

# Las políticas de Estado: entre lo sustantivo y lo instrumental. Tensiones en torno a la amplitud de los márgenes de discrepancias

Nicolás Portela Montoli,\* Carlos Pareja\*\*

## Resumen

Las políticas de Estado, aquellas políticas públicas que sobre la base de consensos conforman un núcleo aislado e independiente del devenir del color político del gobierno, no están exentas de discusión y desde hace un buen tiempo han sido objeto central de debate. Constituyen para nosotros un dilema genuino. Este trabajo tiene el objetivo de adentrarse directamente en tal discusión —analizando argumentos en favor y en contra—, abordándola desde el enfoque de los libretos democráticos profanos y, lo más significativo, esbozando alternativas que supongan un aporte relevante al debate y cierta *salida* ante los problemas que plantea. En este sentido, la discusión suele oscilar entre la necesidad de estabilidad de las políticas públicas y el respeto irrenunciable hacia la amplitud de los márgenes de discrepancias. Se procura construir aquí un argumento y alternativas que, basadas en la concepción democrática de Carlos Roxlo, ejerciten y fortalezcan los músculos sustantivos que requiere una comunidad ciudadana.

Palabras clave: políticas públicas, ciencia política, democracia.

---

\* Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. <nicop9@gmail.com>

\*\* Filósofo, investigador y docente del CLAEH y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo. <charly35@montevideo.com.uy>

## Abstract

The “State Policies”, namely those public policies which are built on consensus and constitute a core that is isolated and independent from the evolution of the partisan governments, are not exempt from discussion. On the contrary, they have been for a long while a central matter of debate, what constitutes a genuine dilemma for us. The present work aims to delve into this discussion by analyzing the positive and negative arguments, approaching the debate from the viewpoint of the “democratic profane scripts”. Most significantly, this study paves the way for alternative views which constitute a significant contribution to the debate and a “way out” of the problems it poses. In this sense, the discussion usually oscillates between the need for public policy stability and the imperative respect for ample discrepancy margins, so we try to build here arguments and alternatives that, based on Carlos Roxlo’s democratic conception, work out and strengthen the substantive muscle required by a citizens community.

Keywords: public policy, political science, democracy.

---

## INTRODUCCIÓN

Existe un fuerte debate público que involucra a la ciudadanía toda, desde la academia y las colectividades político-partidarias hasta los ciudadanos de a pie, en torno a la legitimidad democrática y la conveniencia de la adopción de cierto tipo de medidas a las que se designa como *políticas de Estado*. Muchas son las discrepancias morales que existen al respecto y la discusión está lejos de resultar zanjada. Es que en torno a la cuestión de las políticas de Estado se anudan dilemas genuinos, en los que las interpretaciones y posiciones discrepantes prolongan y «enfrentan convicciones y disposiciones morales con profundos y prolongados arraigos, es decir, que no responden a ignorancias, rapacidades o mera ausencia de reflexión crítica». <sup>1</sup> Así, como en todo dilema genuino, las instancias ciudadanas no disponen de pautas incontrovertibles para dirimirlo, «ni listados compartidos de prioridades y metas pre-establecidas a los que podríamos apelar para evaluar las posiciones discrepantes». <sup>2</sup> En otras palabras, en cuanto integrantes de una comunidad democrática comprometida con el pluralismo, no disponemos de un conjunto de criterios incuestionables sobre la base de los cuales resolver ese tipo de

---

1 Carlos Pareja (2011): *Claves para el análisis de las cuestiones y de los debates procesados*, documento guía para los estudiantes del taller «Las instituciones políticas uruguayas», Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, p. 1.

2 *Ibidem*, p. 2.

controversias, no podemos apelar a algún ordenamiento preestablecido en la naturaleza que nos determine *ad eternum* nuestro destino, ni instancia autorizada alguna cuyos fallos revistan la calidad de irrevocables.

Como consecuencia, cada vez que nos adentramos en este tipo de cuestiones nos enfrentamos a un viejo dilema y nos vemos obligados a hacernos cargo de la compatibilidad problemática entre la autoridad moral de los fallos democráticos sobre los asuntos de interés público, por un lado, y por el otro, la presencia insoslayable de controversias genuinas, inzanjables en los cortos y medianos plazos, en torno a los contenidos y alcances de dicho interés público, así como de interpretaciones discrepantes acerca de los principios y los límites que deben regular el ejercicio legítimo de la autoridad ciudadana. Tales problemas se agravan en la medida en que, como señalamos antes, no disponemos de pistas compartidas y pautas confiables de evaluación para contrastar imparcialmente los méritos y los rendimientos de las posturas discrepantes, por lo que no podemos apelar a un terreno común de principios y metas incontrovertibles para zanjar nuestras divergencias. Por lo demás, la comprobación de que en torno a ciertos asuntos se hayan acumulado convicciones y sensibilidades morales cada vez más arraigadas —por ejemplo, la exigencia de otorgar derechos, garantías y oportunidades iguales a los dos sexos en los terrenos político, civil, laboral, etc.— no puede inducirnos a desconocer el provincianismo temporal de nuestros aprendizajes y entrenamientos morales, ni a olvidar que aquellas disposiciones y orientaciones que han terminado por formar parte de nuestros mejores legados morales y cívicos actuales fueron reivindicadas inicialmente por minorías que desafiaron a las tradiciones predominantes a lo largo de siglos y milenios, y que solo lograron imponer revisiones sustantivas —aunque incompletas— en épocas bien recientes y como resultado de prolongadas batallas.

Por otro lado, el debate en torno a las políticas de Estado tiene su matriz en otro asunto tal vez más complicado de dirimir y más añejo, que es el de la amplitud de los márgenes de discrepancias y la valoración que se hace de ellas. En este sentido, los libretos democráticos que han inspirado a los más diversos experimentos de construcción de instituciones políticas desde el siglo xvii hasta nuestros días, ofrecen respuestas diferentes en torno a la forma más apropiada de conjugar las discrepancias con el ejercicio de la autoridad institucional, así como acerca de los límites dentro de los cuales tales discrepancias son admisibles. Tales respuestas se ubican en un amplio arco en el que se incluyen tanto posiciones que, en un extremo, consideran a las discrepancias incompatibles con la salud democrática y la legitimidad de los fallos, como posiciones que, en el otro extremo, acogen a esas mismas discrepancias como expresiones genuinas y sanas de un pluralismo democrático vigoroso y, por lo mismo, apuestan a explicitarlas y sacar el mejor provecho de ellas.

Desde el último extremo se reprocha a las políticas de Estado de reducir al mínimo los márgenes disponibles para las discrepancias y de trivializar sus alcances, despojando a las instituciones y a las prácticas democráticas de sus aspectos propiamente sustantivos. Desde el extremo opuesto, en cambio, quienes asumen enfoques más bien *instrumentalistas* de las prácticas e instituciones democráticas —como los que figuran en propuestas

de Mario Bergara— se acusa a lo que podríamos denominar *políticas de Gobierno*— como oposición a las *políticas de Estado*— de incentivar la polarización ideológica y frenar el desarrollo de aquellos países en los que los cambios de los mandatos van asociados a modificaciones sustantivas de las políticas públicas.

El presente trabajo tiene el objetivo entonces de abordar esta discusión y elaborar planteos que brinden posibles *salidas* a tal debate y que eliminen algunas de las sorderas recíprocas que afectan a las posiciones enfrentadas. Para ello, en primer lugar desplegaremos las distintas respuestas que ofrecen los libretos *profanos* al problema del lugar y el alcance que deben asumir las discrepancias en el marco de los experimentos democráticos. En segundo lugar, a partir de los recursos sustantivos que dichos libretos nos brindan, presentaremos y analizaremos las posiciones enfrentadas en torno a las políticas de Estado, exponiendo los principales argumentos esgrimidos. Y para finalizar, introduciremos algunas sugerencias acerca de posibles soluciones a la cuestión que subyace a esa controversia: cómo articular las exigencias aparentemente contrapuestas de continuidad e innovación en el diseño de las políticas públicas.

## 1. LOS LIBRETOS DEMOCRÁTICOS Y EL ALCANCE DE LAS DISCREPANCIAS

### 1.1. El enfoque de los libretos democráticos *profanos*

El análisis y la clasificación de los distintos experimentos democráticos, así como la reconstrucción de sus trayectorias de consolidación y la explicación de sus desempeños diferenciales puede ser asumido a partir de dos enfoques muy diferentes entre sí: el de los *formatos* y el de los *libretos profanos*.<sup>3</sup> Las lecturas articuladas en términos de los *formatos* son las más frequentadas por los politólogos y su atención se centra en los componentes y aspectos *sintácticos* de las prácticas y las regulaciones institucionales, en particular, en los procedimientos establecidos para designar y revocar los mandatos legislativos, ejecutivos y judiciales, en la determinación de las prerrogativas de cada uno de esos mandatos y de su articulación, así como en los requerimientos que deben cumplirse para sancionar fallos autorizados. Tales enfoques dan lugar a las taxonomías de los sistemas electorales —uno o dos tipos de mandatos, representación proporcional o esquemas mayoritaristas, etc.— y de los regímenes de gobierno —presidencialistas, parlamentaristas e híbridos—, a la vez que sirven de base para los estudios comparativos de los impactos de las diferentes *ingenierías*

---

3 Un desarrollo en torno a los libretos democráticos se realiza en el taller «Las instituciones políticas uruguayas», dictado por Carlos Pareja en el marco de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

*institucionales*, en términos de incentivos, controles, correctivos disciplinarios, etcétera, sobre la estabilidad de los experimentos democráticos que las adoptan. Sin desconocer los rendimientos de ese tipo de estrategias analíticas, utilizaremos el enfoque alternativo y complementario de los *libretos democráticos profanos* para abordar la cuestión que aquí nos ocupa. A diferencia de lo que ocurre en las lecturas en términos de formato, aquí el acento está puesto en los componentes y aspectos propiamente semánticos y pragmáticos de las prácticas democráticas, en particular en las tradiciones y los compromisos normativos que configuran a las convocatorias y las movilizaciones cívicas, a los involucramientos en un nosotros ciudadano y en las exploraciones compartidas del interés público. En ese sentido, el enfoque de los libretos profanos apunta a desentrañar las distintas tradiciones de moralidad política sustantiva —las teorías políticas implícitas— que inspiran las conjugaciones de las instancias institucionales encargadas de ejercer la autoridad democrática y que, en particular, especifican el tipo de recursos y elementos de juicio invocables para justificar el respaldo o el rechazo a las distintas propuestas en torno a los contenidos del interés público, a la vez que definen los márgenes disponibles para marcar discrepancias acerca de dichos contenidos.

Por último, es preciso evitar una confusión entre el plano de los libretos y el plano de los experimentos. En particular, tal confusión resulta inducida por la circunstancia de que dos de esos libretos —el *británico* y el *federalista*— fueron acuñados en el marco de los dos experimentos democráticos más maduros y mejor consolidados, lo que invita a atribuir a los respectivos libretos algunos de los rasgos y componentes de sus versiones más exitosas y mejor consolidadas. Si queremos evitar este tipo de confusiones, debemos poner a trabajar al máximo nuestra imaginación para diseñar versiones alternativas posibles de un mismo libreto, con algunos cambios en los formatos institucionales, a la vez que mantener a la vista la distinción de planos: mientras que los libretos nos remiten al plano de las convocatorias y los principios invocados para justificar los lineamientos básicos de las instituciones y prácticas democráticas, los experimentos, en cambio, nos remiten a las distintas versiones o casos de aplicaciones prácticas de los primeros, así como a sus trayectorias históricas, e incluyen, por lo mismo, rasgos y componentes idiosincráticos que diferencian a las distintas aplicaciones entre sí.

Si tomamos en cuenta el desarrollo de los experimentos democráticos en sus versiones modernas, desde los siglos xvii y xviii las conjugaciones de las discrepancias con el ejercicio de la autoridad institucional han sido notablemente diversas en concepciones, ideales, objetivos y contenidos. Es que cada uno de los libretos se ha planteado metas ambiciosas y abarcadoras y ha tenido implicaciones decisivas al momento de abordar cuestiones tales como «en qué clase de mundo queremos vivir e insertar nuestros protagonismos».<sup>4</sup> Como dijimos, son los libretos los que nos darán los recursos para el tratamiento de nuestras discrepancias —explicitando sus naturalezas, orígenes y alcances—, que nos servirán

---

4 C. Pareja, o. cit., p. 1.

para analizar en la próxima sección cómo se traducen esas respuestas en las posturas frente a las políticas de Estado.

## 1.2. El libreto jacobino

El primer libreto que analizaremos, como fuente de inspiración de una determinada manera de concebir y conjugar el interés público, es el denominado usualmente como *libreto jacobino*. Este libreto constituye una respuesta a aquellas erosiones inevitables de una autoridad democrática contaminada por las discrepancias, los conflictos de intereses, y la volatilidad de las pasiones y las opiniones. A los efectos de sanear al nosotros ciudadano y su legitimidad moral para asumir y conjugar el ejercicio de la autoridad compartida, este libreto elimina las discrepancias y los conflictos de intereses por considerarlos enfermedades de la comunidad política. Este modelo construye el interés público y los fundamentos de la autoridad institucional mediante la extirpación de la pluralidad de opiniones y de la divergencia de intereses. De esta manera, los contenidos del interés público están disponibles inequívocamente para el juicio imparcial que asume una perspectiva sinóptica, allanando así el camino para construir y consolidar una autoridad y un gobierno *saneados*, exentos de aquellos sesgos *facciosos* que se traducen inevitablemente en leyes discriminatorias y políticas tendenciosas. Así, el interés público es considerado inequívoco e incontestable, y obviamente, como consecuencia, los resortes de autoridad deben quedar en manos de personas consideradas virtuosas e idóneas (poseedoras de virtud pública) que se identifican con el bien común y que no se dejan llevar por pasiones, ambiciones e intereses particulares.

Al considerar a las discrepancias como contaminadoras del bien público, este libreto da lugar a tres tipos de divorcio: 1) entre el juicio imparcial, por un lado y, por el otro, las perspectivas sesgadas y contaminadas; 2) entre el bien común, por un lado y, por el otro, los intereses particulares y sectoriales; y 3) entre las virtudes públicas, por un lado y, por el otro, las virtudes privadas. No ahondaremos en estos puntos, pero digamos que estos divorcios conducen a callejones sin salida (siempre y cuando se pretenda continuar por la senda democrática) y a distorsiones de las prácticas e instituciones democráticas: eliminación de fuentes de información, contrastación e innovación, aislamiento y empobrecimiento de las instancias autorizadas, agenda pública y horizonte futuro definidos de antemano y para siempre, conversión de cualquier cuestionamiento a las autoridades en traición y delito cívico (corolario despótico), empobrecimiento mutuo del bien común y de los intereses particulares, concentración oligárquica de la actividad política en un núcleo reducido de estadistas y militantes, desertificación del paisaje cívico, escasez endémica inducida de involucramientos e iniciativas descentralizadas.

En otras palabras, el resultado directo de las prácticas y los criterios inspirados en el libreto jacobino es la desvalorización de las discrepancias y la reducción al mínimo de los márgenes dentro de las cuales estas son toleradas. Este modelo dirime las divergencias

apelando a instancias saneadas y a elementos de juicio expertos y consideraciones instrumentales y las declara trivialmente zanjables, bordeando así la frontera antidemocrática.

Ante los callejones sin salida planteados por el libreto jacobino, comenzaron a tomar forma dos bifurcaciones antijacobinas pioneras: el libreto británico y el libreto federalista. Ambos comparten elementos comunes que los configuran como sendas rupturas con respecto al libreto jacobino, principalmente por la innovación introducida en cuanto a la contestabilidad de la autoridad democrática y la disposición a acoger denuncias y cuestionamientos, dilucidando las discrepancias mediante fallos con cargas morales. Además, ambos libretos han acertado a inspirar experimentos democráticos consolidados y maduros, con arraigos cívicos vigorosos y renovada capacidad para reclutar lealtades, entusiasmos e involucramientos. No es casual, pues, que las versiones pioneras de tales libretos, establecidas en el Reino Unido de Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norteamérica, se convirtieran en referentes ejemplarizantes para los experimentos democráticos posteriores. A pesar de sus premisas comunes, ambos libretos toman opciones inequívocamente divergentes, siendo en realidad el libreto federalista una construcción a partir de un rechazo deliberado de las inspiraciones del libreto británico.

### 1.3. El libreto británico

El libreto británico, cuya primera versión se perfila a fines del siglo XVII, introduce como eje innovador el principio según el cual «el gobierno no gobernará en nombre de todos —distancia esencial con la idea de “bien común” — sino que reflejará las ideas de una parte de la sociedad, de un partido; a la vez será contestable, ya que al asumir que es gobierno de partido, asume su propia falibilidad y considera a los otros, los que no comparten esa interpretación del interés público, como legítimos opositores».<sup>5</sup> De ese modo queda configurada una mayoría bien definida que gobierna y una minoría bien definida que es oposición, fijas para todo el mandato, por lo que el modelo funciona a partir de una lógica binaria, donde las discrepancias en torno a los objetivos y los alcances del ejercicio de la autoridad institucional traducen confrontaciones morales y cívicas inzanjables, al menos en el corto plazo, lo que desencadena una acentuada politización y polarización de las posiciones, muchas veces *contaminando* los fallos institucionales.

Así, en este modelo las discrepancias están bien articuladas, reconocidas y rescatadas como fuentes de acumulación de enfoques y elementos de juicio imprescindibles. Precisamente, uno de los aportes sumamente relevantes y decisivos que brinda este

---

5 Roberto López Belloso (2003): *El tiempo de la especie: los libretos colorado y nacionalista y la Constitución de 1918*, trabajo final del curso «Régimen de gobierno», Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, pp. 1-2.

libreto es la incorporación de las plataformas partidarias como instancias especializadas de canalización de los intereses y las convicciones ciudadanas, rompiendo así con una tradición de representantes con mandatos suprapartidarios.

En este sentido, las leyes ya no pretenden expresar una convergencia unánime de convicciones e intereses, sino que ahora llevan nombre y apellido, existe una nítida distinción entre gobierno y oposición. En otras palabras, el partido gobernante diseñará e implementará las leyes a partir de sus propias convicciones y compromisos programáticos (*gobierno de partido*), y el partido opositor deberá ubicarse como una plataforma disidente que plantea orientaciones alternativas, también basadas en sus propias convicciones, resultando inconcebible la posibilidad de una coparticipación en la elaboración de las leyes y en las responsabilidades de gobierno. Por lo tanto, este modelo apela al predominio de la instancia de votación (*choice*) como alineamiento de respaldos en torno a las interpretaciones discrepantes del interés público, disminuyendo así la gravitación de las instancias de deliberación y negociación (*reflection*) y reforzando el perfilamiento de los ejes de bifurcación que marcan divisiones al interior del nosotros ciudadano.

Así, pues, las discrepancias en el libreto británico son constitutivamente inzanjables, por lo cual no es posible sustraer la búsqueda compartida del interés público a la confrontación entre interpretaciones discrepantes, con fuertes cargas morales, pues no disponemos ni podemos construir una pista compartida para dirimir esas confrontaciones. De este modo, los fallos asumen sesgos y connotaciones parciales y perfilan responsabilidades diferenciales en su elaboración y aplicación.

#### 1.4. El libreto federalista

En cuanto al otro modelo antijacobino pionero, el libreto federalista, cuya primera versión se perfila inequívocamente a fines del siglo XVIII,

recorre con el británico una parte del camino, ya que acepta que en una comunidad ciudadana tiene que haber lugares autorizados para perfilar públicamente distintas interpretaciones del interés público, pero se aparta en el segmento siguiente del razonamiento, ya que no acepta que los recursos de autoridad ciudadana puedan ser utilizados para dirimir esas divergencias, ya que eso equivaldría a convertir dicha autoridad en un botín a conquistar, debido a «ese espíritu de intolerancia que ha caracterizado siempre a los partidos políticos». Prefiere resolver el dilema dispersando los recursos de autoridad en múltiples centros de poder, razón por la cual se siente sumamente cómodo, por ejemplo, con la separación de poderes de inspiración montesquiana.<sup>6</sup>

---

6 Ibidem, p. 2. En el texto original figura: «Prefiere resolver el dilema dispersando los recursos de *autoridad* en múltiples centros de *autoridad*». Para evitar la reiteración del mismo término, hemos remplazado esa cláu-

Así, podríamos decir que el libreto federalista se aleja menos del libreto jacobino que lo que lo hace el libreto británico, ya que admite menos márgenes para las discrepancias que este último. En este sentido, los pronunciamientos puntuales y las mayorías simples que consagran los mandatos legislativos y de gobierno, así como sus respectivos fallos, carecen de autoridad para revisar y corregir aquellos principios y definiciones del interés público que forman parte de un legado compartido. Dicho de otra manera, el ejercicio de los mandatos ordinarios solo admite discrepancias en torno a la mejor aplicación de dicho legado a cada uno de los asuntos de la agenda pública, tratados por separado, *issue by issue*. A su vez, esa modalidad de procesar los asuntos, junto con la dispersión de los recursos de autoridad y la concurrencia de distintos mandatos legislativos, gubernamentales y judiciales para respaldar cada uno de los fallos, permite que estos no resulten sistemáticamente alineados a alguna plataforma partidaria, es decir, que no respondan a una mayoría estable y disciplinada. Por el contrario, el diseño institucional trata de asegurar que no predomine *el espíritu de facción*, que la sucesión de actos legislativos o de gobierno sea el resultado de coaliciones puntuales y suprapartidarias, cambiantes en su composición, lo que impide establecer responsabilidades diferenciadas a los bloques partidarios. De esa manera, se procura el predominio de las instancias de deliberación y negociación (*reflection*) frente a la instancia de votación (*choice*), y de postergar a esta última, agotando previamente todos los esfuerzos para acoger la mayor cantidad posible de aportes y hasta el momento en que ya no sea posible ampliar los puntos de consenso ni disminuir los motivos de resistencia y rechazo, recomponiendo así la unidad del nosotros ciudadano comprometido en la búsqueda del interés público.

Ahora bien, si las mayorías puntuales y los mandatos ordinarios están obligados a atenerse a los principios y definiciones del interés público que forman parte del legado moral y cívico compartido, así como a justificar sus fallos como aplicaciones de dichos principios, eso no quiere decir que la ciudadanía no disponga de instancias o recursos para procesar revisiones y correcciones de dicho legado. En este punto reside, precisamente, una de las divergencias más notorias entre los dos libretos pioneros: mientras que el británico solo dispone de una sola pista institucional para sancionar fallos autorizados y estos, cualquiera sea su rango y alcance, responden a mayorías simples, en cambio, el federalista, opta por acondicionar dos pistas bien diferenciadas. En la primera, la que corresponde a los fallos ordinarios, estos resultan sancionados, como ya señalamos, a partir de coaliciones puntuales de mandatos legislativos y ejecutivos, y su autoridad deriva en última instancia de los pronunciamientos de una ciudadanía relativamente desmovilizada y convocada a los solos efectos de designar a los titulares de dichos mandatos. En la segunda, en cambio, la

sula por «Prefiere resolver el dilema dispersando los recursos de autoridad en múltiples centros de poder». El pasaje destacado entre comillas ha sido extraído de Publius (1787-88), *The Federalist Papers*, n.º 1, 1961, Nueva York, The New American Library, p. 34.

ciudadanía es convocada a procesar revisiones del legado compartido a partir de propuestas específicas de corrección, a movilizarse en forma intensiva y a participar en instancias prolongadas de deliberación pública, y obligada a reunir mayorías calificadas para que dicha corrección pase a formar parte del legado suprapartidario. (En el caso del experimento estadounidense, dicho legado resulta definido a partir de los documentos fundacionales —la Declaración de Independencia, ante todo—, de las sucesivas enmiendas constitucionales, así como ciertos fallos de la Suprema Corte de Justicia.)<sup>7</sup>

Así, pues, en el libreto federalista es posible apelar a un núcleo compartido de tradiciones cívicas y de legados morales para procesar las discrepancias con respecto a los fallos ordinarios. Dicho núcleo compartido es el resultado de una abstención deliberada (*Avoidance*)<sup>8</sup> con respecto a todos aquellos asuntos que dan lugar a divergencias morales y religiosas profundas, entre concepciones y doctrinas comprensivas. Como resultado de ese adelgazamiento de los contenidos y los alcances del interés público, los ciudadanos pueden converger en una especie de *Overlapping Consensus*,<sup>9</sup> que deja afuera del ámbito de ejercicio de la autoridad institucional a sus convicciones y creencias más entrañables.

En este modelo existiría entonces un *núcleo compartido* de ideas y valores que no se pondría en tela de juicio. Estas ideas y visiones comunes del interés público, al no discutirse y mantenerse prácticamente intactas, serían las que mantendrían la cohesión de un *demos* que es muy diverso. Por eso, precisamente, los fallos ordinarios no están destinados a dirimir discrepancias profundas, y en ellos no se incorporan los ejes de tales discrepancias ni se marcan responsabilidades diferenciales, como decíamos. Por último, para asegurar que los fallos ordinarios se ajusten a ese legado compartido, el libreto federalista otorga autoridad a una instancia judicial específica que oficia como tribunal de constitucionalidad, para revocar todos aquellos fallos que incurran en desviaciones con respecto a dicho núcleo común.

## 1.5. Las limitaciones y los fracasos de los libretos pioneros

Si bien el libreto británico y el libreto federalista han sido los libretos democráticos antijacobinos pioneros que han inspirado los experimentos mejor consolidados y más difundidos como ejemplos a imitar, lo cierto es que no están exentos de graves deficiencias e inconsistencias. Podemos adelantar algunos señalamientos elementales, a modo de

---

7 Las definiciones y los fallos que perfilan ese legado compartido constituyen lo que Bruce Ackerman denomina como los pronunciamientos de *We, the People*.

8 Los dos términos, *Avoidance* y *Overlapping Consensus*, fueron acuñados en sus alcances específicos por John Rawls.

9 Véase la nota anterior.

preámbulo justificatorio para la emergencia de un tercer libreto antijacobino, esbozado como respuesta a las deficiencias de los dos modelos anglosajones.

Desde la perspectiva adoptada por cada uno de los libretos pioneros, el otro aparece como defectuoso en la medida en que tolera e incluso propicia prácticas democráticas peligrosamente distorsionantes. Más aún, en el marco de la confrontación inevitable que sus propuestas polarizadas suscitan, cada uno de ellos se considera habilitado a justificar los lineamientos básicos de su propio diseño institucional como la única forma de evitar que las prácticas democráticas se deslicen por una pendiente que desemboca en la peor pesadilla imaginable. Dicho en términos profanos: cada uno se considera el mejor antídoto disponible para evitar las enfermedades y los vicios que el otro fomenta sistemáticamente.

Por un lado, para el libreto británico, el modelo federalista está condenado a generar *gobiernos irresponsables*, en los que las consultas a los electores dan lugar a una diversidad de mandatos aislados entre sí, por lo que los ciudadanos no son convocados a optar entre rumbos bien diferenciados, entre programas alternativos de legislación y administración, y en los que los titulares de los distintos mandatos pueden eludir responsabilidades por la orientación y los resultados de los fallos sancionados durante su ejercicio. Por otro lado, para el libreto federalista, el modelo británico no dispone de frenos ni reaseguros correctivos contra el uso faccioso de la autoridad democrática —«la pesadilla de los gobiernos facciosos»—, no ofrece garantías adecuadas a las minorías, en particular a las más vulnerables y desaventajadas, por lo que resultan allanados los caminos para que los recursos de autoridad terminen siendo puestos al servicio de la perpetuación de una facción en el control del poder, y para que dicha facción se dedique a acosar y debilitar sistemáticamente a aquellos núcleos cívicos alineados con la oposición o proclives a los descontentos.

En el terreno de las trayectorias históricas comparadas —menos concluyentes que los análisis propiamente conceptuales de los principios de moralidad política— los itinerarios recorridos a lo largo de las últimas décadas por los dos experimentos anglosajones pioneros vienen acumulando indicios en torno a ciertas deficiencias insoslayables de sus respectivos libretos. En efecto, la aplicación sistemática de sus respectivos modelos de prácticas democráticas y de convocatorias y movilizaciones ciudadanas parece dar lugar a sendos fracasos en un aspecto decisivo: ambos se revelan incapaces de reproducir endógenamente las premisas de su propia sustentabilidad, es decir, de ejercitar y acumular aquellas disposiciones y alineamientos cívicos requeridos para conjugar adecuadamente el tipo de prácticas democráticas que pretenden cultivar.

En el caso del experimento británico, su lógica binaria ha dado lugar —y no en forma casual— a un progresivo desdibujamiento de las plataformas alternativas que compiten por el control excluyente de los recursos de autoridad, un sesgo que contradice a las bases mismas del modelo y que solo puede conducir a su erosión irreversible. Más aún, dado que algunos de los experimentos democráticos inspirados originariamente en el modelo británico han ido abandonando algunos de sus componentes más específicos para adoptar la representación proporcional y el pluripartidismo —tal es el

caso de Nueva Zelanda desde 1982—, todo parece indicar que el propio experimento británico —en el seno del cual ya se ha recurrido a los gobiernos de coalición— no demorará mucho tiempo en recorrer ese mismo camino.<sup>10</sup>

Una análoga inversión se ha venido procesando, desde 1980 en adelante, en el caso del experimento estadounidense. El *Overlapping Consensus*, el deliberado adelgazamiento moral e ideológico de las plataformas, las candidaturas y los mandatos para preservar el legado compartido y las coaliciones suprapartidarias, ha sido progresivamente erosionado por un proceso creciente de polarización exacerbada de los debates y las posiciones, al punto tal que según Ronald Dworkin<sup>11</sup> una profunda grieta se ha abierto entre ciertos reagrupamientos ciudadanos estadounidenses, impidiéndoles cualquier intercambio discursivo rendidor, no reductible a meras descalificaciones mutuas. A su vez, tal polarización ha fomentado el ingreso al escenario político nacional de núcleos fundamentalistas irredimibles y renuentes a las instancias de deliberación y negociación suprapartidarias, que antes se habían automarginado de dicho escenario y optado por concentrarse en los escenarios y agendas locales, en las congregaciones religiosas y en otras asociaciones civiles. En todo caso, tal sesgo reciente tampoco sería casual ni ajeno a la dinámica propia del modelo: la apuesta a la desmovilización ciudadana —más estrictamente a la rebaja de la carga ideológica de los pronunciamientos y los mandatos— habría preparado el caldo de cultivo más apropiado para la reproducción y el enquistamiento de esos núcleos irredentos y de sus convocatorias polarizadoras, en la medida en que, precisamente, las instancias formalizadas de participación política no obligan a los ciudadanos a justificar sus opciones sobre la base de convicciones políticas bien articuladas ni los exponen a contrastaciones exigentes con los resultados de la aplicación de programas alternativos y con quienes asumen opciones diferentes.

## 1.6. Los esbozos locales de un tercer libreto antijacobino

No es excesivamente arriesgado atribuir a los elencos políticos uruguayos que asumieron protagonismos relevantes entre 1865 y 1920 el doble mérito de la lucidez para discernir las limitaciones y deficiencias de los dos libretos anglosajones y, además, el de la iniciativa audaz para adelantarse a esbozar los lineamientos de un tercer libreto antijacobino, exento de tales deficiencias y limitaciones. La contribución inicial desencadenante de

---

10 Otras innovaciones recientes, el establecimiento de un Tribunal Constitucional independiente de la rama legislativa y la conformación de una instancia bancocentralista no alineada con las mayorías legislativas y de gobierno, introducen giros hacia una más estricta división de poderes, no prevista en la versión original del experimento británico. Y todavía quedan por analizar los cambios institucionales desencadenados desde los compromisos asumidos por Gran Bretaña a partir de su condición de miembro de la Unión Europea.

11 Ronald Dworkin (2006): *Is Democracy possible here?* Princeton: Princeton University Press.

esos avances innovadores estuvo a cargo de las corrientes predominantes en el Partido Colorado, las que se inclinaron tempranamente por el modelo británico y desde esa fecha —1865— hasta nuestros días han mantenido tales principios de moralidad política como parte del ADN de su tradición partidaria. Entre sus méritos y aportes cabe contabilizar: i) su decidida apuesta a la movilización ciudadana sobre la base de alineamientos partidarios, en una época en la que, tanto a nivel local como internacional, y con la excepción de su patria de origen (el Reino Unido de Gran Bretaña), los partidos tenían una «mala prensa» y eran considerados como fuentes de desgarramientos cívicos y de inestabilidades institucionales; ii) su decidido apartamiento del modelo federalista, a pesar de la opinión favorable y el prestigio que cosechaba el experimento estadounidense; iii) su rechazo de los mandatos personales y de los «unicatos ejecutivos».

Por su parte, las corrientes predominantes en el Partido Nacional durante ese mismo período advirtieron tempranamente las limitaciones oligopólicas del modelo británico, a la vez que apostaron a diseños institucionales y prácticas democráticas que no habían sido implantadas en experimentos maduros y consolidados: la representación proporcional, el pluripartidismo y un régimen parlamentarista en el que las coaliciones para legislar y para gobernar debían configurarse a partir de acuerdos interpartidarios flexibles y diversificados. Y todavía, en lo que atañe más directamente a nuestro asunto central, esbozaron una concepción innovadora y promisoria acerca de los alcances de las discrepancias en torno al interés público y a la forma más adecuada de procesarlas.

Las confrontaciones entre esas dos propuestas, respaldadas por las dos tradiciones partidarias fundacionales, desembocaron en la configuración de un modelo híbrido, elaborado a partir de concesiones recíprocas y repleto de inconsistencias, y han seguido alimentando una controversia que permanece inanzada hasta nuestros días, dando lugar a oscilaciones en una y otra dirección, a una sucesión interminable de enmiendas y ajustes parciales. En todo caso, las concepciones acerca de los principios y las prácticas democráticas adoptadas por algunos de los más lúcidos expositores de la tradición partidaria nacionalista —Aparicio Saravia, Duvimioso Terra, Martín C. Martínez, Carlos Roxlo, Washington Beltrán, etc.— reúnen méritos suficientes como para ubicarlas, sustrayéndolas a la escena local y a nuestra trayectoria peculiar como comunidad política, en el plano más abstracto de las confrontaciones entre los libretos democráticos *profanos*. En este plano cabe reivindicarlas como los aportes más innovadores y calificados que nuestras acumulaciones y aprendizajes ciudadanos locales —a pesar de nuestras inmadureces y nuestros retrasos provincianos— han brindado a la aventura milenaria e inacabada de la democracia.<sup>12</sup> Precisamente, a partir de dichos aportes resultaron esbozados los

---

12 Por mor de justicia a los aportes de la otra tradición partidaria fundacional, corresponde destacar la presencia en el seno del Partido Colorado de un núcleo de dirigentes —José E. Rodó, Julio Lago, Carlos M. Prando, etc.— cuyas orientaciones en materia de diseño de las instituciones y prácticas democráticas se aproximaban a los lineamientos del tercer libreto antijacobino o modelo *uruguayo-alemán*.

lineamientos de un tercer libreto antijacobino, acreedor a ser considerado, no solo como una síntesis depurada y mejorada con respecto a los dos modelos pioneros, sino también como la fuente lejana de inspiración de todos aquellos experimentos democráticos contemporáneos que figuran como los más promisorios y rendidores —Alemania, países escandinavos, Holanda, Bélgica, Nueva Zelandia, etc.— y, a la vez, los que quedarán a la larga como los referentes a imitar y prolongar.

Si bien la construcción de ese tercer libreto antijacobino quedó inacabada —en particular, en lo referente a los principios y relatos sustantivos y a la fundamentación en términos positivos de las ventajas del modelo de coaliciones interpartidarias para sustentar la legitimidad democrática de los fallos institucionales—, no es arriesgado afirmar que este ha demostrado disponer de recursos capaces de superar las deficiencias y los problemas que afectan a los libretos pioneros y que, por lo tanto, configura una fórmula democrática —en la que se combinan los lugares ofrecidos a las minorías, incluso las más reducidas, a través de la representación proporcional, los amplios márgenes disponibles para la renovación continua de la agenda pública y de los elencos políticos, para la diversificación de la oferta de plataformas capaces de recoger propuestas disidentes, así como los protagonismos incipientes de las nuevas generaciones— muy superior a las acuñadas por dichos libretos pioneros.

Por un lado, al igual que en el libreto británico, este nuevo modelo ubica las discrepancias en el centro mismo del ejercicio de la autoridad institucional. Por lo tanto, inciden expresamente en la determinación del contenido de los fallos. Sin embargo, y he aquí la gran innovación, a diferencia de lo que ocurre en el libreto británico, ninguna plataforma partidaria, alineada en torno a un núcleo de convicciones bien perfiladas, dispone por sí misma de controles sobre los recursos de autoridad requeridos para imponer sus orientaciones, por lo que los mandatarios están obligados a configurar coaliciones interpartidarias que asuman responsabilidades bien discriminadas por su sanción. De esta manera, los alineamientos de mandatos no incorporados son convocados a explicitar sus reservas y estas quedan incorporadas al proceso de implementación y monitoreo de los fallos.

El libreto *uruguayo-alemán* apuesta a una canalización partidaria de la ciudadanía y a una memoria densa, en el marco de un pluralismo irrestricto<sup>13</sup> que agota todos sus esfuerzos para convocar el involucramiento de las minorías, aun las más *recalcitrantes*, las más renuentes a formar parte de coaliciones legislativas y de gobierno. En ese sentido, cabe afirmar que este libreto constituye un nuevo modelo de conjugar la contestabilidad democrática, tanto a nivel interpartidario como intrapartidario.

---

13 De hecho, el experimento alemán, en la medida en que impone umbrales mínimos para asignar escaños parlamentarios, incurre en una desviación inexcusable con respecto a uno de los compromisos normativos más decisivos del libreto, aquel que se traduce en el principio del pluralismo irrestricto y en la disposición asumida de facilitar e incluso promover al máximo la participación y el involucramiento de las minorías.

## 1.7. La alternativa roxliana al procesamiento de las discrepancias

Para apreciar cabalmente las innovaciones que introduce el libreto *uruguayo-alemán*, conviene *prolongar* interpretativamente algunas de las formulaciones de Carlos Roxlo acerca de las inevitables confrontaciones entre convicciones discrepantes en el marco de un experimento democrático comprometido con el pluralismo liberal.

Por lo pronto, Roxlo consideraba<sup>14</sup> que era imperioso hacerse cargo de aquellas dificultades de traducción mutua y de los problemas de contrastación confiable que se suscitan cuando se anudan debates entre, por ejemplo, quienes: a) adhieren a *doctrinas religiosas ultramontanas* y apelan a un legado moral con arraigos milenarios para oponerse frontalmente a cualquier propuesta de cambio que modifique o trastorne cualquiera de los componentes de ciertos ordenamientos y designios cósmicos, así como ciertos rasgos imperecederos atribuibles, según dichas doctrinas, a la naturaleza humana; b) enjuician a las sociedades actuales y a su repertorio de miserias y abusos desde una perspectiva utópica-revolucionaria, a partir de la cual solo cabe apresurar la marcha en pos de una transformación radical de dichas sociedades; c) quienes se limitan a registrar y diagnosticar una diversidad de falencias y aspectos a corregir mediante sucesivas reformas parciales, lo que los conduce a anudar discrepancias inzanjables, tanto con los *conservadores*, como con los *utopistas revolucionarios*.

El mérito de Roxlo consiste en haber advertido que los intercambios de testimonios y elementos de juicio entre esos tres tipos de interlocutores solo pueden dar lugar a un diálogo entre sordos. En términos más específicos, la prolongación interpretativa de las advertencias de Roxlo desemboca en un diagnóstico muy preciso: al abocarnos al procesamiento de cierto tipo de discrepancias no triviales —y en esto está en juego la salud y el vigor de nuestras prácticas democráticas— no podemos apelar a un *vocabulario* común ni a reglas compartidas de construcción y contrastación de la validez de nuestras creencias y convicciones, ya que lo que está en debate, precisamente, es la composición y la aplicación de tales vocabularios y tales reglas. Y a partir de allí, su conclusión es que los modelos tradicionales de prácticas democráticas y de involucramiento en un nosotros ciudadano están afectados por insuficiencias tan irremediables como inexcusables, en la medida que carecen de recursos para procesar ese tipo de discrepancias y quedan condenados a dirimir las de acuerdo con la línea del menor esfuerzo, es decir, apelando al mero alineamiento de voluntades mayoritarias, instaladas en una sabiduría convencional no expuesta a revisiones y

---

14 Para perfilar la versión *roxliana* del procesamiento democrático de las discrepancias genuinas nos hemos basado en la lectura de las intervenciones de C. Roxlo en instancias legislativas (1910) y constitucionales (1916-17), análisis desarrollado en el taller «Las instituciones políticas uruguayas» antes mencionado. Tales intervenciones quedaron registradas en las actas respectivas de las sesiones de la Cámara de Representantes del 31 de mayo y del 2, 4 y 7 de junio del año 1910; y la sesión de la Convención Nacional Constituyente del 21 de marzo de 1917.

cuestionamientos exigentes, ni a los desafíos desencadenados por la emergencia continua de núcleos disidentes, con sus iniciativas de incorporar nuevos temas a la agenda pública, con sus propuestas de enfoques alternativos para los problemas clásicos.

Por lo pronto, allí residiría la raíz última de los fracasos irreversibles del modelo jacobino, con su pretensión de dirimir cualquier controversia a través de una consulta a las nociones compartidas por los agentes saneados acerca de los contenidos del interés público. A su vez, el modelo británico, si bien tiene el mérito de reconocer las dificultades, no está a la altura de los desafíos planteados por cuanto se limita a registrar la disparidad irreductible de los vocabularios empleados y la intraducibilidad recíproca de los mensajes intercambiados, pero no aporta nada para salvar esos abismos y termina condenando a cada una de las posturas enfrentadas a permanecer encerrada en su propio universo, en su *idiolecto*. Por último, el modelo federalista también termina fracasando en su intento de forzar a los interlocutores a incursionar en una pista adelgazada, expurgada de discrepancias sustantivas, una especie de *idiolecto oficial* tan empobrecido como empobrecedor.

Y bien, ¿cuál es la alternativa que propone Roxlo para no quedar atrapados en esos *impasses* comunicatorios y en sus correspondientes fisuras del nosotros ciudadano? Dicha alternativa no se basa en receta alguna de aplicación puntual y con resultados inmediatos, sino en el ejercicio sistemático y el cultivo trabajoso de músculos democráticos de largo aliento. Lo que se requiere de nosotros es que estemos dispuestos a construir una y otra vez pistas provisionarias de traducciones recíprocas para intentar rescatar los mejores aportes de cada una de las posiciones enfrentadas, a especificar de antemano las circunstancias y los resultados que podrían llegar a debilitar o respaldar nuestras convicciones; que estemos igualmente dispuestos a tener en cuenta y a exponernos a resultar *contagiados* por algunos de los testimonios, indignaciones, alarmas y desconfianzas de aquellos que no comparten nuestras convicciones; que agotemos los esfuerzos por otorgarnos garantías recíprocas de la reversibilidad de cualquiera de los fallos sancionados, así como para auspiciar el acceso de aquellos núcleos que mantienen discrepancias más arraigadas a instancias confiables de control y monitoreo de sus resultados y derivaciones laterales.

Esta presentación de la alternativa roxlina quedaría incompleta si no introduyéramos una breve referencia a uno de sus principales méritos. Para Roxlo, la salud y el vigor de un experimento democrático dependen decisivamente de su capacidad para involucrar a todos los miembros de una comunidad en el ejercicio compartido de las responsabilidades ciudadanas. Para lograr tal involucramiento es preciso adelantarse a erradicar las fuentes de las impotencias y las resignaciones. Se trata, por lo tanto, de desarmar las razones invocables por quienes se consideran excluidos, desprovistos de plataformas y audiencias para que sus testimonios y reclamos cobren resonancia pública. Y eso solo se logra si procedemos en forma deliberada y sistemática a disminuir al mínimo posible *los costos de entrada* que deben asumir los individuos y las minorías para incidir en la determinación del contenido de los fallos institucionales. En ese sentido, la defensa apasionada que hace Roxlo del sistema de representación proporcional está basada, ante todo, en sus compromisos con un pluralismo

político irrestricto en el cual incluso los núcleos cívicos más reducidos, los más desprovistos de antecedentes y acreditaciones, disponen de oportunidades equitativas para acceder a escaños legislativos. Precisamente, la irrupción en la escena del reto que representan tales núcleos minoritarios —a veces constituidos a partir de fracciones disidentes de los partidos establecidos, otras veces como reagrupamientos en torno a un único eje temático, alguna cuestión nunca o insuficientemente abordada— constituye para Roxlo, no solo la mejor forma de desafiar y desacomodar a los oligopolios políticos consolidados, sino también el acicate más eficaz para inducir a las tradiciones partidarias con arraigos prolongados a renovar sus plataformas y abrir sus puertas a camadas nuevas de dirigentes, más jóvenes y mejor sintonizados con los sectores sociales emergentes. En nuestra opinión, Roxlo fue un adelantado en ese terreno y la mejor confirmación del acierto de sus previsiones se encuentra —no por casualidad— en la trayectoria ascendente recorrida por el Partido Verde y en sus impactos renovadores sobre el resto de los partidos, en el seno del experimento democrático alemán, a pesar de las limitaciones y rigideces impuestas por el régimen de umbrales electorales mínimos, régimen que Roxlo condenaría por injusto y distorsionante.

Con todo, aquí es preciso introducir un llamado de atención y adelantarse a corregir un posible equívoco. La apertura roxliana a la más amplia diversidad de corrientes y matices de opinión, la generosidad de su convocatoria a que todas esas corrientes, incluso aquellas que reúnen los más menguados respaldos cívicos, se allanen a colaborar y hacer aportes específicos a la determinación de los contenidos de los fallos democráticos, bajo el compromiso de que tales aportes serán cuidadosamente ponderados y tenidos en cuenta y de que se les brindará toda clase de oportunidades para incidir en el manejo de los recursos de autoridad, podrían llegar a ser mal interpretadas, en particular, confundidas con una benevolencia ingenua que abriría de par en par las puertas a las voces más insensatas e irresponsables, a los majaderos y oportunistas impunes, a los vendedores inveterados de apocalipsis demasiado frecuentes. Por el contrario, tales aperturas y convocatorias pluralistas tienen como contrapartida exigencias y sanciones, administradas con arreglo a dos refranes clásicos: «el pez por la boca muere» y «a los insensatos hay que darles sogas para que ellos mismos terminen ahorcándose». Se trata, precisamente, de tomar sus palabras en serio y de obligarlos a que asuman riesgos cada vez que anuncian catástrofes y que pronostican bonanzas, como corolarios inevitables de la sanción o del rechazo de sus propuestas y programas.

En resumen, pues, las discrepancias en este modelo son procesables sobre la base de la construcción renovada de mapas de divergencias y de pistas de aprendizajes, de instancias confiables, especialmente diseñadas para albergar experimentaciones y contrastaciones compartibles. En esta opción, la autoridad moral de las instancias ciudadanas no legitima a cada uno de los fallos institucionales por separado, sino que se limita a garantizar un itinerario confiable de exploraciones compartidas y de reconocimientos recíprocos. En definitiva, el libreto uruguayo plantea una nueva alternativa entre los dos libretos antijacobinos pioneros: la búsqueda de una intención compartida, ni acuerdos deliberativos (*reflection*) ni meros alineamientos de respaldos (*choice*).

## 1.8. El libreto consociativo

El recorrido anterior resultaría incompleto y se prestaría a malentendidos si no le introdujéramos dos señalamientos complementarios. En primer lugar, para agotar el repertorio de libretos profanos es preciso incluir, además del modelo jacobino y de los tres modelos antijacobinos que acabamos de analizar, un quinto modelo al que por mor de la simplicidad denominaremos como *libreto consociativo*. Desde ya conviene adelantarse a aclarar que bajo ese rótulo nos referimos a un conjunto de versiones marginales y desmerecidas de prácticas democráticas, solo recomendables a título de recursos extremos, aplicables solamente en casos de comunidades ciudadanas no consolidadas y como meros expedientes transicionales, es decir, como etapas de un camino hacia otras modalidades más cabales y robustas, capaces de autorreproducir sus propias premisas de prolongación hacia el futuro. En términos más precisos, se recurre a este modelo en aquellos casos en que se trata de administrar acumulaciones de tensiones y conflictos que se derivan de la vigencia en una población de arraigados clivajes étnicos, religiosos, tribales, lingüísticos, culturales, etcétera, que han dado y siguen dando lugar a lealtades *nacionales* y *relatos de origen*, no absorbibles en un nosotros ciudadano confiable y compartible, al menos en los cortos y medianos plazos.

Se trata de clivajes configurados exógenamente, es decir, al margen de las divergencias suscitadas en torno a los contenidos del interés público y los alcances del ejercicio de la autoridad institucional, por lo que las lealtades más fuertes que polarizan a los distintos componentes de la población se nuclean en torno a dichos clivajes, al punto tal que estas obstaculizan cualquier tipo de acuerdos y colaboraciones transversales a esos ejes. En particular, la persistencia de ese tipo de lealtades no solo torna problemática la conjugación de las prácticas democráticas más usuales, tales como las convocatorias y las consultas ciudadanas no discriminatorias para procesar los asuntos de la agenda pública, sino que tales prácticas pueden llegar a exacerbar las tensiones y los conflictos entre aquellos nucleamientos de la población que se consideran a sí mismos, o bien como *naciones frustradas* y como *minorías oprimidas*, o bien como miembros segregados de otras naciones y que, en todo caso, visualizan la alternativa de su secesión como una posibilidad latente y no descartan esgrimirla como una amenaza para bloquear la sanción de ciertas medidas y programas o para obtener estatutos diferenciadores.

En un marco así configurado, el libreto consociativo opera a modo de un atajo compensatorio, una solución que se resigna a rebajar las pretensiones de la autoridad democrática y sus alcances en términos de compromisos normativos, para otorgar concesiones onerosas a la persistencia de esas lealtades exógenas y a su predominio sobre los involucramientos ciudadanos, lo que se traduce en prácticas democráticas *aligeradas* y en compromisos institucionales *rebajados* en sus alcances y exigencias. El repertorio habitual de los recursos acuñados por este modelo abarca desde el otorgamiento de vetos a algunos de los subconjuntos étnicos, religiosos, etcétera, en un extremo, hasta la aplicación, en el otro extremo, de estatutos diferenciales y fueros jurisdiccionales propios a algunos de esos

mismos nucleamientos extra o supraciudadanos. A modo de ejemplificaciones del repertorio de dispositivos consociativos más frecuentados cabe mencionar el régimen diferenciado de adjudicación de cargos legislativos y de gobierno en Líbano, las mayorías *calificadas* incorporadas como solución transicional en las instituciones de la República de Sudáfrica luego de la caída del sistema del *apartheid*, los estatutos diferenciales otorgados a los amish en los Estados Unidos y a los inuit en Canadá, así como las modalidades de autogobierno local y provincial aplicadas en forma diferencial a las distintas regiones de Canadá y España.

Por último, corresponde señalar que, enfrentados al procesamiento de discrepancias sustantivas acerca de los contenidos del interés público, los experimentos de cuño consociativo se ven obligados a desplazar a un segundo lugar a las consideraciones de tipo normativo, así como a otorgar un peso decisivo a las consideraciones de tipo prudencial e instrumental, en particular, a tener en cuenta ante todo los impactos de las distintas opciones en juego sobre los frágiles cimientos y los equilibrios precarios en los que reposa el ejercicio de la autoridad institucional.

En todo caso, el modelo consociativo no reúne los méritos mínimos para ser considerado como una modalidad alternativa recomendable de prácticas democráticas. A los efectos que aquí nos atañen, su relevancia se reduce a que pone arriba de la mesa una cuestión que los análisis normativos más difundidos tienden a soslayar o dar por resuelta trivialmente por *la lógica de los hechos*: la justificación de los límites que definen la composición de cada una de las *constituencias*, es decir, la especificación de aquellos títulos a partir de los cuales una comunidad institucionalmente organizada está habilitada a reclamar a sus miembros lealtades y acatamientos. Y es que, en efecto, los experimentos consociativos conviven con la amenaza de la secesión de algunos de sus componentes poblacionales y, por lo mismo, ponen a luz las arbitrariedades insoslayables de los trazados de las fronteras que separan a las comunidades institucionalmente organizadas entre sí y que determinan la adscripción de cada uno de nosotros a una jurisdicción y no a otra.

Y bien, enfrentadas a ese desafío específico, las habituales estrategias ensayadas para justificar —apelando, ya sea a componentes estrictamente proceduralistas, deliberativistas, consecuencialistas, etcétera, ya sea a combinaciones en las que figuran algunos de esos componentes— la autoridad moral de los fallos resultantes de la aplicación de los principios democráticos, así como su contrapartida, nuestra obligación, en cuanto miembros adscriptos a una determinada jurisdicción de acatarlos y colaborar lealmente en su implementación, tropiezan con dificultades insalvables. De ese modo, los más frecuentados libretos filosóficos —no confundir los libretos profanos que acabamos de perfilar— y sus interpretaciones proceduralistas, deliberativistas, etcétera, acumulan un nuevo renglón a la columna de sus débitos, en la que ocupan un lugar central las múltiples falencias que afectan a sus respectivas propuestas de justificar la legitimidad moral específica de los fallos democráticos. En cambio, todo parece sugerir que un libreto filosófico alternativo, capaz de rescatar y prolongar en el plano de los principios normativos más abstractos los linea-

mientos del modelo profano *a la Roxlo*, no solo ofrecería una respuesta más apropiada y consistente a la demanda de justificación de las instituciones y prácticas democráticas, sino que, además, aportaría recursos rendidores para enfrentar las dificultades que plantean los trazados aparentemente arbitrarios de las fronteras entre las distintas *constituencias*.

De este modo podemos dar por completada la primera etapa de nuestro itinerario indagatorio en torno al procesamiento de las discrepancias y considerarnos en buenas condiciones para abordar nuestro tema central: las cuestiones específicas que plantean las políticas de Estado.

## **2. LAS POLÍTICAS DE ESTADO: ¿QUÉ HACER CON NUESTRAS DISCREPANCIAS?**

### **2.1. ¿Por qué y para qué sería necesario recurrir a acuerdos suprapartidarios en torno a políticas de Estado?**

Según Botinelli, «el disenso no es una patología de un sistema ni de una sociedad abiertos, sino la norma».<sup>15</sup> En este sentido:

La capacidad de cualquier comunidad ciudadana para enfrentarse a dilemas genuinos y de disponer de opciones relevantes y bien perfiladas no es una dotación gratuita. Por el contrario, es el premio que viene a compensar a aquellas comunidades que han cultivado sistemáticamente sus músculos cívicos específicos, que han asumido sus responsabilidades, no se han resignado a ser arrastradas por las lógicas de los hechos y los encadenamientos de los acontecimientos y que, por el contrario, han estado dispuestas a trazar su destino como un itinerario de exploraciones abiertas a un futuro no previsible de antemano, no caracterizable en términos de más o menos de lo mismo.<sup>16</sup>

Precisamente, el debate en torno a las políticas de Estado nos convoca a hacernos cargo de un dilema genuino, en la medida en que nos enfrenta a los márgenes inevitables de disensos suscitados por la búsqueda del interés público y en que nos recuerda que solo si somos capaces de construir opciones bien perfiladas y moralmente relevantes, así como de desplegar sus mejores versiones y defenderlas a partir de nuestras convicciones más arraigadas, solo así cultivamos y reprogramamos aquellos músculos cívicos que nos permiten proyectarnos como una comunidad democrática saneada. Como ya señalamos, el debate acerca de las políticas de Estado nos remite a las cuestiones en torno a la naturaleza,

---

15 Oscar Bottinelli: «Las políticas de Estado», columna publicada en el diario *El Observador*, 25 de febrero de 2001, Montevideo.

16 Pareja, o. cit., p. 2.

el origen y los alcances de nuestras discrepancias, por lo que las posturas asumidas a este respecto se respaldan en concepciones divergentes acerca de cómo podemos dirimir las y hasta qué punto son compatibles con el ejercicio de la autoridad compartida. Algunas de esas concepciones se reflejan en los libretos democráticos profanos que analizamos en la primera parte. Ahora se trata de alinear las respuestas y los argumentos de los defensores y los opositores a las políticas de Estado, con tales concepciones divergentes.

Con el concepto de *políticas de Estado* «se alude, *grosso modo*, a la necesidad de que los actores políticos superen sus diferencias y generen consensos que ambienten políticas estables, no sujetas a los cambios en el color político del gobierno». <sup>17</sup> Es decir, que a pesar de sus discrepancias logren consensos perdurables. Por su parte, desde una postura en la que se mezclan cautelas y prevenciones con respaldos condicionados a las políticas de Estado, Bottinelli (2001) afirma:

Construir políticas de Estado no es por tanto tan fácil. [...] Pero muchas veces son tan difíciles como necesarias. La necesidad aparece normalmente en materia de política internacional, de comercio exterior, de captación de recursos en el exterior, y esa exigencia es mayor cuando se trata de países pequeños y lejanos; porque las políticas de Estado ponen a los países a resguardo de oscilaciones fuertes con cada cambio de gobierno y emiten hacia fuera señales de predictibilidad y seriedad. Hacia adentro la necesidad de las políticas de Estado surge cuando se requieren amplios niveles de apoyo para la adopción de las decisiones, o exigen instrumentación a largo plazo y por tanto a través de varios gobiernos, o cuando las fuerzas de un gobierno no son suficientes por la capacidad de bloqueo de la oposición. <sup>18</sup>

## 2.2. Argumentaciones a favor de las políticas de Estado

Mario Bergara ha sido uno de los principales defensores de este tipo de políticas en nuestro país. Bergara (2004) contrapone las políticas de Estado frente a las políticas de gobierno, y expresa que los defensores de unas y otras «argumentan en un sentido o en otro, en general, en términos de definición ideológica y [...] hasta “religiosa”: “creo” o “no creo” en las políticas de Estado». El principal punto que expone aquí el autor es que el análisis no debe transcurrir en ese terreno, sino que «la necesidad o conveniencia de políticas de Estado o de políticas de gobierno debe evaluarse sobre una base instrumental, cuya meta debe ser conducir al país por el camino de un desarrollo sostenido en materia económica y social. Por lo tanto, al enfoque ideológico-religioso debemos contraponer un enfoque instrumental que permita una determinación pragmática del tema según contribuya de

---

17 Rodrigo Ortiz (2011): *Democracia, partidos y políticas de larga duración. Uruguay y el caso Ancap*, monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, p. 3.

18 O. Bottinelli, o. cit.

mejor o peor manera al objetivo enunciado». <sup>19</sup> De esta manera, se facilita la toma de decisiones y se aíslan «de los vaivenes del debate político cotidiano algunos problemas que deben resolver los gobiernos, cualquiera sea su orientación». <sup>20</sup> A partir de ese punto central de sus postulados, Bergara describe cuatro falacias en las que suele incurrirse al referirse a las políticas de Estado. En primer lugar, afirma que constituye un error «pensar que para construir políticas de Estado es necesario que todos pensemos lo mismo, [...] [pues] las políticas estables de largo plazo no son fruto de unanimidades, sino de los acuerdos políticos». <sup>21</sup> Esos acuerdos implicarían, según el autor, proyectar un horizonte temporal que supere uno o dos períodos de gobierno, teniendo así los agentes «incentivos para negociar que ciertos aspectos del manejo de gobierno no se cuestionan sistemáticamente a la luz de las urgencias políticas inmediatas o de conveniencias electorales». <sup>22</sup>

La segunda falacia, según Bergara, «refiere a pensar que para hacer políticas de Estado, tenemos que estar de acuerdo en todos los temas». El autor propone lograr acuerdos estables y creíbles en «algunos lineamientos estratégicos que son necesarios para toda gestión de gobierno, tenga este el signo que tenga». Esto permitiría «una convivencia pacífica de acuerdos estratégicos con debates y discusiones en áreas tácticas, de diseño y de implementación de las políticas públicas». <sup>23</sup>

En tercer lugar, enuncia que es equivocada la idea según la cual bajo las políticas de Estado habría un «aparente riesgo de que se pierda el esquema de oficialismo vs. oposición», pues no se cierra el espacio para los desacuerdos políticos, como expresó el autor en el punto anterior. Para Bergara, «el tema deja de ser si hay confrontación política o no (lo cual es sano e inevitable en toda sociedad democrática) y pasa a ser acerca de cuáles temas se discuten y cuáles quedan “fuera de la discusión” como consecuencia de ciertos acuerdos básicos». <sup>24</sup>

Por último, el autor rechaza la afirmación según la cual «las políticas de Estado desdibujan los perfiles políticos y electorales». Además de ser falsa por las razones de los dos puntos anteriores, esta afirmación «pierde de vista el hecho de que la promoción

---

19 Mario Bergara: «Políticas de Estado y de gobierno», columna publicada en el suplemento semanal *Economía y Mercado* del diario *El País*, 15 de abril de 2004, Montevideo.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*. Entre ellos menciona los equilibrios macroeconómicos, el control de la inflación, el combate a la pobreza y la marginalidad, la política educativa, la solvencia del sistema financiero, la política de endeudamiento externo, la apertura comercial y el respeto a los contratos y las reglas de juego.

24 *Ibidem*.

y consecución de tales acuerdos constituyen un perfil en sí mismo, estimulando ciertas características necesarias de las políticas públicas, como la estabilidad y la credibilidad».<sup>25</sup>

De esta manera, Bergara aduce que «la visión que soslaya los acuerdos políticos y enfatiza que las políticas deben generarse y cambiar según la alternancia en el gobierno no parece adecuada» porque la experiencia así lo marcaría y porque los gobiernos no hacen lo que quieren sino lo que pueden (por factores institucionales y políticos), por lo que son incapaces de cumplir a cabalidad sus ideas y propuestas. Por otro lado, expresa que las políticas de gobierno fomentan y consolidan «un marco de polarización ideológica, con sus resultados nefastos en la práctica», entre los que destaca la pérdida, por la sociedad y sus representantes, de un diálogo constructivo.<sup>26</sup>

### 2.3. Argumentaciones en contra de las políticas de Estado

Desde tiendas contrarias a las políticas de Estado se han escuchado fuertes argumentos. Por ejemplo, R. Ortiz se pregunta: las políticas de Estado, «¿son compatibles con una democracia vigorosa en la que puedan desplegarse las discrepancias sobre temas sustantivos, y no meramente instrumentales?». Y explicita: «los acuerdos expresos sobre políticas de Estado se traducen con frecuencia: en documentos de consenso de definiciones abstractas, carentes de fuerza disciplinaria sobre los firmantes; o en iniciativas en las cuales la puntualización y el detallismo acotan los márgenes para la discrepancia y la diferenciación entre los partidos».<sup>27</sup>

En este sentido, una de las principales críticas que hemos dirigido en anteriores trabajos<sup>28</sup> contra las políticas de Estado consiste en atribuirles una inspiración jacobina subyacente. En este sentido, hemos identificado en la lógica de las políticas de Estado los tres divorcios en los que el libreto jacobino incurre y a los que hicimos mención en la primera parte. En primer lugar, señalamos que el discurso de las políticas de Estado relega las discrepancias «a cuestiones secundarias e irrelevantes».<sup>29</sup> En segundo lugar, les atribuimos

formulaciones en términos de maximización de objetivos comunes no controversiales, y condena a las exploraciones diferenciales a un lugar marginal en el que no pueden agregar nada ni servir como base de testimonios capaces de incidir. [...] [Las políticas

---

25 *Ibidem.*

26 *Ibidem.*

27 Ortiz, o. cit., p. 40.

28 Carlos Pareja (2008): *Algunas incompatibilidades entre las «políticas de Estado» y las exigencias y compromisos democráticos*, Montevideo, inédito.

29 *Ibidem*, p. 2.

de Estado tienen] pretensiones de fijar estrategias y sectores ganadores, utilizando recursos públicos para fomentarlos.<sup>30</sup>

En tercer lugar, «las políticas de Estado tienden a identificar todas las variaciones ligadas a las políticas de gobierno con pasiones viciosas y distorsionantes, con desgarramientos cívicos y con irracionalidad»,<sup>31</sup> oponiendo así las virtudes públicas con las virtudes privadas.

Por otro lado, objetamos las valoraciones negativas de Bergara con respecto a las discrepancias ideológicas. En este sentido, señalamos que según dichas valoraciones, «las discrepancias ideológicas, al menos aquellas que se sustancian en torno a la política de Estado, serían [a)] innecesarias: injustificables, no responden a ningún asunto genuino; [y b)] inconvenientes: desencadenan argumentaciones falaciosas».<sup>32</sup> Afirmamos que «no queda lugar para las discrepancias genuinas, no dilucidables en términos meramente instrumentales, y en las que deban asumir un rol los partidos como tradiciones políticas y no meros elencos de expertos».<sup>33</sup> En nuestra opinión, Bergara fracasa reiteradamente en sus intentos, tanto de deslindar los asuntos que corresponden a la agenda de las políticas de Estado y a la agenda de las políticas de gobierno, como de identificar los terrenos en los que se sustancian discrepancias genuinas y legítimas, no dilucidables en términos meramente instrumentales, y en los que los partidos se perfilan como tradiciones de moralidad política y no como meros elencos de expertos. Bergara se encierra en una falsa alternativa, a partir de la cual solo sería posible asegurar la continuidad de las políticas públicas mediante blindajes inmunizadores: «para que las políticas públicas fueran estables, deberían estar inmunizadas a los pronunciamientos y resultados electorales, sustraídas al debate y a la confrontación entre partidos y plataformas políticas».<sup>34</sup>

En efecto, por estar basadas en acuerdos y sustraídas al debate político y ciudadano tienen, por definición, más chances de ser más estables y continuas. Solo que nada permite suponer que ese aislamiento inmunizador a) redunde en mejores políticas públicas; b) resulte compatible con instituciones democráticas sanas y vigorosas; y c) no desemboque en dejar librados esos problemas a un pequeño grupo de expertos o entendidos que operarían a sus anchas y liberados de cualquier monitoreo político o ciudadano.<sup>35</sup>

Además, nada indica que «la ausencia de acuerdos de largo plazo desemboque necesariamente en políticas públicas erráticas y volátiles. Por el contrario, todo permite

---

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*.

32 *Ibidem*, p. 3.

33 *Ibidem*, p. 5.

34 *Ibidem*, p. 6.

35 *Ibidem*, p. 7.

suponer que al aislar ciertos problemas del debate político y ciudadano, perdemos recursos de innovación, contrastación y revisión». En realidad, la estabilidad de las políticas de Estado «se trataría de una mera rigidez que no debería considerarse en sí misma como virtuosa o ventajosa».<sup>36</sup>

Por el contrario, en el mismo trabajo que acabamos de citar calificamos a la propuesta de Bergara de aislar ciertas políticas con respecto a los vaivenes electorales y los debates públicos como «una vetusta estrategia extirpatoria *ex ante* de innegable raíz jacobina» que pretende eliminar aquellos obstáculos «que enturbian la mirada de los actores y les impiden visualizar en forma nítida».<sup>37</sup> En nuestra opinión, además, el fin no justifica los medios, por lo que para poder reivindicar las políticas de Estado

es preciso fundamentar que la adopción de ese tipo de políticas no conlleva costos insoportables o no atenta contra principios de moralidad y salud cívicas cuyo incumplimiento constituye una pérdida inapreciable, o conducente a una situación o esquema de convivencia, quizás con mayores probabilidades de mantener un desarrollo sostenido, pero incompatible con la dignidad humana y con exigencias mínimas de decencia, honestidad, sinceridad, reciprocidad, etc., en las relaciones horizontales y verticales entre los agentes.<sup>38</sup>

Por otro lado, consideramos que las argumentaciones de Bergara dan por resueltas trivialmente ciertas cuestiones decisivas:

Da por descontado que existe un acuerdo unánime en el objetivo perseguido, que el paquete de logros económicos y sociales [...] constituye el núcleo compartido de consensos triviales. También da por sentado que todos concordamos en alguna unidad de medida y en alguna escala métrica que nos permitirían ubicar inequívocamente los distintos estados de desarrollo económico y social en una escala lineal de menor a mayor.<sup>39</sup>

Por último, como ya señalamos, Bergara atribuye a las políticas de gobierno el operar como desencadenadoras de polarizaciones ideológicas. Al respecto de esto, sostuvimos que dichas polarizaciones responden a componentes endógenos al sistema político-institucional, por lo que para explicarlas debidamente es preciso «escudriñar cómo se perfilan las discrepancias, los ejes en torno a los cuales se posicionan los partidos políticos, cómo se procesan las mismas y en base a qué tipo de argumentos y consideraciones se

---

36 *Ibidem.*

37 *Ibidem.*

38 *Ibidem*, p. 10.

39 *Ibidem.*

delibera acerca de los rumbos legislativos y de gobierno». <sup>40</sup> Por ello, las polarizaciones ideológicas no son la consecuencia inevitable de plantear los asuntos en términos de políticas de Estado o de políticas de gobierno, sino que arraigan en cuestiones sustantivas más profundas como las recién citadas.

## **2.4. Una evaluación de las argumentaciones esgrimidas en torno a las políticas de Estado**

Al analizar la controversia planteada, lo primero que corresponde destacar es la inconmensurabilidad de los planos en los que se ubican las argumentaciones a favor y en contra de las políticas de Estado. En este sentido, las consideraciones manejadas por Bergara (y en general por quienes recomiendan la adopción de las políticas de Estado) se instalan en el marco de una racionalidad instrumentalista, para la cual ciertas metas básicas están definidas de antemano y en forma inequívoca. A partir de allí, el único problema a resolver consiste en seleccionar los medios más eficientes para avanzar hacia las metas preestablecidas. Además, dado que todos los miembros de la comunidad democrática comparten esos objetivos, nada impide operar sobre sus conductas y sus disposiciones mediante la introducción de aquellos condicionamientos causales que aseguran el alineamiento de los agentes a los propósitos compartidos.

En cambio, la posición que aquí asumimos contraria a las políticas de Estado, se ubica en el marco de una moralidad sustantiva, de cuño pragmatista, en la que no hay lugar para metas establecidas de antemano y en la que el progreso no se puede caracterizar en términos de avances lineales —más de lo mismo— y debe ser concebido, por el contrario, como una secuencia abierta de aprendizajes y revisiones a través de los cuales vamos reformulando trabajosamente —anudando controversias y confrontaciones renovadas— nuestros propios compromisos, disposiciones y expectativas. Precisamente, en la medida en que el futuro de un nosotros ciudadano es una secuencia abierta, no puede ser predecible de antemano ni proyectado a partir de la extrapolación de los cursos de acontecimientos actuales, de los condicionamientos y las disposiciones vigentes. En esa misma medida, quedan drásticamente recortados los márgenes legítimos para las proyecciones planificadoras detalladas, con resultados anticipados, así como para la aplicación de aquellos tipos de medidas y regulaciones cuya eficacia para asegurar dichos resultados se basa ante todo en su capacidad de desencadenar impactos inerciales sobre las conductas de los agentes involucrados. Los recursos específicos —y legítimos— que una comunidad democrática pluralista dispone para establecer encadenamientos intertemporales duraderos —entre su pasado, su presente y su futuro— son de tipo normativo o deóntico y, por

---

40 *Ibidem*, p. 15.

su propia composición, están expuestos a revisiones y reinterpretaciones: compromisos, perdones, reparaciones, autorizaciones, prohibiciones, confianzas, repudios, condenas, moratorias condicionadas, rendiciones de cuentas, etcétera.

Así, pues, las discrepancias en torno a las políticas de Estado no son ajenas a controversias clásicas sustanciadas en los terrenos de la filosofía moral y la filosofía política, en particular, entre aquellas concepciones que tratan de definir lo que debemos hacer en términos consecuencialistas y de racionalidad instrumental, por un lado, y por el otro, las concepciones que rechazan tal asimilación. En todo caso, sin pretender incursionar en esos terrenos filosóficos, podemos abordar el dilema planteado a partir de los elementos de juicio aportados por el análisis y la evaluación de los libretos democráticos profanos.

Desde ese ángulo, no es arriesgado afirmar que las políticas de Estado constituyen algo así como un derivado residual del libreto jacobino, una especie de sobrevivencia anómala de este a través de una versión limada de sus aristas más chocantes y reducida en sus alcances. En ese sentido, no es sorprendente que Bergara, por su formación como economista, asuma como incuestionable un modelo de racionalidad instrumental que supone asegurados consensos acerca de los objetivos a perseguir. De hecho, el cultivo de la ciencia económica ha estado sesgado —desde Bentham en adelante— por las concepciones utilitaristas y sus cultivadores no han prestado debida atención a aquellas voces críticas que, incluso dentro de sus propias filas, denunciaban las limitaciones e inconsistencias de ese tipo de formulación de nuestros problemas morales y políticos. En términos más precisos, los modelos de análisis y los recursos argumentales predominantes en la mayoría de los economistas se limitan a reformular los consensos jacobinos clásicos acerca del *bien común*, traduciéndolos en términos de unanimidades resultantes de la maximización de la utilidad agregada o de la optimización paretiana. Y en ambos casos se excluyen del dominio de la racionalidad práctica las instancias de indagación compartida, deliberación y controversia acerca de las metas sustantivas.

Y bien, tales consensos y unanimidades resultan incompatibles con los compromisos normativos que adopta una comunidad democrática pluralista, en la medida en que a través de dichos compromisos se obliga, no solo a otorgar a cada uno de sus integrantes la autoridad para elaborar y revisar sus propios fines, en particular, para determinar aquello que otorga valor y dignidad a sus vidas, sino, además, a habilitarlo e incluso protegerlo como fuente de testimonios valederos, es decir, como alguien capaz de cuestionar las creencias y convicciones predominantes y, a la vez, como alguien dispuesto a atender cuestionamientos de los demás miembros.

De acuerdo con esto, entonces, tanto Bergara como quienes comparten en algún grado sus reclamos y recomendaciones en torno a las políticas de Estado —casi siempre sin tomar las precauciones y las reservas que el propio Bergara se encarga de introducir—, no terminan de advertir los elevados costos y riesgos que es preciso asumir, en términos de la salud y el vigor de nuestras prácticas democráticas, toda vez que se pretende *aislar* y blindar ciertos lineamientos básicos de las políticas públicas mediante acuerdos

que las sustraen, al menos temporariamente, a las revisiones y los cuestionamientos. Tampoco advierten que una vez legitimada esa búsqueda compulsiva de los acuerdos suprapartidarios en torno a los rumbos principales del destino futuro de una comunidad, es muy difícil evitar el deslizamiento por aquella pendiente que desemboca en las descalificaciones jacobinas de las discrepancias como resultado de meras adhesiones ideológicas e irracionales, inmunes al intercambio de testimonios y elementos de juicio. (Y, por cierto, Bergara no logra evitar esa pendiente, a pesar de todas sus precauciones.)

Por nuestra parte, mantenemos los reparos —esbozados en nuestro trabajo previamente citado— hacia las posiciones favorables a las políticas de Estado. En primer lugar, las denuncias de los sesgos *jacobinos* (con algunos componentes *federalistas*) que se traducen, por lo pronto, en las propuestas de construir blindajes neutralizadores alrededor de ciertas cuestiones y, en particular, de ciertos lineamientos básicos de las políticas públicas, a los que se los sustrae a instancias de revisiones y cuestionamientos. Tales blindajes no solo redundan en una reducción empobrecedora de los márgenes disponibles para que los ciudadanos articulen discrepancias y controversias en torno a los contenidos del interés público, sino que, además, terminan propiciando, al menos indirectamente, una visión negativa de las divergencias sustanciadas entre las distintas tradiciones partidarias, en cuanto responsables de desencadenar impactos distorsionantes sobre las búsquedas de consensos básicos y sobre el ritmo de los avances hacia los objetivos compartidos.

En segundo lugar, cabe destacar el lugar privilegiado otorgado a una racionalidad de cuño estrictamente instrumentalista, en la que el fin justifica los medios: el supuesto desarrollo económico y social que brindarían las supuestamente estables políticas de Estado justificaría esa irremediable reducción de los márgenes disponibles para sustanciar discrepancias. A su vez, tal reducción explicita el lugar privilegiado que se asigna a los saberes expertos en este marco. Cuando Bergara habla en términos de eficacia y necesidad, lo hace desde una clara postura técnica que posee como economista que es. Esto es contraproducente para el juicio profano-ciudadano, al que le imponen políticas fijadas de antemano, que no tiene posibilidad de cambiarlas y que mantiene discrepancias y preferencias discordantes sobre las metas y las vías, todo lo que arroja nuevas dudas sobre los criterios adoptados por Bergara para evaluar las políticas públicas y sus impactos de largo plazo.<sup>41</sup>

Desde la vereda de enfrente, no propusimos en su momento una defensa incondicional de las políticas de gobierno ni rechazamos cualquier propuesta orientada a acotar los márgenes disponibles para oscilaciones extremas y para rupturas arbitrarias

---

41 Sería injusto reducir los aportes de Bergara a un conjunto de recomendaciones técnicas. Eso implicaría desconocer su trayectoria de militancia ciudadana como miembro conspicuo de una determinada tradición partidaria. Tampoco pretendemos presentarlo como adherido incondicionalmente a los principios del libreto jacobino. Nos limitamos a destacar ciertos sesgos jacobinos presentes en sus argumentaciones, que de hecho fueron realizadas bajo determinadas circunstancias en 2004. El Mario Bergara de hoy en día (año 2012), presidente del Banco Central y miembro del Gobierno, no necesariamente tiene por qué mantener la misma visión al respecto de las políticas de Estado.

con las acumulaciones previas. Nuestro abordaje inicial de la cuestión fue mucho más modesto: se redujo a denunciar las limitaciones e inconsistencias en que incurren las argumentaciones favorables a las políticas de Estado y, en particular, su incompatibilidad con los compromisos morales asumidos por una comunidad democrática. Eso sí, podemos prolongar los alcances de tales señalamientos críticos a la luz de los análisis y evaluaciones comparativas de los cinco libretos profanos, es decir, de cómo cada uno de ellos se enfrenta a las discrepancias y las procesa, a lo que dedicamos la primera parte del presente trabajo. En ese sentido, resulta obvio que apostamos inequívocamente al modelo *uruguayo-alemán* y que lo utilizamos como eje de referencia para marcar distancias, no solo con el modelo jacobino, sino también con los dos primeros modelos antijacobinos, el *británico* y el *federalista*. Precisamente, esa referencia nos sirve como punto de partida para sugerir que el único camino compatible con los compromisos democráticos no pasa por alguna de las alternativas clásicas; que no consiste en extirpar las discrepancias, ni en superarlas sobre la base de consensos forzados, ni en dejarlas que se proyecten como idiolectos mutuamente intraducibles, ni en amordazarlas y amortiguarlas, dejándolas al margen de la determinación de los contenidos del interés público. Y que, en cambio, estamos convocados a la empresa siempre renovada de reconstruir una y otra vez, tanto aquellos vocabularios que nos suministren las traducciones recíprocas más generosas como aquellas pistas provisorias más apropiadas para exploraciones y contrastaciones compartibles de nuestras interpretaciones divergentes del interés público.

### **3. LOS CAMINOS ALTERNATIVOS A LAS POLÍTICAS DE ESTADO**

#### **3.1. Los propósitos y las preocupaciones rescatables en las propuestas de políticas de Estado**

Con todo, más allá de denunciar los lastres jacobinos que arrastran las propuestas de Bergara en torno a las políticas de Estado, incurriríamos en un gravísimo error si no nos apresuráramos a reconocer las preocupaciones genuinas que motivan sus planteos, así como a rescatar las consideraciones compartibles que los acompañan. En último término, el propósito central de Bergara es dotar a las instancias democráticas de dispositivos adecuados para limitar los márgenes de improvisaciones y de oscilaciones erráticas o, en términos positivos, para asegurar ciertos niveles mínimos de consistencia y continuidad en la secuencia de elaboración, implementación y monitoreo de los resultados de los lineamientos básicos de las políticas públicas.

Se trata, pues, de rescatar los propósitos y las preocupaciones atendibles que subyacen a las propuestas de adoptar políticas de Estado, aunque —eso sí— con la disposición de explorar el repertorio ampliado de estrategias y dispositivos alternativos a los que podríamos apelar para atender esos mismos objetivos. Por lo pronto, proponemos evadir el

falso dilema perfilado a partir de la contraposición entre políticas de Estado y políticas de gobierno, y ensanchar nuestros horizontes atendiendo a la escala amplia y diversificada de fallos institucionales con distintos alcances y vocaciones de permanencia. En segundo lugar, convocamos a centrar el análisis en uno de los flancos más vulnerables de las políticas de Estado, en el hecho de que su diseño y su aplicación están basados en un acuerdo asumido por todos los partidos políticos (o algunos de ellos), es decir, en una decisión ajena al marco institucional de regulaciones y garantías exigibles. En efecto, tal decisión no solo carece de capacidad vinculante para terceros, sino que, además, los propios agentes involucrados no pueden apelar a alguna instancia autorizada para reclamar el acatamiento estricto de los lineamientos acordados ni para asegurar la interpretación cabal de los alcances de estos. Lo anterior nos recuerda algo que tendemos a olvidar: los partidos políticos, en último término, son asociaciones *privadas* a las que los ciudadanos pueden optar por integrar o por mantenerse al margen, por lo que sus decisiones, en particular, los acuerdos anudados con sus pares, solo comprometen a sus órganos de dirección y a sus afiliados formales —y estos últimos, en tanto mantengan su condición de tales— pero no comprometen a sus votantes ni a los ciudadanos en general, al margen de que hayan respaldado o no a alguna de esas colectividades. En consecuencia, nada impide que esos mismos ciudadanos opten por respaldar a partidos emergentes, distintos a aquellos que establecieron los acuerdos y, por lo tanto, ajenos a estos y, probablemente, opuestos a sus contenidos.

Y aun en el caso de que no surjan nuevos partidos para canalizar en forma más o menos explícita los respaldos de los ciudadanos opuestos a los acuerdos, si los nuevos dirigentes de los partidos acordantes o los mismos que participaron en dichos acuerdos terminan rechazando las interpretaciones anteriores de los alcances de los lineamientos acordados o discrepando a ese respecto, o si llegan a convencerse de que dichos lineamientos ya no son respaldados por sus adherentes o son rechazados por núcleos de nuevos votantes, ¿a qué instancia podría apelarse para dirimir tales discrepancias y para disciplinar a los dirigentes partidarios y a los mandatarios que proponen desertar formalmente de los acuerdos o no cumplirlos sin decir nada al respecto?

A partir de las consideraciones, sugerimos que nuestra búsqueda de sustentos para dotar de mayor continuidad y consistencia intertemporal a la secuencia de elaboración, implementación y monitoreo de las políticas públicas se oriente no ya a los acuerdos de los partidos, sino a aquellos dispositivos y resortes de tipo institucional que han sido utilizados a tales propósitos por los experimentos democráticos más maduros y mejor consolidados, teniendo en cuenta, además, su mayor o menor compatibilidad con los principios del modelo uruguayo-alemán, a nuestro juicio el más promisorio de los libretos democráticos profanos. Podemos resumir el recorrido por el repertorio indicado, distinguiendo dos tipos de dispositivos: unos, que apuestan a la diferenciación de jerarquía entre los fallos legislativos y fallos de rango constitucional; y otros, que apelan a la diferenciación entre los fallos legislativos, según su sanción requiera solamente mayorías simples o, por el contrario, exija mayorías especiales.

### 3.2. Las enmiendas constitucionales

Las modalidades de conjugación del primer tipo de dispositivos son ampliamente conocidas, en particular, a través de sus aplicaciones ejemplarizantes a lo largo de las trayectorias recorridas por los experimentos democráticos estadounidense y alemán. Con arreglo a este modelo, las comunidades democráticas empeñadas en *encausar* sus políticas públicas dentro de ciertos lineamientos o principios más o menos duraderos pueden optar por otorgar rango constitucional a tales lineamientos, incorporándolos a su legislación suprema a través de lo que habitualmente se conoce como una *enmienda constitucional*. Esta opción tiene sustento bajo el supuesto —no verificable en todos los casos— según el cual resulta mucho más difícil y costoso reunir las mayorías y recorrer todas las instancias requeridas cuando se trata de sancionar una enmienda con ese rango que cuando se trata de aprobar una ley ordinaria. A modo de complemento de este dispositivo, los fallos de un Tribunal Constitucional habilitado para invalidar los actos legislativos y ejecutivos que se desvían de los principios incorporados en las disposiciones con rango constitucional, así como para reformular y actualizar las interpretaciones valederas de los alcances de dichos principios a la luz de las tradiciones democráticas acumuladas, pueden servir como frenos para reducir los márgenes de improvisación y de cambios erráticos en el diseño de las políticas públicas, a la vez que como guías de referencia para la evaluación sistemática de sus rendimientos.

Ahora bien, la evaluación de este primer tipo de dispositivos y su cotejo con el recurso a los acuerdos suprapartidarios en torno a políticas de Estado arroja un balance en el que figuran méritos y deméritos, ventajas e inconvenientes. A favor, cabe señalar que su aplicación y disciplinamiento resultan mucho más rigurosos y confiables, por cuanto, en vez de estar basados en acuerdos suprapartidarios cuyo cumplimiento no está asegurado por instancias autorizadas de exigencia y control, tal como ocurre en el caso de las políticas de Estado, están respaldados, en cambio, por fallos institucionales que comprometen no solo a las dirigencias partidarias y los núcleos de afiliados, sino también, y mucho más decisivamente, a los ciudadanos en general, al margen de si están o no adheridos a una tradición partidaria, de si concurren o no a votar, etcétera. A su vez, y aquí reside el principal mérito *democrático* de este dispositivo, la vigencia incuestionable de ese tipo de fallos institucionales no reduce los márgenes que disponen los ciudadanos —y las dirigencias partidarias— para marcar públicamente sus discrepancias con sus contenidos y para procurar su invalidación o su revisión.

En su contra, corresponde destacar dos órdenes de limitaciones. Por lo pronto, la apelación reiterada a las enmiendas constitucionales como recurso disciplinario de las políticas públicas propicia ese tipo de distorsiones que los juristas designan como *inflación constitucional* y, a la vez, provocan *el vicio del reformismo demasiado frecuente*, en desmedro del carácter abstracto que deben revestir los compromisos normativos asumidos con ese rango y de su autoridad moral, desvirtuada a través de incursiones en cuestiones muy específicas que la exponen, por lo mismo, a revisiones constantes para

atender cambios frecuentes en las circunstancias y condiciones de su aplicación a los problemas cotidianos de gestión de las políticas públicas. Y el recurso complementario a un tribunal de revisión constitucional agrava los problemas e inconvenientes que acabamos de señalar, en la medida en que propicia una *judicialización* distorsionante de los debates en torno a las políticas públicas y sustrayendo a las discrepancias suscitadas de aquellos ámbitos más apropiados para su procesamiento democrático.

En segundo lugar, el desplazamiento a la pista constitucional no asegura la combinación de continuidades y flexibilidades requeridas para las instancias de elaboración y revisión de las políticas públicas. En este punto nos movemos entre dos extremos, entre las Constituciones *rígidas*, cuyas elevadas exigencias para introducir enmiendas tornan a estas un recurso escaso y poco frecuentado, por un lado, y por el otro, las Constituciones *flexibles*, cuya revisión requiere respaldos cívicos muy similares a los que habilitan a sancionar leyes ordinarias o a designar a los titulares de los mandados legislativos y ejecutivos. Y no es preciso reflexionar detenidamente para llegar a la conclusión de que, en cualquiera de los dos extremos, el recurso a la enmienda constitucional genera más problemas de los que resuelve. En el caso de las Constituciones rígidas, el dispositivo, o bien llega tarde para frenar cambios improvisados y apresurados, o bien se convierte en un obstáculo paralizador en aquellos casos en que se trata de enfrentar situaciones críticas con políticas públicas innovadoras y audaces. En el caso de las Constituciones flexibles, el dispositivo no asegura niveles mínimos de continuidad y consistencia intertemporal.

### 3.3. ¿Hacia un cuarto poder? La rama *regulatoria*

Reservando el recurso a las enmiendas constitucionales solo para determinadas circunstancias y cuestiones, nuestras propuestas centrales para encauzar el diseño y la revisión de los grandes lineamientos de las políticas públicas se orientan hacia una combinación peculiar de dispositivos institucionales. Por más que tales propuestas se inspiran en el modelo roxlano de procesamiento de discrepancias, y aunque algunos de los dispositivos incorporados figuren entre las prácticas democráticas con más prolongados arraigos en la trayectoria del experimento uruguayo, lo cierto es que estas no son aplicables dentro del marco de regulaciones institucionales vigentes en nuestro sistema político. En efecto, para su conjugación cabal, el modelo roxlano requiere un régimen de gobierno parlamentarista, así como un sistema electoral que asegure una composición de los escaños legislativos con un nivel de dispersión tal que obligue a las bancadas resultantes a conformar coaliciones interpartidarias para legislar y gobernar. En todo caso, algunos de los componentes básicos de estas propuestas de cuño roxlano pueden ilustrarse a través de un referente contemporáneo emparentable con ellas: las reformas administrativas asumidas por el experimento democrático neozelandés a partir de 1985, reformas inspiradas a su

vez por los mejores aportes de núcleos académicos australianos dedicados al análisis de las políticas públicas y de las organizaciones administrativas.

A los efectos de presentar en forma sumaria las alternativas, recorreremos a continuación cada uno de dichos dispositivos, siguiendo un orden que nos permite justificar la necesidad de su incorporación y la complementariedad de sus aportes.

### 3.3.1. *Las agencias reguladoras y los organismos de contralor*

Por más que la mayoría de los politólogos no parecen haber tomado nota, cada vez resulta más difícil soslayar la relevancia que han adquirido las *agencias reguladoras* especializadas a lo largo de las últimas tres décadas, las nuevas incumbencias y prerrogativas que han ido acumulando, así como los reajustes y reacomodos forzados que las tres ramas clásicas —los tres *poderes* de las organizaciones estatales modernas— han debido procesar para otorgar un lugar a dichas agencias especializadas como instancias habilitadas a ejercer recursos de autoridad con respaldo ciudadano. Y conste que tales reacomodos no han sido menores, ni en el plano estrictamente conceptual —convocatorias y relatos justificatorios—, ni en el plano de los procedimientos e itinerarios de toma de decisiones en materia de políticas públicas de largo aliento. Con todo, corresponde apresurarse a señalar que el despliegue de este tipo de agencias reguladoras y la consolidación de lo que algunos pocos analistas lúcidos proponen considerar como la emergencia irreversible de una *cuarta rama*,<sup>42</sup> se han venido procesando con ritmos y modalidades dispares.

En un extremo, algunos de los experimentos democráticos más maduros y mejor consolidados han dado pasos firmes y decididos en ese terreno, y continúan avanzando en esa dirección, tanto a través de las sucesivas incorporaciones de nuevas áreas específicas en las que se otorga competencia autorizada a una agencia reguladora especializada y el reforzamiento sistemático de la autonomía de sus mandatos y prerrogativas de autoridad con respecto a las tres ramas clásicas, como mediante la extensión de su capacidad de control más allá de los aspectos de tipo procedural y la asunción de capacidad de injerencia e iniciativa en cuestiones propiamente sustantivas, en particular, en el diseño e implementación de los lineamientos básicos de políticas públicas. En el marco de esos avances, y sin renunciar al recurso a los clásicos organismos de contralor procesal y a las instancias tradicionales de regulaciones *duras* a través de reclamaciones judiciales contra abusos perpetrados por particulares o por organismos públicos, la nueva modalidad de regulaciones *blandas* a cargo de agencias especializadas ha ido extendiendo sus ámbitos de aplicación para abarcar áreas tan

---

42 Bruce Ackerman ha acuñado el término *The Regulatory Branch* para abarcar al universo configurado tanto por las agencias reguladoras de implementación reciente como a los organismos clásicos de contralor. Más adelante esbozaremos los rasgos que diferencian a esos dos subconjuntos.

diversas como los mercados de valores, la energía, los recursos hídricos, el cuidado del medio ambiente, la calidad de los medicamentos y alimentos, las comunicaciones, los circuitos de comercialización y los márgenes de competencia, etcétera, y todo parece indicar que el recurso a esa modalidad orientadora-regulatoria se aplicará en el futuro a las prestaciones de servicios médicos y educativos.

En ese sentido, cabe esperar que los marcos conceptuales en los que se respaldan todas esas agencias incorporadas a la *cuarta rama* resulten ampliados y robustecidos en la medida en que se los termine concibiendo como otras tantas especies del mismo género de entidades públicas que agrupa a los organismos clásicos de contralor —los tribunales constitucionales, los bancos centrales, las cortes electorales, etcétera— y en que se logre establecer las articulaciones apropiadas entre las acumulaciones criterios sustanciadas por aquellas entidades largamente asentadas y los aprendizajes procesados por las recientemente incorporadas. Tales antecedentes y acumulaciones permiten justificar las principales innovaciones que aportan las agencias reguladoras recientemente consolidadas a la arquitectura institucional de ciertos experimentos democráticos, en particular:

i) el acentuado grado de autonomía de que disponen sus mandatos y sus prerrogativas de autoridad con respecto a los fallos de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial;

ii) la asunción de competencias de orden legislativo, judicial y administrativo en su propia área de incumbencias específicas, en la medida en que están habilitadas a sancionar ordenanzas con vigor similar al de las leyes, a aplicar sanciones y multas con valor de sentencias judiciales, así como a otorgar y revocar licencias y autorizaciones, a fijar precios y tasas de uso, etc.;

iii) la atribución a instancias estatales *descentralizadas*, desprovistas de mandatos directamente respaldados por la ciudadanía, de capacidad de injerencia y de responsabilidades de contralor sobre los diseños sustantivos y las implementaciones de las políticas públicas aplicadas en áreas determinadas, más allá de la revisión de los aspectos estrictamente procedurales y los monitoreos casuísticos;

iv) el reconocimiento de que la participación y las colaboraciones de tales instancias estatales descentralizadas —respaldadas por sus acumulaciones de conocimientos especializadas e informaciones sistematizadas en su área específica— a la elaboración y revisión públicas de ciertos fallos democráticos, no se limitan a brindar asesoramientos expertos a las deliberaciones profanas, ni se ajustan al modelo clásico weberiano de racionalidad instrumental —según el cual núcleos de expertos se limitan a identificar los medios y los dispositivos más eficientes para promover aquellas metas respaldadas por opciones ciudadanas definidas en términos de alineamientos valorativos inmunes a cualquier tipo de razonamiento—, sino que, por el contrario, están habilitadas a contribuir al proceso de especificación y revisión de los contenidos del interés público, en particular, de los fines y de los diseños de las políticas públicas propuestas o implementadas en su área específica, aportando para ello elementos de juicio y orientaciones morales sustantivas

y, por lo mismo, cuestionables a partir de los testimonios profanos de los miembros de una comunidad democrática.<sup>43</sup>

### 3.3.2. *Las agencias reguladoras especializadas en nuestro ordenamiento institucional*

En el extremo opuesto se ubican todos aquellos experimentos democráticos que, en cambio, no han sabido, podido o querido dar pasos firmes en esa dirección. Y aquí podemos tomar como caso ilustrativo el experimento uruguayo. Nos limitaremos a esbozar un panorama sumario de nuestra situación actual en este terreno, para lo cual ubicaremos a las entidades reguladoras uruguayas en dos grandes grupos. El primero se integra con todos aquellos organismos previstos en un nuestro ordenamiento institucional para actuar como recursos de contralor propios de un *Estado de derecho*: la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia, en cuanto esta oficia como instancia de revisión de la constitucionalidad de las leyes, los decretos y actos administrativos, así como las propias sentencias judiciales. El segundo grupo abarca al Banco Central, la URSEA y la URSEC.

Los organismos del primer grupo fueron incorporados tempranamente a nuestro ordenamiento institucional y se ajustan a los lineamientos clásicos asumidos, desde fines del siglo XVIII en adelante, por los experimentos democráticos más maduros y mejor consolidados. A su respecto, cabe señalar que disponen de mandatos independientes de las ramas legislativa y ejecutiva, así como de un apropiado margen de autonomía en sus prerrogativas de autoridad. De cualquier manera, sus competencias reguladoras son limitadas, se ejercen en forma casuística y *ex post*, y tienden a concentrarse en los aspectos procedurales, por lo que no están habilitados para incidir sobre los diseños y los contenidos sustantivos de las políticas públicas implementadas o propuestas.

Los organismos del segundo grupo fueron creados a partir de la segunda mitad del siglo XX y su composición institucional constituye la imagen invertida de la que caracteriza a los del primer grupo, es decir que, si bien carecen de mandatos independientes y sus decisiones pueden ser revocadas por instancias ejecutivas a las que están subordinados, en cambio, sus cartas orgánicas los habilitan para asumir iniciativas y ejercer competencias de orientación y regulación en sus áreas específicas, lo que, en principio, los configuraría —a no ser por las limitaciones previamente señaladas— como instancias decisivas en la elaboración e implementación de políticas públicas con amplios alcances.

A partir de esta reseña sumaria, resulta obvio que las instancias reguladoras previstas en nuestro ordenamiento institucional no están en condiciones de servir de sustento para

---

43 Véase al respecto: Henry Richardson (2002): *Democratic autonomy. Public reasoning about the ends of policy*, Nueva York: Oxford University Press.

esbozar una alternativa a las políticas de Estado. Por un lado, los organismos clásicos de contralor disponen de autonomía con respecto a los fallos legislativos y administrativos, pero carecen de competencias de regulación sustantiva. Por el otro lado, las entidades reguladoras disponen de tales competencias sustantivas, pero carecen de autonomía frente a los órganos de gobierno y, en último término, funcionan como instancias auxiliares de los equipos de gobierno en el diseño de las políticas públicas.<sup>44</sup> Con todo, más allá de las limitaciones señaladas derivadas del propio ordenamiento institucional uruguayo, así como de ciertas prácticas arraigadas en nuestro medio que terminan disminuyendo significativamente la capacidad coercitiva de los fallos de los organismos clásicos de contralor,<sup>45</sup> lo cierto es que la exigencia constitucional de contar con mayorías legislativas especiales para designar a los titulares jerárquicos de los dos grupos de entidades reguladoras constituye, como se verá a continuación, un antecedente y un punto de apoyo para nuestras propuestas alternativas.

### 3.4. El terreno común a las propuestas alternativas

En la argumentación esgrimida por Bergara a favor de las políticas de Estado no se encuentran menciones explícitas al lugar decisivo y las responsabilidades crecientes que han ido asumiendo las instancias tecnoburocráticas en el diseño e implementación de políticas públicas consistentes y con pretensiones duraderas. Sin embargo, todo indica que el propio Bergara no solo está plenamente advertido de la relevancia ascendente que han ido adquiriendo tales instancias en el marco de las organizaciones estatales contemporáneas, sino que, además, su propuesta de recurrir a acuerdos suprapartidarios para reducir los márgenes de discrepancias y confrontaciones políticas requiere, precisamente, que esas mismas instancias tecnoburocráticas resulten fortalecidas y que pasen a operar como *el agente* indicado de aquel *principal* configurado a partir de dichos acuerdos. En todo caso, los ejemplos de políticas públicas que utiliza para ilustrar cómo funcionaría su propuesta permiten deducir que Bergara comparte sin reservas las tres siguientes conclusiones:

i) A partir de la Segunda Guerra Mundial, las democracias contemporáneas han ampliado significativamente los alcances de las incumbencias y los compromisos que justifican la aplicación de los recursos de autoridad ciudadana para intervenir sobre aquellos

---

44 Así, por ejemplo, en las presentaciones públicas, el titular de la presidencia del directorio del Banco Central figura como un miembro más del equipo económico del gobierno de turno.

45 En realidad, más que de una práctica arraigada corresponde hablar de un vacío legislativo o de orden constitucional, a raíz del cual carecen de efectos disciplinarios, por ejemplo, las observaciones del Tribunal de Cuentas y los fallos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que revocan destituciones de funcionarios.

encadenamientos y cursos de acontecimientos que impactan sobre las condiciones de vida de la población. A su vez, tal ampliación se tradujo en incrementos sostenidos del número y de la complejidad de las funciones que deben cumplir las organizaciones administrativas, así como de su capacidad de brindar prestaciones y regular las operaciones de los distintos mercados. Por lo mismo, resulta cada vez más difícil gestionar apropiadamente ese ampliado aparato administrativo y la diversificada gama de sus competencias sobre la base de meros elementos de juicio profanos, es decir, sin el respaldo permanente de los conocimientos especializados y los asesoramientos expertos que solo pueden provenir de elencos profesionales, seleccionados y entrenados sistemáticamente.

ii) A estas alturas resultan insoslayables los aportes decisivos que brindan ciertas instancias tecnoburocráticas descentralizadas —es decir, que operan con independencia de los mandatos electivos— al procesamiento democrático de un cierto núcleo central de las políticas públicas, en la medida en que han terminado operando a modo de contrapesos y filtros capaces de reducir los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos de turno en aquellos casos en que dichos gobiernos pretenden, por ejemplo, manipular las políticas monetarias y crediticias —los encajes bancarios, las tasas referenciales de interés, el endeudamiento de corto plazo, las operaciones de títulos de deuda pública en el mercado abierto, etcétera— para inducir reactivaciones económicas tan frágiles como distorsionantes en el mediano y largo plazo.

iii) Todos los indicios más confiables nos autorizan a proyectar una secuencia de sucesivas ampliaciones de las áreas de competencia de las agencias reguladoras especializadas, de sus márgenes de autonomía frente a los mandatos electivos tradicionales, así como de la gravitación de sus dictámenes en la determinación de aquellas políticas públicas con mayores alcances e impactos duraderos.

Así, pues, si las propuestas de Bergara y las nuestras terminan divergiendo, ello obedece a que mientras el primero sobrestima la capacidad disciplinaria de los acuerdos suprapartidarios para disminuir los sesgos erráticos y las improvisaciones en ese núcleo central de políticas públicas, nosotros, en cambio, como ya señalamos, consideramos que tales acuerdos no solo carecen de instancias apropiadas para asegurar su cumplimiento y la interpretación de sus alcances, sino que, además, desencadenan a la larga daños irreparables en la calidad de las prácticas democráticas, en la medida en que, tal como se comprueba en el caso del experimento estadounidense, reducen significativamente las opciones y los márgenes de discrepancias sustantivas en torno a los contenidos del interés público, marginan a minorías disidentes y empujan a amplios sectores de la ciudadanía, o bien a la apatía y al desinvolucramiento, o bien hacia la conformación de reductos fundamentalistas e intransigentes.<sup>46</sup>

---

46 Los recientes nucleamientos cívicos en torno al *Tea Party* ilustran los potenciales de movilización y coordinación que están disponibles en tales reductos, así como su peso creciente en la determinación de la agenda

Ahora bien, para completar el perfilamiento de las propuestas alternativas a las políticas de Estado es preciso aclarar cómo se articulan las coaliciones interpartidarias *a la Roxlo*, por un lado y, por el otro, la participación protagónica de las agencias reguladoras especializadas y descentralizadas, especificadas como instancias tecnoburocráticas que operan con alto margen de autonomía frente a las ramas legislativa y ejecutiva. Para responder a ese desafío, corresponde antes dirigir la mirada sobre algunos de los problemas que aquí se anudan y que pretendemos resolver con nuestras propuestas, adelantándonos a señalar que tales problemas constituyen por el momento asignaturas pendientes, cuestiones a las que no se les ha prestado suficiente atención, ni han dado lugar a abordajes sistemáticos, tanto en el nivel propiamente conceptual como en el plano operativo.

En primer lugar, para procesar democráticamente las discrepancias, los diversos libretos y los experimentos inspirados en ellos recurren, cada uno a su manera, a las dos instancias básicas de la deliberación y el voto. La presencia conjunta de ambas instancias en los itinerarios de sanción de los fallos institucionales procura satisfacer los dos requerimientos imprescindibles para la legitimación de los mismos: la consulta obligatoria a las opciones de los ciudadanos y el respeto a sus pronunciamientos, es decir, a la voluntad (*choice*) de quienes deben acatar dichos fallos y colaborar lealmente con su implementación, por un lado, y por el otro, la participación de los ciudadanos —o la de sus representantes— en instancias de indagaciones compartidas (*reflection*) acerca de los contenidos y alcances del interés público, mediante el intercambio público de argumentaciones y testimonios. A pesar de que las modalidades usuales de articulación entre el voto y la deliberación tienden a ser visualizadas como otras tantas conjunciones armoniosas, en las que se rescatarían y potenciarían las virtudes de cada uno de sus componentes, alcanza con una reflexión mínima para concluir que tales conjunciones no solo son altamente problemáticas —¿qué clase de unión establece la y?—, sino que, además, conducen a callejones sin salida y dan lugar a una erosión recíproca de la legitimidad de sus dos componentes. Este punto ya fue abordado anteriormente, por lo que aquí nos limitamos a este mero señalamiento recordatorio.

En segundo lugar, corresponde denunciar carencias similares —enormes lagunas— en los recursos disponibles, tanto a nivel de las elaboraciones teóricas como al nivel de las prácticas y discernimientos profanos, para especificar cuál debería ser la articulación apropiada entre los aportes de los juicios profanos y de los juicios expertos a los procesos de determinación de los contenidos y los alcances del interés público. Entre tales deficiencias cabe destacar —y no como la más relevante— el equívoco en que incurren las

pública, la designación de las candidaturas y la definición de sus plataformas. En el otro extremo, todo indicaría que las recientes convocatorias a *ocupar Wall Street* reclutan nucleamientos provenientes de reductos similares, de distinto signo, pero igualmente irredimibles.

conceptualizaciones predominantes cuando suponen que los dictámenes expertos constituyen puntos de apoyo incuestionables para la toma de decisiones, algo así como oráculos respaldados por los conocimientos científicos acumulados en las distintas áreas. De esa manera, desconocen que el desarrollo de las distintas disciplinas, incluso el de las matemáticas y las ciencias naturales, da lugar continuamente a discrepancias no trivialmente dirimibles entre sus más acreditadores cultivadores y que tales discrepancias se plantean no solo en relación con contenidos sustantivos, sino también en torno a los criterios de validación de los conocimientos. En términos más generales, las carencias mencionadas derivan de las limitaciones del modelo weberiano de racionalidad instrumental y de sus fracasos a la hora de especificar el tipo de aportes que brindan los expertos a los procesos de toma de decisiones. Ya introdujimos algunas referencias a tales limitaciones, así como al modelo alternativo que hemos propuesto.

En tercer lugar, por último, aun dando por resueltos los dos problemas anteriores y erradicadas las fuentes de las limitaciones que acabamos de señalar, las comunidades ciudadanas comprometidas con principios democráticos se enfrentan al desafío ineludible de reconciliar dichos compromisos morales con los lugares protagónicos otorgados a ciertas instancias tecnoburocráticas independientes en el diseño de sus principales políticas públicas. Para enfrentar ese desafío en sus múltiples dimensiones es preciso responder a cuestiones tales como: ¿quiénes, y mediante qué instancias, regulan a las agencias reguladoras especializadas? ¿Cómo y con base en qué criterios resultan habilitados los ciudadanos profanos —o sus representantes— a evaluar y controlar los desempeños y los aportes de dichas agencias? ¿Cómo es posible evitar que tales elencos de expertos, aprovechándose de su concentración de informaciones, capacidad analítica y conocimientos especializados —y por lo tanto, de todas las asimetrías de recursos que los ponen en ventaja frente a los ciudadanos profanos— terminen convirtiéndose en la primera y la última voz autorizada a tener en cuenta para el diseño de aquellas políticas públicas con más decisivos y prologados alcances? Y en todo caso, a partir de la comprobación de tales asimetrías insoslayables, ¿cómo impedir que los ciudadanos profanos terminen considerándose como inhabilitados para brindar sus aportes en esos terrenos y, sobre todo, para dirimir las discrepancias sustanciadas entre propuestas elaboradas —mediante herramientas muy sofisticadas de modelización y proyección de escenarios futuros— por distintos elencos de especialistas?

### 3.5. Cartas orgánicas y mayorías especiales

Como ya señalamos, mantenemos ciertas reservas frente a la apelación a las enmiendas constitucionales como recurso alternativo a los acuerdos suprapartidarios propuestos por Bergara, y tales reservas se fortalecen cuando se trata del caso uruguayo. Con todo, dejamos la puerta abierta para el empleo sistemático de lo que designamos como *estatutos legislativos con rango cuasi constitucional*, cuya sanción exigiría *mayorías especiales*

o *mayorías calificadas* para legislar en ciertas materias, tal como ocurre, por ejemplo, en nuestro ordenamiento institucional cuando se trata de introducir reformas a las disposiciones que regulan los procesos electorales.

En el marco de un experimento democrático que pretenda ajustarse al libreto de Roxlo, tales mayorías solo podrían ser obtenidas mediante coaliciones interpartidarias, y nuestra propuesta —ajustada a dichos marco y libreto— consiste, por lo pronto, en requerir ese tipo de coaliciones para sancionar y reformar las *cartas orgánicas* de las agencias reguladoras especializadas, es decir, aquellos estatutos legislativos de rango diferencial que establecen sus objetivos, prerrogativas, márgenes de autonomía con respecto a los mandatos electivos, etcétera. En segundo lugar, proponemos que la designación de los jefes responsables de la conducción de esas agencias reguladoras se procese también en la rama legislativa —preferentemente en el Senado o Cámara alta— y que para esta se exija una mayoría similar o igual a la requerida para sancionar el estatuto legislativo cuasi constitucional que regula sus actuaciones.

En tercer lugar, toda vez que se susciten discrepancias entre las orientaciones asumidas por una agencia reguladora —por ejemplo, el Banco Central—, por un lado, y por el otro, las directivas que pretenda imponer el ministerio del ramo o más afín al área específica de políticas públicas —el de Economía, en el ejemplo—, tales discrepancias serán dirimidas por la misma instancia legislativa habilitada para la designación de ambos tipos de mandatos, y a consecuencias de las actuaciones de dicha instancia, o bien el mandato ministerial involucrado resultará revocado —por carecer del respaldo exigido para ejercerlo—, o bien los jefes de la agencia serán destituidos en el caso de que no se mantengan las mismas mayorías especiales requeridas para su designación.

En cuarto lugar, por último, la propuesta alternativa incorpora una dimensión propiamente semántica destinada a operar a modo de complemento sustantivo de los componentes meramente sintácticos, es decir, los procedimientos y las disposiciones regulatorias. En efecto, en las instancias parlamentarias convocadas para la renovación de los jefes de las agencias reguladoras especializadas, cada una de las propuestas de candidaturas deben estar acompañadas por su respectiva *carta de intenciones*, en el entendido de que en estas se especifican no solo las directivas y orientaciones alternativas que se propone asumir en su propia área de políticas públicas, sino, además, las fundamentaciones y consideraciones tenidas en cuenta para elaborar esos *programas sectoriales de gobierno*. Así, por ejemplo, si se trata de renovar las autoridades de la instancia bancocentralista, tales cartas de intenciones deberán incluir elementos de juicio tales como diagnósticos y modelizaciones de cómo opera la circulación monetaria, cuáles son sus rigideces y flancos vulnerables, cómo responde al repertorio de señales y dispositivos reguladores disponibles por dicha instancia, qué tipos de respuesta serán adoptadas para enfrentar los diversos tipos de desequilibrios y de shocks externos.

En la medida en que en torno a alguna de las candidaturas propuestas se conforme una coalición roxliana de respaldos habilitantes, las *cartas de intención* adquieren el

rango de *compromisos de gestión*, y estos se traducen en atribuciones bien deslindadas de las responsabilidades asumidas, no solo por los jefes designados, sino también por las bancadas legislativas que se alinearon detrás de su candidatura. A partir de allí, esos mismos compromisos de gestión pasan a operar como mapas de referencias y fuentes de elementos de juicio irremplazables a la hora de evaluar los desempeños de las agencias reguladoras especializadas, de ejercer sobre ellos controles ciudadanos —contrarrestando así la asimetría entre los aportes expertos y los profanos en el procesamiento de las políticas públicas— y de proponer eventualmente y poder justificar la revocación de los mandatos de los jefes designados, así como el cambio de las directivas en la materia.

En este punto, el cotejo de esta propuesta alternativa con las prácticas establecidas en el marco del experimento estadounidense para procesar las designaciones y revocaciones de este tipo de mandatos permite apreciar en todos sus alcances los perfiles innovadores de dicha propuesta. Por cierto, tal cotejo no es casual, no apela a una referencia cualquiera, entre otras posibles. Por el contrario, aclaramos expresamente que el diseño de nuestra propuesta está orientado, precisamente, a evitar la clase de procedimientos y de recursos que se manejan, por ejemplo, en las instancias de designación de los mandatos de los titulares de la Federal Reserve y de la Security and Exchange Commission. Tales instancias terminan convirtiéndose en concursos de selección de candidatos en los que todo se reduce a compulsar los votos de un jurado integrado por profanos en la materia, quienes, en la medida en que están inhabilitados para interrogar a los candidatos y obligarlos a comprometer sus definiciones acerca de cómo actuarían frente a determinadas coyunturas adversas y a diversas constelaciones de circunstancias, se limitan a alinear sus preferencias y convicciones personales acerca de las cualidades intelectuales y morales de los candidatos. La razón esgrimida para justificar esas restricciones es que si se anticipan las directivas que se aplicarán —por ejemplo, en el manejo de los encajes bancarios y las tasas referenciales de interés— los operadores más acaudalados y con mayores márgenes de maniobra podrían adelantarse a la implementación de las medidas, recomponer sus portafolios de activos financieros y, de ese modo, no solo contrarrestar los impactos de estas, sino, además, aprovechar esas circunstancias para obtener beneficios extraordinarios y acelerar la concentración de la riqueza.

En este terreno resulta altamente esclarecedor el contraste entre ambos modelos de designación, es decir, entre los acuerdos suprapartidarios estadounidenses en torno a un mandato personal, por un lado y, por el otro, las coaliciones roxianas en torno a *cartas de intención* y *compromisos de gestión*. En el caso del primer modelo, las agencias reguladoras especializadas operan como *demonios maxwellianos*, es decir, en forma totalmente discrecional, sin amarras con las tradiciones partidarias y con los elementos de juicio profano, liberadas de compromisos preestablecidos con respecto a sus directivas e hipótesis de trabajo. En ese marco, además, las renovaciones sucesivas de los mandatos de sus jefes se reducen a una secuencia de adhesiones puntuales y aisladas entre sí y, por lo tanto, no propician una continuidad endógena de revisiones y aprendizajes en torno a los intereses públicos en juego. En el segundo modelo, en cambio, esas mismas agencias operan como instancias auxiliares

que colaboran a los procesos democráticos de especificaciones progresivas de los contenidos y alcances del interés público, están respaldadas por coaliciones parlamentarias perfectamente identificadas —lo que obliga y facilita los controles y las rendiciones de cuentas—, en las que las distintas bancadas asumen responsabilidades diferenciales. En ese marco, las renovaciones de los mandatos dan lugar a una secuencia de contrastaciones y revisiones compartidas, en las que todas las bancadas, tanto las integrantes como las excluidas de las coaliciones habilitantes, resultan expuestas a los contagios *roxlianos*.

## CONCLUSIONES

A partir de fines del siglo xvii, el tratamiento otorgado a las discrepancias en el marco de una comunidad democrática ha ido asumiendo distintas modalidades. En la primera parte, dedicada a los libretos profanos, hemos revisado algunas de esas modalidades. A su vez, el debate en torno a las políticas de Estado ha estado signado por posturas que haciendo foco en criterios instrumentales se han pronunciado a favor, hasta posturas que poniendo la mira en lo sustantivo de la moralidad democrática se han pronunciado en contra. Este dilema genuino ha estado teñido por concepciones divergentes acerca de la naturaleza, origen y alcance de las discrepancias, concepciones que prolongan, cada una a su manera, las orientaciones de los libretos profanos. Tales divergencias han mantenido su vigencia hasta nuestros días, y ellas afloran en los debates en torno a las políticas de Estado. Procurando reformular los términos en los que se suelen plantear tales debates, hemos especificado los lineamientos básicos de una propuesta alternativa. A nuestro entender, dicha propuesta procura ajustarse a los principios democráticos y ofrece los itinerarios y las instancias de toma de decisiones más apropiadas para cultivar y fortalecer, a través del procesamiento sistemático de las discrepancias genuinas, los recursos sustantivos que requiere una comunidad ciudadana, comprometida con tales principios, para «renovar continuada y sostenidamente las premisas de su propia autoridad, de su propia capacidad de incidir sobre los cursos de acontecimientos y establecer un anudamiento genuino entre el pasado fundacional y la proyección hacia el futuro».<sup>47</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, Bruce (1991), *We, the people: Foundations*, Harvard University Press.  
*Actas de sesiones de la Cámara de Representantes* del 31 de mayo y del 2, 4 y 7 de junio del año 1910; y de la sesión de la Convención Nacional Constituyente del 21 de marzo de 1917, Montevideo.

---

47 C. Pareja, o. cit., p. 27.

- BERGARA, Mario: «Políticas de Estado y de gobierno», en suplemento *Economía y Mercado*, diario *El País*, 15 de abril de 2004, Montevideo.
- BOTTINELLI, Oscar: «Las políticas de Estado», *El Observador*, 25 de febrero de 2001, Montevideo.
- DWORKIN, Ronald (2006): *Is Democracy possible here?* Princeton: Princeton University Press.
- LÓPEZ BELLOSO, Roberto (2003): *El tiempo de la especie: los libretos colorado y nacionalista y la Constitución de 1918*, trabajo final del curso «Régimen de gobierno», Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- ORTIZ, Rodrigo (2011): *Democracia, partidos y políticas de larga duración. Uruguay y el caso Ancap*, monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- PAREJA, Carlos (2011): *Claves para el análisis de las cuestiones y de los debates procesados*, documento guía para los estudiantes del taller «Las instituciones políticas uruguayas», Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- (2008): *Algunas incompatibilidades entre las «políticas de Estado» y las exigencias y compromisos democráticos*, Montevideo, inédito.
- RICHARDSON, Henry (2002): *Democratic autonomy. Public reasoning about the ends of policy*. Nueva York: Oxford University Press.