

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

Entre las falacias presidencialistas y el parlamentarismo furtivo de los uruguayos

I. El enfermo imaginario y sus terapeutas

Nuestros socios del Mercosur consideran que las acumulaciones de los uruguayos en torno al eje de la cultura y las instituciones políticas —sus sistemas de partidos, la continuidad y nivel de articulación de sus tradiciones, los niveles de honestidad e idoneidad de sus dirigencias, sus arraigos cívicos conquistados sobre la base de antecedentes y méritos genuinos, su capacidad de establecer interlocuciones fluidas con todos los nucleamientos y organizaciones sociales, etc.— constituyen nuestro mejor aporte posible a ese proyecto regional.

Utilizando referencias ineludibles a sus propios contextos, nuestros socios estiman que la ciudadanía uruguaya recoge el fruto de sus mejores virtudes y hábitos, de su capacidad asociativa y deliberativa —expresada en sus organizaciones gremiales, vecinales, de cooperación y fomento de múltiples actividades, etc.— al disponer de la posibilidad de alinear sus adhesiones y créditos políticos en torno a propuestas diversificadas, respaldadas por tradiciones cívicas responsables, conocidas y previsibles, sin tener que recurrir a aventureros y oportunistas para expresar sus descontentos y frustraciones, ni buscar “personalidades meritorias” (Palito Or-

tega, Reuteman, Pelé) o “personajes providenciales” (Fujimori, Collor de Mello) para confiarles la gestión de los destinos nacionales.

Sin embargo, quien se atreva a expresar en nuestro medio consideraciones y apreciaciones similares, se expone a quedar peligrosamente aislado, abrumado por el creciente peso de una “sabiduría convencional” según la cual, nuestro estancamiento económico, nuestras estrecheces, desorientaciones y parálisis como nación, se originan en los deficientes desempeños y en las prácticas viciosas propios del sistema y de la cultura política de los uruguayos.

Entonces el sistema político uruguayo está enfermo. ¿Cómo dudar de ese diagnóstico si lo confirman sus protagonistas más conspicuos y representativos, si los dirigentes políticos de todos los rumbos partidarios lo proclaman a diario, apresurándose a exhibir sus propias llagas? Ya tenemos, pues, al enfermo confeso y convicto, postrado en su lecho de dolor. No es sorprendente encontrar su cabecera poblada por una larga corte de medicastro, hechiceros, vendedores de recetas y curas milagrosas.

Por nuestra parte, si fuéramos consultados, a título de meros profanos, de simples amigos o familiares del enfermo, nuestro consejo sería el siguiente: “Usted no tiene ningún mal orgánico. Su malestar, la torpeza y el cansancio que afectan a sus miembros, responden a los desafíos que está enfrentando, a los problemas sustantivos que tiene por delante, en este mundo abierto a las perplejidades, las erranzas y los debates. Abandone las quejas, y si entiende que debe corregir alguna de sus prácticas y esquemas de funcionamiento, apele a sus mejores tradiciones, a sus mejores acumulaciones de sabiduría política, a sus discernimientos más consistentes”.

A esta altura, aunque nuestro consejo fuera acertado, ya no sirve de mucho: “el enfermo imaginario” ha convertido a los diagnósticos de sus terapeutas en profecías autocumplidas. Su malestar subjetivo ha empezado por debilitar sus defensas —sus convicciones y disposiciones para desempeñarse idóneamente— y ha terminado por tornarlo un inválido, aquejado de todo tipo de dolores. ¿De qué nos vale ahora saber que habría estado mucho mejor si se hubiera mantenido lejos del consultorio médico, si no se hubiera dejado arrastrar por sus aprensiones hipocondríacas? Por otra parte, en el terreno de la política, querer establecer fronteras

nítidas entre el ser y la apariencia, entre la verdad y la opinión, no solo es una pretensión absurda sino peligrosísima.

Es así que en nuestro medio, la “opinión autorizada” y “la sabiduría convencional” han venido acumulando múltiples denuncias y acusaciones contra los desempeños del sistema político uruguayo. A pesar de estar basados muchas veces en grandes malentendidos conceptuales, dichos cargos no han recibido réplicas adecuadas ni de parte de los principales protagonistas ni de la ciudadanía. En ese marco, ha comenzado a prosperar una propensión sistemática a enfrentar cada una de las dificultades y tensiones propias de cualquier sistema político con fórmulas “exorcistas”, con soluciones perezosas y triviales, con remedios peores que las “enfermedades” diagnosticadas.

El presente texto está destinado, en principio, a intentar “emparejar” un tanto la situación, facilitando así el pasaje del actual desequilibrio a un plano más equitativo de consideraciones balanceadas. Nuestra contribución, empero, lejos de instalarse en ese plano de equilibrio, se dedicará a explorar los flancos más débiles de las bregas acusatorias, las falacias y despropósitos más notorios en que, a nuestro juicio, incurren sistemáticamente. Lo haremos centrando nuestra atención en la que consideramos la principal falacia sobre el sistema político uruguayo: aquella que anuda las críticas con la exigencia de una implantación presidencialista neta en nuestro país.

II. La falacia del presidencialismo uruguayo

1. El tradicional rechazo de los uruguayos a los “monarcas electivos”

Con respecto al mandato presidencial, los acusadores insisten en señalar la incompetencia del sistema político uruguayo para otorgarle la legitimidad y la autoridad asociadas a un respaldo mayoritario inequívoco. Esas carencias debilitarían la investidura institucional del Presidente y lo convertirían en un prisionero impotente de los grupos y dirigentes que contribuyen con sus votos a configurar las mayorías “dudosas” —y solo

relativas— que le permiten acceder a ese cargo. La torpeza de nuestro sistema político llegaría a su colmo al tolerar que sea electo presidente un candidato que reúne menos votos que algunos de sus competidores.

A partir de esas consideraciones, los fiscales extraen una conclusión terminante: si los uruguayos quieren tener un Presidente en serio, deben cambiar sustancialmente las reglas de disputa y acceso a ese cargo. En cambio, si se aferran a su sistema actual, demostrarían ser unos tontos obcecados y tendrían que soportar, sin quejarse, los desempeños mediocres, bloqueados y engorrosos de sus instituciones políticas.

Aun reducida a su expresión mínima, la pieza acusatoria exhibe una contundencia indisimulable. Sin embargo, toda esa contundencia aparente se esfumaría y toda su carga se volvería como un *boomerang* contra su fuente, si se confirmara —y resulta relativamente fácil hacerlo— que *ostensible e incansablemente los uruguayos han demostrado ser lo suficientemente esclarecidos como para resistirse al tipo de “Señor Presidente” que les proponen los acusadores.*

En ese caso, los roles se invierten: los fiscales habrían incurrido en un equívoco mayúsculo, tal vez por pereza y falta de imaginación, o por apresurarse a condenar lo que no entienden. Por cierto, *si quisieran atribuir al mandato presidencial la gravitación correspondiente al modelo que tienen en mente los acusadores*, los uruguayos habrían demostrado una gran insensatez al haber asistido tranquilamente, sin demostrar ningún asombro ni malestar, a la proliferación de partidos y de candidaturas a la presidencia, sin plantearse, además, ninguna modificación de las reglas de acceso al cargo. En efecto, ¿cómo elegir al “Señor Presidente” a partir de una oferta compuesta de 8 a 10 candidaturas, ninguna de las cuales puede aspirar a reunir, en el mejor de los casos, mucho más del 30 %?

Es verdad que el sistema político uruguayo nunca logró explicitar inequívocamente sus expectativas, su modelo de conjugación de las prácticas políticas, quizás porque a estas les faltó elaboración y articulación conceptual. Sin embargo, esa omisión no justifica el apresuramiento interpretativo de los acusadores: ¿Por qué jamás se les ocurrió dudar de las premisas de su condena o considerar una hipótesis interpretativa más benévola con la salud mental de sus conciudadanos? ¿Por qué eligieron el camino más fácil: suponer que ellos eran los únicos sagaces y que hasta

ahora los uruguayos habían deambulado a tontas y a locas? ¿Por qué, en fin, no se detuvieron a examinar los antecedentes y las tradiciones institucionales y parainstitucionales acumuladas durante más de 150 años?

Y es que, en efecto, una vez que atendemos a esos antecedentes y tradiciones, la mayoría de esos aparentes absurdos del sistema político uruguayo se disipan como una tormenta de verano. Resulta fácil demostrar que, desde 1830 en adelante, la ciudadanía uruguaya jamás apostó a otorgar un mandato presidencial respaldado por mayorías inequívocas, un mandato propio e intransferible, independiente de los restantes alineamientos e instancias de conformación de orientaciones políticas. Por el contrario, apuntó siempre —tanto mediante disposiciones institucionales, no siempre felices, como a través de arreglos y pautas parainstitucionales— a condicionar ese mandato, a imponerle “cercos partidarios”, quitándole la aureola de monarca electivo, de representante privilegiado de la soberanía popular y de la Nación. A este respecto, conviene recordar, por ejemplo, nuestras idas y vueltas con las formas colegiadas de ejercicio del Poder Ejecutivo. Y en este aspecto, lo que resulta esclarecedor, más allá de las “limitaciones” y los “condicionamientos”, son las “expectativas positivas” acerca del desempeño del cargo de Presidente de los uruguayos, expectativas que, por cierto, van mucho más allá de las disposiciones constitucionales que regulan el acceso y las prerrogativas del cargo.

2. Lo que esperan los uruguayos del “Señor Presidente”

En nuestra condición de ciudadanos, los uruguayos solemos tener oportunidades y motivos —algunos justificados y otros no tanto— para sentirnos molestos con los desempeños de nuestro sistema político. Impacientes con sus inercias y bloqueos, con los prolongados períodos de prueba a que somete a las iniciativas innovadoras y a los protagonismos emergentes. Más allá de nuestras molestias e impacencias, lo que importa, en definitiva, es saber si las restricciones y “filtros” que nos imponemos valen la pena, si son la contracara y la garantía de ciertas virtudes y excelencias cívicas genuinas o si, por el contrario, ellos nos impiden

cultivar otras posibilidades de idoneidad política. También importa saber si los costos correspondientes a esas restricciones son excesivos o si cualquier otro esquema alternativo conlleva costos superiores.

Por de pronto, en relación con el acceso a la investidura presidencial, los uruguayos pueden agradecer a los filtros parainstitucionales que impone su sistema político, el desestímulo a los posibles imitadores de Collor de Mello y Fujimori: quienes pretendan seguir sus pasos entre nosotros, dispondrán de escasas probabilidades de éxito. No es que existan disposiciones constitucionales que impidan esas aventuras políticas, y de hecho, en nuestro medio no faltaron dirigentes tentados a hacerlo. Solo que nuestras exigencias y expectativas en relación con esa investidura —conformadas por nuestra condición de ciudadanos— no son propias para criar “dirigentes guachos” y mucho menos “presidentes guachos”. Más estrictamente, las lealtades y adhesiones que reclutan los dirigentes políticos, si bien admiten sesgos altamente personalizados, se conquistan, se renuevan y también se pierden dentro de una competencia en que se reivindicán, ante todo, los méritos y capacidades como intérpretes idóneos de una tradición partidaria, como conductores exitosos de una corriente cívica. De ahí que esos mismos dirigentes no dispongan de un capital propio y transferible de lealtades, susceptible de ser trasladado fácilmente cuando decidan abandonar las filas partidarias, salvo que ello coincida con una crisis interna más profunda que afecta al conjunto de esa colectividad.

¿Qué es, pues, lo que esperan y exigen los uruguayos del titular de la Presidencia? Por cierto no le piden que se convierta en “Su Excelencia, el Señor Presidente de la Nación”. Tampoco que se desempeñe al margen de los alineamientos partidarios y las tradiciones que cobijaron su candidatura. Por el contrario, su gravitación —de naturaleza parainstitucional— depende de que actúe, precisamente, como lo que es: un dirigente político partidario que, al asumir la investidura presidencial, cuenta con un capital inicial de respaldos de las restantes agrupaciones y dirigencias de su colectividad partidaria. En realidad, caracterizar el complejo entramado de compromisos y de expectativas recíprocas que se asocia a esa “doble investidura” equivale a trazar todo el universo cultural del sistema político uruguayo.

A nivel operativo, y en términos muy elementales, lo que se espera del dirigente político que recibe la investidura presidencial es que, por lo menos, procure encontrar el mejor equilibrio posible entre la preservación de los respaldos partidarios a su gestión, por un lado, y sus responsabilidades institucionales intransferibles, por el otro. No solo debe establecer buenas relaciones con las distintas dirigencias y agrupaciones que se alistan dentro de su partido, sino también representar y cuidar la imagen y el peso de esa colectividad frente al conjunto de la ciudadanía.

Por el contrario, si pretende sustraerse al cerco de condicionamientos partidarios que le impone el sistema, a los efectos de respaldos plebiscitarios independientes, incurre en una doble violación de los compromisos implícitos en el código cívico-moral de nuestra cultura política. Por un lado, aparece como desleal a sus alianzas intrapartidarias, a la trama de alineamientos ciudadanos que respaldaron directa o indirectamente a su candidatura, en el marco de una tradición cívica compartida. Por otro lado, y en la medida en que pretende apelar directamente a la ciudadanía para plantear una iniciativa, salteándose el trámite de consulta inicial a las agrupaciones y dirigencias de los restantes partidos políticos, desconoce compromisos interpartidarios contra los actores políticos “independientes”. Los “agraviados” por ese gesto lo interpretarán como una desconsideración a sus aportes decisivos a la estabilidad del sistema y de las disciplinas cívicas. No solo se apresurarán a construir un cerco de aislamiento y de desconfianzas crispadas en torno a la iniciativa planteada por el Presidente, sino que, además, empezarán a visualizar a ese “Presidente desalineado” como un actor desorbitado que, al buscar legitimaciones plebiscitarias al margen de los partidos, erosiona el marco de restricciones y compromisos que garantizan la convivencia política de los uruguayos.

En el caso de que el “Presidente desalineado” persista en esa modalidad “antisistémica” de interpretación y ejercicio de su investidura, la confrontación se vuelve inevitable y cualquiera de los dos desenlaces posibles conlleva altos costos: a) el Presidente logra superar el cerco partidario y obtiene apoyos independientes en la ciudadanía, provocando en el corto plazo el desmantelamiento de todo el andamiaje político-institucional; b) el Presidente resulta arrinconado, queda huérfano de respaldos.

dos partidarios, parlamentarios y cívicos, lo que se traduce en un debilitamiento de su autoridad y capacidad operativa para todo el resto de su mandato, con todas las implicaciones funcionales consiguientes.

Así, pues, las expectativas y compromisos implícitos —parainstitucionales— que se asocian al desempeño de la Presidencia de la República, en el marco de nuestro sistema político, obligan a sus titulares a cuidar y proteger la trama de reconocimientos recíprocos, inter e intrapartidarios, sobre la que descansan desde hace más de cien años tanto la estabilidad como los mejores recursos y rendimientos de nuestras instituciones políticas. La titularidad del cargo puede, ocasionalmente, recaer en un dirigente de primera línea de uno de los partidos componentes del sistema. Con todo, ni siquiera los “líderes naturales”, los máximos dirigentes pueden aislarse impunemente de los condicionamientos partidarios descritos. De hecho, el pasaje por ese cargo —existen varios de estos casos en nuestra historia política— puede facilitar a un dirigente de segunda línea su ascensión al primer nivel.

Cuando este tipo de “ascensiones” implica una desvinculación de la dirigencia partidaria directamente involucrada en la promoción de la candidatura presidencial, el proceso tiene repercusiones conflictivas en la interna partidaria, generándose toda una secuela de desplazamientos y reubicaciones, así como debates y reformulaciones sobre las tradiciones partidarias y sus proyecciones de futuro. Por el contrario, cuando el titular de la Presidencia es un dirigente secundario y no cuestiona explícitamente los liderazgos que promovieron su candidatura, resulta claro para la ciudadanía dónde reside la autoridad política verdadera, más allá de las investiduras oficiales.

3. La puja presidencial y la gravitación de las cúpulas partidarias

Lo que suele confundir a muchos observadores despistados —con vocación de fiscales— es que toda esa dinámica a través de la cual se dirimen las gravitaciones de las distintas dirigencias y agrupaciones, y se procesan los alineamientos de respaldos, está casi siempre asociada a la puja por la investidura presidencial. En efecto, entre los dirigentes de mayor presti-

gio y arraigo figuran, mayoritariamente, candidatos a Presidente, compañeros de fórmulas presidenciales, ex Presidentes, aspirantes potenciales a candidatos. Con todo, para la ciudadanía uruguaya y para los propios protagonistas, las reglas parainstitucionales del juego, siempre han sido muy claras: entre las dos pujas, la decisiva es la partidaria y los ejes últimos de la autoridad política en las distintas agrupaciones residen en sus dirigentes, estén ocupando o no investiduras institucionales. (En este momento, Jorge Pacheco, Jorge Batlle, Julio Sanguinetti y Líber Seregni carecen de cualquier mandato electivo, lo que no disminuye su condición de líderes políticos gravitantes.)

En virtud de esa lógica interna del sistema político, nadie se sorprende ni escandaliza en nuestro medio por el funcionamiento desembozado —incluso deliberadamente exhibido— de todo un sistema paralelo de instancias consultivas, deliberativas, de elaboración de directivas y acuerdos, *que opera al margen de los mandatos electivos y de los órganos institucionales expresamente designados a tales efectos*. Ajustándose al doble juego de compromisos que hemos señalado —entre los partidos y en el interior de estos— dichas instancias paralelas se inscriben en alguna de esas dos modalidades.

En las *intrapartidarias*, los titulares de los cargos electivos y los designados por estos mediante procedimientos sujetos a controles institucionalizados —es decir, no solo el Presidente, sino también los intendentes, los parlamentarios, ediles, ministros, directores de organismos y servicios oficiales— se alinean con las orientaciones de sus dirigencias partidarias. (En ciertos casos extremos, esos alineamientos se asemejan peligrosamente al peregrinaje del emperador a la residencia papal en Canosa: “Anoche me llamó Batlle”, “La visita a la quinta de Herrera” y “El intercambio de ideas”, las directivas transmitidas recientemente por Jorge Pacheco a un consejero de Enseñanza Primaria, etcétera.)

En cuanto a las instancias interpartidarias, tampoco da lugar a sorpresa o escándalo que el Presidente convoque periódicamente a las “reuniones de cúpulas dirigentes”, tan frecuentes en los últimos siete años, en las que comparecen tanto los dirigentes de su partido como los de los partidos de “la oposición”. A nadie se le ocurre denunciar como un procedimiento espurio o inconstitucional que se consulte a los “líderes natura-

les”, a los Ferreira Aldunate, Seregni, Pacheco, Batlle, Pereyra, Batalla, dejando de lado a los titulares de los cargos electivos y a los propios ministros vinculados a las respectivas agrupaciones representadas por esos dirigentes.

Ninguna de estas prácticas políticas se ajusta al modelo presidencialista. Más decisivamente, no es posible despacharlas como meras distorsiones erráticas, como meros atavismos idiosincrásicos. Examinadas aun superficialmente, se revelan como un conjunto de “desviaciones” sistemáticas, orientadas todas en la misma dirección, aunque esta no siempre aparezca bien perfilada. Con todo, una larga tradición de arreglos institucionales contribuye a aclarar el punto.

En efecto, el funcionamiento del modelo presidencialista responde al principio según el cual “el ganador se lleva todos los premios”: la puja presidencial debe establecer un vencedor y este resulta “premiado” con la responsabilidad exclusiva de conducir la máquina administrativa oficial —entre otras prerrogativas del cargo presidencial—, mientras que los perdedores desaparecen del escenario, por lo menos hasta la próxima instancia electoral. Como ya vimos, las prácticas consagradas en nuestro sistema político no se ajustan a ese principio: entre nosotros, los perdedores, en cuanto dirigentes partidarios, son tenidos en cuenta, y decisivamente, en las mencionadas instancias paralelas de consultas.

Sin embargo, el sistema político uruguayo ha ido mucho más lejos en esa dirección. Desde hace más de cien años hemos ensayado —no siempre con claridad conceptual ni con resultados rendidores— distintas modalidades de arreglos y acuerdos entre “el Gobierno” y “la oposición”, orientadas todas ellas a contrarrestar la lógica presidencialista del ganador exclusivo. Algunos de esos arreglos apuntaban a asegurar a “la oposición” ciertas posiciones institucionales dentro de la máquina administrativa —desde el famoso “reparto de jefaturas políticas” en adelante—, como garantías complementarias contra el predominio excesivo de la agrupación partidaria ganadora de la puja presidencial y, a la vez, como acicate para que los perdedores no se aislaran y se desresponsabilizaran totalmente de la gestión de gobierno.

En cambio, otros arreglos tuvieron un alcance más ambicioso y un perfil parlamentarista más nítido: apuntaban a lograr acuerdos entre la

agrupación ganadora de la puja presidencial y alguna(s) de las agrupaciones perdedoras, con vistas a compartir el respaldo a la gestión de gobierno e incluso a ocupar posiciones en el gabinete ministerial. Este tipo de arreglos se convirtió en una práctica normal en varios períodos de nuestra historia política reciente, y con posterioridad a 1985 empieza a perfilarse como la mejor opción disponible, el primer intento de cualquier ganador de la puja presidencial para conformar un Gobierno “operativo”.

4. *El misterio del sistema político uruguayo: las extrañas reglas electorales y el condicionamiento partidario*

Vistas así las cosas, desde la perspectiva de los criterios y expectativas parainstitucionales acumulados por la política uruguayo en su larga —y nada errática— trayectoria de aprendizajes, resultan tan vanas como despistadas todas las denuncias incoadas por la “sabiduría convencional” en torno a las “peculiaridades” de nuestro sistema electoral y de adjudicación de cargos disputados. Por lo menos, pierden su apariencia de arbitrariedad los procedimientos mediante los cuales el sistema político uruguayo intenta conjugar —no siempre con acierto— la puja presidencial y el condicionamiento partidario, la gravitación de las dirigencias partidarias y los juegos acumulativos.

En efecto, tales procedimientos pueden ser fácilmente entendidos como aproximaciones a un modelo parlamentarista, elaborado tentativamente —muchas veces en forma confusa y furtiva— a partir de los mejores discernimientos acumulados en la cultura política uruguayo. A través de esas aproximaciones, los uruguayos hemos procurado conjugar nuestras convicciones y expectativas más firmes y mejor fundadas, nuestra desconfianza sistemática —y razonable— con respecto a la “lotería presidencial”, nuestra apuesta a los alineamientos y disciplinas partidarias como el camino más idóneo para articular la opinión ciudadana y otorgarle gravitación efectiva a sus orientaciones más arraigadas, a sus adhesiones de mayor alcance.

Aquí lo extraño no es el “folclore electoral uruguayo”, sino la incapacidad de sus críticos para entender qué es lo que está en juego y cuáles son

los criterios de optimización. Ellos dan por sentado que sus propios criterios son los únicos aplicables, aunque lo poco que uno puede atisbar al respecto —nunca han logrado explicitarlos a un nivel razonable de articulación conceptual— reúne los peores sesgos plebiscitarios, todas las pendientes reñidas con las tradiciones institucionales mejor confirmadas.

Así, por ejemplo, los procedimientos de acumulación de votos otorgados a distintas candidaturas a la Presidencia han sido impugnados, por los acusadores del sistema político uruguayo, como un arbitrio distorsionante de la voluntad de los electores —el voto por un candidato termina llevando a la Presidencia a uno de sus rivales en la contienda— y, además, como culpables de debilitar el mandato presidencial, de tornarlo prisionero de las dirigencias partidarias que, para colmo, fueron rivales y asociados a la vez en la puja por el cargo.

Lo que esas impugnaciones no advierten es que, precisamente, ese “extraño” resultado ha sido deliberadamente buscado por la ciudadanía, que la cultura política de los uruguayos concibe el mandato presidencial con esas restricciones y condicionamientos. Los procedimientos acumulativos operan como un expediente auxiliar —quizás, no muy prolijo— para inducir a los titulares del Poder Ejecutivo a ajustarse a las expectativas parainstitucionales con respecto al desempeño del cargo: a tener en cuenta a las distintas agrupaciones y dirigencias, representadas por las candidaturas rivales dentro de su propio marco partidario, sabiendo que en una próxima oportunidad los roles pueden invertirse y entonces le tocará a su propia agrupación asumir el papel de aliado leal de la agrupación gobernante.

Por supuesto, sería absurdo desconocer los puntos débiles y las desprolijidades de todo ese entramado de compromisos y reconocimientos recíprocos al que apuesta el sistema político uruguayo. Solo que, para enjuiciarlo, hay que empezar por entender su lógica interna. Nuestro sistema apunta hacia un modelo parlamentarista de gobierno, y por lo mismo, toda su dinámica institucional “pivotea” en torno a la responsabilidad central de los partidos de cara a la gestión del Gobierno y ante el juicio de la ciudadanía. Si bien esa apuesta parlamentarista está insuficientemente explicitada y asumida, cualquier intento de enderezarla hacia una lógica presidencialista neta no solo iría a contrapelo de las con-

En efecto, la lógica presidencialista es incompatible, a la larga, con el funcionamiento de un sistema consistente de partidos políticos gravitantes. Los cortocircuitos que provocaría la cohabitación forzada del “Señor Presidente de la República” y de los partidos políticos uruguayos, terminarían precipitando las siguientes catástrofes alternativas:

- a. Las prácticas del sistema político se alinean con el modelo y en la puja presidencialista, los partidos políticos se desdibujan hasta convertirse en meras plataformas para el lanzamiento de candidatos ocasionales. En ese caso, se erosionarían irreversiblemente, y sin reemplazos a la vista, las únicas fuentes a las que puede recurrir la cultura política uruguaya para reproducir lealtades y competencias cívico-institucionales, para extraer enseñanzas del pasado y referentes confiables para el futuro. Nos quedaríamos sin partidos políticos y tendríamos, eso sí, al Señor Presidente liberado del cerco partidario. Estaríamos condenados a jugar a la “lotería” y volver a fojas cero cada cinco años, librados a las ambigüedades de un mandato electoral que nadie puede definir. Sobre todo, deberíamos esperar que los dioses nos fueran propicios, que por algún milagro el Señor Presidente alcanzara respaldos parlamentarios estables y que, en el caso contrario, no sobrestimara nuestro voto inicial, no se sintiera autorizado por él a colocarse por encima de cualquier control institucional.
- b. Los partidos políticos y el sistema de partidos sabotean exitosamente a la lógica presidencialista y terminan recomponiendo un cerco parainstitucional al mandatario de turno, pero sin asumir responsabilidades en la gestión de gobierno. En ese caso, mantendríamos a salvo a los partidos políticos, pero no los utilizaríamos para gobernarlos, ni dispondríamos de ninguna instancia confiable para hacerlo.

Y bien, si nuestro destino cívico-institucional se definirá seguramente en el dilema entre la puja presidencial o el modelo parlamentarista —los dos polos de la tensión que viene desgarrando internamente al sistema político uruguayo—, entonces, como ciudadanos y como apos-

—los dos polos de la tensión que viene desgarrando internamente al sistema político uruguayo—, entonces, como ciudadanos y como apostadores, no tenemos dudas: ponemos nuestro dinero y nuestras esperanzas a la “victoria final” del sistema de partidos.

III. Los mitos en torno al mandato presidencial

La explicitación de los criterios y designios que articulan el funcionamiento del sistema político uruguayo constituye una respuesta suficiente a los cargos levantados en su contra. Por el contrario, sus fiscales podrían considerar que la confesión del acusado de su deliberada vocación a condicionar el mandato presidencial, estableciendo un cerco partidario a su alrededor, los exime de presentar testimonios probatorios de sus cargos. A su juicio, se confirmaría así su peor delito: la incapacidad para discernir responsabilidades inequívocas de gobierno.

Yendo un poco más lejos, los mismos fiscales podrían señalar que esa misma trama de condicionamientos partidarios y de dispersión de candidaturas presidenciales impide la configuración de adhesiones ciudadanas mayoritarias, capaces de otorgar mandatos consistentes para el desempeño de la gestión de gobierno. Además, todo eso equivaldría a interponer una trama de mediaciones espurias, distorsionantes de la voluntad popular y esterilizantes de la capacidad operativa de los mandatos: un expediente vicioso que solo sirve para reforzar los márgenes de gravitación y de maniobra de los políticos profesionales, un sector parasitario, la mayor parte de los cuales jamás rinden cuentas ante el electorado.

Al llegar a esta altura, los críticos se han arriesgado a exponer, aunque sea indirectamente, sus ideas acerca de lo que estiman un buen funcionamiento del sistema político. A partir de allí, los roles se invierten; el sistema político uruguayo queda habilitado para pasar a la ofensiva, poniendo al desnudo todas las endebleces conceptuales de los criterios de los acusadores, todos sus sesgos seudodemocráticos, y hasta antidemocráticos. Y es que, en realidad, todas las argumentaciones a propósito de las mayorías necesarias para gobernar se basan en un modelo del mandato democrático que hace agua por todos lados y se hunde por sí solo, aun

antes de entrar a considerar sus esquemas alternativos de funcionamiento del sistema político.

1. *Las complicaciones del mandato presidencial mayoritario*

Las quejas en relación con este aspecto del problema parecen responder a una preocupación obsesiva: se trataría de asegurar que la asignación del mandato presidencial repose sobre una asociación inequívoca, exenta de mediatizaciones y condicionamientos, entre una mayoría ciudadana absoluta y el propio titular del cargo ejecutivo de máxima jerarquía. Solo así se configuraría al electorado y al mandatario como responsables de sus respectivos desempeños.

Y aquí empiezan las complicaciones. Por lo pronto, las acusaciones reseñadas se inscriben, como es lógico, en el modelo presidencialista, y este requiere arreglos complementarios que los críticos del sistema uruguayo suelen olvidar (o les conviene no mencionar), en relación con el mandato legislativo complementario del presidencial. En efecto, dicho modelo demanda la existencia de dos mandatos independientes entre sí, cada uno de ellos legitimado como expresión de la soberanía popular, y con sus respectivos criterios de adjudicación, bien diferentes, por cierto. La regla de la mayoría absoluta se aplica para el otorgamiento de la investidura presidencial a un candidato, mientras que el criterio de la proporcionalidad se aplicaría a la distribución de los escaños parlamentarios. En principio, esta última adjudicación plantea menos problemas que la primera: en el caso del mandato presidencial, es preciso configurar una mayoría absoluta de votantes, a pesar de la probable dispersión de candidaturas y preferencias del electorado. ¿Cómo lograr que los votos reunidos por los candidatos desemboquen en el tipo de mayoría buscada?

En segundo lugar, ni los candidatos ni los electores provienen de un limbo o de una galaxia exterior; no carecen de memoria ni de identificaciones previas. Cabe suponer, por lo menos, que detrás de cualquier candidatura existe un núcleo cívico medianamente organizado que responde a ciertas tradiciones políticas reconocibles. ¿Cómo evitar, entonces, que la diversidad de alineamientos y tradiciones cívicas se traduzca

en una multiplicidad tal de candidaturas que torne inaplicable la regla de la mayoría absoluta?

Por otra parte, la misma coexistencia de dos expresiones electorales —correspondientes a los dos mandatos a otorgar— introduce nuevas complicaciones. En la medida en que en ambas “pistas” resultan decisivas las mediaciones de agrupaciones y tradiciones cívicas para perfilar las candidaturas y servir de referente de las preferencias del electorado, es poco razonable esperar que se configuren dos mapas diferentes de alineamientos y dirigencias. Pero, entonces, si son las mismas agrupaciones las que respaldan las candidaturas presidenciales y las parlamentarias, ¿cómo evitar que dispongan de múltiples recursos para condicionar al presidente electo, antes de su ascenso al cargo y durante su desempeño en él? Y, por último, si existen dos mandatos independientes, ¿qué hacemos cuando ellos coliden, a qué oráculo consultamos para determinar la “verdadera voluntad del pueblo”, de ese extraño dios con dos cabezas?

2. Las recetas jibarizadoras: entre la esquizofrenia y la hibridez

El modelo presidencialista y la teoría que lo respalda carecen de respuestas consistentes a la última dificultad planteada. Disponen, eso sí, de todo un conjunto de recetas *ad hoc* para enfrentar el problema de la multiplicidad de candidaturas presidenciales. No es sorprendente, pues, que los críticos del sistema político uruguayo se hayan convertido en entusiastas propagandistas de todas esas recetas; cabe suponer que confían en ver compensados sus afanes reformadores por la ayuda de los dioses para que el otro problema, el más difícil, se resuelva por sí solo, de acuerdo a la prescripción evangélica: “lo demás os será dado por añadidura”.

La primera receta para atacar el problema de la multiplicidad de candidaturas consiste en... no hacer nada, limitándose a esperar las tendencias depurativas que pondría en marcha, supuestamente, la propia lógica del modelo presidencialista, el principio básico de la puja por el mandato presidencial. En efecto, si hay un solo ganador y este se lleva todos los premios, si los perdedores no obtienen siquiera “premios consuelo”, entonces las alternativas de los potenciales aspirantes parecerían

plantearse entre: a) asociarse con otros rivales detrás de la candidatura de un aspirante con buenas posibilidades de ser electo y “negociar premios consuelo”; o b) mantenerse en carrera, esperando que la mayoría de sus rivales desista.

No es difícil concluir que la primera opción mejora el índice de ganancias esperadas, ponderado por la probabilidad de alcanzar las respectivas metas. Cabe suponer, pues, que a la larga, la puja presidencial genera un sistema de desequilibrios y presiones reductoras del número de candidaturas, sistema que encontraría su punto de estabilidad a medida que ese número se acerca al valor límite 2. A su vez, como los alineamientos y las tradiciones políticas están sometidos a esas mismas fuerzas en búsqueda de equilibrio, puede preverse la configuración definitiva de un sistema político compuesto por dos grandes partidos.

Aceptemos por un instante —y conste que no resulta fácil— el acierto de ese diagnóstico y de esa previsión. Supongamos, entonces, que el mecanismo jibarizador funciona eficazmente. El desenlace anticipado como solución positiva pone en evidencia el primer despropósito de todo este recetario: al buscar consolidar mayorías inequívocas en beneficio de la legitimidad del mandato presidencial, encontramos que, como aprendices de brujo, hemos desencadenado una hecatombe sobre todo el sistema político, sobre la configuración de los mandatos parlamentarios y sobre las tradiciones cívicas. En efecto, la ciudadanía, en vez de conformar el mapa de sus adhesiones políticas y sus respaldos parlamentarios sobre la base de un espectro amplio y renovable de diversas corrientes de opinión, con sus respectivas capacidades diferenciales para rescatar demandas y propuestas, se ve condenada a elegir entre una oferta reducida de candidatos a legisladores, una oferta confeccionada por dos grandes maquinarias políticas, totalmente condicionadas y orientadas por su participación en la puja presidencial. ¿Es que realmente vale la pena pagar costos tan altos para contar con un Presidente elegido por mayorías inequívocas?

A esta pregunta, los vendedores del recetario presidencialista responden entusiasmados que no es necesario renunciar al mandato presidencial mayoritario para evitar sus efectos desastrosos colaterales, tanto sobre los mandatos parlamentarios, como sobre los partidos políticos.

En realidad, disponen de dos recetas, por falta de una, y cada una de ellas opera sobre un aspecto de la dificultad: una poniendo a salvo los mandatos parlamentarios y la otra protegiendo al sistema de partidos.

Para aplicar la primera receta basta con separar las dos instancias de consulta y asignación de mandatos. De esa manera, mientras que en los comicios parlamentarios pueden reflejarse las diversidades de tradiciones y de alineamientos partidarios, en los comicios presidenciales, en cambio, la ciudadanía elige exclusivamente entre los candidatos presentados, a los que no se les exige contar con una plataforma partidaria que los respalde. En cuanto a la segunda receta, ella exige que los candidatos presidenciales emerjan del seno de los partidos, buscando así otorgarles gravitación y favorecer su continuidad y estabilidad, protegerlos de los vaivenes y tentaciones de las contiendas presidenciales; a partir de allí, una segunda instancia comicial —balotaje— entre los dos candidatos más votados permite configurar las mayorías absolutas buscadas.

Y bien, ambas soluciones intentan asociar principios incompatibles entre sí, condenándose la primera a la esquizofrenia y la segunda a la hibridez. Por lo demás, y en la medida en que ambas se limitan a aplazar los dilemas que las desgarran, contienen en su propio seno los gérmenes de sus desequilibrios. Terminan, en suma, oscilando entre un polo y su opuesto, sin encontrar ningún equilibrio, o desliziéndose hacia uno de esos mismos polos que pretendían conciliar.

En cuanto a la primera, la separación de los dos mandatos reproduce a la perfección la relación de doble vínculo que define a la esquizofrenia: cada uno de los mandatos se convierte en un polo de voluntad irreductible que necesita negar al restante para afirmarse. El polo presidencial y el polo partidario, el mandato presidencial y el mandato parlamentario anudan una doble tensión inestable de voluntades, frente a las cuales el modelo no dispone de ninguna instancia de mediación o recurso conciliatorio. La suerte del sistema queda librada, entonces, a dilucidaciones ocasionales y precarias, vinculadas a las personalidades que operan en los lugares protagónicos o a la posibilidad aleatoria, ajena al propio sistema, de que se consolide una tradición política vinculada a uno de los polos y termine imponiéndose sobre el opuesto, reduciéndolo a una caricatura de sí mismo.

En cuanto a la segunda receta, la hibridez de su fórmula es propensa a equilibrios conciliatorios entre ambos polos, en la medida en que ambos obtienen ganancias al apoyarse en el otro. Solo que esos equilibrios conciliatorios están sordamente trabajados por tendencias desestabilizadoras del sistema en el largo plazo, originadas, precisamente, en la propia búsqueda de ganancias de sus principales protagonistas. En un extremo, en efecto, los partidos están "estimulados" a respaldar candidatos que reúnan condiciones como para competir exitosamente en la segunda vuelta, lo que los lleva a tener poco en cuenta sus méritos y antecedentes en el marco partidario. En la medida en que la puja presidencial se torne muy competitiva, aumentarán los márgenes de negociación de los candidatos frente a sus propios partidos, y al consolidarse esa tendencia, tanto los presidentes como los candidatos pueden tornarse progresivamente independientes de sus plataformas partidarias. Se desencadena así una "lógica presidencialista" que, a la larga, desemboca en la reducción de dichos partidos a nucleamientos ocasionales y precarios, similares a esas fracciones oportunistas que respaldaron las candidaturas de Fujimori y Collor de Mello.

En el otro extremo, en cambio, la segunda vuelta se define, no tanto por los méritos de los candidatos individuales sino sobre la base de negociaciones interpartidarias que culminan en alianzas y acuerdos programáticos. En ese caso, los alineamientos partidarios mantienen todo el proceso y el sistema bajo su control y establecen alrededor del mandato presidencial el habitual cerco de restricciones y condicionamientos.

IV. Desafío abierto

Si nuestras argumentaciones fueron correctas, creemos haber logrado arrinconar progresivamente a buena parte de las ideas de los impugnadores habituales del sistema político uruguayo. Primero, apuntamos hacia sus posiciones en el terreno de los principios y de los criterios, intentando demostrar que no habían entendido la funcionalidad de las prácticas para-institucionales del sistema, que no se habían hecho cargo del problema básico del doble mandato en los regímenes presidencialistas. Asi-

mismo, quisimos también poner de manifiesto que sus apreciaciones en torno a la asignación de cargos electivos, respondían a coordenadas insostenibles, reñidas con las mejores conceptualizaciones disponibles y con las trayectorias más exitosas de convivencia democrática.

En toda esta contraposición argumental, nos hemos esforzado en registrar muchas de las trincheras en las que los presidencialistas vernáculos suelen refugiarse, capitalizando las defecciones y desprolijidades prácticas del sistema político uruguayo. En el terreno de los desempeños, la batalla amenaza prolongarse indefinidamente, por cuanto son infinitos los motivos de frustración y descontento —algunos fundados y otros no— que puede albergar un ciudadano uruguayo. No es extraño que todos nosotros descarguemos allí todo el peso de las culpas y todos nuestros malestares, ya que es el único ámbito de nuestra sociedad que no está protegido por murallas de silencio y complicidad. Y lo más lamentable de todo es que esa obsesión inculpatoria con respecto a nuestra política ni siquiera acierta a percibir sus verdaderos déficit, los que, por cierto, no residen en su gramática electoral, en la regulación legal de los partidos —otra fuente de falacias— o en cualquier otro arreglo meramente reglamentario.

Los uruguayos heredamos buenos hábitos y disposiciones políticas virtuosas; nos desempeñamos en ese terreno con honestidad, responsabilidad, sensatez y capacidad negociadora. Lo que nos falta últimamente es capacidad sustantiva, semántica, para el procesamiento de los problemas y para la exploración de alternativas y posibilidades nuevas. Tal carencia no se arregla con ninguna corrección de ingeniería política, y los recursos para suplirla no pueden ni deben surgir exclusivamente del seno del sistema y la cultura políticos.

En el terreno decisivo de la productividad política sustantiva —utilizando una expresión acuñada por Jorge Lanzaro—, nuestro peor y más reciente pecado consiste en haber prestado demasiada atención a los diagnósticos y recetas de los núcleos “doctos” nativos, permitiendo que se nos administrara toda suerte de mitos y leyendas acerca de supuestas conexiones entre nuestro presunto estancamiento económico y determinadas relojerías institucionales. En ese otro terreno es preciso formalizar un frente de batalla, mucho más decisivo que el que aquí ocupamos.

Adelantándonos a esa oportunidad, quisiéramos plantear algunas preguntas y desafíos a todos aquellos que consideran que es el sistema político el que mantiene confundida, indecisa y paralizada a la sociedad uruguaya, deteniendo así sus potenciales de desarrollo económico. ¿Dónde están —les preguntamos— los indicios, aun los más indirectos y embrionarios, de los esclarecimientos y los potenciales que nuestra política impide explicitar? ¿Dónde están las oportunidades desaprovechadas, las tradiciones y escuelas científicas, empresariales, tecnológicas, artísticas a las que el país les ha quedado chico, a las que se ha desatendido y marginado? Y, además, si la ciudadanía uruguaya se encuentra tan —o más— perpleja y confundida que sus dirigentes políticos, ¿de dónde saldrán los iluminados conductores y las recetas mágicas que nos pondrán a andar a marchas vertiginosas?

Y conste que también en este frente estamos preparados para asumir la abogacía del sistema político uruguayo y pasar al ataque: cualquier cotejo entre logros y avances innovadores atribuibles al sistema político y al resto de las corporaciones uruguayas, asume las proporciones de una goleada memorable.