
LAS INSTITUCIONES POLITICAS URUGUAYAS AL FINAL DEL SIGLO XX

Un balance orientado hacia los largos plazos y
las referencias comparativas con itinerarios parangonables

CARLOS PAREJA

INTRODUCCION: AL REENCUENTRO CON UNA GESTA MEMORABLE

0.1. Los experimentos institucionales de autogobierno y sus senderos de autoconsolidación

0.1.1. En los sucesivos escritos que irán complementando la presente incursión introductoria¹, se procura echar a una mirada abarcadora sobre el itinerario autoconfigurativo de las instituciones políticas uruguayas. Si bien se prestará atención especial al tramo recorrido a partir de marzo de 1985 hasta el presente — es decir, durante el período posterior a la restauración de la legitimidad democrática—, y aunque se utiliza a las ocurrencias relevantes de dicho tramo a modo de una plataforma privilegiada para rastrear antecedentes y plantear interrogantes, lo cierto es que este emprendimiento indagatorio rebasa ampliamente los términos de cualquier balance o diagnóstico que se atuviera meramente a auscultar «el estado de cosas», la situación por la que estarían atravesando actualmente dichas instituciones.

Se propone, pues, ir más allá de un inventario de los recursos de autoridad y de legitimación actualmente disponibles, de un mapa-diagnóstico de vigores y debilidades, orfandades y reservas inmunizatorias contra fisuras y desgastes ocasionales; de una caracterización comparativa de ciertas modalidades peculiares —retenidas como acumulaciones propias del experimento uruguayo— de conjugación de dichos recursos de autoridad, de reclutamiento y canalización ordenada de los aportes de los ciudadanos, de los nucleamientos cívicos y partidarios, de las distintas agencias de gobierno. Y es que sin descuidar tales aspectos o considerarlos carentes de relevancia, la apuesta indagatoria que aquí se pone en marcha pretende extenderse hacia los largos plazos, *privilegiando las instancias y los procesos fundacionales* y abordando el itinerario recorrido en términos de una aventura de «*institutional design*» entre otras, es decir, como una secuencialidad de reelaboraciones tentativas de aquellos conjuntos de oportunidades e incentivos, esquemas de titularidades, prerrogativas y responsabilizaciones a partir de los cuales los individuos y los pueblos intentan sustraer sus destino al imperio de la fatalidad, la rutina o el azar, para pasar a ejercer protagonismos relevantes, incidencias duraderas y a trazar rumbos inéditos.

En ese sentido, lo que aquí se propone no es más que la reconstrucción y el esclarecimiento de la continuidad orientada de búsquedas

¹ Este capítulo introductorio opera a modo de un pórtico común a toda la serie. Para remarcar ese alcance, se introduce un referente numérico algo inusual (0) en la codificación de los apartados. Una buena parte de la investigación documental acerca de las instancias fundacionales ya ha sido realizada, e incluso se han completado avances sustanciales de redacción en casi todos los capítulos previstos.

y ensayos uruguayos en el terreno de la institucionalidad política, a la luz de aquellos parámetros utilizados por James Madison — hace ya más de 200 años — para formular — en términos muy precisos — los desafíos y exigencias con los cuales debe medirse todo experimento de autogobierno: «...it seems to have been reserved to the people of this country, by their conduct and example, to decide the important question, whether societies of men are really capable or not of establishing good government from reflection and choice, or whether they are forever destined to depend for their political constitution on accident and force.» (Publius, 1961, p.33).

0.1.2. Lo anterior implica, entre otras cosas, tanto la disposición deliberada a asumir las más fuertes cargas normativas asociadas a ese tipo de abordajes, como una apuesta decidida en favor de la *continuidad endógenamente orientada* de los procesos de acumulación, consolidación y maduración institucional. En último término, tal apuesta se limita a traducir el compromiso indeclinable de cualquier experimento de esta índole, en el sentido de reducir al mínimo posible la gravitación de factores meramente accidentales, así como de los constreñimientos originados en las inercias y pulsiones «salvajes» de aquel entorno societario en el que se aplica.

En lo referente al *peso preferencial otorgado a las instancias y los procesos fundacionales*, se supone, en términos muy elementales, que a partir de allí asumen trazos diferenciales aquellas tradiciones y legados de moralidad política en torno a los cuales se van acumulando los discernimientos institucionales, anudando los debates y reformulando la agenda de preocupaciones consolidatorias, a la vez que adensándose las memorias de las dificultades, frustraciones y avances compartidos. Por lo demás, esa misma memoria adensada de los agentes institucionales cuyo destino se ha ido entrelazando con la buena marcha del experimento, no opera meramente como un aumento continuo de la carga a trasladar hacia el futuro, ni tampoco se limita a configurar aquellas «*path dependencies*» en virtud de las cuales ciertos senderos autoconfigurativos y

maduratorios se tornan más transitables y familiares, mientras que otros resultan más costosos y empinados. A este respecto, lo que resulta más decisivo es que esas mismas inercialidades y rigideces — adquiridas como resultado de la fidelidad a un cierto legado, del cumplimiento escrupuloso de los compromisos contraídos, aún en circunstancias apremiantes, de la parsimonia y las garantías multiplicadas con que se procede a reformular ese mismo legado, para ampliarlo y renovarlo en la dirección de su mejor prolongación posible — no sólo constituyen los únicos cimientos a partir de los cuales dichos agentes institucionales pueden edificar sus acreditaciones específicas como emisores de promesas confiables y resultan autorizados a exigir lealtades y acatamientos, si no que, además, en vez de operar a modo de lastres provenientes del pasado, acrecientan su capacidad para soportar turbulencias coyunturales, para proyectarse hacia emprendimientos de largo aliento y para asumir los riesgos e incertidumbres asociados a rumbos nunca transitados previamente.

0.1.3. En términos más prosaicos, al preservar la *endogeneidad y la continuidad* a lo largo de los procesos de perfeccionamiento y maduración de sus diseños, al cultivar una memoria densa de sus itinerarios autoconfigurativos y de las consideraciones asociadas a la introducción de sucesivos reajustes y ampliaciones, las instituciones políticas contribuyen decisivamente a disminuir la cantidad de transacciones puntuales requeridas para su conjugación fluida y saneada, así como los costos en que incurren sus usuarios en cada una de esas transacciones. Por cierto, en ciertos circuitos de intercambios sistemáticos que funcionan en base a acuerdos voluntarios entre las partes involucradas, resulta igualmente posible obtener recortes de los «*transactional cost*» a través de regulaciones descentralizadas que imponen disciplinamientos menos exigentes, más flexibles y «baratos». Así es el caso, por ejemplo, de ciertas corrientes de contrataciones comerciales — incluyendo, por supuesto, no sólo mercaderías, si no también prestaciones de servicios, seguros, ahorros, etc. — en las que intervienen siempre los mismos agentes económicos y las secuencias iterativas

de operaciones similares admiten ciertos niveles de estandarización. En efecto, en ese caso, y tal como lo han ilustrado los análisis asociados al «*New Institutionalism in Economics*», (Goodin, Robert, 1966, pp. 1-54) están dados los incentivos y las oportunidades para que entre algunos de esos agentes se anuden iniciativas y compromisos estratégicos, se establezcan constreñimientos recíprocos de absorción de las contingencias imprevisibles y de acotamiento de los márgenes de maniobra disponibles por cada uno de ellos. Sólo que la efectividad sustentable de ese orden de regulaciones — accesibles con rebajas sustantivas de los costos de información y negociación, con economías notorias de resortes coercitivos e incluso de esfuerzos orientados a homogenizar creencias y convicciones— descansa, en último término, en la existencia de ámbitos institucionalmente acondicionados y políticamente disciplinados. Dichos ámbitos garantizan la posibilidad de apelar a instancias judiciales confiables, sometidas a escrutinios exigentes, para sancionar ejemplarmente a los evasores de los compromisos asumidos con vistas a asegurar tratamientos preferenciales, por un lado y, por el otro, la disponibilidad de amplios circuitos de intercambio público de señales, no cautivas ni complacientes, a partir de las cuales los incumplidores y los oportunistas quedan expuestos a los impactos desacreditadores de las cargas denunciatorias, a la vez que resultan destacadas las trayectorias leales, los empeños renovados por reducir los impactos de circunstancias imprevisibles, las renuncias a aprovecharse de ventajas ocasionales o asociadas a informaciones de acceso restringido, etc.

0.1.4. En todo caso, tales regulaciones descentralizadas, en la medida en que, precisamente, no están necesariamente asociadas al cultivo de una «memoria institucionalizada» de sus propios rendimientos, no pueden asegurar que los sucesivos reajustes de los términos de los compromisos y las contraprestaciones se vertebren en torno a principios y discernimientos morales que pueden aplicarse consistentemente a las más diversas modalidades de agencia y a todo tipo de circunstancias imaginables. Eso es lo que ocurre, en cambio, en el caso de las regulaciones y los diseños institucionales

políticamente legitimados. En efecto, éstos resultan comprometidos a caracterizar y evaluar los diversos órdenes de protagonismos y de vinculaciones sometidos a su jurisdicción, a la luz de categorías morales de altísimo nivel de abstracción — responsabilidad, culpa, previsibilidad, azar, simetrías irrenunciables y asimetrías legitimables, circunstancias eximentes y atenuantes, concernimientos exigibles, etc.— así como a sopesar los méritos de los arreglos alternativos propuestos en base a exigencias normativas generalizables.

Así, pues, contra lo que podría creerse, la diferencia entre las regulaciones descentralizadas y las políticamente articuladas, no radica en la presencia o ausencia de un componente de deliberación en sus respectivos diseños institucionales, ni el mayor o menor grado de formalización de éstos. En cuanto a la modalidad y al contenido de los arreglos, las primeras están habilitadas —no conminadas ni condenadas— a operar en base a criterios «regionalizados», como si cada uno de los ámbitos en que se aplican fuera un compartimiento estanco. Por lo mismo, no cabe reprocharles nada en aquellas oportunidades en que se limitan a convalidar aquellas prioridades y pautas de evaluación de rendimientos que prevalecen en cada uno de esos ámbitos, o a «importarlos» desde una región a otra, sin previo pasaje por algún tipo de filtraje o control unificador.

En cambio, las segundas no pueden instalarse cómodamente en tales discrecionalidades, permitirse esa flexibilidad de adaptación a distintos capítulos, ni darse el lujo de aplicar soluciones meramente ad hoc, «para salir del paso», sin quedar expuestas a que sus usuarios las denuncien como otras tantas defecciones de sus compromisos constitutivos. Para que sus títulos de autoridad no se deslicen por una pendiente de descaecimientos, deben estar dispuestas a asumir una recodificación permanente de los problemas «regionales» y de las «soluciones de paso» a partir de aquellos términos de referencia que definen el tipo genérico de vinculaciones sustentables entre las instituciones y sus miembros, o, dicho de otra manera, a traducirlos a un lenguaje común a todos los miembros, al margen de sus inserciones

y familiaridades diferenciales. Aquí se trata nada más que recordar el compromiso que asumen las instituciones políticas de suministrar vertebramientos confiables a una continuidad intergeneracional de arraigos y radicaciones, cada una de las cuales aspira a mejorar la herencia recibida y prolongarse hacia adelante, ejerciendo gravitación sobre los rumbos venideros. Tal compromiso las emplaza a remitir sus desempeños a la reconstrucción permanente de una «comunidad basada en principios» y, por lo mismo, a luchar permanentemente, tanto contra la repetición meramente rutinaria de pautas heredadas, como contra las soluciones y respuestas improvisadas.

Así, pues, la autoridad que reclaman para sus fallos y para las orientaciones de aquellas gestiones que les han sido encomendadas, descansa, en último término, en su vulnerabilidad al cuestionamiento por parte de sus usuarios comunes y corrientes, en la competencia que se le reconoce a éstos, en cuanto depositarios autorizados de una matriz *específica*, públicamente configurada, de principios de moralidad política y de discernimientos institucionales, para enjuiciar cada uno de sus desempeños, para someter a escrutinios exigentes los arreglos meramente circunstanciales o discriminatorios, los tratos diversificados en base a pautas sectorializadas, etc. Con respecto a dicha matriz específica de acumulación de elementos de juicio puestos a disposición del conjunto de los usuarios de un determinado marco institucional, conviene adelantarse a señalar, en primer lugar, que su alcance queda suficientemente ilustrado —por ahora— al señalar algunas de sus concreciones más visibles, a través, por ejemplo, de los constreñimientos a que están sometidos los desempeños de las distintas agencias de gobierno de cara al ejercicio legitimado de sus prerrogativas; de los compromisos —de rango constitucional, al igual que los primeros— asumidos con respecto a la vigencia de ciertas titularidades en relación con aquellas libertades, garantías y obligaciones que respaldan y orientan a los protagonismos de los usuarios de dicho marco y que, a la vez, se prolongan en los criterios rectores de los ordenamientos jurídicos

especializados en materia civil, penal y comercial; de las diversas tradiciones, antecedentes y relatos cívicos que se han ido nucleando en torno a las contribuciones de los partidos políticos a la reformulación sucesiva de la agenda de problemas, a las substanciaciones de debates ejemplarizantes, etc.

0.1.5. En segundo lugar, la propia dinámica de los procesos de consolidación y maduración institucional somete a esa matriz específica a una continuidad de confrontaciones entre distintas propuestas interpretativas de largo arraigo, las emplaza a dar pruebas permanentes de la pertinencia y relevancia de las categorías y las consideraciones que se asocian a su manejo idóneo, a reformular sus alcances, para dar respuesta a un flujo de desafíos cambiantes, a la renovada complejidad de los escenarios a los cuales se aplican, a la emergencia de modalidades inéditas de incidencias y entrelazamientos de destinos, de impactos indirectos de las regulaciones, etc.

Y bien, ¿a cuenta de qué se han introducido las anteriores consideraciones? ¿Por qué tanto empeño en identificar ciertos constreñimientos diferenciales, en destacar la *especificidad* sustantiva de aquellas matrices de acumulación de referencias y antecedentes a las que deben apelar las instituciones políticas para solventar sus desempeños? En términos más precisos, ¿de qué manera incide la puesta a punto de dicha matriz, su cultivo sistemático, su ejercitación renovada y continuamente robustecida, en los itinerarios de consolidación de los experimentos institucionales de autogobierno? La respuesta es que éstos se juegan allí su destino, que sus aciertos o desaciertos en ese terreno determinan decisivamente sus posibilidades de retener los únicos títulos de autoridad, los únicos sustentos legítimos sobre los cuales pueden respaldarse para, por ejemplo, encarar apuestas de largo aliento, para solicitar, en circunstancias difíciles, moratorias en el cumplimiento de sus compromisos, para soportar a pie firme la exacerbación ocasional de las discrepancias internas o cuando se pone en evidencia la fragilidad constitutiva de cualquier entramado de costumbres y opiniones, por más

inconmovible que parezca, por más prolongada que sea su asociación al destino de un pueblo o de un experimento institucional.

En efecto, lo que decide a la larga la suerte de cualquiera de estos experimentos institucionales es que quienes lo conjugan no terminen inermes, huérfanos de recursos propios, frente a los asesoramientos de los expertos en cada una de las áreas o asuntos sobre los que corresponde emitir fallos vinculantes, ni frente a las iniciativas o las demandas imperiosas de quienes están directamente involucrados o familiarizados con tales asuntos. Dicho de otra manera: su salud y su vigor dependen de que la pertenencia a un marco institucionalizado habilite un manejo solvente de ciertos legados de discernimientos crecientemente adensados y sofisticados, capaces de imponer exigencias de principios que operen a modo de un sistema de filtros específicos para impedir, por ejemplo, las importaciones indiscriminadas de pautas de una región o un sector a otros. A menos que ello ocurra, estarán condenados a dos modalidades complementarias de impotencia. O bien rebajarán sus apuestas y se resignarán a «vivir al día», como meros residentes ocasionales de una zona franca, en base a arreglos con alcances limitados y ligados a meras ventajas puntuales. O bien, mantendrán sus apuestas, pero deberán soportar que las mismas —los arraigos y radicaciones de largo aliento, las aspiraciones a inscribir sus trayectorias vitales en un encadenamiento de destinos y emprendimientos, a que sus protagonismos, aportes y testimonios dejen huellas de su paso, se sumen a la construcción autorizada de un relato abierto hacia el futuro—, queden expuestas a los alineamientos circunstanciales de opiniones y preferencias, sin poder apelar a memorias densas, a acumulaciones de reservas conceptuales filtradas a través de una continuidad de debates bien perfilados.²

0.2. Las instancias fundacionales y las tradiciones de moralidad política.

0.2.1. En la segunda década del presente siglo, y culminando un sinuoso y conflictivo itinerario autoconfigurativo, el experimento uruguayo asoció deliberadamente sus posibilidades de consolidación a ciertos perfiles de diseño institucional de neta inspiración pluralista. Por cierto, el esbozo inicial era incompleto y muchos de los dispositivos que completaron la lógica funcional de dicho diseño —por ejemplo, el voto asociado a las ramas ejecutivas y legislativas, los institutos parlamentaristas— fueron introducidos en décadas posteriores a través de un complicado proceso, repleto de tanteos y erranzas, hibrideces y malentendidos. Además, ese mismo proceso, mirado de cerca, nunca reclutó las parsimonias reflexivas, los entornos de garantías y de consensos ampliados y calificados, requeridos para dotar de autoridad a los sucesivos reajustes de diseño. En efecto, la crónica arroja luces desfavorables sobre cada uno de los pactos constitucionales del presente siglo y, en particular, sobre el primero de ellos, el de 1917, en el que se asentaron los cimientos de lo que cabe llamar con toda propiedad el diseño clásico. Todos ellos llevan sobre sí el estigma de haber «instrumentalizado» el ordenamiento institucional, de recurrir a dispositivos extraordinarios y de rango máximo para dilucidar pleitos políticos «ordinarios» o para destrabar la gestión gubernamental de ciertas coyunturas apremiantes; de haber sido forjados al fuego de las pasiones partidarias desatadas, bajo el imperio de circunstancias extremadamente conflictivas; de haber reclutado menguados respaldos cívicos, de los signos de resignación impotente que rodearon a su forzada aceptación, ante amenazas de rupturas institucionales, quiebres partidarios y presiones intimidatorias de toda índole.

Sin embargo, mirando ese mismo recorrido desde una perspectiva instalada en los largos plazos, el panorama cambia radicalmente. Por debajo —o, si se prefiere, por detrás— de las agitaciones y los equívocos momentáneos, aparece un libreto institucional de trazos firmes y deliberados, pletórico de lucideces, sofisticada-

² «The word AUCTORITAS derives from the verb AUGERE. «augment», and what authority or those in authority constantly augment is the foundation... Authority, in contradistinction to power (POTESTAS), had its roots in the past...» (ARENDDT, Hannah: «Between Past and Future», pág. 122.

ciones y previsiones anticipatorias. Y no es preciso esforzarse mucho para respaldar el anterior veredicto: alcanza con echar una mirada a los comentarios de Martín C. Martínez sobre los arreglos constitucionales de 1917 o a las actas de la Convención Nacional Constituyente, donde se registran las instancias deliberativas previas a dichos arreglos, para comprobar que, a esa altura, el experimento uruguayo —a pesar de sus antecedentes frustráneos, de su reiterada incapacidad para canalizar pacíficamente discrepancias a través de procedimientos equitativos y garantizados, de establecer una continuidad confiable de fallos autorizados, con amplios respaldos cívicos— ya había logrado acumular una masa sorprendentemente voluminosa de discernimientos institucionales y de tradiciones de moralidad política, tal como si la experiencia de sus múltiples y costosos fracasos consolidatorios, así como de los sangrientos conflictos desatados, hubiera acicateado en sus usuarios los afanes inquisitivos y atesoradores de tales recursos, tan escasos como impre- cindibles.

En todo caso, la lectura de los mencionados registros documentales autoriza a concluir que, al interior del elenco de dirigentes políticos uruguayos que en ese entonces reclutaba de los más amplios respaldos y acreditaciones cívicos, se había llegado a consolidar, alcanzando una ligera pero sólida mayoría, un núcleo capaz de heredar, así como de saber prolongar, un legado voluminoso de «sabiduría institucional», una continuidad arraigada de búsquedas y deliberaciones, preocupaciones temores y cavilaciones, enriquecida a través de la curiosidad informativa, el cultivo disciplinado de instrumentaciones de análisis, el manejo idóneo de argumentaciones y consideraciones pertinentes, etc. Entre las múltiples muestras que acreditan los niveles de «sabiduría institucional» alcanzados por dicho núcleo, cabe destacar:

i) La capacidad de diagnosticar acertadamente los principales problemas y falencias del diseño anterior —vigente desde 1830—, así como de identificar con toda precisión aquellas fisuras del mismo que permitían, e incluso propiciaban, la configuración de asimetrías autopetruantes, de concentraciones perniciosas de

los recursos de autoridad, con todas sus secuelas de sectarismos y exclusiones, desamparos y discriminaciones, ausencia de garantías y controles del ejercicio de las funciones públicas, etc;

ii) Una familiaridad con los experimentos de autogobierno con trayectorias más exitosas, así como un manejo idóneo de los mejores acervos de esclarecimientos teóricos, de las tradiciones doctrinarias y los debates sustanciados en torno a la instituciones políticas;

iii) Una comprensión muy afinada de la especificidad de las dinámicas de consolidación y de los ritmos de maduración de los dispositivos institucionales, todo lo que se traduce, por lo pronto, en una ubicación correcta de los acentos y prioridades a atender en las instancias fundacionales y en los ajustes transicionales, así como en la deliberada postergación de ciertos avances y perfeccionamientos de diseño, en el entendido de que los mismos sólo podrían llegar a desplegar sus virtudes en un terreno largamente abonado por un encadenamiento de consolidaciones exitosas;

iv) La asombrosa combinación de lucidez prospectiva y de firmeza de convicciones en el terreno de la moralidad política que asistieron al trazado fundacional de los ejes dinámicos y senderos de consolidación del experimento institucional uruguayo.

0.2.2. Dicho trazado fundacional, en efecto, fue extremadamente original con respecto a los paradigmas alternativos disponibles y acreditados en ese entonces, así como a las tradicionales referencias legitimatorias de los mandatos democráticos. Por lo pronto, se distanciaba deliberadamente de los presupuestos rousseauianos en cuanto a la composición de tales mandatos y renunciaba a cualquier pretensión de vincularlos con pronunciamientos inequívocos de una voluntad popular pristina e incontaminada. Por cierto, tales presupuestos no se compadecían con las prácticas políticas reinantes y, en particular, con el protagonismo decisivo que habían adquirido los alineamientos partidarios en el funcionamiento efectivo de las instituciones y agencias de gobierno. Así, pues, en lo que tuvo de pionero el trazado fundacional uruguayo fue en adelantarse a otorgar cartas

públicas de incidencia autorizada a esas mismas prácticas políticas reinantes, hasta entonces toleradas como una mercadería introducida de contrabando, un mal necesario con el cual había convivir, al cual era necesario disimular y tener bajo estrictos controles y vigilancias —»*that intolerant spirit which has at all times characterized political parties*» (Publius, 1961, N°1, p.34).—, en el entendido de que empujaba a la soberanía y a la ciudadanía por una pendiente de fragmentaciones, a la vez que amenazaba encadenar los fallos y los desempeños institucionales al servicio de propensiones sectarias.

En segundo lugar, lo novedoso era la apuesta deliberada a utilizar expresamente la confrontación y la competencia entre los partidos políticos para incorporar disciplinamientos, controles, garantías y continuidad, al proceso de conjugación de los recursos de autoridad. Dicho de otra manera, se trataba de un experimento audaz de diseño institucional, orientado a establecer una serie de asociaciones virtuosas entre determinadas modalidades de distribuir las titularidades sobre dichos recursos —dificultando su concentración en unas pocas manos—, por un lado y, por el otro, una incentivada diversificación de la oferta político—partidaria, a través de la configuración de un «*contestable political market*», con bajos costos de entrada para los nuevos protagonismos y propuestas emergentes, propicio a la expresión de las disidencias y los matices diferenciales. En términos más específicos, *el propósito deliberado que presidía el diseño era dificultar la formación de mayorías necesarias para administrar los recursos de autoridad y configurar las gestiones de gobierno*, de manera tal que el proceso de deliberaciones y negociaciones entre capitales políticos independientes, sustraídos a complicidades y coacciones intimidatorias, operara, no sólo como garantizador de las minorías, si no, también, como un filtro selectivo con respecto a las iniciativas, los argumentos y las acreditaciones personalizadas.

Se trataba, pues, de una inversión radical en el terreno de las referencias legitimatorias de la autoridad democrática. En efecto, el logro

de una mayoría de respaldos dejaba de constituir por sí mismo un título saneado, una presunción confiable acerca de hacia dónde se inclinaba la soberanía indivisa de la ciudadanía, y pasaba a convertirse en una prueba o síntoma, a la vez que un incentivo, del despliegue exitoso de esfuerzos exigentes de entendimiento entre distintos componentes de una soberanía fragmentada.³

Es cierto que los bocetos inspiradores de ese diseño experimental se habían ido elaborando desde la segunda mitad del siglo XIX, a través de una sedimentación de aportes doctorales y caudillescos. Sin embargo, el resultado final de esas condensaciones sucesivas fue algo más que un mero esquema alternativo de arreglos institucionales, más o menos ingeniosos: no sólo dio luz a una tradición de moralidad política con perfiles muy nítidos, si no que, además, la misma logró arrinconar —aunque no sepultar definitivamente— a una tradición de signo contrario, legitimada por su ajuste a los paradigmas rousseuanianos consagrados en ese terreno y respaldada por el núcleo más «inquieto» y mejor articulado de la dirigencia política uruguaya, condensado en torno a la figura de Batlle y Ordóñez.

0.2.3. Para esa tradición alternativa, desplazada en las instancias fundacionales, era preciso incursionar en dirección opuesta a la desconcentración de los resortes de autoridad y a la renovada diversificación de la oferta de plataformas y orientaciones. En efecto, según esa versión alternativa, el disciplinamiento y la optimización de los desempeños institucionales sólo podía obtenerse a partir de núcleos cívicos

³ La orientación general del diseño no era, después de todo, tan original como para descartar ciertos antecedentes esclarecedores. En principio, una inspiración emparentada había sido trazada, mucho antes y con mano maestra, por Madison: «*In the extended republic of the United States, and among the variety of interest, parties, and sects which it embraces, a coalition of a majority of the whole society could seldom take place on any other principles than those of justice and the general good.*» (PUBLIUS, 1961, N° 51, p. 325. Con todo, son notorios los sesgos diferenciales que aporta el diseño «clásico» del pluralismo uruguayo, al eliminar cualquier alcance plebiscitario en la composición de los mandatos y al apelar directamente—y legitimar—el protagonismo de los partidos políticos.

vigorizados por los impactos selectivos y los incentivos específicos de una confrontación arriesgada, tensados por una empresa de apropiación concentradora de un botín no compartible —un diferencial nítido de capacidad de incidencia institucional—, así como por el empeño de reclutar alineamientos mayoritarios y respaldos inequívocos para los mandatos de gobierno. En efecto, tal diseño lograba, por un lado, adjudicar títulos incuestionables para el ejercicio de las prerrogativas de autoridad —en la medida en que dichos mandatos retenían ciertos sesgos plebiscitarios y, por lo mismo, podían presumir ser depositarios de una delegación «directa» de la soberanía indivisa expresada en las urnas— y, por el otro, se creaba el marco propicio para estimular la acumulación de idoneidades y acreditaciones específicas, para configurar partidos y dirigencias políticas responsables, animadas de convicciones firmes y de iniciativas ambiciosas, ajenas a compromisos y complacencias. Así, pues, a diferencia de lo que ocurría en la tradición «desconcentradora», esta alternativa apostaba a *diseños que facilitarían la formación de mayorías, que redujeran la diversidad de las ofertas de orientaciones y dirigencias políticas que concurrían a disputar los respaldos de la ciudadanía.*

En todo caso, esa tradición favorable a los diseños mayoritarios y plebiscitarios fue sometida a una crítica demoledora, en base a prolijas y bien documentadas argumentaciones que pusieron a luz todas sus debilidades y atavismos perversos. Sus defensores se encontraban en una posición muy difícil de defender, por cuanto la experiencia y la reflexión habían demostrado, más allá de cualquier duda razonable, que tales diseños conducían inevitablemente a: i) una espiral de confrontaciones intolerantes entre dos grandes alineamientos sectarios, prisioneros de sus mutuos agravios pasados; ii) a la entronización, en el seno de cada uno de esos bloques hieráticos, de camarillas y liderazgos tiránicos, muy costosos de desafiar y dotados de todos los resortes para reclutar las peores disposiciones cívicas imaginables, la obsecuencia, el oportunismo, los séquitos incondicionales de matones y fanáticos, etc.

A esa altura (1917), pues, luego de varias décadas de acumulación de una carga abrumadora de razonamientos y testimonios insoslayables, la confrontación entre las dos tradiciones de moralidad política parecía encaminarse hacia un desenlace irreversible: la consolidación de las instituciones políticas y el disciplinamiento de los desempeños de sus integrantes, sólo podían alcanzarse a través del desmontaje de aquellos arreglos que imponían distribuciones muy asimétricas, tanto a nivel de los cargos y prerrogativas de gobierno, como en lo relativo a la conducción de los alineamientos partidarios. Sin embargo, el debate sustanciado entre ambas tradiciones, nítidamente perfiladas como apuestas alternativas, no quedó zanjado mediante una dilucidación irreversible. En efecto, si bien el diseño institucional clásico del experimento uruguayo se edificó en base a las inspiraciones desconcentradoras y diversificadoras, y fue incorporando sucesivamente dispositivos orientados a «minar las mayorías sumisas y compactas», a disolver «las férreas disciplinas partidarias»⁴, también es cierto que la tradición desplazada permaneció vigente a modo de una reserva enquistada, aunque reactivable, capaz de rebrotar una y otra vez, con renovados bríos, a lo largo del sinuoso itinerario de consolidación recorrido a partir de la referida encrucijada fundacional.

0.2.4.1. En términos más precisos, cabe distinguir dos prolongaciones de aquella herencia enquistada de moralidad política. Por un lado, en el seno del propio Partido Colorado fueron apareciendo, con intermitencias, sucesivos intentos de rescatar y reformular las inspiraciones mayoritarias y plebiscitarias a la que se había asociado, en las etapas fundacionales, su núcleo más dinámico. No se trata de denunciar una asociación permanente entre

⁴ Las expresiones entre comillas han sido extraídas de los escritos de Martín C. Martínez, y serán oportunamente retomadas en el marco de un análisis más detallado. En todo caso, conviene adelantarse a señalar que dichas expresiones reflejaban consignas acuñadas muy anteriormente y formaban parte del repertorio de manejo usual, desde 1870 en adelante, por parte de un núcleo amplio de dirigentes políticos uruguayos

el Partido Colorado y aquella tradición de moralidad política orientada hacia los diseños «concentradores» y las «férreas disciplinas partidarias». En ese sentido, y como se detallará oportunamente, resulta fácil registrar, en cualquier tramo de la trayectoria del Partido Colorado la presencia activa de núcleos de dirigentes con amplios respaldos cívicos alineados en favor de los diseños «dispersadores». Sin embargo, distintos elementos de juicio sugieren que ese mismo partido ha ofrecido, por lo menos, un suelo más propicio para la sobrevivencia encapsulada de las semillas «concentradoras y disciplinarias». En todo caso, no deja de ser sintomático que algunos de sus actuales dirigentes —A. Atchugarry, E. Tarigo, J.C. Blanco, el propio Sanguinetti, etc.—, tornen a manejar —inadvertidamente— argumentos y consideraciones muy emparentados con los que fueron acuñados hace 80 años por J. M. Sosa, J. Varela, J. J. Amézaga, P. Manini Ríos, Aragón y Etchart, etc. para demorar la adopción de los diseños «desconcentradores y flexibilizadores». Más aún, a la luz de tales antecedentes, la reforma constitucional con vigencia formal a partir de los primeros días de 1997, admite ser visualizada en términos de una revancha parcial, largamente postergada, de aquellas concesiones mayúsculas a las que fueron forzadas las tradiciones desplazadas en 1916-17.

0.2.4.2. Ni el Partido Colorado ni el Partido Nacional han sabido retener la memoria expresa de sus contribuciones a la configuración de las dos grandes tradiciones de moralidad política. Su amnesia llega hasta tal punto que sus dirigentes —salvo casos excepcionales— cultivan una ignorancia radical con respecto a los debates y las argumentaciones asociadas a las instancias fundacionales del diseño institucional. Y, por cierto, tal olvido es más grave en el caso del Partido Nacional, por cuanto fue en su seno que se concibieron los cimientos y los ejes articuladores de las soluciones desconcentradoras incorporadas al formato clásico. En ese sentido, su incapacidad para prolongar ese legado se hizo mucho más notoria en las últimas décadas, cuando sus dirigentes se fueron mostrando crecientemente

incapaces de contrarrestar las embestidas mayoritarias y plebiscitarias que provenían, tanto de algunos sectores del Partido Colorado y del Frente Amplio, como de lo que cabe designar como «la opinión ilustrada» o «la crítica docta»: núcleos académicos y universitarios, analistas más o menos especializados, periodistas, cuerpos docentes, etc.

Precisamente, los partidos no tradicionales o «de ideas», así como «la opinión ilustrada» han operado inadvertidamente como una segunda modalidad de prolongación de aquella herencia enquistada. Y ello no significa, conviene aclarar, que a través de estos nucleamientos cívicos y partidarios se hayan cultivado sistemáticamente apuestas bien perfiladas en favor de los diseños «concentradores». En realidad, desde el seno de esos ámbitos, expresamente desalineados de los dos partidos tradicionales, no se han elaborado ni siquiera los referentes embrionarios de lo que podría llegar a configurarse como una tercera tradición de moralidad política, así como tampoco se han sabido retener los antecedentes de los debates sustanciados en las instancias fundacionales. Por el contrario, las contribuciones allí originadas se han caracterizado por: i) la simplificación de sus análisis y la superficialidad de sus diagnósticos; ii) las mezclas confusas e inconsistentes de elementos de juicio alineables a las dos tradiciones fundacionales. Sólo en un marco muy empobrecido de referencias conceptuales y empíricas, con bajos niveles de exigencias críticas y escasa curiosidad por los antecedentes acumulados, podrían haber sido masivamente acogidos enjuiciamientos tan primitivos como los que se terminaron condensando en una sentencia inapelable, una «cosa juzgada», a nivel de esa misma «opinión bienpensante». De esa manera, lo que empezó por un apresurado, escasamente fundado y poco discriminado rechazo de los ejes principales del trazado fundacional de 1917, terminó desembocando en diagnósticos ampliamente compartidos, según los cuales las improntas «desconcentradoras» y «antiverticalistas» de ese mismo diseño fundacional, eran responsables, no sólo del insuficiente grado de consolidación democrática

del experimento institucional uruguayo, si no, además, del enervamiento de sus potencialidades de acumulación económica sostenida.

Como se ilustrará oportunamente, tal rechazo nunca llegó a consolidarse como la contracara de un esfuerzo mínimamente maduro por reformular los cimientos de moralidad política asociados a dicho trazado fundacional. Por el contrario, tanto los supuestos señalamientos descalificatorios como las propuestas correctivas se fueron alineando dócil e inadvertidamente detrás de algunas de las más gastadas apuestas —y argumentaciones— plebiscitarias y mayoristas, sin hacerse cargo de las sesudas consideraciones que se habían acumulado desde 1872 en adelante.

0.2.5.1. Así, pues, los actuales empujes de rediseño institucional, la vigorosa campaña reformista, desplegada durante la última década del siglo y exitosamente culminada en 1996, pueden ser remitidos a esa tradición desplazada y reconstruidos explicativamente como una nueva instancia agregada a un contencioso que había quedado pendiente —postergado, o sólo oblicuamente sustanciado— a lo largo de varias décadas y que nunca terminó de ser dilucidado en forma suficientemente madura.

En este punto se torna insoslayable la distancia entre los esclarecimientos disponibles a partir de enfoques orientados hacia los largos plazos y las inspiraciones de moralidad política, por un lado y, por el otro, las crónicas que siguen paso a paso los protagonismos de los distintos nucleamientos partidarios, sus alineamientos estratégicos ante los sucesivos escenarios de oportunidades. Desde la primera de las dos perspectivas discernidas, la arremetida reformista contra algunos de los sesgos desconcentrados y diversificadores del diseño fundacional, se alimenta —a la vez que prolonga— de motivos y consideraciones largamente amasados en el seno del Partido Colorado, en tradiciones arraigadas en «los partidos de ideas» y en «la opinión ilustrada». En cambio, esa misma arremetida, vista desde la crónica de la coyuntura reformista, destaca los complejos realineamientos de las dirigencias partidarias en función de escenarios y consideraciones ligados a los cortos plazos.⁵

A su vez, el tejido de continuidades de largo plazo quedaría incompleto, si no se tuviera en cuenta aquellas dinámicas de aprendizajes institucionales que puso en marcha el diseño fundacional y que, precisamente, en el punto más alto de la arremetida reformista, estaban desembocando en lo que cabe caracterizar como su prolongación más madura y la confirmación plena de sus aciertos y previsiones. En efecto, lo paradójico del caso uruguayo es que en el mismo momento en que aparecen sumándose todas las voces públicas para repudiar la herencia pluralista fundacional, ésta se estaba aproximando por primera vez a la conjugación cabal del libreto originalmente trazado y, no por mera casualidad, si no como resultado de largas acumulaciones y aprendizajes que ese mismo libreto había puesto en marcha.

0.3. El libreto fundacional y sus aciertos anticipatorios

0.3.1. Si en las contribuciones a *The Federalist Papers* de James Madison pueden encontrarse las claves dinámicas del experimento institucional estadounidense, algo similar cabe afirmar de los escritos de Martín C. Martínez —reunidos bajo el título «Ante la nueva Constitución»— a propósito del caso uruguayo.⁶ Más adelante, dichos escritos serán abundantemente utilizados como privilegiada fuente documental para esclarecer el marco de moralidad política asociado al diseño fundacional.

⁵ La discontinuidad entre ambas lecturas no puede constituir la última palabra. Una reconstrucción madura y completa del proceso configurativo estaría emplazada a multiplicar los puentes entre las dos modalidades de encadenamientos. Con todo, por razones metodológicas y expositivas, el presente trabajo indagatorio apuesta a marcar las distancias.

⁶ No cabe duda que el deliberado perfil bajo que otorgó el propio autor a sus contribuciones facilitó que éstas tuvieran resonancias muy inferiores a las de Madison. «Martínez era un positivista... con una ideología más sociológica que jurídica.» (Héctor Gros Espiell: Prólogo a la mencionada obra, p. XIX, Nota 18). Por otra parte, el propio Martínez deja de lado a Madison en las escasas referencias que incluye a propósito de *The Federalist Papers*.

Esta incursión introductoria se limitará a esbozar las previsiones incorporadas al «libreto», con vistas a confirmar su sorprendente capacidad para identificar los resortes dinámicos que irían autocorrigiendo las prácticas institucionales, el formato del sistema de partidos políticos y los desempeños de las dirigencias y de la ciudadanía.

Por lo pronto, dicho «libreto» preveía al gobierno parlamentario como el desenlace maduro del diseño montado. Si bien desaconsejaba la adopción inmediata de ese régimen de gobierno, y consideraba que debían cumplirse prolongadas etapas de autodisciplinamiento antes de llegar a ese desenlace, éste terminaría imponiéndose a la larga.⁷ Vistas las cosas desde la visión anticipatoria de Martínez, pues, el recurso crecientemente perfeccionado y explicitado a la configuración de gobiernos de coalición en el período posterior al quiebre institucional (1973-1985), no comporta ninguna novedad sustancial.⁸ Por el contrario, desde una perspectiva de largo plazo, cabe considerar a los sucesivos intentos de respaldar la gestión de gobierno en coaliciones en las que participan

«capitales políticos independientes entre sí», como la desembocadura inevitable de un diseño madinsoniano que apostaba deliberadamente a evitar la concentración de recursos de autoridad en las manos de una fracción o núcleo cívico autodisciplinado.

Más que los trazos específicos del diseño institucional, lo que interesa destacar aquí es el libreto al que debrían irse ajustando los procesos de maduración y autoconsolidación del experimento uruguayo, lo que demandaba — así estaba previsto — un prolongado y trabajado recorrido a través de etapas transicionales. En ese sentido, Martínez confiaba en los impactos dinámicos de largo plazo de dos tipos de filtros e incentivos autocorrectivos. Por un lado, la reducción de las prerrogativas del Poder Ejecutivo y el reforzamiento de los controles y los protagonismos parlamentarios, así como el recorte de los alcances plebiscitarios del mandato presidencial⁹, obligaban a que los distintos titulares de recursos de autoridad participaran en una secuencia de consultas y negociaciones permanentes a propósito de cada uno de los puntos de la agenda de gobierno, con todo lo que esa dinámica aportaba de cara a la flexibilización y fluidez de los intercambios políticos entre fracciones y plataformas independientes. Por otro lado, y a modo de segundo resorte, complementario y reforzador del anterior, las modalidades de consulta electoral y el esquema de adjudicación de cargos —la representación proporcional y el doble voto simultáneo— apuntaban deliberadamente a la promoción paulatina de nuevas modalidades de discernimientos e idoneidades ciudadanas, compatibles con un sistema de partidos políticos diversificados y flexibles a los procesos de renovación de liderazgos y orientaciones, eliminando progresivamente tanto los embudos mayoritarios y las confrontaciones binarias, como la concentración de resortes disciplinarios intrapartidarios en manos de las camarillas dirigenciales y de los liderazgos predominantes.

0.3.2. Ni Martínez, ni los dirigentes nacionalistas que acompañaban tales apuestas de moralidad política, dejaban de tener en cuenta las prevenciones levantadas desde las filas del Partido Colorado acerca de sus efectos

Así, por ejemplo: «...y aunque la opinión es controvertida, y algunas transcripciones del FEDERALISTA demuestran que los padres de la Constitución Americana no ignoraban el sistema parlamentario, es lo cierto que ese régimen no los pudo seducir, como medio siglo más tarde, y por eso se ha dicho que si Hamilton hubiese vivido en los días de la Reina Victoria, otra muy distinta sería la Constitución de los Estados Unidos (Ob.cit. pág. 29).

⁷ Así, refiriéndose al régimen parlamentario, señala: «En principio, no cabe duda de que sea el gobierno más de acuerdo con el sistema representativo y la concepción racional de la autoridad delegada.» (Ob.cit. pág.24). Y en cuanto al desenlace: «Cuando la liebre al fin se ha puesto en el morral, cualquiera que sea la forma, el gobierno será parlamentario en lo esencial. Su marcha será imposible contra viento y marea. Nada podría frente a la hostilidad irreconciliable del Poder Legislativo.» (Ibid. pág. 35)

⁸ Contra la opinión de analistas—César Aguiar, por ejemplo— que se han inclinado a destacar los rasgos inéditos de tales intentos, su falta de antecedentes en la trayectoria anteriormente recorrida.

⁹ En ese sentido, Martínez abogó por la elección indirecta del jefe de la rama ejecutiva. Si bien no triunfó su tesis en la instancia fundacional de 1917, efectos parecidos a los buscados, se obtuvieron a través de la implantación posterior del voto «asociado» a cargos ejecutivos y legislativos.

dispersantes y anarquizantes sobre los elencos políticos, así como las resultancias derivadas de las incorporaciones masivas a cargos y responsabilidades institucionales de grupos y personajes con escasos antecedentes y acreditaciones públicas en el manejo de la agenda de gobierno. En ese punto, también deben resaltarse los aciertos anticipatorios del «Madison uruguayo», a la vez que el mérito de instalar el debate acerca del diseño institucional en un plano inédito y sorprendentemente esclarecedor, no retomado posteriormente. En efecto, lejos de formularlo en términos de los impactos puntuales sobre el formato de los partidos políticos y de los incentivos de corto plazo para los desempeños del electorado, las dirigencias y los elencos, apunta a una constelación dinámica de filtros autocorrectivos y aprendizajes disciplinarios que pueden incidir «virtuosamente» en los largos plazos sobre los alineamientos ciudadanos y la configuración de un «contestable market» de tradiciones, iniciativas y acreditaciones.¹⁰

Así, por ejemplo, el dejar la puerta abierta a los «improvisados» y a los «recalcitrantes», su acceso a oportunidades en que sus decisiones llegan a ser gravitantes, su inclusión en las rondas de consultas y negociaciones permanentes —y, por lo tanto, sus chances de acumular méritos como socios responsables de acuerdos legislativos y como aliados confiables de emprendimientos de largo alcance—, ya no es preciso justificarlos como «males necesarios», tributos inevitables a depositar en el altar del pluralismo y del amparo garantizado de las minorías. Por el contrario, en el tipo de argumentaciones manejadas explícitamente en el libreto fundacional, el diseño «incluyente-dispersivo» pasa a formar parte de una apuesta parsimoniosamente disciplinadora de los protagonismos políticos y a los núcleos de opinión cívica —aún los más recalcitrantes y excéntricos, en un extremo y, en el otro, los que movilizan los arraigos más efímeros y las motivaciones más oportunistas— «por la positiva», es decir, a través de la ruptura de sus enquistamientos, del desmantelamiento progresivo de sus excusas de impotencia y marginación, de su exposición a la intemperie

de las confrontaciones sobre temáticas acotadas y sobre la base de restricciones de recursos y oportunidades.

0.3.3. Si los autores del libreto fundacional resucitaran para echar una ojeada sobre el itinerario recorrido por el experimento uruguayo a lo largo de ocho décadas (1917-1996), dispondrían de una masa abrumadora de evidencias para proclamar que, al igual al Cid Campeador han seguido ganando sucesivas batallas después de muertos, que sus dispositivos institucionales han dado lugar a los constreñimientos, aprendizajes y discernimientos para consolidar los cuales habían sido diseñados. Y, sobre todo, que sus victorias han sido logradas no mediante ataques frontales a las propensiones más peligrosas y distorsionantes, y sí, en cambio, a través de aquellos expedientes indirectos y de alcance mediato a los que habían acertadamente apostado, por considerarlos «accesibles y familiares» al ciudadano común y corriente, a partir de las tradiciones y los antecedentes acumulados a lo largo del siglo XIX. En ese repertorio de consolidaciones exitosas, alineables con el libreto fundacional, cabría incluir:

i) el progresivo desmontaje de «nuestro zarismo rotativo», de «ese monarca temporario, con más facultades que los monarcas coronados y facultad de nombrarse el sucesor»¹¹, estableciendo un cerco domesticador en torno a un mandato presidencial deliberadamente recortado y desprovisto de capitales políticos propios;

ii) el paulatino reforzamiento de las instancias y los protagonismos parlamentarios, a partir de una situación original de escasa gravitación, como ámbitos apropiados para el anudamiento de los intercambios políticos, y la canalización autorizada de iniciativas y demandas;

¹⁰ «Una Constitución no debe apreciarse sólo en consideración al tiempo presente.» (Ob.cit. pág.88) Conviene señalar que el propio Martínez identificaba a Duvimioso Terra como el verdadero inspirador de los arreglos constitucionales de 1917.

¹¹ Las expresiones entre paréntesis fueron extraídas de MARTINEZ, M. C., Ob.cit. pág. 5.

iii) la configuración de un sistema de partidos cuyo número y formato fue precisamente anticipado por los libretistas fundacionales, con capacidad notoria para desincentivar los nucleamientos de arraigos meramente regionales o los de agenda incompleta y, a la vez, para filtrar vocaciones políticas advenedizas y oportunistas, mediante la imposición de un itinerario de acreditaciones abierto a las nuevas generaciones y a las plataformas inéditas, pero provisto de efectos discriminadores y domesticadores;

iv) la flexibilización de los partidos tradicionales y la ruptura de «las férreas disciplinas» impuestas por los comités en el seno de «la organización hierática, cristalizada, inmutable de los dos únicos partidos turnantes», el desmantelamiento de «la dictadura electoral, erigida abajo o arriba», la apertura de amplias avenidas a los «nuevos partidos (que) serán llamados a actuar» y que servirán para superar «este antagonismo eterno de dos partidos, sin colchones que amortigüen los golpes», para «minar las mayorías sumisas y compactas» y para «arribar a gobiernos en que los colores rivales e incapaces de rotar y confundirse en el espectro político, fuesen matizados por otros nuevos y por NUANCES más o menos pronunciados.»¹²

v) el que dicho logro de flexibilización de los dos partidos históricos, la promoción de su apertura diversificadora a las disidencias internas, así como a la renovación de las orientaciones y los liderazgos intrapartidarios, no diera lugar —y ello no fue obra de la casualidad— a su atomización en grupúsculos de arraigo efímero, y sí, en cambio, a un número reducido de alineamientos con probada vocación de permanencia a lo largo de varias décadas, con estatura suficiente como para asumir iniciativas y responsabilidades de gobierno en relación con una agenda abarcadora;

vi) los éxitos acumulados en lo que cabe considerar la apuesta más audaz de todo el diseño fundacional, es decir, la incorporación disciplinadora de las minorías más recalitrantes al concierto de voces y al manejo de resortes decisionales, limando así sus extremismos, suministrándoles oportunidades para perfilarse

públicamente, vencer desconfianzas y, a la vez, exponerse a resultar desautorizados.¹³

¹² Las expresiones entre comillas han sido extraídas de la mencionada obra de Martínez y serán objeto de escrutinios más detallados en tramos posteriores de este recorrido indagatorio. Por el momento, interesa destacar la conciencia expresa de los diseñadores fundacionales de estar trabajando con instrumentos destinados a operar en los largos plazos, sobre la base de procesos lentos de aprendizaje y sedimentación. «Por buenos años se tratará de matizamientos y no de disolución ni de amalgamas.»

¹³ A título ilustrativo, conviene señalar que el diputado José Mujica del Movimiento Nacional de Liberación (Tupamaros), a pesar de su expresa desafección por las tareas parlamentarias, es una de las poquísimas voces que es escuchada atentamente por sus pares de la Cámara de Representantes. Por cierto, Carlos Roxlo se sentiría confirmado en sus juicios anticipatorios: ya en 1910, en oportunidad de argumentar en favor de la representación popular y del doble voto simultáneo, se adelantaba a inventariar las beneficiosas consecuencias que redundarían para el experimento político uruguayo a partir de la incorporación generosa de todas las voces a los escenarios institucionalizados: «...siempre he creído que la única manera, la verdadera manera de salvar todas las dificultades de nuestra vida institucional está...en abrir de par en par las puertas del Parlamento a todos los matices de la opinión, a todos los representantes de una modalidad de pensar del país. Vengan en buena hora aquí los socialistas con sus ideas, por más avanzadas que fueren, a fin de que en la discusión tengan que hacer lo mismo que nosotros: tengan que transar y aceptar lo posible, dejando sus utopías para más tarde, aunque yo sé que esas utopías también se encargará el tiempo de convertir las en realidad; vengan los católicos para que con sus mismas exageraciones—que yo no comparto—nos obliguen a nosotros... a tener que transar un poco con el pasado en beneficio del porvenir; vengan las fracciones disidentes, extremas, de los dos partidos, para que uniéndose a nosotros, tengan que entrar necesariamente en el molde de la realidad de los hechos, renunciando a sus exageraciones y aceptando el presente como el presente es.» (Diario de Sesiones de la H.Cámara de Representantes, Tomo CCIV—mayo 7 a junio 28 de 1910, pág. 179. El subrayado ha sido añadido). Por contraste, los legisladores y constituyentes del P.Colorado consideraban que esa generosa apertura de las puertas parlamentarias fomentaría artificialmente vocaciones políticas improvisadas y agrupamientos efímeros, «el fraccionamiento y la anarquía de los dos partidos políticos de nuestro país, en beneficio exclusivo de las banderías pequeñas, de los círculos personales acaudillados por directores improvisados, sin verdadera responsabilidad ante la opinión». (Mensaje del P.Ejecutivo a la Honorable Asamblea General, con la firma del entonces presidente de la República—Williman— acompañando el envío de un proyecto de reforma electoral, recogido en DIARIO DE SESIONES DE LA H.CAMARA DE REPRESENTANTES, TOMO CCIV, MAYO 7 A JUNIO 28 DE 1910, pp. 155-66).

0.3.4.1. Al promediar la segunda década del siglo XX, el experimento uruguayo reunió sus mejores acumulaciones y antecedentes para iniciar un giro que diferenciaría su trayectoria con respecto a las de los restantes experimentos de la región.¹⁴ En el seno de los dos partidos históricos prevalecían aquellas corrientes de opinión que centraban en el mandato presidencial, así como en la concentración de recursos de autoridad, márgenes de discrecionalidad y resortes coercitivos en favor de la rama ejecutiva, los orígenes de los principales déficit —legitimatorios y consolidatorios— que afectaban a los distintos ordenamientos republicanos ensayados en el área.

Con todo, en lo específicamente referente a la sintaxis institucional, las disposiciones de ambos partidos eran francamente divergentes. El Partido Colorado estaba dinamizado por una vocación prometeica de impulsar a ritmo acelerado transformaciones económicas y sociales vigorosas, pero no se había dedicado a pulir su «sensibilidad» institucional, dejándose llevar por una especie de adicción al ejercicio rotundo del mando. Por su parte, en el Partido Nacional, desacomodado internamente por las aceleraciones transformadoras que impulsaba su adversario tradicional, se habían venido acumulando desde 1870 una masa impresionante de discernimientos institucionales muy refinados y criteriosos. Al cruzarse las distintas líneas en una encrucijada dramática —pletórica de designios ambiciosos, en la que se sustanciaron debates sumamente esclarecedores entre principios de moralidad política, a un nivel de elaboración conceptual nunca retomado posteriormente— escaseaban los defensores del mantenimiento del mandato presidencial, si bien su rechazo obedecía a consideraciones de muy distinta índole.

En principio, todo autorizaba a pensar que la adopción de un régimen parlamentarista no encontraría grandes resistencias. En efecto, más allá de las afinidades arraigadas por ese diseño en el seno del Partido Nacional, el propio J. Batlle y Ordóñez lo había considerado como una solución aceptable¹⁵, la fracción disidente del «riverismo» contaba en sus filas con fervorosos y conspicuos partidarios de la misma,

como Carlos M. Prando y Ramón P. Díaz, y se podía esperar una acogida favorable en el seno de «los partidos de ideas». Si al final el experimento uruguayo no la adoptó francamente, prefiriendo un *sendero de transiciones paulatinas* a través de fórmulas híbridas —a los que sus mismos diseñadores fundacionales se refirieron en términos de un «parlamentarismo embozado»¹⁶—, ello se debió a ciertas reticencias gravitantes en el seno del P. Nacional. En todo caso, la reconstrucción explicativa de ese giro crucial, basada en un examen detallado de las argumentaciones manejadas al respecto por M. C. Martínez, será retomada más adelante, en alguno de los capítulos que prolongan a esta incursión introductoria.

0.3.4.2. Por el momento, lo único que interesa destacar aquí es la intención deliberada, por parte de los diseñadores, de poner en marcha una dinámica institucional capaz de recorrer esos senderos transicionales, acumulando progresivamente las disciplinas y los aprendizajes —tanto de los electores, como de los elencos políticos y los alineamientos partidarios— que permitirían llegar más adelante a desembarazarse de los atavismos irracionales propios del mandato presidencial a término fijo, de los «gobiernos arreglados por

¹⁴ Por «la región» debe entenderse todas las repúblicas instaladas desde México hacia el sur. A los efectos de lo que sigue conviene dejar de lado el caso chileno, embarcado en un régimen parlamentario entre 1890 y 1930.

¹⁵ «Pensé entonces que lo mejor que podía hacer era librar al país de los peligros con que le amenazaba constantemente nuestra Constitución con su sistema de Poder Ejecutivo unipersonal. Pensé primero en el régimen de gobierno parlamentario que considero democrático por todo sentido y que obliga constantemente a la lucha de ideas; pero ese régimen tiene graves inconvenientes para ser implantado en nuestro país.» (Reportaje publicado en «LA VANGUARDIA» de Buenos Aires, en febrero de 1916, transcripto en MANINI RIOS, Carlos: *Anoche me llamó Batlle*, Edición a cargo del autor, Montevideo 1973, pág. 102)

¹⁶ El autor del presente trabajo utilizó la misma expresión para referirse al formato «clásico» de funcionamiento de las instituciones políticas uruguayas, en su contribución a PAREJA, C., PEIXOTO, M. y PEREZ, R. «La alternativa parlamentarista», por más que en ese momento no había tomado nota de tales antecedentes de uso homólogo.

calendario». «La representación proporcional en el Parlamento y la coexistencia de hombres de distinta procedencia en el Consejo (así como en distintas esferas de la administración pública), podrían CON EL TIEMPO, formar nuevas mayorías... Es cierto que estos gobiernos de coalición no tienen la firmeza de los otros, formados de tiempo atrás por intereses permanentes, por una orientación de ideas, una misma tendencia o sentimientos históricos... Pero hay sucesos, hay programas y momentos que sacan a los hombres de los viejos moldes y les marcan direcciones nuevas; Y A POCO QUE EXISTA VIDA PARLAMENTARIA, TAL TIENE QUE SUCEDER EN (UN) PAIS DONDE LOS POLITICOS SE HAN CATALOGADO POR EL SIMPLE COLOR DE LA DIVISA. EN TODO CASO, LO QUE SE PIERDE EN FUERZA Y DURACION, SE GANA EN TOLERANCIA Y VERDAD.»¹⁷ (MARTINEZ, M.C. p. 88.)

Dejando de lado lo escueto de los razonamientos y el bajo perfil moral que adoptaron deliberadamente los diseñadores para recomendar su «experimento de transición programada en el largo plazo» desde un «parlamentarismo embozado» a uno formalizado, ¿no corresponde acaso rendir un tributo de reconocimiento y

admiración ante la lucidez y la capacidad anticipatoria de los autores del libreto de dicho experimento? ¿Acaso el transcurrir de los acontecimientos no confirmó cada una de sus previsiones? Las dinámicas intra e interpartidarias que se pusieron en marcha desde entonces, ¿no fueron llevando de la mano a tornar necesario, accesible y «familiar» el recurso reiterado a las coaliciones de gobierno y los acuerdos legislativos entre capitales políticos independientes? Y más allá de la multiplicación de enjuiciamientos negativos sobre el diseño institucional uruguayo por parte de sus más conspicuos usuarios y protagonistas principales, así como de los constreñimientos de corto plazo que gravitaron en cada caso, ¿cómo negar que los senderos recorridos desde 1985 hasta 1996 confirman una a una las previsiones de «los libretistas» de 1917, a la vez que revelan los prolongados arraigos de lo que ahora aparece para muchos como un mero arreglo circunstancial y un experimento «novedoso»: los gobiernos de coalición?

0.3.4.3. Por cierto, la acumulación de créditos en la cuenta de los diseñadores fundacionales, no puede hacer olvidar sus débitos. El inventario de estos últimos es largo y dará lugar a desarrollos posteriores, mucho más detallados. A título de adelanto ilustrativo, conviene señalar que su apuesta a las híbrides de diseño se constituyó en una siembra de malentendidos y desgastes, frente a las cuales el experimento uruguayo se encontró sistemáticamente huérfano de defensas eficaces. Por lo pronto, el mandato presidencial a plazo fijo, aún en la forma residual en que resultó finalmente configurado en el formato «clásico» —con un capital político propio menguado, reducido al de un mero jefe de aquellas fracciones legislativas que respaldan DIRECTAMENTE su candidatura presidencial, obligado a reunir mayorías especiales (3/5) para obtener ciertas venias legislativas relevantes y a que el ejercicio de su autoridad fuera siempre refrendado por ministros sometidos a controles propios de los regímenes parlamentaristas— dejó suelto un factor incordiante e inamovible, un innecesario y molesto «convitado de piedra», de cara al montaje y desmontaje fluido de los acuerdos interpartidarios de gobierno.¹⁸

¹⁷ Las expresiones entre paréntesis han sido introducidas y el destaque mediante mayúsculas no figuran en el texto original.

¹⁸ A pesar de que su juicio y el de Duvimioso Terra contribuyeron decisivamente a que el P.Nacional desistiera de la opción parlamentaria, lo cierto es que difícilmente se pueden encontrar descalificaciones del régimen presidencial tan contundentes —aunque escuetas y oblicuas— como las que incluye M.C. Martínez, equiparándolo a lo que, parafraseando a Kant, cabría denominar como «una culpable renuncia o postergación de la asunción plena de la mayoría de edad cívica». En un primer contexto, su arsenal descalificatorio se dirige hacia los riesgos innecesarios que asume un pueblo al pretender gobernarse a través de mandatos meramente personales y «arreglados por calendarios»: ello implica, o bien la entrega resignada de su destino al imperio de las coincidencias azarosas, o bien la adhesión a creencias atávicas sobre los designios de dioses que interfieren continuamente en los desenlaces de los asuntos humanos. En un segundo contexto, reserva la adopción de ese tipo de gobierno para las «naciones menos avanzadas, como «una precaución que esos pueblos toman a la vez contra su propia veleidad y contra la tiranía de los gobernantes», como un recurso transitorio de quienes no han llegado a la madurez emancipada, de modo que, tal

En segundo lugar, la preocupación excesiva de los «madinson uruguayos» por dificultar la formación de mayorías «sumisas y compactas» —a fin de que «*a coalition of a majority of the whole society could seldom take place on any other principles than those of justice and the general good*» (MADISON, J. p 325)— no estuvo adecuadamente balanceada por aquellos dispositivos complementarios, necesarios en un «parlamentarismo esbozado», destinados a reclutar, incentivar y respaldar a las mejores acumulaciones y a los «buenos jugadores», es decir, a los grupos y a los dirigentes disponibles y confiables a la hora de armar acuerdos post-electorales. Y, por último, no acertaron a suministrar —y siempre faltaron a la cita— aquellos referentes de moralidad política que debían rodear de relatos positivos a dichos acuerdos, protegiéndolos de las versiones empujeadoras, en términos de meras componendas y reparto de prebendas, así como de las tentaciones de sus propios protagonistas a asociarlos y visualizarlos a título de astucias y estratagemas.¹⁹

«como esos enfermos que de antemano SE ENTREGAN POR TIEMPO y admiten que el médico les cercene su libertad DURANTE EL PERIODO DE LA CURA, los pueblos DESCONFIANDO DE SU FIRMEZA, se dan gobierno por plazo fijo, con tal que no se les haga sufrir demasiado.» (Ob.cit. pp. 34-5. Las mayúsculas han sido agregadas). Martínez podría haber empleado otros símiles —el del alcoholista, el despilfarrador, el endeudado o mal pagador— en los que la admisión de una tutela externa para corregir la inconstancia de la voluntad, reviste alcances más «culpables». En todo caso, cabría reprochar a Martínez el no haber apreciado hasta qué punto el recurso meramente transicional a diseños inmaduros, híbridos y «tuteladores» no podía terminar inhibiendo los aprendizajes emancipadores, obstaculizando el acceso a la mayoría de edad o, por lo menos, postergando su llegada más allá de lo aconsejable.

¹⁹ En esa lista de débitos parciales, o si se prefiere de dispositivos que no rindieron lo que se esperaba de ellos, cabe incluir el diseño de la composición y las modalidades de regulación de los entes autónomo, un conjunto de dispositivos en el que M.C. Martínez confiaba para ejercer una acción autocorrectiva de largo plazo sobre las tradiciones y prácticas políticas uruguayas. En los hechos, dichas agencias de gobierno se enquistaron en una zona indefinida. Por un lado, no ambientaron la consolidación de núcleos de acumulación de tecnoburocracias solventes, respaldadas en sus propias tradiciones frente a los gobiernos de turno. Por el otro, no supieron compensar esa vulnerabilidad, dando lugar, por lo menos, a un flujo ordenado de responsabilizaciones y controles políticos.

0.3.4.4. De cualquier manera, un balance equitativo de créditos y débitos —necesariamente incompleto, por ahora— termina arrojando un saldo ampliamente positivo, sobre todo, si se compara la trayectoria cumplida por el experimento uruguayo con las de sus pares en la región. En efecto, sometidas a similares desafíos y restricciones, a escenarios y circunstancias desestabilizadores —y soportando ciertas desventajas en cuanto a economías de escala, plataformas iniciales de antecedentes, tradiciones administrativas, etc.— las instituciones políticas uruguayas salen airoosas de cualquier cotejo imaginable —en base a sus rendimientos notoriamente superiores en los largos plazos— con las de los restantes experimentos regionales.

En ese sentido, cualquier parangón debe empezar por contabilizar los handicaps otorgados. Eran mucho más abiertas y vulnerables a la irrupción gravitante de los protagonismos cívicos más diversos. Sus innegables compromisos con una moralidad política de cuño pluralista inhibió casi siempre —o tornó muy costoso y alargó los plazos de consolidación— el recurso transitorio a las soluciones inconsultas y a los encuadramientos dirigenciales, tan frecuentes en los demás casos. No podían respaldarse en las acumulaciones de idoneidades y disciplinas sustantivas, asociadas a bien arraigadas tradiciones académicas, productivas, comerciales, militares, judiciales y administrativas. Y bien, a pesar de todas esas desventajas, de verse obligadas a operar a la más cruda de las intemperies, sin reservas acumuladas y apelando exclusivamente a lealtades y disciplinamientos renovables trabajosa y cotidianamente, lo cierto es que, en la mayor parte de los casos, lograron anticiparse y procesar ordenada y pacíficamente, sin grandes fracturas cívicas ni exclusiones, a sucesivas oleadas de transformaciones, cambios de rumbo y desplazamientos de las premisas de inserción de las trayectorias vitales de sus integrantes. En términos mucho más específicos, todas esas transiciones estuvieron asociadas a una combinación sorprendente de continuidades y renovaciones de las tradiciones políticas y de los alineamientos partidarios, a desempeños

electorales renuentes a las veleidades y las improvisaciones, pero dispuestos a abrir créditos prudenciales a las ofertas de nuevos elencos y propuestas.

Es verdad que vistas desde muy cerca, en su trabajoso y abigarrado funcionamiento cotidiano, las instituciones políticas uruguayas han venido ofreciendo a sus usuarios un espectáculo poco reconfortante, una crónica agitada por «el estrépito y la furia», una sucesión frenética de debates mal sustanciados y de enfrentamientos tan circunstanciales como olvidables a corto plazo, de «tropiezos en las mismas piedras». Y sin embargo, vale la pena preguntarse si todas esas transiciones disciplinadas y desplazamientos hubieran podido procesarse a través de tramitaciones notoriamente más deliberativamente consensuadas con respecto al resto de la región, de no haber contado el experimento uruguayo con un legado sustancioso de tradiciones de moralidad política y con los encarrilamientos básicos que suministró un diseño fundacional repleto de aciertos y de previsiones generosas.²⁰

0.4. Un retroceso inesperado y una primera aproximación a las incógnitas pendientes.

0.4.1. Los aportes de los «partidos de ideas» y de «la opinión ilustrada» con respecto al proceso de configuración y consolidación de las instituciones políticas uruguayas, han adolecido de cierta miopía perezosa. Nunca se tomaron el trabajo de rescatar las inspiraciones de moralidad política y los debates esclarecedores que presidieron al trazado fundacional, ni de identificar sus intencionalidades y previsiones dinámicas, sus apuestas deliberadas, tanto a promover la emergencia de nuevas y vigorosas corrientes cívicas al margen de los alineamientos históricos, como a poner en marcha una transición autodisciplinada hacia modalidades nítidamente parlamentarias de gobierno. No atendieron ni supieron ver más allá de los rasgos superficiales —de ahí su miopía— y de los trámites engorrosos, las inevitables inmadureces de un tránsito sinuoso, no exento de erranzas ni de atajos impacientes.²¹ Con todo, su más grave

²⁰ Si bien no es ésta la oportunidad de aportar los respaldos evidenciales que solventan las conclusiones primarias del cotejo con la región, conviene señalar que, lejos de tratarse de una afirmación meramente «impresionista», la misma se remite a los indicadores usualmente manejados en ese terreno y sobre los que han venido trabajando los investigadores del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales: índice de «volatilidad electoral», duración promedio de los partidos, las fracciones y las plataformas de candidaturas, pautas de composición y ritmos de renovación de los elencos, producción legislativa, disciplinas parlamenarias, flujos de venias presupuestales y designativas, etc.

²¹ A continuación se transcriben algunos pasajes de un artículo firmado por José López y publicado en «MATE AMARGO», órgano periodístico del Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros), a modo de testimonio de una comprensión lúcida de ciertas «complejidades virtuosas» incorporadas al diseño fundacional del experimento uruguayo. Se trata de un testimonio sumamente ilustrativo—dados los sistemáticos despistes y las manifiestas propensiones desfavorables de los partidos de izquierdas y de «la opinión ilustrada», en relación con dicho diseño— y altamente sintomático de ciertas afinidades del MLN con las más añejas y menos doctorales tradiciones cívicas. «Si se tratara solamente...del balotaje, no me quedarían dudas: la reforma sería aprobada. Sin embargo, el cambio de las reglas de juego...tiene un valor relativo ante lo fundamental, a saber: «LA VERTICALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS, el digitamiento de la democracia partidaria a través de los poderes acumulados por el precandidato y la cooptación de los convencionales, convertidos en corifeos del ungido «A PRIORI», rompiendo toda una tradición al respecto...Lo fundamental es la concentración de poderes, por la cual se liquida la democracia partidaria...la nueva Constitución otorga al candidato que resulte ganador de las elecciones internas, la potestad de conformar las convenciones—nacional y departamentales— con candidatos elegidos por él, usufructuando una suma de poderes dictatoriales...que cambiarán la lealtad partidaria por obsecuencia a su persona, la adhesión al programa en culto a la personalidad y la vocación política en mero arribismo. Es decir, no es la candidatura única lo que hace peligrar la continuidad del sistema, si no la democracia interna, la que permite que los candidatos se elijan de abajo arriba, lo que está explícitamente excluido de esta reforma que, en lo fundamental, introduce un «neodisciplinamiento» en el conjunto del sistema político. Los representantes más lúcidos de la militancia política blanca y colorada, y en especial los que están más distanciados de los círculos áulicos del poder...han advertido con claridad la naturalización «unitaria» —en la estricta acepción histórica del término— de la reforma que les imponen...». (La fotocopia de este testimonio excepcional ha sido proporcionada por Martín Peixoto desde Berlín, sin indicación de fecha de publicación. Del propio texto se desprende que corresponde a un momento anterior al plebiscito constitucional del 8 de diciembre de 1996).

«pecado» consistió —y consiste— en haber contribuido decisivamente a echar un manto de olvido y de desprecio sobre una gesta²² institucional, en la cual la ciudadanía uruguaya podría haber encontrado, no sólo motivos de orgullo y autorespeto —tal como es el caso para la ciudadanía estadounidense— si no, también, una herencia a aumentar, un legado sólido de compromisos y discernimientos.

Sería inexcusable reproducir esas mismas o similares falencias a la hora de analizar las campañas y las propuestas reformistas que desembocan en el rediseño institucional sancionado plebiscitariamente —por escasísimo margen— en diciembre de 1996. En este caso, la miopía consistiría en dejar de lado las remotas raíces de los ajustes que ahora se presentan como parte de una impostergable empresa de depuración de atavismos y anomalías folklóricas. Y es que, en efecto, cada uno de los leitmotivs de la apuesta reformista remite puntualmente a los lineamientos de aquella tradición de moralidad política que había quedado desplazada —sobreviviendo encapsuladamente a través de las dos mencionadas modalidades de prolongación— en las instancias fundacionales. Así, por lo pronto, el candidato común y «las primarias» se alinean a la recomposición de aquellas «disciplinas partidarias férreas» y «mayorías sumisas y compactas» que defendían los Julio M. Sosa, J.J. Amézaga, P. Manini Ríos, Aragón y Etchart, etc., y a las que querían dismantelar los afiliados a la tradición alternativa de moralidad política. El balotaje pretende recomponer, por lo menos en la argumentaciones de sus propulsores, los «embudos mayoritarios», «las confrontaciones entre dos proyectos de país», a la vez que reforzar al mandato presidencial con una legitimación plebiscitaria, disociándolo de sus arraigos partidarios y liberándolo de aquellos cercos disciplinatorios que tan sabia y cuidadosamente había montado el diseño clásico. El aumento de las prerrogativas y los ampliados márgenes de maniobra otorgados al titular de la rama ejecutiva, reviven aquellas estrategias «concentradoras», los filtros e incentivos propios de las asimetrías inequívocas en la distribución de los recursos de autoridad,

que desde el siglo XIX habían encontrado respaldo —a través de argumentaciones muy atendibles— en el seno del Partido Colorado. 0.4.2. De ese modo, al descartar las brumosas apelaciones a «la cultura política uruguaya» y al pretender ir más allá de los análisis basados en escenarios y estrategias de corto plazo, un enfoque de la gesta institucional uruguaya orientado hacia los largos plazos y las instancias fundacionales, abre el camino hacia una reconstrucción esclarecedora de aquellas continuidades, especificidades y endogenidades propias de los «*self-renewing cycles of institutional learnings, adaptations and changes*» (KLEIN, Rudolf: p. 241). Sólo que, una vez rescatada esa misma gesta del olvido y del desprecio, al exponer a plena luz sus opciones dinámicas y previsiones anticipatorias, sometiéndolas a distintos escrutinios y cotejos exigentes, empiezan a multiplicarse las incógnitas y detrás de ellas —y de sus casi inevitables derivaciones formulables en términos contrafácticos— asoman los cuestionamientos críticos, las identificaciones de timideces y carencias, las propuestas de opciones puntuales alternativas más vigorosas.

Así, por lo pronto, resultan insoslayables ciertos interrogantes acerca de la composición íntima de los referentes de moralidad política que se utilizaron como cimientos del trazado fundacional. Y a continuación, dados los antecedentes y las restricciones, las restricciones y los acervos de recursos cívicos conjugables, cabe preguntarse: ¿a cuáles ejes de acumulación²³, a cuáles tipos de filtros selectivos,

²² Al utilizar la expresión «gesta» en el título de este trabajo, se ha pretendido rescatar y combinar: i) su alcance originario, la remisión semántica a las gestaciones biológicas y a las instancias fundacionales, su entroncamiento con una familia de significados que arranca en la raíz latina AUGERE=AUMENTAR y que se prolonga, por ejemplo, hacia «ingerir», «ingestión», pero también hacia «gerenciar», cuidar, administrar un patrimonio, un legado, etc.; ii) ciertos alcances derivados muy usuales—por ejemplo, «la gesta emancipadora»— en los que se pretende destacar a ciertas acciones y protagonismos como hazañosos, ejemplares, especialmente relevantes y cargados de resonancias futuras, etc.

²³ La referencia a distintos ejes de acumulación dista de ser una ocurrencia ociosa. Como se verá en uno de los escritos que prolongan al presente, resulta altamente

incentivos y relatos había que apostar para poner en marcha un vigoroso «*self-renewing cycle*» de consolidación institucional? ¿Eran accesibles otros senderos y otras apuestas, quizás más empujados en el corto plazo, pero más rendidores en el largo plazo? ¿Qué consideraciones de viabilidad y oportunidad se manejaron al esbozar los trazados fundacionales del diseño? El plausible énfasis en la configuración de un «*contestable market*» en materia de elencos políticos, con altísimos niveles de competencia y renovación, ¿no debía haber encontrado ciertos contrapesos saludables a través de la concesión de estímulos y oportunidades de realizar acumulaciones de idoneidades, de ejercer protagonismos diferenciales y acumular acreditaciones? ¿No cabe algún reproche a los «*madinson uruguayos*», en la medida en que se habrían dejado llevar por sus obsesivas — aunque bien fundadas — prevenciones acerca de las distintas modalidades de asimetrías de incidencia y sus senderos de enquistamiento y autoperpetuación? ¿Acaso no hubiera correspondido contrabalancear las dificultades para la formación de mayorías dóciles, el cuidado en la preservación de capitales políticos independientes, con ciertos premios acotados a los entendimientos interpartidarios y a los empeños sostenidos de colaboración? Sus temores a propósito de ciertas modalidades rotundas de protagonismos y acreditaciones, con sus inevitables asimetrías, ¿no propició, tanto a nivel de los desempeños institucionales y de las arenas políticas, como a nivel de los restantes

ámbitos de desempeños públicamente relevantes, una orfandad sistemática de referencias sustantivas ambiciosas y, a partir de allí, no concedió, aunque sea de manera indirecta, ciertas facilidades a los escenarios y las agendas efímeras, a los debates meramente «*parroquiales*» — en torno a quién hace o controla, quién es o no consultado, en vez de versar sobre los «*qué*» y los «*cómo*» —, así como ciertas ventajas a las apuestas menos arriesgadas y a los desempeños de bajo perfil? ²⁴

Y en todo caso, esas mismas orientaciones del diseño institucional fundacional, con sus derivaciones «*neutralizadoras*» de los componentes de moralidad política, con sus deliberados «*angostamientos lexicales*» de los referentes públicamente autorizados y de las señales públicamente intercambiables, ¿no ejercieron ciertas influencias «*castradoras*» sobre la elaboración de apuestas ambiciosas, de largo aliento, de iniciativas audaces y vigorosas por parte de los distintos nucleamientos cívicos? O, si se prefiere una formulación menos drástica, ¿no pusieron ciertos obstáculos indirectos — quitándole auditorio y luminosidad de los relatos — a los procesos de acumulación de tradiciones y arraigos consolidados en torno, tanto a los distintos ejes de compromisos y desempeños productivos, comerciales, financieros, académicos, científicos y tecnológicos, artísticos y periodísticos, etc., como a los asentamientos poblacionales, a las gestas de colonización del paisaje uruguayo, a las trayectorias de radicación de las distintas corrientes de inmigrantes y a las confesiones religiosas? ²⁵

En principio, la mayor parte de los antecedentes y elementos de juicio requeridos para empezar a desbrozar las incógnitas que acaban de ser formuladas, se encuentran en las páginas escritas por Martín C. Martínez — por más que sus contribuciones pecan por excesivamente escuetas y repletas de referencias circunstanciales — y, secundariamente, en las actas de la Convención Nacional Constituyente (1916-17). En ese sentido, la empresa indagatoria que aquí empieza a cobrar alcances públicos está animada por pretensiones sumamente modestas: sus objetivos se verían satisfechos en la medida en que los sucesivos

rendidor enfocar los procesos de consolidación institucional como otros tantos tránsitos acumulativos de recursos nucleables en torno a un eje sintáctico, uno semántico y uno pragmático.

²⁴ En particular, cabe preguntarse si en un terreno así abonado no resultaba inevitable que carecieran de arraigo y vigor «*las plantas*» correspondientes a las tradiciones judiciales y tribunalcias.

²⁵ A través de algunos de los interrogantes aquí planteados, se pretende recoger indirectamente ciertas sugerencias críticas, muy atinadas, que oportunamente formulara Carlos Filgueira, a propósito de escritos anteriores sobre estas temáticas, recopilados en «*La alternativa Parlamentarista*». A su vez, las sugerencias de Carlos Filgueira figuran en su reseña — solicitada y publicada por CUADERNOS DEL CLAEH — sobre la mencionada obra colectiva.

escritos lograran despertar asombros y curiosidades en torno a la gesta institucional uruguaya, de modo que otras miradas más penetrantes y mejor documentadas se vuelquen sobre los registros testimoniales de los debates sustanciados en ese terreno. Quienes lo hagan podrán comprobar que, a diferencia de otros pueblos y otras trayectorias institucionales muy cercanas, la del experimento uruguayo ha acertado casi siempre a asociar admirables —y memorables— polémicas públicas (por ejemplo: Berro y Herrera, Varela y Ramírez), a su tránsito por encrucijadas decisivas. ♦

Referencias bibliográficas

ARENDDT, Hanah: *Between Past and Future*, Penguin Book, New York, 1968.
DIARIO de Sesiones de la H. Cámara de Representantes, Tomo CCIV-mayo 7 a junio 28 de 1910.

GOODIN, Robert: «Institutions and their design», incluido en GOODIN, R. (Ed): «The Theory of Institutional Design», Cambridge University Press, U.S.A. 1996, pp. 1-54.
KLEIN, Rudolf: «Self-investing Institutions: Institutional Design and the U.K. Welfare State», incluido en GOODIN, R. (Ed): *The Theory of Institutional Design*, pág. 241
MADISON, J. *The Serials Papers*, The New American Library, 1961.
MANINI RIOS, Carlos: *Anoche me llamó Batlle*, Edición a cargo del autor, Montevideo 1973.
MARTINEZ, M.C. *Ante la nueva constitución*. Biblioteca Artigas, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Montevideo, 1964.
PAREJA, C., PEIXOTO, M. y PEREZ, R. *La alternativa parlamentarista*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Uruguay.
PUBLIUS: *The Federalist Papers*, The New American Library, U.S.A., 1961, Nº1, pág. 33. ♦

RESUMEN

A partir de la segunda década del presente siglo, el país logró configurar un diseño institucional de inspiración pluralista y descocentrador, cuyos antecedentes y rudimentos pueden rastrearse desde la segunda mitad del siglo XIX. Su capacidad de diagnosticar las carencias de la Constitución de 1830, la familiaridad con modelos exitosos, tanto como su apuesta a la competencia interpartidaria y su lejanía deliberada de los supuestos rousseauianos, hacen a la novedad de tal diseño. Una tradición de signo contrario, de corte mayoritarista y plebiscitaria, más asociable a las fracciones más activas al Partido Colorado que a su tradicional adversario nacionalista, evolucionó al lado y en competencia con el diseño "dispersador". El artículo, repasa estas trayectorias del sistema político uruguayo al tiempo que señala la "amnesia" de las colectividades partidarias tradicionales para valorizar sus respectivos legados históricos. ♦

ABSTRACT

Starting from the second decade of this century, the country managed to fashion an institutional model inspired by ideals of pluralism, the antecedents and bases of which can be traced back to the second half of the nineteenth century. Its capacity for diagnosing the shortcomings of the 1830 Constitution, the familiarity with successful models, as well as its backing of interparty competition, are what makes this design innovative. Alongside and in competition with this model, there developed a diametrically opposed tradition, majoritarian and plebiscitary in nature, which can be associated more with the most active factions of the Colorado Party than with their traditional nationalist adversary. The article reviews these trajectories of the Uruguayan political system while signalling the 'amnesia' of the traditional party collectives when it comes to assessing their respective historical legacies ♦