

BIBLIOTECA  
CENTRO LATINOAMERICANO DE  
ECONOMÍA HUMANA  
CLAEH

## La alternativa parlamentarista

Carlos Pareja  
Martín Peixoto  
Romeo Pérez Antón

Gerardo Caetano (editor)

Montevideo, 1992

Centro Latinoamericano  
de  
Economía Humana

Ediciones  
de  
Ciencias Sociales

CARLOS PAREJA

---

## El presidencialismo y el parlamentarismo en sus mejores versiones

El núcleo del presente escrito está dedicado a una confrontación entre las lógicas políticas del presidencialismo y del parlamentarismo, en cuanto ambas prolongan modalidades divergentes de conjugar y de legitimar democráticamente los respaldos ciudadanos a la gestión gubernamental. En nuestra perspectiva de análisis, la exposición de ese núcleo central constituye un aporte a la teoría política y es independizable del contexto de problemas y desafíos a los que están enfrentados los regímenes democráticos de la región. Sin embargo, debemos confesar que nuestro abordaje dista de ser “ingenuo”, que está sesgado por un enfoque que privilegia a los partidos políticos y a los sistemas de partidos como ejes irremplazables de acumulación de competencias cívico-institucionales.

Más aún, es preciso reconocer que el análisis fue encarado con vistas a propiciar una conclusión “fuerte” sobre las posibilidades de coexistencia entre el rol institucional del “Presidente de la República”, por un lado, y por el otro, la reproducción del conjunto de virtudes y capacidades de aprendizaje asociadas a aquellas tradiciones partidarias con sólidos arraigos en la ciudadanía. Si estamos en la pista correcta, los recursos de

cultura política requeridos para el ejercicio pleno de un modelo presidencialista están en abierta contradicción con la ubicación de los partidos políticos como ejes privilegiados de orientaciones responsables de cara al procesamiento de los asuntos comunes.

Y, por supuesto, no podemos ocultar que tenemos especialmente en vista el caso uruguayo, en particular la serie interminable de deslegitimaciones recíprocas a que da lugar, en su caso, la conjugación de la institución presidencial con un pluripartidismo consolidado irreversiblemente. En nuestro sistema político, el dilema entre parlamentarismo y presidencialismo se convierte en una encrucijada decisiva, en un asunto cuya dilucidación redundaría en implicaciones relevantes de cara al despliegue de nuestras mejores virtudes políticas y a la configuración exitosa de una “moralidad pública” compartible.

No nos interesa aquí, pues, el detalle de la ingeniería institucional, ni el estudio comparativo de las distintas variantes históricamente observables, con sus aspectos reglamentarios. Tampoco estamos preocupados por aislar a ambos esquemas institucionales para identificar sus respectivos requerimientos, es decir, sus juegos de equilibrio y de ajuste a desafíos. Queremos explorarlos, en cambio, a la luz de los principios y exigencias comunes a cualquier asociación política, como empresas indagatorias abiertas, tendidas a la mejor conjugación posible de dichos principios y exigencias. Por lo tanto, ofreceremos la “interpretación constructiva” (en el sentido acuñado por Ronald Dworkin) de ambos modelos o formas de gobierno, es decir, aquella reconstrucción racional que apunta en cada caso a rescatar sus mejores virtudes, lo que tienen y pueden enseñarnos de cara a una convivencia democráticamente regulada.

Luego de esta introducción, entraremos de lleno al núcleo central de nuestra exposición. En la primera parte ofreceremos una “interpretación constructiva” del modelo presidencialista neto, tomando como referencia el caso norteamericano, toda vez que este representa la ilustración más nítida de las virtudes y de la racionalidad político-institucional propias de ese modelo. Asimismo, en la segunda parte aplicaremos un tratamiento similar al modelo parlamentarista, tomando aquí como referencia privilegiada aquellas variantes asociadas a los sistemas abiertamente pluripartidistas.

## I. Las razones del presidencialismo

### 1. Un juego de suma cero

En su expresión más elemental, la solución presidencialista intenta asegurar el Estado de Derecho, las garantías cívicas y la *democratic accountability* de la gestión gubernamental, mediante la instauración de dos mandatos independientes y opuestos, destinados a chocar entre sí en forma permanente. Cualquiera sea el mecanismo de designación, ambas instancias están obligadas a obtener una legitimación independiente, a ejercer sus prerrogativas sin concesiones, para merecer la aprobación de la ciudadanía. El arbitraje electoral no se contenta con establecer el peso relativo de las agrupaciones políticas, sino que determina a un responsable individual de la gestión de gobierno. A este mandatario lo invita a aislarse del partido que promovió su candidatura y, para limitar y contrabalancear su autoridad, instala en los escaños parlamentarios al sistema de partidos, distribuyendo dichos escaños de acuerdo a los caudales de votos.

A su vez, el mandato del Presidente reúne dos funciones institucionales: como *Jefe de Estado* responde frente a la ciudadanía por la continuidad y vigencia plena del orden jurídico, mientras que como *Jefe de Gobierno* es responsable por la administración del aparato estatal y de los recursos públicos. Para llevar adelante esta última tarea deberá gestionar en cada caso las aprobaciones parlamentarias requeridas. Más precisamente, con arreglo al principio de la división de poderes y de sus controles mutuos (los *checks and balances*), la fórmula presidencialista apuesta a oponer ambas instancias y mandatos. Procura multiplicar las posibilidades de desacuerdo, como forma de evitar que el pronunciamiento ciudadano otorgue a la mayoría resultante una preeminencia incontrastable hasta la próxima consulta electoral, con el consiguiente riesgo de utilizar esa misma preeminencia para debilitar las posiciones alternativas.

En virtud de la lógica institucional presidencialista, cada uno de los mandatos enfrentados compete frente a la ciudadanía en un juego de suma cero, de tal manera que —en términos de las respectivas carreras

políticas de los mandatarios— la estrategia optimizadora es aquella que concede lo menos posible a las pretensiones de la otra instancia. Así, por ejemplo, una bancada parlamentaria dócil a los requerimientos de la Presidencia resulta “invisible” a los ojos de los electores y sus miembros corren el peligro de verse desplazados por aspirantes que prometan un desempeño más celoso.

Por su parte, el Presidente no puede excusarse de sus responsabilidades con el pretexto de que encuentra oposición en las filas de su propio partido. Está obligado a buscar respaldos más allá de esas filas, a negociar con todas las bancadas y con la diversidad de pretensiones y reclamos que ellas canalizan, apartándose lo menos posible de su programa de gobierno y tratando de rebajar al mínimo los costos de los respaldos obtenidos. En cuanto al Parlamentario, la renovación de su mandato no está ligada necesariamente al éxito o al fracaso de la gestión gubernamental. Ella dependerá, en cambio, de su idoneidad o de su eficacia como vocero de ciertas causas, muchas veces de índole local o sectorial.

## 2. *Controles y contrapesos*

La preocupación central del modelo es evitar que la disciplina partidaria asegure respaldos a la gestión gubernamental. Así, cada iniciativa o pedido de aprobación que plantea la Presidencia da lugar a la posibilidad de una tensión institucional, en la que una de las partes debe ceder. Esta permanente amenaza de microcrisis no constituye una anomalía dentro del esquema presidencialista sino, por el contrario, la activación de sus mejores dispositivos de control y vigilancia. Es el testimonio de su eficacia para mantener a la ciudadanía en permanente “vela de armas”, pronta al combate para evitar cualquier ejercicio despótico del poder o cualquier menoscabo de sus controles.

El modelo presidencialista se asemeja así a una “máquina de aprender” programada con dispositivos extremadamente sensibles para detectar fracasos y desviaciones a cada paso. Opera con soluciones e hipótesis de corto alcance y por el método de ensayo y error, sin permitir que se consoliden lineamientos generales de gestión a punto tal de volverse

inexpugnables. Cada decisión o iniciativa de la rama ejecutiva es sometida en el Parlamento a una batería de controles implacables. Los congresistas disputan entre sí por figurar ante la ciudadanía como los más celosos y expertos defensores de los distintos grupos de ciudadanos, a los que se pretende imponer nuevas obligaciones, recortar sus márgenes de opción, gravar sus ingresos o privar de sus garantías.

El Parlamento se enfrenta a un Poder Ejecutivo con un mandato independiente y rígido. Puede ejercer una fiscalía permanente y minuciosa, así como bloquear sus iniciativas, pero carece de recursos eficaces para modificar la orientación general de la Administración. Por lo tanto, el mandato que recibe el Parlamentario no está asociado a ninguna responsabilidad fuerte y discriminada en cuanto a la gestión gubernamental. Incluye, eso sí, expectativas de que concurra a reforzar la eficacia de la rama legislativa como ámbito público de resonancia de la más amplia gama posible de situaciones e intereses. Se espera que fortalezca su capacidad de recoger los agravios y reclamos específicos de los grupos minoritarios más diversos, así como su sensibilidad para anticiparse a identificar las consecuencias perjudiciales y los eventuales costos de cualquier medida, incluso antes de que los damnificados más directos lo adviertan.

Por cierto, tal sensibilidad del Parlamento —“electoralmente estimulada”— no asegura la coherencia interna de sus pronunciamientos. Las mayorías que respaldan las diferentes decisiones nunca son las mismas y generalmente no responden a los mismos alineamientos partidarios. Tampoco resulta fácil para el electorado administrar sanciones discriminadas cuando la rama legislativa aprueba gastos desfinanciados y presupuestos fiscales inflacionarios: la responsabilidad se diluye desde el momento en que ningún parlamentario contribuyó con su voto a autorizar todos los excesos. Además, siempre queda el recurso de inculpar dicho exceso a las partidas de gastos que “otros aprobaron” o a la falta de apoyo a los recursos que él propuso o aprobó.

Como contrapeso de ese polo receptivo de los flujos cambiantes y diversos de la opinión ciudadana, el modelo presidencialista ubica un polo rígido, comprometido por un mandato intransferible de responsabilidad en cuanto a la gestión gubernamental. En la medida en que la jefatura de la rama ejecutiva no puede descargar ni compartir los éxitos y

los fracasos de su gestión, está obligada a oponerse a las mayorías parlamentarias circunstanciales, así como a convertirse en un severo fiscal de los excesos y entusiasmos que pondrían en peligro la trama de equilibrios y ajustes societarios.

En el mandato institucional del Presidente coinciden así “la mano que recauda” y “la mano que gasta”, de manera tal que forzosamente está llamado a constituirse en la figura visible sobre la que recaen todas las exigencias de rendiciones de cuentas, todos los descontentos sobre situaciones postergadas o desatendidas. Y como no puede dar por descontado el apoyo de los parlamentarios de su partido, se espera de él que apele a la opinión ciudadana, que busque una legitimación extrapartidaria para oponerse a las decisiones o a los vetos del Parlamento, que asuma un liderazgo cívico en nombre del conjunto de la ciudadanía y de sus intereses más permanentes.

### 3. *Intenciones y resultados*

El fin último del modelo presidencialista, en su “interpretación constructiva”, apunta a profundizar las virtudes democráticas a través del choque permanente entre las dos instancias centrales del sistema (Presidente y Parlamento). Es en esa dirección que se divorcian sus mandatos y sus responsabilidades, se castiga cualquier complicidad o debilidad en el ejercicio de sus prerrogativas y se termina obligando a ambos poderes a luchar entre sí para adquirir relevancia pública con sus respectivos desempeños.

Nada de eso facilita un panorama de relaciones institucionales armoniosas, un escenario político ordenado y pacífico. Sin embargo, a la hora de resumir las deficiencias del modelo, no debemos olvidar que estas pueden ser neutralizadas por múltiples vías, muchas de ellas de carácter extrainstitucional. El sistema de partidos y el régimen electoral pueden conducir a una alternancia entre dos grandes agrupaciones políticas, a las que les resultaría perjudicial ubicarse en posiciones extremas. Una cultura política tolerante y sobria puede castigar a aquellos actores que se complacen en exacerbar las tensiones institucionales, utilizando imprudente-

mente las atribuciones de sus cargos. Por último, toda la escena política y la esfera estatal pueden estar contrabalanceadas por una sociedad civil provista de sus propias autorregulaciones y disciplinas, capaz de acotar las ambiciones y el impacto de los desempeños de los actores políticos.

Constituiría, pues, un grave despropósito atribuir a las distintas formas de gobierno una responsabilidad directa y exclusiva sobre los vicios y virtudes que se desarrollan dentro de sus marcos: ciertas virtudes y vicios son ejercitados o evitados “a pesar” del marco en que se inscriben. Por eso, en vez de atribuir efectos ineluctables a las formas de gobierno, proponemos identificar sus respectivos perfiles dinámicos en su mejor conjugación posible.

El modelo presidencialista instala al sistema de partidos en el Parlamento y lo desengancha de la gestión gubernamental. Al invitar al Presidente a buscar respaldos más allá de sus propias bancadas e incluso a amenazar a los parlamentarios con la reprobación de una “ciudadanía desmovilizada”, conspira contra la consistencia y disciplina interna de los partidos. Todo el sistema confluye a acondicionar un escenario donde los partidos se convierten en meras plataformas de selección y de lanzamiento de candidaturas, instrumentos secundarios que se retiran una vez culminada la instancia electoral.

Este primer sesgo dinámico del modelo puede ser contrarrestado por rasgos e inflexiones que otorguen arraigo y persistencia a los partidos políticos. El caso uruguayo no es el único ejemplo de neutralización exitosa de esa pendiente. Falta saber si así no estamos sometiendo a nuestros partidos a una prueba demasiado rigurosa, al obligarlos a reproducirse en un marco institucional que dista de serles favorable.

El segundo sesgo dinámico consiste en su propensión a promover escenarios políticos de corto alcance, sobre la base de una agenda renovada de tensiones institucionales puntuales para las que no se dispone de soluciones de bajo costo (incluso, no se considera conveniente facilitar tales soluciones, en el entendido de que las tensiones vigorizan al sistema). Por más que se reiteren mayorías parlamentarias contrarias a las decisiones o iniciativas de la Administración, el Presidente está “atornillado en su sillón” y sólo puede ser removido por faltas graves. Tal rigidez no tiene una connotación antidemocrática, por cuanto nada asegura que

esas reiteradas mayorías opositoras no respondan a razones contrapuestas o, por lo menos, no alineables en una orientación positiva alternativa.

#### 4. *La conflictiva tramitación de los "asuntos"*

En la medida en que todo el diseño del modelo está orientado a prevenir la amenaza del ejercicio despótico de las mayorías (a través de la conformación de bloques parlamentarios de apoyo a la Administración), la tramitación política de los asuntos se torna en extremo casuística. La actividad parlamentaria solo logra relevancia en cuanto ejerce una especie de auditoría permanente de la rama ejecutiva, por lo que queda inevitablemente enredada en el manejo de las variables coyunturales y de corto plazo. Por lo mismo, tendrá que vencer su propia inercia para adquirir competencia y credibilidad en la consideración de asuntos de largo alcance. De lo contrario, queda obligada a demostrar su receptividad a las voces que se agitan en la sociedad, tiende a convertirse en el "Departamento de Quejas y Reclamos" donde se registran las reacciones de la ciudadanía ante las decisiones de la Administración. No importa que haga otros aportes, que debata en comisiones especiales asuntos de envergadura, que encare tareas legislativas de largo aliento. Todo eso carece de visibilidad pública, ya que no sirve a los legisladores como carta de presentación ante el electorado a la hora de renovar su mandato.

No es sorprendente, pues, que el aporte de los Parlamentos al funcionamiento institucional en los sistemas presidencialistas quede reducido a multiplicar las instancias de negociación y conflicto con la rama ejecutiva, a desencadenar permanentes crisis de legitimidad de las que ambas instancias salen desgastadas. En la agitación frenética de esas tensiones sucesivas, la actividad parlamentaria encuentra la justificación de su mandato cívico y la estimulación enérgica para desempeñarlo. Al final, termina arrastrándose a sí misma y a la ciudadanía a una especie de desfile permanente por esos "circos de 15 días", absorbida por un vértigo que le dificulta procesar acumulaciones más sostenidas.

Por su parte, el Presidente y su Administración están sometidos a otra dinámica temporal. Cada mandatario empieza su período con un capital

inicial de credibilidad y de expectativas depositadas sobre sí. El carácter personalizado de su respaldo plebiscitario le otorga ciertas ventajas iniciales frente a la rama legislativa, cuyas responsabilidades son mucho más diluidas. En su combate cotidiano con ella, está obligado a administrar cuidadosamente su capital inicial de prestigio y credibilidad, de modo de no desgastarlo en asuntos de menor alcance; aunque, si cede demasiado en esos terrenos, corre el riesgo de perder autoridad.

A pesar de la desigualdad del combate —al Presidente se le contabilizan todos los errores y fracasos, al Parlamento sólo los más notorios—, no existe un desenlace inevitable: los activos iniciales del Presidente pueden atravesar indemnes el período e incluso resultar reforzados al final de este. Sin embargo, cuando se da el caso inverso, cuando dichos fondos se agotan rápidamente, el modelo presidencialista carece de soluciones y está obligado a prolongar la agonía estéril de un Gobierno carente de autoridad con el cual, al final, ni siquiera se solidarizan los miembros de su propio partido. Abandonado por todos, imposibilitado de salir de esa trampa, debe soportar que, con vistas a los futuros comicios, todos los candidatos disputen por ser quien lo cubre con mayor cantidad de denuestos. (Vale la pena recordar las recientes e interminables agonías de Alfonsín, Sarney, Alan García, así como las estrategias de distanciamiento de Carlos Andrés Pérez frente a Lusinchi, de Angeloz frente a Alfonsín y de Jorge Batlle frente a Sanguinetti.)

Cuando la Administración pierde autoridad en la figura del Presidente, no siempre es posible mantener el aparato estatal exento de ese desgaste. En general, el sistema presidencialista no dispone de recursos institucionales para condicionar un área neutralizada en torno al cumplimiento de las funciones estatales. Si lo logra, ello es debido más bien a recursos ajenos al diseño mismo del modelo.

Al asumir su mandato, se espera que el Presidente elija a sus colaboradores directos e incluso que remueva toda la plana mayor de la burocracia estatal, colocando en lugares estratégicos a personas de su confianza. Tal gesto no constituye una concesión inevitable a las ambiciones y compromisos particulares del grupo que asistió directamente al candidato en la campaña, sino que se inscribe en la lógica interna del modelo. Por un lado, esos terremotos burocráticos impiden que se consoliden las redes

de influencias y complicidades, y que se consagren como “oficiales” determinadas orientaciones y criterios. Por otro lado, el carácter intransferible de la responsabilidad por la gestión —aspecto nuclear del presidencialismo— hace imprescindible ese vínculo directo entre el Primer Mandatario y el elenco jerárquico de la Administración.

## II. El parlamentarismo y sus mejores fundamentos

### 1. *El discreto encanto de las coaliciones parlamentarias*

En nuestro medio campean fuertes prevenciones contra las fórmulas parlamentaristas, por lo menos a nivel de muchos de los lugares comunes del debate político. Cada vez que se propuso ese género de soluciones institucionales, se recibieron las mismas respuestas e idéntica apelación a una sentencia de “cosa juzgada”: “todo el mundo sabe” que los Gobiernos parlamentaristas son “demasiado democráticos”, carecen de investiduras estables y bien definidas de autoridad y, por lo mismo, viven de crisis en crisis.

Ninguna colección de testimonios y estudios comparativos, por más abarcadora que sea, lograría rescatar a esa “opinión recibida” del equívoco mayúsculo en que incurre. En primer lugar, de su gran confusión entre, por un lado, el plano de los principios y diseños institucionales y, por otro, el plano de los desempeños que los interpretan y conjugan. Precisamente, si por algo peca el modelo parlamentarista es por “facilitar” una pendiente de signo estrictamente opuesto al que se le atribuye.

En efecto, en términos de una “interpretación constructiva”, dicho modelo elimina las raíces de las tensiones permanentes entre los dos mandatos plebiscitarios divergentes —tensión en la que, recordemos, reside la apuesta presidencialista—. Al unificar la fuente de legitimación de ambos mandatos y al establecer una suerte de “división de las aguas”, una discriminación precisa de instancias y niveles de responsabilidad en la gestión gubernamental, el sistema parlamentarista logra que la rama

ejecutiva y la rama legislativa no tengan que enfrentarse permanentemente.

Más allá de los detalles de “relojería institucional” y de las variantes del modelo, su apuesta central reside en otorgar al sistema de partidos políticos la responsabilidad última en la conformación y también en el desmantelamiento de los acuerdos programáticos que, en sus grandes lineamientos, orientan la gestión gubernamental. Esa búsqueda de una instancia última de investiduras y de desinvestiduras se procesa a través de las mayorías parlamentarias que arman y desarman los acuerdos. A partir de allí, los partidos y el sistema de partidos se convierten en el eje privilegiado del funcionamiento institucional. Son las tradiciones políticas arraigadas en una sociedad, responsables por sus trayectorias y desempeños anteriores, las que quedan así encargadas de excluir los aventurerismos y los arrebatos circunstanciales de la opinión pública.

Se trata, como veremos enseguida, de una dinámica institucional totalmente diferente a la del modelo presidencialista. En vez de apelar a los controles y contrapesos recíprocos entre las dos ramas, se establece un deslinde esclarecedor de niveles de problemas y exigencias de dilucidación de estos.

Por un lado, la rama ejecutiva, respaldada en su gestión por un acuerdo programático de fracciones políticas, se hace cargo del manejo de los asuntos y de las variables de corto plazo en el marco de los lineamientos acordados y desarrollando sus implicaciones. Su desempeño está liberado de la confrontación caso por caso y, por lo mismo, no puede excusarse fácilmente de sus fracasos, descargando las culpas en las interferencias del Parlamento.

Por otro lado, la rama legislativa queda desligada de la dilucidación puntual de cada medida, desde el momento en que no necesita de esa “visibilidad” para cobrar gravitación pública e institucional. Las relaciones entre ambas instancias no están acotadas por la rigidez del mandato de la Jefatura de Gobierno. Ello habilita al Parlamento, en cuanto sede de la representación del sistema de partidos e instancia responsable de las investiduras, a gravitar decisivamente en la orientación de la Administración, sin que esto dé lugar necesariamente a crisis institucionales y al desgaste de las disciplinas partidarias.

De esa manera, el Parlamento encuentra con facilidad su propio lugar de inserción, sin necesidad de “reclamarlo por la fuerza”. Encuentra visibilidad pública para sus aportes, no solo legislando en asuntos de mediano y largo alcance, o ejerciendo la fiscalización democrática de la Administración. Lo hace, ante todo, convirtiéndose en el ámbito privilegiado donde se perfilan y reformulan los lineamientos alternativos, donde se acumulan los diagnósticos y los enfoques generales de solución de cara a los problemas de la agenda política.

En efecto, tanto las fracciones miembros de la coalición como las excluidas de ella están obligadas —en virtud del diseño del modelo— a operar de otra manera. Las primeras deberán ampliar y profundizar el alcance de los acuerdos iniciales, mientras que las segundas se orientarán a desacreditar dichos acuerdos, a explotar sus contradicciones internas y a buscar a través de ellas su ruptura, con vistas a la recomposición de una mayoría parlamentaria de signo diferente.

En resumen: la rama legislativa es invitada a “jugar con la cabeza levantada” y dispone de recursos genuinos para cobrar relevancia ante la opinión pública, por cuanto el desenlace de sus debates está asociado a la posibilidad de modificar la orientación gubernamental durante los mandatos y sin generar terremotos institucionales.

## 2. *Una extraña mezcla de flexibilidad y estabilidad*

Las prevenciones de los políticos uruguayos ante el modelo parlamentarista —por lo menos las más sanas y rescatables— responden probablemente a la dificultad de entender la naturaleza peculiar de su lógica: el logro de un alto grado de previsibilidad y estabilidad institucional a través de la flexibilización de los mandatos. Y es que si uno compara ambos modelos, surge nítida la bifurcación de sus soluciones al mismo problema: ambos tratan de poner a salvo a las instituciones del efecto negativo de las mayorías circunstanciales, cuyas decisiones no solo se contradicen sino que “no tienen quién dé la cara por ellas”. Solo que, mientras el modelo presidencialista pretende contrarrestarlas con la rigidez de los mandatos y su enfrentamiento, el modelo parlamentarista, en cambio,

elige la solución opuesta: admite la posibilidad de desinvestidura pero reparte las responsabilidades, de modo tal que estas no se diluyan.

El primero desacopla a la orientación gubernamental de las alternancias del juego parlamentario, liberando a este último de responsabilidad en cuanto a su orientación y dejándolo disponible para acoger los más ligeros movimientos de la opinión pública. Por el contrario, el segundo se “toma en serio” el juego de las mayorías y minorías parlamentarias y, al responsabilizar a los partidos políticos por su contribución al acuerdo de Gobierno —participando o excluyéndose—, los invita a sopesar cuidadosamente sus pronunciamientos y a hacerse cargo de sus consecuencias en el largo plazo. Al alinearse en el respaldo o en la oposición, al colaborar con algunas de las posibles coaliciones gubernamentales, los partidos políticos quedan expuestos al juicio de la ciudadanía y están obligados a desempeñarse como tradiciones disciplinadas y consistentes en sus desempeños. Quedan conminados a dar cuenta, con buenos argumentos, de sus inflexiones a lo largo de su trayectoria.

El resultado paradójico es que la vida parlamentaria da lugar a un escenario relativamente moderado y en cierto sentido excesivamente domesticado, escasamente disponible para hacerse eco de agitaciones sociales puntuales. Esto último, incluso lo hace menos eficaz como ámbito de resonancia de reclamos y agravios. En cuanto a la rama ejecutiva y a los órganos de la Administración, la flexibilidad del mandato de la Jefatura de Gobierno, en vez de generar una cadena de discontinuidades e incertidumbres, produce un efecto opuesto: independiza su ritmo y la conformación de los cuerpos burocráticos de la suerte de esa jefatura; disminuye la magnitud de los cambios en las orientaciones, otorgando una continuidad razonable a los itinerarios de ajustes.

Así, pues, el deslinde institucional de investiduras y responsabilidades de este modelo no solo tiene efectos anticíclicos sobre los ritmos de los mandatos, no solo los libera de recorrer la clásica trayectoria de auges iniciales y de desgaste posterior, sino que, además, suspende los terremotos burocráticos que suelen acompañar los cambios de mando. Desde el momento en que varias fracciones políticas están asociadas, con distinto nivel de compromiso, a la coalición gobernante, toda la gestión y el funcionamiento de la Administración no provocan alineamientos parti-

darios cerrados y aseguran que algunos miembros de esa coalición —por lo general, los ubicados en el centro del espectro político— figurarán en la nueva coalición, reforzando así la continuidad de las gestiones.

### 3. *Un giro copernicano*

Hemos dejado de lado todos los aspectos reglamentarios del modelo parlamentarista, la forma como se regulan en su seno las relaciones entre las dos ramas, la separación de la Jefatura del Estado y Jefatura del Gobierno, las instancias de arbitraje y solución de conflictos, etc. Al proceder así, hemos procurado centrar la atención en el giro copernicano que tiene lugar cuando se opera el pasaje de un modelo al otro: un giro que no pasa por el plano de las reglas sino por el de los principios.

Y es que, en último término, *ambos modelos corresponden a interpretaciones diferentes de la asociación política y de la legitimación democrática de sus pronunciamientos*. Para el modelo presidencialista, la competencia entre las agrupaciones partidarias, sus debates, el recuento de los votos, ya sea en el Parlamento o en los comicios abiertos a la ciudadanía, constituyen meros instrumentos, simples instancias de procesamiento previo, de las que debe emerger la voluntad unificada y legítima del cuerpo político. De acuerdo a esta interpretación, cada uno de los actores investidos del sistema político —el elector, el partido, el Parlamento, el Presidente— está invitado a pugnar por otorgar a sus pretensiones la más amplia gravitación posible. Sin embargo, todo ese itinerario de ajustes y concesiones recíprocas no pasa a formar parte del cúmulo de aprendizajes y testimonios. Por el contrario, se supone que la convivencia democrática está mejor garantizada cuando cada una de las voces se desentiende de su contribución mayor o menor a la continuidad de búsquedas que procesa el sistema político, renunciando a cualquier responsabilidad por los equívocos y confusiones en que incurren otros miembros. Al actuar de este modo, los distintos actores terminan consolidándose a sí mismos como actores independientes, exonerados de dar cuenta a los demás de las razones de sus distintos pronunciamientos.

Tal “independencia” constituiría, para esta interpretación, la mejor

garantía contra cualquier pendiente de complacencia oportunista, o de complicidad con las posiciones mayoritarias o con las opiniones prestigiosas. Cada actor—miembro del sistema resulta invitado a constituirse en un aspirante a diseñador exclusivo de la decisión final del cuerpo político, a la vez que queda obligado a aceptar la resultante como un emergente puntual, aislable del proceso recorrido y, por eso mismo, depurado de los particularismos de quienes incidieron con sus aportes. Tales atributos son, precisamente, los más saneados títulos que puede exhibir una decisión para ser aceptada como la expresión autorizada de la asociación política.

En cambio, la interpretación que subyace al modelo parlamentarista se orienta en una dirección bien diferente. En este caso, las decisiones institucionalmente procesadas no se legitiman como emergentes puntuales sino en cuanto prolongan y aseguran la continuidad de un debate entre tradiciones políticas responsables ante la ciudadanía. En ese sentido, las medidas adoptadas tienen también como finalidad esencial condensar “el estado de la cuestión” y ofrecer “resguardos especiales” para las voces y criterios desatendidos, en el supuesto de que el debate será llevado adelante y reformulado interminablemente.

En el marco de esta interpretación, cada asunto no tiende a convertirse en una unidad independiente de análisis y de realineamientos puntuales. Tiende, más bien, a figurar como una oportunidad para insertarse, con aportes nuevos y esclarecedores, en una larga cadena de argumentaciones y contraargumentaciones, de testimonios a favor y en contra de ciertos modelos de ciudadanía y de ciertos criterios de equidad, disponibles como referentes colectivos por el “uso público de la razón”.

Desde el momento en que los aportes de los miembros del sistema político no irrumpen como voces aisladas, sino que se suman a esa larga cadena de intercambios responsables, son evaluados desde la expectativa exigente de su contribución a un proceso compartido de exploraciones y aprendizajes. En esa misma línea, también contribuyen al ajuste de los criterios de pertinencia y relevancia en el tratamiento de los asuntos, así como a la ampliación de las voces públicamente reconocidas.

Y si esa interpretación parlamentarista del ejercicio óptimo de la ciudadanía tiene un sesgo parcial y hasta distorsionante, no es el que suele

atribuirle la “sabiduría convencional”. Mientras que el modelo presidencialista y su interpretación constructiva subyacente tienden a generar un sistema político equiparable a una “máquina de aprender”, excesivamente sensible a la más ligera señal de desviación, de descontento o de exclusión de situaciones, el modelo parlamentarista privilegia un cuidado orientado en la dirección opuesta. Es excesivamente renuente a acoger voces y reclamos sin antecedentes acreditados, les exige pagar un “derecho de piso” muy caro y obliga a acumular muchas razones y testimonios para modificar orientaciones que se han probado como confiables y rendidoras. Siempre apuesta a mejorar estas últimas a través de ajustes internos sucesivos, aun cuando sean responsables de ciertos fracasos puntuales.

## Parte III

---

### La propuesta parlamentarista y la tradición política uruguaya