipación por las empresas públicas y, en general, las administraciones autónomas. El gabinete ministerial se agrega en esa calidad, en la Constitución de 1934 y, extinguida la vigencia de ésta, se mantiene informalmente, con mayor flexibilidad, como asiento de la colaboración interpartidaria. Al inaugurarse el instituto, se acude a las mencionadas Jefaturas, seguramente, por diversas razones concurrentes:

- a) En un régimen presidencialista, como el de la Carta del 30, los ministros eran débiles y, principalmente,

inestables; se los veía como estrechos colaboradores del Presidente, más que como centros discernibles de autoridad e iniciativa (en ese sentido, pensamos que los gabinetes de Tajés, que contrabalancean al Presidente y negocian con él abren una etapa, que infortunadamente parece haber terminado hace poco, quizás con el giro presidencialista de la Constitución de 1967).

- b) Al compartir las Jefaturas Políticas, se economizaba innovaciones, ya que esos cargos a la vez que imponían la coparticipación garantizaban que los dos partidos tradicionales no tratarían ya de aniquilarse.
- c) La autoridad del Estado oriental no estaba aún unificada, pese a los designios centralistas de los diputados de la Florida y de la primera Constituyente. El sistema político descansaba en la interacción de los partidos (a su vez, conjunción de doctores con redes de vínculos caudillistas) y el rudimentario aparato de coacción y mantenimiento de algún orden. Este aparato se subdividía en el Ejército, que se iba creando paulatinamente, y las policías. Probablemente no haya demasiada exageración en la calificación del Poder Ejecutivo central como un "primus inter pares" de Jefes Políticos. Se coparticipaba, pues, en la estructura de poder público más efectiva.
- d) El rechazo caudillista a la ciudadanía censitaria del 30, lleno de moderación logra, agregando meramente la cláusula no escrita de la distribución interpartidaria de las Jefaturas Políticas, introducir a las masas encuadradas en los bandos en la Constitución que regía, en teoría, al país. Los pactistas del 72 la corrigen y la empujan en el camino de su efectividad. Los caudillos ya no establecen triunviratos ni Comandancias Generales de Campaña que coliden con el Presidente que la Carta quería. Sólo que lo ponen en la cúspide de una línea jerárquica que debe sintetizar aspiraciones de blancos y colorados. Un poco menos discrecional que el

Presidente de la Constitución excluyente, el Presidente del ordenamiento reformado encuentra más acatamiento, más respuestas a sus iniciativas, nuevas palancas para poner en marcha y dirigir al Estado.

No existe, a nuestro juicio, acto constituyente más simple, sagaz y productivo que la mencionada disposición no escrita del acuerdo de abril de 1872, en todo el ámbito de la historia uruguaya. Afianza el pluripartidismo, cuando la carencia de un régimen que garantizara el sufragio libre, impedía optar por la rotación de los partidos en el gobierno. Y superando el cambio de todas las condiciones, transferirá su esencia al Estado Benefactor y empresario, así como al Estado que arbitra los conflictos sociales. No permaneció, por otra parte, limitada a los partidos que la convinieron y ejercieron en primer lugar, sino que se extendió al Partido Constitucionalista, después a los denominados partidos de idea (que, por ejemplo, administraron la Universidad desde fines de la década de los años cincuenta) y, principalmente, al Frente Amplio, cuando el surgimiento de esta coalición alteró el virtual bipartidismo para esbozar un escenario de "dos partidos y medio".

No hemos de internarnos aquí en las sutilezas de la coparticipación ni en su historia, por más que ambos estudios se hallen pendientes y resulten indispensables para la comprensión del sistema político de la República. Sólo necesitamos, a efectos de ensayar la reconstrucción del itinerario de implantación de procederes democráticos, asumir sus lineamientos mayores, escudriñar el momento de su fundación y la orientación de su desarrollo, deslindar su autoría y encomiar sus repercusiones.

La coparticipación se basa en una intensa adhesión de los partidos a las bases del régimen democrático y, en cuanto exige una negociación sobre todas las grandes decisiones, se adecua mejor a las gestiones administradoras que a las gestiones configuradoras, de reforma enérgica. Ello no obstante, tampoco parece favorecer un conservadorismo neto; el Uruguay, de hecho, ha cumplido más de una vez, coparticipativamente, transformaciones de apreciable envergadura, que si advinieron lenta-

mente exhibieron una irrevocabilidad de la que suelen carecer los reformismos que no negocian.

La pacificación mediante el sufragio

Negociación y síntesis: del 72 en adelante marcan la acción, el juego político de los uruguayos. Los bandos prácticamente universalizaban el ejercicio de la ciudadanía y se reconocían (y propendían a reconocer a terceros, en la desenvolvura ya del pluralismo y si no crecía excesivamente el número de actores). Barruntaban que del debate y del control recíproco, y sólo de ellos, se desprendían buenos actos legislativo-gubernamentales y una saludable modificación de los métodos de lucha.

La coparticipación requiere la pacificación de la política, puesto que existe una desproporción entre la guerra y sus riesgos y el desenlace intermedio, por transacción y síntesis. Inclusive la negociación y la coacción individualista, cotidiana, en las relaciones vecinales o productivas se repelen y, a la larga, no pueden insertarse en un único sistema, en un solo Estado. Los copartícipes se volcaron, necesariamente, hacia una actividad menos dramática, electoral y parlamentaria.

El objeto de la disputa partidaria, complementariamente, había cambiado y ya no correspondía al "todo o nada" que inspira el comienzo de las guerras (y casi nunca su finalización). Con la coparticipación el gobierno se torna cogobierno. Lo que se procura, en consecuencia, es alcanzar en perjuicio de los adversarios una ventaja en el poder, un diferencial a favor de la asignación de los cargos, una mejor posición para las negociaciones que dinamizarán la gestión. Perder no significa quedar excluido.

Las elecciones aportaban, por otra parte, a la estructuración de la democracia de amplia participación una instancia arbitral que evitaba que, a través de la negociación al borde de la violencia, hubiera que pergeñar y sancionar todas las resoluciones importantes; o sea, que aliviaban a la coparticipación de responsabilidades funcionales difíciles de satisfacer. El cuerpo electoral, después de todo, si bien encuadrado casi ín-

tegramente por los partidos, no llevaba por sí la penosa tarea de buscar acuerdos, de exigir para luego transigir. Un pronunciamiento no manipulado de la colectividad de los ciudadanos revestía suficiente prestigio para desatar nudos reacios y distribuir entre las élites (inclusive los caudillos) los valores del juego, el "capital" que los habilitaba a cogobernar.

Esa transformación implicaba, sin embargo, una extensión de la ciudadanía jurídica formal, a fin de que coincidiera con la ciudadanía de la Constitución efectiva. Los soldados de los contingentes partidarios debían pasar a ser electores plenos y decisores llamados indudablemente a las instancias de mayor trascendencia. Eso ya suponía la reforma de la Carta, porque no cabía interpretar en tal sentido o forzar un tanto en tal dirección las cláusulas que los redactores de la ley fundamental habían encaminado precisamente hacia propósitos opuestos. Sin duda esa infausta circunstancia normativa retardó sensiblemente la obtención de esta primera condición de los arbitrajes comiciales. La reforma constitucional de 1917 invirtió, por fin, los criterios excluyentes de 1830.

Una segunda condición consistía en la propia conversión de los agentes en modernos partidos parlamentarios y votadores. Sus convocatorias, sus lenguajes debían adaptarse. Lo hicieron en poco tiempo, lo que ratifica que esa era su vocación, que se trataba de auténticos partidos nutridos de ideales políticos (combinados con particularismos y ciertos arrastres del pasado, mas insoslayables y primordiales); que internalizaban rápidamente su propia obra de institucionalización de la aceptación mutua, la negociación y la elaboración de medidas de gobierno por integración en sus disímiles perspectivas. Estaban asimismo obligados a alterar el encuadramiento bélico por otro ajustado a las movilizaciones pacíficas. La aparición de caudillos urbanos, el mismo encontronazo de cuchilleros en lugar de la batalla de divisiones, el surgimiento de prensa partidaria popular, la mayor divulgación de la vida parlamentarias prepararon eficazmente, en las décadas de 1880 y 1890, la pacificación de la política uruguaya. Nombres como los de Julio Herrera y Obes, Eduardo Acevedo Díaz y José Batlle y Or-

dóñez señalan el vigor de un nuevo liderazgo, que los nombrados experimentaban junto con otros. Esos nombres resultan, también, expresivos de los azares de la pacificación electoral; los tres la preparan y sin embargo ninguno la protagoniza, en las instancias que han de culminarla. La exploración de dichos azares nos llevará a la aprehensión del tercer antagonismo.

¿Por qué fue controversial el trámite de la instauración del electoralismo parlamentario, cuando todos los agrupamientos y corrientes que sostenían la coparticipación se encontraban interesados en abandonar la violencia política, apta para los empeños de borrar a los adversarios del mapa pero desproporcionada para dirimir diferenciales de acceso al cogobierno? La contestación a esta pregunta estriba en situar dentro del Partido Colorado la resistencia a consagrar los requisitos de genuinos pronunciamientos comiciales, libres en su realización y verdaderamente inciertos, no controlables en sus resultados: la independencia de las autoridades electorales, su composición pluripartidista, el secreto del voto. La representación proporcional, que se asociaba en la época a tales demandas, las complementaba decisivamente, en cuanto posibilitaba el crecimiento pacífico de las oposiciones, en virtud de las bancas que iba consiguiendo; preparaba asimismo la sustitución de las Jefaturas Políticas (electoras fraudulentas) como asiento de la coparticipación, ya que pluripartidizaba el Parlamento como consecuencia del funcionamiento legítimo de los dispositivos comiciales. Los terceros partidos (el Constitucionista y después el Socialista y la Unión Cívica, hasta que el proceso remata exitosamente en la Carta de 1918) apoyaron el establecimiento de un régimen electoral moderno y garantizado, mientras el Partido Nacional se erigió, durante décadas, en el principal impulsor de esos institutos.

La reluctancia colorada tiene dos explicaciones, acumulables. Una trivial y un poco cínica, pero no deseable. El Partido Colorado no respaldaba la depuración de las prácticas electorales porque era quien con ello arriesgaba posiciones; sus adversarios la respaldaban por razones inversas, porque podían solamente ganar con la reforma. Desde 1865 el coloradismo se veía en el po-

der, y en efecto allí se hallaba, con la precisión de que, de 1872 en adelante, ejercía una ventajosa participación en el cogobierno. Había sustituido, por lo demás, su pirámide de caudillos por una capa de coroneles y generales que cumplían, con mayor margen de coacción, las funciones de aquella pirámide, lo que le confería más beneficios en el terreno de la política bélica que en el de la política del voto, la discusión en las Cámaras, la prensa popular.

La segunda explicación tiene que ver con la fracción colorada que formó, para una actuación extremista que resultó necesariamente breve, el Partido Conservador. Salido de la tradición colorada, con ánimo quizás de poder así ser "puros y duros", volvieron a ella y se adaptaron difícilmente a la heterogeneidad sociopolítica, a la complejidad cultural, a la consiguiente moderación de nuestros dos bandos tradicionalistas. Conocida es la severa opinión de Carlos Real de Azúa sobre el reaccionarismo de esta fracción. Buscaron siempre el "gobierno de partido" y representaban mejor que ningún otro grupo el designio excluyente de la Constitución del 30. Venancio Flores les cerró el paso, mientras vivió, como heredero político de aquel Fructuoso Rivera del que habían sido enemigos los generales Lorenzo Batlle y César Díaz, que encabezaban años después a los Conservadores. Flores concluyó con Oribe el Pacto de la Unión precisamente para impedir que César Díaz llegara a la presidencia. Muerto Flores y anarquizado el florismo, Lorenzo Batlle recibe la designación presidencial y proclama querer gobernar "con su partido" (como no lo había querido Flores, en los años inmediatamente anteriores, agregaban todos sus contemporáneos). En colisión con el contexto, esa política redundaría, paradójicamente, en su opuesto, la ya comentada Paz de Abril del 72 y el definitivo acercamiento de las dos tradiciones masivas. Una guerra civil de dos años resuelve la paradoja.

Con la sangre en el ojo, por decirlo burdamente, los Conservadores permanecieron activos en el Partido Colorado, cultivando, con César Díaz y los mártires de Quinteros como símbolos, el espíritu de secta, un partidismo intransigente. Lo transmitieron al Colectivismo de Herrera y Obes e Idiarte Borda y el Batllismo, sobre todo en los tiem-

pos de la primera Presidencia de don Pepe, estuvo más imbuido de él de lo que hubieran insinuado los componentes rivero-floristas que también incluía. La representación proporcional y el sufragio secreto y rodeado de las demás garantías configuraban la negación rotunda del programa homogeneizante de 1830 y obstaban claramente a las políticas de partido. Creemos que los remanentes de Conservadurismo prolongaron algunos lustros la electoralización pacificadora de nuestra política.

Las estructuras desenvueltas a partir de la mediación más urbana y comicial aproximaron el sistema a dicha electoralización, pero no lograron llevar a cabo la transformación. Debieron reaparecer los caudillos campesinos y las divisiones montadas, para reafirmar la coparticipación y vencer la resistencia alojada en la tradición del coloradismo. Los levantamientos saravistas de 1897 y 1904 trascendieron, por esa vía, pese al fracaso militar, particularmente del segundo. La distribución de Jefaturas desapareció, mas la coparticipación retornó, tras un corto eclipse, asentada en las administraciones (central y autónomas) del estado interventor y benefactor, constitucionalizada, mutuamente apuntalada con una ciudadanía amplia y los arbitrajes electorales que pasaron a constituir el motor de todo el dispositivo. Estas consecuencias de las insurrecciones que dirigió Aparicio Saravia revelan que el país vivía ya la fase de la opinión y del debate; que en la composición del poder estatal la legitimidad había crecido en desmedro de la coacción, sin anularla. Al menos en el escenario de los partidos; los gremios de los trabajadores, entretanto, abrigaban una conciencia de marginalidad pese a que se incrementaban firmemente.

El pronunciamiento del 30 de julio de 1916 inaugura el nuevo sistema (puesto que es pacífico, comicial, garantizado, de vastísimas repercusiones) y, al mismo tiempo, liquida las últimas oposiciones a la electoralización. Si puedo significar un freno al reformismo batllista, en lo institucional completó un largo empeño democratizador. Y muy probablemente haya beneficiado al propio batllismo derrotado, al crear condiciones en que sólo sus componentes rivero-floristas podían moverse con soltura. Acaso el vierismo cargó con los últimos Conserva-

dores. Ni don Pepe ni su movimiento sucumbieron a la política que enmarcó la Carta sancionada inmediatamente después; eran sin duda menos elitistas, más populistas de lo que ellos mismos suponían hasta ese momento.

La complejización del consenso

De 1918 en más, nuestro país merece inegablemente la caracterización de Estado de consenso, con la relatividad de la expresión, si se quiere, y con la contradictoriedad de los dos términos que la componen. Ciudadanía universalizada (en 1938 se suprime la seria restricción que entrañaba la negación del sufragio a las mujeres), negociación y síntesis de las posturas partidarias, pronunciamientos comiciales relevantes, políticas públicas bastante ambiciosas (aunque se la ha alabado abusivamente) en los campos del fomento económico y del progreso educativo, laboral y previsional.

No extraña que algunos uruguayos hayan considerado, a esa altura, que el círculo se había cerrado, que el sistema estaba completo. Precisamente por esos mismos años la Argentina que los orientales envidiaran durante décadas por su estabilidad política ingresaba a un largo período, acaso no terminado todavía hoy, de ampliación conflictiva de la participación y de consiguiente pluripartidización. Tras una luctuosa, ímproba construcción institucional de cien años cabales, los nuestros exhibían una democracia peculiar en sus fórmulas, tangible y respirable, tan internalizada que se hallaba en el núcleo de la identidad del Estado-nación.

Sabemos actualmente, empero, que el sistema experimentaría aún una última transformación, como desenlace de un cuarto antagonismo de virtualidad democratizadora. Los partidos, un ya refinado sistema de partidos, protagonizaban la política nacional. Eran sin disputa representativos y todos intervenían, bien que diferencialmente, en el juego de la toma de las resoluciones. No costaba introducir demandas o protestas en ese ámbito electoral-parlamentario, disuasor, comunicado mediante la prensa y ahora la radio hasta en sus pormenores. El

gran desarrollo de los partidos ocasionaba, sin embargo, riesgos de autosuficiencia, que pudiera derivar en decisiones demasiado sesgadas, en políticas estrechas legitimadas por la participación universalizada. Los partidos, sobre todo los mayores, contaban siempre con la posibilidad de movilizar en apoyo y a título de justificación de ciertas medidas o de cursos de acción gubernamental cabales: sus convocatorias no fallarían en suscitar respuestas multitudinarias, aun si esas multitudes, o buena parte de ellas, abrigaran reservas u hostilidad a aquellas medidas u orientaciones. Mucho de bueno, de sentido como fecundo y beneficioso para cada ciudadano descansaba en los partidos.

Era preciso, pues, añadir agentes a los procesos de decisión, quitarles exclusividad a los partidos, principalmente a los más prestigiosos. Las presiones en ese sentido no arrancan con el siglo veinte; y desde luego las políticas sociales anticipatorias no se salvan de la primera crítica; unas cuantas décadas de luchas sindicales, una organización sindical bastante extendida preceden a las primeras leyes sociales del país, que se sancionan en un ambiente cargado de tensión social, a principios del siglo que corre. (11)

Ese requerimiento impersonal del recién consolidado sistema político de 1917, cuyas percepciones había que buscar sistemáticamente en los testimonios de entonces, enlazaba con la mencionada tensión ambiental. Y en razón de ello los partidos se abren a los serios problemas de jornada y condiciones de trabajo, de salarios y jubilaciones, de mutualismo y asistencia de la salud, de accidentes laborales, de despidos, de derecho de huelga. ¿Cómo se cumple la apertura, vista en la perspectiva de configuración de una convivencia democrática? Como un cambio en el trazado institucional (y de las prácticas y los estilos informales) de los itinerarios de formación de las medidas de carácter social. Se multiplican las consultas, las

11. Recientes investigaciones sobre orígenes y primeras etapas del movimiento obrero en Uruguay lo confirman; en particular, la *Historia del Movimiento Sindical Uruguayo*, de Carlos Zubillaga y Jorge Balbis, en curso de publicación.

oportunidades de negociación, las facultades de veto. Se descentralizan las competencias de generación de políticas públicas o de administración de ellas (los institutos jubilatorios, las asignaciones familiares y la asistencia a la maternidad, los seguros de accidentes de trabajo y la asistencia a los siniestrados). La huelga pasa al campo de la autorregulación social extraestatal, salvo proyecciones críticas. La medicina colectivizada es en alto grado autogestionaria. El Ejecutivo y también el Legislativo acrecientan una sabiduría de mediación en los conflictos laborales y el talante moderado y paciente que la función reclama. Como culminación de esta apertura descentralizadora se establecen los Consejos de Salarios (que regulan también condiciones de labor), tripartitos, sectoriales, eminentemente negociadores. El fruto del funcionamiento de estos Consejos, conocido en conjunto y corrientemente como "los laudos", representa probablemente el mayor avance de nuestras normas sociales, sólo equiparable a la legislación jubilatoria que los antecede un poco.

Hemos designado el fenómeno como *complejización del consenso*. Podríamos, con el significado que aclararemos, haberlo llamado *adelanto del consenso*.

Si cualquier acto jurídico prevé que su aplicación o puesta en práctica sobrevendrá como una consecuencia de la combinación de su mérito intrínseco como pauta u criterio, de la aceptación o conformidad que la sociedad prestará a su contenido y de la coercitividad que le ofrece siempre la alternativa de su realización forzada, el segundo elemento (la aceptación o consenso) puede sondearse antes de la aprobación de la norma. Si ésta recoge demandas muy difundidas o si durante su trámite son consultados o llamados a deliberar numerosos actores sociales, antes de sancionada ha revelado ya, con estimable certidumbre, el alcance e intensidad del sentimiento que ha de provocar. Con igual anticipación se podrá, de tal manera, conocer si la conformidad está sujeta a reservas o condicionamientos y si existen o no, en los diversos ámbitos sondeados, reglas de diferente contenido que impidan o relativicen el mínimo de concordancia necesario o deseable.

Salta a la vista la importancia de tan rica información, recogida con la antelación

que maximiza las posibilidades de ajustar las disposiciones o, sencillamente, de abstenerse de su adopción. Los dirigentes partidarios, los legisladores y gobernantes aprovecharon esas ventajas. Si bien se acentuó la lentitud de las reacciones, y se estrechó el margen de actuar por iniciativa, esta negociación con actores sociales, que se agregaba a la inherente a la coparticipación, estabilizó aún más el sistema político uruguayo. Más administrador que innovador, más representativo que cooptativo/configurador, más reactivo que creativo, alcanzó una excepcional penetración con la sociedad civil, con lo extraestatal en cualquier acepción del término. Todo lo mediaba la política (principalmente, los partidos) pero sin espacios interiores de lo político, sin ajenidades. Esta topología y esta dinámica nos son aún en muchos aspectos desconocidas.

Muchas veces se ha presentado esta cuarta reforma de la democracia oriental como producto exclusivo de los logros previos, que hemos procurado identificar, de las aspiraciones democráticas de nuestro pueblo. La participación a través de los partidos habría engendrado naturalmente la apertura del Estado y la sensibilidad social de su actividad. La exasperación de esta tesitura consiste en sostener que las políticas laborales y previsionales se anticiparon a las demandas, cuando no a los problemas; en Uruguay, ciertas necesidades o carencias emergerían cuando ya estaban rigiendo las leyes que las resolverían.

Hemos caracterizado, en cambio, la complejización de los itinerarios de las decisiones como el modo de superar un cuarto antagonismo de virtualidad democratizante. Este antagonismo se plantea entre todas las fuerzas que quieren la preservación del sistema político, por un lado, y quienes se sustraen a él, y a veces proclaman su destrucción, a raíz de la ineficacia del poder público para mejorar la vida cotidiana de vastos sectores de la población, por otro.

Los sindicatos anarquistas y el Partido Comunista en sus primeros años, en virtud de su extremo internacionalismo en lo que al segundo refiere, personificaban el desafío. Que, observado tras algunas décadas, no fue nunca grave, crítico.

Cabe pensar que aquella armazón coparticipativo-electoral, recién finalizada, mos-

tró desde sus comienzos accesibilidad y, si no anticipatoria, resultó sensible a una protesta que, por otra parte, no se hubiera sostenida fácilmente. Cabe pensar también que los partidos tradicionales ponderaron el desafío como más serio de lo que en rigor era; quizás supusieron que la potestad de convocatoria a mitines y huelgas que los sindicatos indudablemente adquirirían de forma progresiva disminuía la adhesión a los partidos, la capacidad de movilización que ellos, y en primer término los tradicionales, tenían. El mismo supuesto acogían los sindicatos y pasaron unos lustros antes de que se sospechara que probablemente no se trataba de un juego de suma cero, que las lealtades partidarias y sindicales estaban llamadas a coexistir porque así las nutría la conciencia popular, sobre todo de los trabajadores.

Los partidos contestaron el reto con su inveterada prudencia y parsimonia. Ampliaron constantemente los derechos sindicales y abrieron las estructuras de poder, garantizando de antemano el consenso para las medidas de trascendencia social mediante la introducción en el trámite de ellas de reiteradas instancias de negociación. Si se vacilara en aceptar que esta complejización de los itinerarios de las decisiones en materia socio-laboral constituyó la respuesta a un desafío, debe pensarse que ese refinamiento no se operó respecto de las políticas que no tocan materias sometidas a presiones análogas. Por ejemplo, en el terreno de las relaciones exteriores y aún el de la dirección de la economía. Compárese lo que significaba el trámite de las resoluciones económicas capitales en el siglo pasado (la adopción del curso forzoso o la fundación del Banco de la República, por señalar dos) con lo que significaron los trámites de la creación de ANCAP, o de la CONAPROLE o del Contralor de Exportaciones e Importaciones, en el siglo veinte. Compárese, a la inversa, la versatilidad de la legislación jubilatoria durante el pasado siglo con la estabilidad cercana a la intangibilidad que las disposiciones en tal materia manifiestan en los últimos cincuenta años.

Parecería que la parsimonia mencionada aconsejó a los partidos tradicionales no esforzarse por contrarrestar los sindicatos antisistema con la formación de sindicatos

propios ni con el intento de encuadrar con militantes colorados o blancos el movimiento obrero. ¿Renuncia a emprender una tarea que se juzgaba sumamente ardua? Quizás, pero se nos ha expresado por parte de un sociólogo que participa asimismo de la actividad política que, al menos en el Partido Colorado, hay una directiva neta en el sentido de no desarrollar un dispositivo propio de dirigentes sindicales, porque eso afectaría el policlasismo que se procura mantener. Se prefiere, entonces, tratar con sindicatos independientes del Partido que incorporarlos a través de vínculos de fidelidad o de cooperación orgánica.

Conclusión

Si el estudio que finaliza contribuyera en algo a la inteligibilidad de la historia política del Uruguay, en lo que tiene que ver con la progresiva consecución de una cultura democrática, la densidad de nuestra estructura política, la no gratuita hondura del empeño republicano y la magnitud de la interacción Estado-sociedad civil, de donde arrancábamos la reflexión, se habrían contextualizado. De datos que la mirada descriptora recoge habrían pasado a la condición de elementos de un proyecto secular, que sobrepujó formidables contrariedades.

Se entendería mejor también por qué, en los últimos treinta años, los procesos o fenómenos que mencionaremos, que insinuaron cancelar el sistema en su configuración conocida (lo quisieran o no, se movieron o no por inspiraciones democráticas), se esfumaron sin consecuencias perceptibles.

- a) El Ruralismo, encabezado por Benito Nardone, que de algún modo amenazó las convocatorias partidarias y que algunos pocos años actuó fuera de las reglas que los partidos observan en sus relaciones.
- b) La rotación de los partidos tradicionales en el diferencial del cogobierno (1958-1966), que pudo sugerir que un bipartidismo rotatorio más que coparticipativo empezaba a establecerse.
- c) La guerrilla, en especial el Movimiento de Liberación Nacional "Tu-

pameros", que embistió contra la pacificación de nuestra política y contra las instituciones derivadas de la complejización del consenso, con el afán de expresar a sectores que se suponía marginalizados por la insensibilidad social del poder político.

- d) La aparición de las Fuerzas Armadas como actor en el escenario político-gubernamental y su conducta, que derivó en un intento prolongado y drástico de poner fin a la centralidad de los partidos, a su pauta de negociación y síntesis, a la apertura y representatividad del Estado, etc.
- e) La inusitada mediación sociopolítica que manifestó vigor en los últimos meses de la dictadura y durante 1985, conocida como los *nuevos movimientos sociales*, que insinuaron un incremento de la descentralización de las políticas sociales, con ribetes de autogestión y con propensión a sustraerlas del Estado, hacia espacios de relaciones no políticas.
- f) La Concertación Nacional Programática, que implicaba diluir el arbitraje comicial (ya que tendía a unificar las plataformas de soluciones que los diversos actores asumían) y ensanchar la coparticipación para comprender muchos de los nuevos y viejos movimientos sociales.

La reconstitución de la democracia dentro de los patrones que estaban fijados antes de todos estos desafíos no significa que la sólida construcción satisfaga las aspiraciones hoy en día generalizadas. Por lo contrario, la sensación de que necesita una pronta modificación parece predominar, actualmente. Si posee alguna validez, el resumen de la instauración de nuestra concreta convivencia democrática sugiere mucho acerca de la posibilidad de un cambio que continúe la acumulación secular en sus mejores aspectos; después de todo, esa acumulación cultural ofrece en su núcleo una tradición de experimentación y reformismo. Con una mezcla de moderación y radicalismo, los uruguayos logramos en el pasado grandes transformaciones con gradualidad y con talento para aprovechar coyunturas propicias, en algunos casos aguardadas por décadas. La Paz de Abril o la complejización del consenso lo acreditan.

Respetar los antecedentes, inclusive la vocación por lo nuevo, implica, a nuestro juicio, inclinarse por la aptitud de participación, negociación, arbitraje inteligente de las mayorías populares. Contra la tecnocracia y contra los gobiernos exclusivistas, en términos de categoría gobernante o de partido ganador que debe poder gobernar solo. La cuestión del presidencialismo y el parlamentarismo se convierte, en esta perspectiva, en principal.