

El lugar de las minorías en la democracia uruguaya. La gravitación de esa cuestión en el proceso de consolidación de nuestras prácticas e instituciones democráticas

The place of minorities in Uruguayan democracy.
The importance of this issue throughout the process of consolidation
of our democratic practices and institutions

Carlos Pareja*

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

<https://orcid.org/0000-0002-6790-3699>

Resumen

El presente texto ofrece algunos elementos de juicio para, a partir de una perspectiva instalada en los largos plazos, proponer una reconstrucción alternativa de la peculiar trayectoria de consolidación recorrida por la democracia uruguaya. Dicha reconstrucción se centra en ciertas instancias cruciales de debates en torno al lugar que debe otorgarse a las minorías para legitimar el ejercicio de la autoridad democrática. Las controversias sustanciadas a propósito de esta cuestión nunca fueron zanjadas en forma inequívoca y se mantienen pendientes hasta nuestros días. A la luz de tales controversias es posible vislumbrar el entramado específico que subyace a nuestro proceso de acumulación de recursos democráticos y lo diferencian de los prevalecientes en el resto de la región.

Palabras clave: historia política, ciencia política, democracia, Uruguay.

Abstract

This text provides some judgment elements to propose, from a long-term perspective, an alternative

reconstruction of the peculiar course taken by Uruguayan democratic consolidation. This reconstruction focuses on certain crucial instances of debate about the place minorities should be granted to legitimize the exercise of democratic authority. The disputes substantiated on this matter were never unambiguously settled and remain pending until our days. In the light of such disputes, it is possible to glimpse the specific framework that underlies our process of accumulation of democratic resources, which differentiates it from those prevailing in the rest of the region.

Keywords: political history, political science, democracy, Uruguay.

Introducción

¿Qué tan peculiares fueron los procesos de gestación y de consolidación de la democracia uruguaya? ¿Hasta qué punto se diferenciaron tanto de las modalidades asumidas en el resto de la región como de las prevalecientes en los experimentos democráticos más maduros y exitosos, con prolongados arraigos cívicos? ¿De qué razones disponemos para calificar su legado fundacional como un aporte original a la comprensión profana de los alcances de los compromisos democráticos? En todo caso, si se justifica dicha calificación, ¿por qué un legado acumulativo supuestamente tan innovador terminó sepultado en el olvido —o, al menos, condenado a sobrevivir a modo de un residuo «encapsulado»— y, en particular, dejado de lado por quienes se reivindicaban como los legítimos herederos de esas tradiciones fundacionales? ¿Vale la pena tomarse el trabajo de escudriñar en ese pasado, supuestamente enterrado, para sacar del olvido los méritos insoslayables de ciertas aportaciones locales a la teoría de la democracia? En todo caso, más allá de la curiosidad profana de los uruguayos por recapitular la continuidad específica de nuestro destino y de la curiosidad profesional de sus historiadores, politólogos y constitucionalistas por reconstruir el itinerario de consolidación de nuestra democracia —muy bien valorada actualmente por observadores y analistas internacionales—, ¿qué enseñanzas podrían extraerse de esas incursiones, en particular, con respecto al futuro de los experimentos democráticos?

El presente texto ofrece algunos elementos de juicio para empezar a responder a todos esos interrogantes. A partir de una perspectiva instalada en los largos plazos, propongo una reconstrucción alternativa de la peculiar trayectoria de consolidación recorrida por la democracia uruguaya. Dicha reconstrucción se centra en ciertas instancias cruciales de debates en torno al lugar que debe otorgarse a las minorías para legitimar el ejercicio de la autoridad democrática. Las controversias sustanciadas a propósito de esta cuestión nunca fueron zanjadas en forma inequívoca y se mantienen pendientes hasta nuestros días. A la luz de tales controversias es posible vislumbrar el

entramado específico que subyace a nuestro proceso de acumulación de recursos democráticos y lo diferencian de los prevalecientes en el resto de la región.

El desarrollo de esa reconstrucción alternativa se ajustará al siguiente orden temático. En la *primera sección* se especifican aquellos rasgos que diferencian mi reconstrucción respecto a empresas indagatorias con similar objeto, en particular su peculiar abordaje, sus principales estrategias y recursos conceptuales, así como los propósitos que la orientan. En la *segunda sección* se resume, en trazos gruesos, aquella secuencia genealógica a partir de la cual se perfilaron los tres principales modelos de interpretación y conjugación de los compromisos democráticos: el *británico*, el *federalista* y el *uruguayo*. En la *tercera sección* se examinan con cierto detalle las principales instancias de debates en torno a la cuestión del lugar de las minorías, a la vez que se procura demostrar las improntas profundas que han dejado las controversias sustanciadas entre el libreto *británico* y el libreto *uruguayo*. Una vez especificado el entramado oculto de cuestiones pendientes que subyace a lo largo de la trayectoria recorrida por la democracia uruguaya, se procede a reconstruir las etapas sucesivas con base en esas claves interpretativas y a tratar de identificar las improntas diferenciales que permiten dar cuenta de las fortalezas y las debilidades de la democracia uruguaya. En términos estrictamente narrativos, la etapa recorrida desde 1995 en adelante desemboca en un retorno a aquel modelo de gobierno de partido que había sido reivindicado en 1865 y que había dado origen a una prolongada secuencia de conflictos e inestabilidades.

En lo que resta de la presente introducción se resumen los principales resultados de esa reconstrucción alternativa. En la primera sección (I) identifico algunos de los marcos de referencia que tuve en cuenta para orientar mi estrategia indagatoria. En la segunda (II) esbozo las etapas principales y los puntos de bifurcación de la trayectoria recorrida por la democracia uruguaya, indicando en cada caso aquellos registros documentales que respaldan la interpretación aquí propuesta. En la tercera sección (III) abordo algunos de los componentes introducidos en las reformas sancionadas en 1996 y trato de demostrar que desencadenaron impactos distorsionantes en las prácticas democráticas uruguayas. Para finalizar, especifico ciertas limitaciones del tipo de enfoque aquí asumido y señalo algunas cuestiones y asignaturas pendientes.

Los marcos de referencia en los que se inspira esta reconstrucción alternativa

1. Los libretos democráticos como hilos conductores y los aportes de Bruce Ackerman

Cualquier balance imparcial del legado acumulado por las democracias contemporáneas está obligado a reconocer y a apreciar en su justo término los aportes pioneros que realizaron los dos experimentos anglosajones, tanto el británico (desde finales del siglo XVII) como el estadounidense (desde finales del siglo XVIII). En razón de su consolidación institucional exitosa y de su continuidad endógenamente orientada, ambos terminaron configurándose a modo de referencias orientadoras para los experimentos democráticos desarrollados posteriormente. Es cierto que esa secuencia acumulativa inicial podría haber adoptado modalidades muy diferentes, pero, en todo caso, resultó decisivo que el segundo experimento se perfilara como una alternativa polarmente enfrentada al primero y, más específicamente, como un intento deliberado de extirpar de raíz aquellos rasgos y tendencias asociados al *modelo británico* que lo tornaban odioso y nocivo a los ojos de los fundadores del *modelo federalista*.

Aun reconociendo que mi versación sobre ese punto preciso es muy escasa, me atrevo a afirmar que la interpretación más esclarecedora de esa bifurcación como punto de arranque de la democracia estadounidense se encuentra en la obra en varios volúmenes de Bruce Ackerman *We the People*, y en particular en el primero de ellos (Ackerman, 1991), en el que se perfila la confrontación entre los dos libretos pioneros, el *británico* y el *federalista*. Ahora bien, en la medida en que todos los experimentos posteriores han estado convocados a enfrentarse a esa bifurcación inicial entre ambos libretos, así como a optar, o bien entre uno y otro de los polos opuestos, o bien por una tercera alternativa, resulta tentador tratar de retomar esa secuencia inicial para tratar de identificar de qué manera las instituciones y prácticas democráticas uruguayas la retomaron y en qué dirección la prolongaron. En ese sentido, debo confesar que mi propuesta de reconstrucción alternativa constituye un intento de aplicar el marco conceptual elaborado por Ackerman —con algunos ajustes y ampliaciones— al análisis de la trayectoria recorrida por la democracia uruguaya.

2. Los sesgos diferenciales de la democracia uruguaya y los aportes de Romeo Pérez

A su vez, esa fuente de inspiración encontró su mejor complemento en los aportes de Romeo Pérez con respecto al capítulo específicamente reservado a los experimentos democráticos uruguayos. Quienes a lo largo de la década del ochenta del siglo pasado se incorporaron —como fue el caso de Martín Peixoto y de quien escribe— o se asociaron —como fue el caso de los historiadores Gerardo Caetano y José Rilla, así como del sociólogo José Luis Castagnola— a las actividades del Programa de Investigación y Docencia en Ciencia Política del Centro Latinoamericano de Economía Humana, resultaron beneficiados por el magisterio del director de dicho Programa, el Dr. Romeo Pérez. En lo personal, me corresponde destacar los enfoques inéditos y los accesos privilegiados que resultaron abiertos para alguien que, como era mi caso, solo había profundizado en las disciplinas filosóficas y que, por lo mismo, tenía muchísimo para aprender de quien, como era el caso de Romeo, ya disponía de conocimientos avanzados en el derecho constitucional, la politología, la sociología, la historia universal y la uruguaya, y había sabido aprovechar al máximo las asociaciones virtuosas entre dichas disciplinas. Dentro de ese bagaje de aprendizajes inducidos, aquí merece mención particular la identificación por parte de Romeo de algunos rasgos distintivos atribuibles a las instituciones y prácticas democráticas uruguayas:

- los componentes parlamentaristas presentes en nuestro diseño institucional en forma inequívoca, al menos desde 1918 en adelante;
- los lugares y los protagonismos destacados que ese mismo diseño institucional otorga a las minorías, tanto a nivel de las plataformas partidarias como de las fracciones intrapartidarias, a través de la acción conjunta de:
 - un régimen de adjudicación de los escaños parlamentarios que lleva el principio de representación proporcional a su formulación más estricta;
 - el dispositivo del doble voto simultáneo, destinado a reforzar las opciones y la gravitación de las fracciones minoritarias en el seno de los partidos, y
 - la exigencia de mayorías parlamentarias calificadas para otorgar venias en la designación de determinados cargos y para sancionar disposiciones legislativas con alcances institucionales duraderos;
- el protagonismo central que han asumido los partidos en el funcionamiento de nuestro sistema político, en contraste con el bajo perfil y los escasos aportes provenientes de las organizaciones de la sociedad civil.

3. La lectura de la trayectoria de nuestra democracia a la luz de los libretos

Una década más tarde, al ser designado como docente encargado de un curso dedicado específicamente a «Las instituciones políticas uruguayas», en el marco de la Licenciatura de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar), consideré que había llegado el momento oportuno para emplear el marco conceptual elaborado por Ackerman a los efectos de dar cuenta de aquellos rasgos y rumbos originales, asumidos por la democracia uruguaya, que Romeo Pérez había identificado. A su vez, dado que el curso a mi cargo tenía modalidad de taller, entendí necesario que los estudiantes tuvieran acceso directo a aquellas instancias en las que se habían sustanciado en nuestro medio los principales debates en torno al lugar que debe otorgarse a las minorías en el funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que a su vez les suministraría acceso directo a los elementos de juicio requeridos para participar activamente en el desarrollo del curso y estar en condiciones de involucrarse en un emprendimiento indagatorio compartido. Se trataba, pues, de seleccionar un conjunto reducido de piezas documentales breves en las que se registraran algunos de esos debates.

Mis expectativas al respecto no podían ser más ambiciosas: esperaba encontrar en tales instancias de debate las pistas decisivas para descifrar el ADN a partir del cual resultaría posible reconstruir con precisión la extraña trayectoria recorrida por la democracia uruguaya y, en particular, sus divergencias respecto a sus homólogas en la región. Con todo, las tareas de rastreo e identificación de las pistas en cuestión me llevaron un par de años, al cabo de los cuales logré reunir el tipo de piezas documentales que estaba buscando y pude comprobar que estas suministraban los elementos de juicio que esperaba encontrar. En efecto, los registros de algunas pocas instancias en las que se anudaron debates directa o indirectamente relacionados con la cuestión del lugar de las minorías me permitieron reunir un conjunto de testimonios esclarecedores, a partir de los cuales se torna accesible una cosecha abundante de rendimientos heurísticos, así como de inesperados hallazgos empíricos. A mi juicio, la mayoría de los académicos uruguayos —en particular, los constitucionalistas y los politólogos— todavía no han prestado suficiente atención a ese tipo de testimonios.

Una mirada panorámica al itinerario recorrido por la democracia uruguaya

1. Las confrontaciones entre dos interpretaciones polarmente enfrentadas en torno a legitimación del ejercicio de la autoridad democrática (1865-1918)

Nuestro proceso de consolidación democrática comenzó a incorporar impulsos y componentes diferenciales a partir del momento en que la ciudadanía uruguaya y sus dirigentes políticos problematizaron las legitimaciones tradicionales del ejercicio de la autoridad institucional y, en procura de una especificación de sus alcances, asumieron dos respuestas divergentes. La primera de ellas encuentra su formulación inicial en la reivindicación por el general Lorenzo Batlle de su mandato presidencial en términos de un *gobierno de partido*, al servicio de las orientaciones y los programas de su fracción política. Se trataba, pues, de una versión que otorgaba a las fracciones mayoritarias todos los recursos de autoridad y en la que se reducían al mínimo las instancias y oportunidades de que disponían las corrientes de opinión minoritarias para incidir directa o indirectamente en el contenido de los fallos institucionales a lo largo del período de vigencia de los mandatos irrevocables otorgados en cada convocatoria electoral. En último término, es posible rastrear las fuentes de inspiración de esta formulación en lo que más adelante será especificado como el libreto democrático *británico*.

A su vez, la segunda respuesta se empieza a perfilar a partir de un rechazo deliberado a los sesgos mayoritaristas de la primera y prolonga apuestas emergentes en algunos experimentos democráticos europeos de la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. Me refiero, en particular, a la opción por el principio de representación proporcional para la adjudicación de los escaños parlamentarios, con todo lo que ello implica en términos de conformación del sistema de partidos y del armado de coaliciones para legislar y respaldar las gestiones administrativas. Al completarse los alcances de esta segunda respuesta, incluyendo el componente parlamentarista, esta terminó perfilándose como un tercer libreto democrático —más adelante especificado como el libreto democrático *uruguayo*—, es decir, una apuesta alternativa que se venía a agregar a la bifurcación tradicional, que incluía al *británico* y al *federalista*.

A partir de esas dos respuestas divergentes en torno al lugar de las minorías, así como a la legitimación del ejercicio de la autoridad por parte de las instancias democráticas, se terminaron perfilando aquellas dos tradiciones fundacionales de mora-

lidad política, cuyas discrepancias irreductibles —nunca zanjadas— han venido marcando el peculiar derrotero recorrido por nuestro sistema político-institucional.

La primera de ellas, la alineada al modelo *británico*, encontró sus primeros arraigos en el seno de la fracción conservadora del Partido Colorado, aquella fracción que se reivindicaba como heredera del legado de la Defensa de Montevideo, interpretada como una avanzada del progreso civilizatorio y amenazada por aquellos sectores a los que consideraba como expresiones de las resistencias atávicas a dichos avances. Con todo, sus formulaciones más articuladas y mejor argumentadas fueron explicitadas en las dos primeras décadas del siglo XX, en el marco de la fracción batllista del Partido Colorado. Entre sus voceros más representativos figuraron el propio José Batlle y Ordóñez, Claudio Williman, Juan José de Amézaga, Julio María Sosa, Florencio Aragón y Etchart, etcétera. Posteriormente, en las últimas décadas del siglo XX, algunos sectores ubicados en la izquierda del espectro político asumieron explícitamente ese modelo de prácticas democráticas asociado a un sistema binario de partidos, por más que en algunos casos esa modalidad de funcionamiento era considerada como una etapa transicional hacia un ejercicio de la autoridad en el que a lo sumo habría lugar para discrepancias puntuales, pero ya no más para alineamientos permanentes de organizaciones partidarias.

La segunda tradición fundacional —aquella que terminó asociada a un tercer modelo de democracia, distante de los dos experimentos anglosajones— encontró originalmente sus principales voceros y defensores en el seno del Partido Nacional (Bernardo Berro, Justino Jiménez de Aréchaga, Juan Andrés Ramírez, Aparicio Saravia, Washington Beltrán, Carlos Roxlo, etcétera) pero también reclutó adherentes en otras fracciones del Partido Colorado (José Enrique Rodó, Julio Lago, Carlos Prando, etcétera), así como en algunos de los partidos que se reivindicaban como *partidos de ideas* para diferenciarse de las colectividades tradicionales.

A lo largo de todo el período (1865-1918), la cuestión del lugar de las minorías y las confrontaciones entre los dos libretos democráticos ocuparon explícitamente el centro mismo de los escenarios cívico-institucionales, tanto en términos de debates públicos como de confrontaciones armadas. Los sucesivos intentos de aplicar el libreto *británico* dieron lugar a alzamientos y a convocatorias de resistir y desacatar modalidades de ejercicio de la autoridad denunciadas como sectarias, discriminatorias y, en particular, incapaces de garantizar el cumplimiento estricto de los derechos civiles y de las libertades políticas y, por lo tanto, de las condiciones requeridas para asegurar competencias electorales equitativas. A modo de compensación, en las peores instancias de confrontaciones exacerbadas no faltaron las mediaciones y los acuerdos de pacificación que en distintas oportunidades, y mediante fórmulas de *coparticipación* ajenas a las disposiciones constitucionales, lograban restablecer —al menos en forma provisoria— la convivencia y el acatamiento de los partidos a los mandatos adjudicados.

Para la democracia uruguaya este período dio lugar a aprendizajes y aportes innovadores. Por un lado, es cierto que las confrontaciones polarizadas en torno a los dos libretos democráticos postergaron su consolidación institucional hasta casi finalizada la segunda década del siglo XX. Por otro lado, también es cierto que ese mismo escenario le ahorró el tránsito previsible por las modalidades oligárquicas prevalecientes en el resto de la región, a la vez que resultó propicio para acumular los recursos y las disposiciones que le permitieron incursionar en el cuestionamiento de los libretos tradicionales y en el perfilamiento de propuestas alternativas, tan ambiciosas como innovadoras, así como para adquirir familiaridad con modalidades de consulta y colaboración interpartidarias.

Las fuentes de testimonios que registran los dos libretos democráticos enfrentados. Para esta etapa inicial de nuestra trayectoria, mi búsqueda de pistas se centró en dos fuentes de testimonios: *a)* las actas de las sesiones de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (31 de mayo y 2, 4 y 7 de junio de 1910) dedicadas al tratamiento del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, a partir de cuya aprobación legislativa entró en vigencia el régimen electoral denominado *sistema del doble voto simultáneo*, y *b)* las actas de las sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1916-1917).

A estas dos fuentes se agregó una complementaria, indicada por José Rilla, lo que me permitió reunir las piezas documentales que se enumeran a continuación: *a)* mensaje del Poder Ejecutivo que acompaña al proyecto de ley que establece el doble voto simultáneo, firmado por el presidente de la República, Claudio Williman, e intervención del diputado Juan José de Amézaga (acta de sesiones de la Cámara de Diputados correspondiente al 31 de mayo de 1910); *b)* intervención del diputado Carlos Roxlo en la misma sesión, disponible en el acta correspondiente; *c)* intervención del integrante de la Convención Nacional Constituyente Julio María Sosa, disponible en acta de sesiones correspondiente al 21 de marzo de 1917, y *d)* editorial redactado por José Batlle y Ordóñez y publicado en el diario *El Día* el 26 de agosto de 1913 con el título «La Junta de Gobierno. Críticas sin fundamento».¹

1 Pasajes de ese editorial se transcriben en el libro de Gerardo Caetano (2011). Caetano acierta en la selección de este testimonio, en la medida en que el mismo perfila nítidamente las posiciones polarmente enfrentadas de José Batlle y Ordóñez y Washington Beltrán con respecto al lugar de las minorías. Agradezco a José Rilla la referencia a esta fuente.

2. El soslayamiento de las discrepancias en torno al lugar de las minorías, a partir de un acuerdo carente de fundamentos positivos, un mero *modus vivendi* (1918-1990)

La encrucijada refundacional y su herencia. En la segunda década del siglo xx, los dos libretos fundacionales asumieron sus perfiles más definidos y ambiciosos, y demostraron su vocación de experimentar esquemas institucionales inéditos en la región. En ese sentido, corresponde destacar que los defensores de ambos libretos coincidían en su rechazo a la fórmula presidencialista, según la cual la jefatura del Poder Ejecutivo se otorga en forma irrevocable a lo largo de un período previamente establecido mediante un mandato con alcances personales y suprapartidarios. Sin embargo, más allá de esa coincidencia puntual, sus discrepancias en torno al lugar de las minorías resultaban inzanjables, tal como quedó registrado en los debates sustanciados a lo largo de esa década tanto en el Parlamento como en la Convención Nacional Constituyente (1916-1917). En términos más estrictos, las pretensiones enfrentadas —al menos en sus versiones originarias— eran a tal punto incompatibles entre sí como para condenar al fracaso cualquier intento de determinar aquellos fundamentos compartibles sobre los cuales edificar una autoridad democrática legítima y confiable.

La crónica registra que esa encrucijada refundacional fue dirimida mediante un acuerdo en el que las posiciones discrepantes renunciaron a sus apuestas más exigentes y, a modo de concesiones recíprocas, aceptaron a regañadientes la inclusión de ciertos componentes institucionales híbridos con el propósito de asegurar que no se actualizaran aquellos desenlaces a los que más temía cada una de las partes. En términos de teoría de juegos y de negociaciones, resulta tentador suponer que el acuerdo a partir del cual se aprobó la reforma constitucional de 1918 constituía algo así como una solución *second best*, aceptada por los agentes involucrados no tanto por sus méritos y virtudes, sino más bien por consideraciones de índole negativa, como un expediente destinado a reducir los riesgos a los que cada uno de ellos estaba expuesto en caso de que prevaleciera el formato institucional propuesto por su adversario. En ese sentido, es posible afirmar que las fórmulas institucionales elaboradas en 1918 se inspiran y prolongan de alguna manera aquellos estatutos informales de coparticipación y de garantías recíprocas que se suscribían en el siglo xix en ocasión de los armisticios pactados después de confrontaciones armadas.

En todo caso, mi lectura agrega otro ingrediente que, a mi juicio, resultó decisivo en los largos plazos: las posiciones enfrentadas terminaron reconociendo en su fuero íntimo las limitaciones y deficiencias irreparables que afectaban a sus respectivos libretos, en particular, lo difícil que resultaba solventar mediante una argumentación

pública la pertinencia y la viabilidad de sus apuestas institucionales. Por un lado, los defensores uruguayos del libreto *británico* —la fracción batllista del Partido Colorado— resultaron arrinconados por aquellas argumentaciones morales que reivindicaban la representación proporcional y que, por lo mismo, denunciaban como oligopólicas y oligárquicas las distorsiones introducidas por los esquemas mayoritaristas. Por otro lado, las corrientes de opinión que reivindicaban el libreto uruguayo terminaron reconociendo cuán empinada resultaba la pendiente que era preciso remontar para consolidar —en nuestro medio y con los recursos disponibles— un ejercicio de la autoridad institucional cuya legitimidad revocable requería el respaldo de coaliciones interpartidarias armadas después de las instancias electorales.

Desde una perspectiva centrada en los largos plazos y en la cuestión del lugar de las minorías, cabe afirmar que el balance consolidado de los acuerdos de 1918 da lugar a saldos mixtos. Por un lado, la vertiente positiva: dichos acuerdos marcaron el punto de arranque de una curva de aprendizajes y de acumulación de recursos cívicos e institucionales que le han conferido a la democracia uruguaya niveles de estabilidad y de madurez destacados en la región y en el mundo. Al menos, así ha sido calificada desde entonces y hasta nuestros días por una amplia mayoría de observadores y analistas. Por otro lado, la vertiente negativa: las hibrideces de los diseños institucionales, propicios a generar —dado que no estaban respaldados en argumentos y relatos positivos— una amplia gama de malentendidos y confusiones que terminarían traduciendo en amnesias y desacumulaciones, en particular a nivel de las lealtades y los involucramientos ciudadanos. En cuanto a las hibrideces de diseño, vale la pena recordar que terminó reteniéndose el mandato presidencial, un componente para el que ambos libretos reservaban las descalificaciones más severas. Es cierto que el procedimiento para la designación del titular de ese mandato era muy distinto al observado en los restantes experimentos presidencialistas, en la medida en que, al asociarlo a opciones legislativas, otorgaba carácter partidario a su mandato.

En un sentido más general, y miradas las cosas en términos de libretos y de sus apuestas con respecto a la cuestión del lugar de las minorías, todo parece indicar que el resultado, más que un empate, constituyó a la larga una derrota compartida. Por un lado, los defensores del libreto *británico* terminaron aceptando aquellas modalidades de alineamientos flexibles y negociados en los que participan fracciones de distintos partidos, modalidades a las que habían considerado como versiones viciosas y distorsionadas de las prácticas democráticas. A su vez, los defensores del libreto uruguayo terminaron aceptando aquellos tres rasgos que se habían propuesto erradicar: a) el mandato presidencial, por su distribución inequitativa de los recursos de autoridad

que se disputan² (una distribución reñida con la igualdad política y la equivalencia de los votos ciudadanos); *b*) la prolongación de las divisas tradicionales, por su enquistamiento en relatos de pasados agravios, en discrepancias dirimidas y en convocatorias perimidas, y *c*) la consolidación de un sistema binario de partidos —con sus implicaciones oligopólicas y oligárquicas—, cuya continuidad se aseguraba a través de la lógica interna de la competencia por el mandato presidencial.

En efecto, dicha competencia desencadena fuerzas centrípetas que operan a favor de los partidos ya instalados y, en particular, de aquellos que ya disponen de amplios respaldos electorales. Además, esa misma dinámica perjudica los intentos de formar y consolidar nuevos partidos, sus posibilidades de crecer a costa de los partidos ya instalados, por cuanto en un mercado político así configurado los desafiantes corren con desventajas notorias al no poder ofrecer a los ciudadanos opciones electorales asociadas a posibilidades de incidir directamente en la designación del mandato presidencial. En ese sentido, cabe afirmar que el saldo resultante de los acuerdos no recogió adecuadamente las reivindicaciones centrales del libreto *uruguayo* en torno al lugar de las minorías en la institucionalidad democrática y que terminó traicionando aquellas convicciones pluralistas que inspiraron a los alzamientos de Aparicio Saravia.

De ese modo, las fuerzas centrípetas desencadenadas por la competencia en torno al mandato presidencial dificultaron la renovación saludable del sistema de partidos y terminaron empujando a los partidos tradicionales a deslizarse por una pendiente de desgaste de sus capacidades de convocatoria en las generaciones posteriores. En efecto, estas últimas iban siendo progresivamente atraídas y preocupadas por renovadas agendas de problemas y desafíos, así como por otros repertorios de respuestas, y, en todo caso, se mostraban cada vez más renuentes a alinearse en torno a los ejes de discrepancias sustanciadas por sus antepasados. A la vez, la democracia uruguaya, al despilfarrar sus acumulaciones iniciales más originales y ambiciosas, al aceptar fórmulas de compromiso que soslayaban las cuestiones pendientes, resultó perdidosa en el largo plazo, huérfana de recursos sólidos de legitimación moral y, por lo mismo, más vulnerable a las deserciones y los desencantos, a los atajos perezosos y a los oportunismos irresponsables.

La interpretación más confiable acerca las discrepancias entre los dos libretos fundacionales y el modo como fueron resueltas a través de los acuerdos de 1918. Según mi reconstrucción alternativa, a partir de las confrontaciones argumentales entre los dos libretos, ambas partes fueron forzadas a asumir concesiones recíprocas. Por una parte, la fracción batllista terminó reconociendo que era imposible justificar públicamente cualquier desviación mayoritarista con respecto a la representación

2 El único mandato en disputa se adjudica a una mayoría, mientras que el resto de los pronunciamientos electorales no obtiene recompensa alguna.

proporcional. Por otra, las fracciones inclinadas a las opciones pluralistas y parlamentaristas admitieron que en nuestro caso todavía no estaban dadas las condiciones requeridas para aplicar dichas opciones y que ni siquiera había referencias confiables de experimentos democráticos exitosos. Como resultado de esa doble derrota moral de sus apuestas de máxima, las partes involucradas acordaron en 1918 adoptar un diseño institucional híbrido, cuyos lineamientos principales se prolongaron a lo largo de varias décadas, sin que las razones para haberlos asumido fueran públicamente compartidas y transmitidas a las nuevas generaciones. A partir de allí, resultaba inevitable que se acumularan malentendidos y equívocos de toda índole, de modo que los dirigentes políticos y ciudadanos aprendieron a practicar determinadas modalidades de ejercer la autoridad democrática sin entender los principios que justificaban las reglas orientadoras de dichas prácticas. En este punto, tuve la fortuna encontrar una fuente de testimonios de uno de los protagonistas de esa gesta fundacional, no el más inspirado ni el más audaz, pero sí el más lúcido y el de mirada más avizora, alguien a quien cabría designar como *el Madison uruguayo*. Así, pues, mi reconstrucción de esta etapa de nuestra trayectoria encuentra respaldos en una única fuente de testimonios: los comentarios redactados por uno de los integrantes de la comisión interpartidaria³ que redactó el texto constitucional. Me refiero a la colección de artículos periodísticos de Martín C. Martínez (1964), reunidos en forma de un libro que, con el título *Ante la nueva Constitución*, fue publicado por primera vez en 1918. Las pistas decisivas se encuentran en los capítulos I, II, IV y VI.

3. El retorno de las controversias en torno al lugar de las minorías (1985-1996)

La revisión de los acuerdos refundacionales y la resurrección del libreto británico. Además de los ya señalados, el marco institucional híbrido —en el que se asociaban sesgos presidencialistas y parlamentaristas— derivado de los acuerdos de 1918 ofrecía otros flancos vulnerables al desgaste y al descrédito, a partir del momento en que las tradiciones asociadas a dichos acuerdos fueron sistemáticamente erosionadas por *el olvido que todo destruye*. En este punto es preciso llamar la atención sobre otro resultado inevitable de la peculiar configuración del mandato presidencial en nuestro ordenamiento tradicional. Como acabo de señalar, el procedimiento de designación de dicho mandato le otorgaba una índole partidaria, ya que los ciudadanos eran

3 En representación del Partido Nacional, integró la llamada Comisión de los Ocho, conjuntamente con los doctores Leonel Aguirre, Carlos A. Berro y Alejandro Gallinal. El Partido Colorado estuvo representado por los doctores Domingo Arena, Ricardo Areco, Juan Antonio Buelo y Baltasar Brum.

convocados a respaldar con su voto una candidatura presidencial asociada a determinadas opciones legislativas. Y bien, a lo anterior es preciso agregar dos ingredientes complementarios: *a)* cada partido estaba habilitado a presentar una pluralidad de candidaturas y *b)* el candidato más votado del partido que alcanzaba una mayoría simple sobre el total de votos emitidos resultaba designado titular del mandato presidencial. En ese contexto, y dada la arraigada concentración de las lealtades electorales, era posible —y altamente probable— que el candidato designado solo hubiera recibido una fracción reducida del total de respaldos directamente volcados a las distintas candidaturas. En el mejor de los casos, aun en el caso de que los ciudadanos siguieran avalando como legítima esa lógica de acumulación partidaria, ese resultado resultaba incompatible con el tipo de legitimación directa, personal y no partidaria, que pretende otorgarse al presidente electo en los restantes ordenamientos institucionales que incluyen tal investidura.

Ahora bien, esa peculiaridad uruguaya había sido justificada desde el siglo XIX e incorporada al ordenamiento institucional en 1910, en el marco de lo que se denomina *doble voto simultáneo*: en cada instancia electoral los ciudadanos son habilitados a marcar su respaldo preferencial por uno de los partidos que concurren y, a la vez, por una de las candidaturas que se han configurado en el seno de su partido. Importa recordar que ese procedimiento de votación fue presentado y defendido originariamente como un recurso destinado a promover la democracia dentro de cada partido y a operar a modo de un refuerzo de los márgenes de opción disponibles por parte de las fracciones minoritarias, siempre expuestas a resultar cautivas de las propensiones oligárquicas de las dirigencias partidarias. A título ilustrativo, cabe recordar que en esa misma época, en 1912 y en el marco del experimento democrático estadounidense, en muchos circuitos regionales se incorporaron instancias de consultas electorales primarias en las que cualquier grupo de ciudadanos estaba habilitado a postular candidatos, al margen de las candidaturas respaldadas por las maquinarias partidarias. En ese sentido, se puede afirmar que ambos dispositivos se orientaban, cada uno a su manera, a favorecer a las minorías desafiantes y a acondicionar un mercado político con menores costos de entrada. En cambio, diferían radicalmente en su justificación y en sus alcances programáticos. Si bien ambos se orientaban a debilitar el control de las oligarquías partidarias sobre la presentación de candidaturas, mientras que las primarias estadounidenses venían a completar un diseño institucional en el que los partidos políticos constituían, como decía Madison, un mal inevitable, el doble voto simultáneo apostaba a recomponer la salud y el vigor de los partidos políticos uruguayos, mejorando su democracia interna y promoviendo que en su seno se nuclearan minorías permanentes, dotadas de su propia convocatoria pública.

Desde el principio, las corrientes de opinión asociadas a los denominados *partidos de ideas* habían marcado sus discrepancias con ese dispositivo, al que juzgaban

responsable de originar alineamientos forzados y acumulaciones distorsionantes. A partir de mediados del siglo XX, esa evaluación negativa fue reclutando respaldos crecientes en los sectores ilustrados, y empezó a generar dudas en el propio electorado de los partidos tradicionales cuando estos recurrieron a prácticas que desnaturalizaban al principio invocado. La hostilidad recíproca entre las distintas fracciones del Partido Colorado, por un lado, y, por el otro, las sucesivas alianzas del sector extrapartidario ruralista, primero con el Partido Nacional (1958 y 1962) y luego con el Partido Colorado (1971), tornaban injustificable el principio de acumulación invocado y parecían confirmar la tesis, sostenida por los detractores del procedimiento, según la cual los partidos tradicionales no responderían a alineamientos genuinos de corrientes de opinión ciudadana, a interpretaciones divergentes y bien perfiladas de los intereses públicos.

A partir de la última década del siglo XX, a la ola de desacreditaciones del marco institucional derivado de los acuerdos de 1918 se le sumó un nuevo impulso, proveniente de un lugar muy diferente del sistema político uruguayo. Contra todo lo esperado, los principales dirigentes de los partidos tradicionales empezaron a reconocer el funcionamiento bloqueado de dicho sistema, a compartir el diagnóstico según el cual los esquemas vigentes de acumulación debilitaban el mandato presidencial, al despojarlo de legitimación plebiscitaria, y a esbozar correcciones institucionales orientadas a reforzar dicha legitimación. Al proceder de esa manera, los dirigentes en cuestión estaban yendo a contrapelo de sus mejores tradiciones, ya que a principios del siglo XX sus fracciones principales se habían pronunciado expresamente contra el mandato presidencial —y, en particular, contra su versión más usual, en términos de una investidura de carácter personal y suprapartidaria—, descalificándolo como un dispositivo primitivo y rígido. Todo indica que la amnesia había afectado a ambas colectividades, por cuanto fueron muy escasas y aisladas las voces que reivindicaron esos antecedentes y denunciaron el nuevo brote reformista como una desviación no justificable con respecto a las mejores herencias acumuladas.

En todo caso, la desviación era mucho más grave en el caso del Partido Nacional. En efecto, las fracciones batllistas del Partido Colorado podían justificar ese vuelco hacia un presidencialismo reforzado plebiscitariamente, en la medida en que a través de ese formato se propiciaba una polarización binaria del sistema de partidos, a la vez que forzaba a las fracciones minoritarias a participar en coaliciones preelectorales y quedar sometidas —así se presumía, al menos— a los resultados unificadores y disciplinarios de las sucesivas instancias de consultas plebiscitarias. En otros términos, era posible argumentar que las nuevas apuestas reformistas, lejos de traicionar la fórmula probritánica de Lorenzo Batlle, se limitaban a prolongar —de alguna manera y a través de una versión aligerada— las posiciones originarias de esa corriente fundacional con respecto al lugar de las minorías en la democracia uruguayana.

En ese sentido, cabe reconocer que las consideraciones manejadas por el senador Alejandro Atchugarry (1995) en la última década del siglo XX no recogen en todos sus alcances las formulaciones originarias aportadas por los dirigentes batllistas en la segunda década del siglo XX, y ni siquiera confirman la memoria y la familiaridad con esos antecedentes. Con todo, también corresponde reconocer que a través de las argumentaciones esgrimidas por Atchugarry (1995) es posible rastrear algunos elementos de juicio compartidos que llevan las huellas indelebles del ADN británico. Por el contrario, en el caso del Partido Nacional, el realineamiento de sus principales dirigentes con las apuestas reformistas equivalía a una deserción radical e injustificable —ya fuera por amnesia, ya fuera en función de estrategias y motivaciones puntualmente tentadoras— de sus compromisos pluralistas y de sus apuestas originarias con respecto al lugar de las minorías.

En todo caso, lo que aquí importa destacar es que la apuesta de los reformistas a otorgar una legitimidad plebiscitaria al mandato presidencial terminó desembocando en un realineamiento sorpresivo, dados los antecedentes, con ciertos componentes decisivos del libreto *británico*. En efecto, lo que distingue a este libreto es que las mayorías requeridas para legislar y respaldar la gestión administrativa deben estar determinadas a partir de pronunciamientos expresos de la ciudadanía. Dicho de otra manera, no pueden resultar de acuerdos postelectorales, tal como ocurre en el caso de los libretos federalista y uruguayo. Así, pues, esa reincorporación de componentes británicos a la democracia uruguayo, vino de la mano con la exigencia de suministrar legitimación plebiscitaria a las coaliciones autorizadas a ejercer la autoridad institucional.

Las voces reformistas en los partidos tradicionales. Los partidos de ideas y los núcleos de académicos e intelectuales habían cuestionado sistemáticamente el diseño institucional híbrido resultante de los acuerdos de 1917-1918 y las prácticas democráticas propiciadas por dicho diseño, a las que denominaban como *la política criolla*. En la última década del siglo XX, cuando los principales dirigentes de los partidos tradicionales se sumaron a esos cuestionamientos, nuestra trayectoria democrática asumió un vuelco decisivo. He seleccionado tres piezas documentales en las que se registran testimonios ilustrativos de dicho vuelco: *a)* la entrevista a Alejandro Atchugarry (1995) publicada en la edición de la revista *Posdata* correspondiente a enero de 1995 y encabezada con el título «El balotaje es una forma práctica de ir encauzando el sistema en una cultura del acuerdo»; *b* y *c)* las entrevistas a Julio María Sanguinetti (encabezada con el subtítulo «El Parlamento debe cambiar su agenda») y a Luis Alberto Lacalle (encabezada con el subtítulo «El Parlamento no conoce al país»), a cargo de Gerardo Caetano y de José Rilla (1995*a*; 1995*b*), publicadas en el número 73-74 de *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo, 1995).

Los testimonios expertos contrarios a las propuestas reformistas. Como señalé, los dirigentes políticos del Partido Nacional se sumaron a las iniciativas reformistas.

En cuanto presuntos herederos del libreto uruguayo, deberían haberse adelantado a denunciar dichas iniciativas como un retorno trasnochado a aquellas mismas fórmulas mayoritarias a las que se habían opuesto desde 1865. En este caso, para retomar el hilo conductor de los debates en torno a la cuestión del lugar de las minorías, me vi obligado a seleccionar otro tipo de fuentes documentales y terminé seleccionando tres aportes provenientes de analistas que, si bien no estaban directamente vinculados con las tradiciones partidarias asociadas originariamente al libreto uruguayo, acertaron a identificar los componentes y la lógica interna de nuestro diseño institucional híbrido destinados a reforzar la capacidad de negociación de las minorías y a advertir los riesgos asociados a un retorno a aquel modelo clásico de confrontaciones binarias que los acuerdos de 1918 habían procurado amortiguar: *a)* artículos de Romeo Pérez incluidos en el libro editado por Gerardo Caetano (1992) *La alternativa parlamentarista* (Montevideo: CLAEH, Ediciones de Ciencias Sociales, 1992), *b)* entrevista al constitucionalista Héctor Casinelli Muñoz (1995) publicada en la revista *Posdata* correspondiente a enero de 1995 y encabezada con el título: «Hay que reformar las costumbres políticas», y *c)* artículo del politólogo Martín Peixoto (1999) publicado en el número 153 de *Cuadernos de Marcha* (agosto de 1999) con el título «El dilema de los partidos tradicionales».

4. La pendiente que desembocó en los gobiernos de partido (1996-2005)

A su vez, desde la perspectiva del Frente Amplio, resultaban insoslayables los alcances mezquinos y oportunistas de la propuesta reformista asumida por los principales dirigentes de los partidos tradicionales. Dada la distribución de preferencias y tomando en cuenta que en cada nueva instancia electoral iba creciendo la proporción de votantes que respaldaban al Frente Amplio, todo indicaba que en 1999 resultaría elegido como presidente el candidato designado por la coalición desafiante de los partidos tradicionales. La introducción de la segunda vuelta electoral fue percibida, con toda razón, como una maniobra para impedir el triunfo inevitable del Frente Amplio, ya impuesto desde 1989 a nivel del gobierno local en la Intendencia de Montevideo.

En realidad, la propuesta reformista auspiciada por dirigentes de los partidos tradicionales incluía una modalidad de mandato presidencial que se diferenciaría del tradicional en dos aspectos. Por lo pronto, ya no estaría asociado necesariamente a una tradición partidaria. La introducción de la unicidad de candidaturas en cada partido, de la instancia de la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, así como de la exigencia de una mayoría absoluta —al menos con respecto al restante candidato habilitado a concurrir— permitía que resultara electo presidente un candidato respal-

dado por ciudadanos que en la primera vuelta habían votado a partidos distintos. En ese sentido, se trataba de una fórmula a través de la cual los partidos tradicionales podían coaligarse para que uno de sus candidatos presidenciales compitiera con el candidato frenteamplista en la segunda vuelta y reclutara los respaldos de ambas colectividades. En segundo lugar, se suponía que la mayoría plebiscitaria del presidente electo fortalecería su legitimidad democrática y consagraría a un mandatario capaz de superar «los particularismos en los que habían naufragado, según un diagnóstico, sucesivos gobiernos. Se volvían así, en ese prospecto, mucho menos probables las rebeldías parlamentarias respecto de un presidente ungido por los sufragantes para mandar, cohesionar, imponerse» (Pérez y Pampin, 2011).⁴

Por otra parte, los partidos tradicionales ya habían emitido algunas señales públicas de su disposición a otorgar al Frente Amplio un trato discriminatorio. En 1990, el presidente electo por el Partido Nacional —el Dr. Luis Lacalle Herrera— invitó al Partido Colorado a designar representantes en los directorios de aquellas agencias estatales que operan en rubros industriales, comerciales y financieros, a la vez que justificó su negativa a proceder de la misma manera con la coalición de izquierda, alegando que sus orientaciones resultaban irreconciliables con el tipo de políticas públicas que su gobierno pretendía llevar adelante. Tal gesto marcó el inicio de una pendiente que desembocaba en el aislamiento del Frente Amplio con respecto al resto de los partidos, reforzó a las tesis más confrontativas y polarizadas dentro de la coalición de izquierda y, a la larga, propició el retorno al modelo tradicional de los gobiernos de partido. De hecho, se había empezado a configurar, antes de la implementación de las reformas de 1996, un nuevo trazado de nuestro sistema de partidos, en el cual el Frente Amplio era empujado a ocupar la posición de una minoría sometida a tratos discriminatorios por el bloque conformado por los dos partidos tradicionales. Y, por cierto, ese gesto asumido por la fracción herrerista iba a contrapelo de aquellas tradiciones fundacionales del Partido Nacional asociadas a la gestación del libreto uruguayo.

En el corto plazo, se produjo la reacción previsible: en 1996, en la instancia en que la ciudadanía uruguaya fue convocada a pronunciarse sobre la propuesta de reforma, la mayoría del electorado frenteamplista votó negativamente. Sin embargo, algunos dirigentes de esa colectividad, en particular Liber Seregni y Danilo Astori, estaban de acuerdo con esa reformulación plebiscitaria del sistema político uruguayo, en la medida en que —a su juicio— la reforma terminaría acentuando la polarización binaria de su sistema de partidos y justificando así una convocatoria a optar entre las orientaciones renovadoras y las reivindicaciones progresistas del Frente Amplio, por

4 Para evitar algún malentendido, me adelanto a aclarar que los autores se proponían en esta ocasión explicitar un «prospecto» y un «diagnóstico» con los que discrepaban radicalmente y siguen discrepando en la actualidad.

un lado, y, por el otro, los partidos tradicionales, incapacitados para enfrentar a las directivas y las presiones de los sectores concentradores de riqueza, tanto en el ámbito local como internacional.

La iniciativa reformista resultó aprobada en 1996 por un porcentaje de votos que superó el nivel exigido por una mínima diferencia, lo que permite suponer que algunos ciudadanos alineados electoralmente con los partidos tradicionales optaron por no respaldarla. Así, pues, modificaciones sustanciales de algunas reglas decisivas para el funcionamiento institucional resultaron legitimadas a partir de una consulta plebiscitaria en la que la mitad de los ciudadanos se pronunciaron en contra. Y a ese respecto corresponde destacar que las disposiciones constitucionales que habilitaron ese procedimiento reformista no solo habían sido introducidas con posterioridad a 1918, sino que, además, iban contra los fundamentos de moralidad política inspiradores de los principios que presidieron dichos acuerdos, en particular contra la exigencia de alcanzar una mayoría calificada para sancionar leyes reguladoras de los asuntos propiamente electorales.

El nuevo formato se aplicó por primera vez en 1999 y aseguró el resultado esperado por sus gestores: uno de los candidatos del Partido Colorado, Jorge Batlle, se impuso en segunda vuelta sobre el candidato único designado por el Frente Amplio, a pesar de que este último había reclutado más votos que cada una de las restantes plataformas partidarias. Lo que no advirtieron los partidos tradicionales es que, al convocar a los ciudadanos a participar en una coalición preelectoral para respaldar la candidatura de Jorge Batlle y de ese modo impedir el triunfo del candidato frenteamplista, estaban confirmando indirectamente las denuncias que siempre habían reivindicado los *partidos de ideas*, esto es, que las diferencias entre ambas colectividades tradicionales carecían de alcances sustantivos y que, al margen de sus relatos y antecedentes idiosincrásicos, terminaban a la larga apoyando parecidas orientaciones programáticas y políticas públicas similares, inspiradas, en último término, en las ideologías predominantes en las economías capitalistas más avanzadas y retransmitidas a través de los organismos internacionales de crédito. A partir de allí, resultaba mucho más fácil convencer a la ciudadanía uruguaya de que el Frente Amplio constituía la única alternativa disponible, la única fuente de respuestas aún no exploradas para empezar a recuperar tanto los dinamismos económicos y sociales como los niveles de riqueza y bienestar alcanzados en la primer mitad del siglo XX, esto es, antes de que los gobiernos uruguayos empezaran a firmar acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

A esta altura, a lo largo de la década final del siglo XX y de la inicial del siglo XXI, ¿cómo se iban realineando las tradiciones partidarias con respecto a la cuestión de las minorías y a aquellos dos libretos democráticos que habían cobrado arraigos duraderos en la ciudadanía uruguaya a partir de la mitad del siglo XIX? Empecemos por comprobar lo que ocurría a nivel de la opinión profana. En una encuesta realizada en el

mes de noviembre del año 2004, se convocó a optar entre dos fórmulas alternativas para orientar las políticas públicas. Para responder a esa encuesta, los ciudadanos debían dar por conocido el resultado de las elecciones y que el resultado adjudicaba a un partido o a una coalición las mayorías requeridas para legislar y llevar adelante su gestión administrativa con base en sus propios compromisos programáticos. Y se le ofrecían al encuestado dos recetas para «armar el gobierno». De acuerdo a la primera, lo preferible era ajustarse al programa del gobierno de la coalición ganadora, dejando de lado las iniciativas y los vetos de las minorías. De acuerdo a la segunda, se procuraba agotar las chances de reclutar respaldos los más amplios posible, ofreciendo a las minorías oportunidades de participar en la elaboración de las políticas públicas. Como es obvio, la primera opción se alinea con el libreto británico, mientras que la segunda parece inspirarse en el libreto uruguayo y, en particular, en las formulaciones aportadas por Carlos Roxlo⁵ acerca del lugar de las minorías. Y bien, las preferencias de los ciudadanos manifestadas a través de sus respuestas a dicha encuesta sugieren que todavía a principios del siglo XXI la cuestión de las minorías se mantenía como una asignatura pendiente y que la línea divisoria entre ambos libretos prolongaba ciertos arraigos tradicionales: los encuestados votantes del Partido Colorado optaban por el gobierno de partido, los del Partido Nacional apostaban por las consultas interpartidarias, mientras que la mitad de los frenteamplistas se alineaban a la primera opción y la otra mitad a la segunda.

5. Las prolongaciones residuales del libreto uruguayo (1985-2002)

La extraña sobrevivencia de un legado encapsulado. Según mi reconstrucción alternativa, los diseños institucionales y las prácticas democráticas emergentes a partir de 1918 fueron acuñados a modo de soluciones de compromiso, aceptables para el sistema político en la medida en que habían resultado insoslayables las limitaciones de los dos libretos fundacionales, el británico y el uruguayo. En la medida en que las discrepancias entre ambos libretos se centraban en torno a la cuestión del lugar de las minorías, dicha cuestión quedó pendiente y las dos tradiciones de moralidad política fueron perdiendo vigencia pública, al menos como convocatorias a retomar y prolongar hacia el futuro. Con todo, en algún sentido lograron sobrevivir a pesar de su derrota y de la amnesia colectiva que las fue ubicando en un pasado al que era imposible volver, pero que no se podía tampoco enterrar definitivamente ya que la cuestión

5 Intervención del diputado Carlos Roxlo en el acta de sesiones de la Cámara de Diputados correspondiente al 31 de mayo de 1910.

central no había sido dilucidada en términos compartibles. Cada una de ellas se prolongó a su manera a través de una extraña sobrevivencia *encapsulada*, como si constituyeran componentes del ADN de la democracia uruguaya prontos a reaparecer, a través de relatos inspiradores y referencias argumentales disponibles, a lo largo de las reiteradas iniciativas reformistas procesadas en el período 1918-1996, al menos a título de advertencias sobre ciertos excesos a evitar.

En el caso del libreto británico, esa sobrevivencia resulta visible, por ejemplo, en las consideraciones manejadas por Alejandro Atchugarry en 1995 en defensa de la propuesta reformista que se sancionaría un año después. En efecto, allí se retoman algunos elementos de juicio desarrollados por Claudio Williman, Juan José de Amézaga y Julio María Sosa⁶ en la segunda década del siglo xx. En el caso del libreto uruguayo, en cambio, sus prolongaciones asumieron la forma de improntas residuales, solo rescatables a través de rastreos trabajosos y luchando contra desmemorias colectivas y malentendidos. En realidad, las iniciativas reformistas de ese período compartían ciertos supuestos básicos con el libreto británico y, por lo mismo, sus voceros habían acumulado críticas y denuncias sobre aquellas prolongaciones del libreto uruguayo que, si bien no eran reivindicadas públicamente, todavía mantenían arraigos profundos en nuestras prácticas democráticas. A continuación introduzco algunos señalamientos que ilustran esa extraña modalidad de sobrevivencia:

1. En el período (1995-1996) en el que las iniciativas reformistas adquirieron su impulso decisivo, algunos de sus protagonistas estaban aplicando una fórmula para conjugar el ejercicio de la autoridad democrática que, aunque los propios involucrados no lo advertían, se inspiraba en el libreto uruguayo. En efecto, desde el inicio del mandato correspondiente al período 1995-2000, el presidente Sanguinetti y el gabinete ministerial contaron con el respaldo de una coalición interpartidaria plenamente formalizada, armada postelectoralmente, y en la que participaba, asumiendo protagonismos relevantes, aquella fracción del Partido Nacional que había reclutado mayores respaldos en las elecciones de 1994. Un formato de coalición muy similar había sido propuesto por el presidente Bordaberry al Partido Nacional luego de las elecciones de 1971.
2. Contrariamente a lo que muchos observadores suponían, tales coaliciones «parlamentaristas» se ajustaban estrictamente a la letra y al espíritu de disposiciones constitucionales incorporadas a partir de 1934. En efecto, en el diseño institucional uruguayo, tal como lo demostraron Romeo Pérez (Caetano, 1992) en la década de los ochenta y luego Horacio Casinelli Muñoz en 1995, el titular de la rama ejecutiva no disponía de las ventajas otorgadas a los presi-

6 Se hace referencia a estos elementos de juicio en las páginas 4 y 5.

dentes de las restantes democracias de la región para ejercer sus prerrogativas y sancionar disposiciones administrativas. Debía contar con el respaldo del ministro del ramo o de la mayoría del gabinete —en instancias de votación disponía de un voto doble—, con el agregado de que los ministros podían ser destituidos por el Parlamento y debían ser designados con el respaldo de mayorías legislativas. En realidad, ambos analistas no se limitaban a sostener que esa modalidad de ejercer la autoridad democrática era compatible con las disposiciones constitucionales vigentes en nuestro medio; afirmaban que constituía la mejor receta para prevenir aquellos desencuentros y bloqueos recíprocos entre la rama ejecutiva y la rama legislativa que se habían tornado endémicos en el período previo a la dictadura y también en los dos mandatos posteriores a la restauración democrática.

3. De ese modo, en la última década del siglo XX parecían resucitar de su letargo los dos libretos fundacionales, así como aquellas discrepancias que habían quedado pendientes en torno a la cuestión de las minorías. Sin embargo, los alineamientos eran ahora muy distintos a los perfilados en el pasado por las dos tradiciones fundacionales. Por un lado, los presuntos herederos de dichas tradiciones aparecían ahora alineados a una iniciativa reformista compartida y esta se inclinaba hacia el libreto británico, en la medida en que disminuía las probabilidades de las minorías de incidir en la determinación de las políticas públicas. En efecto, se proponía sanear y agilizar el funcionamiento del sistema político uruguayo otorgando un respaldo plebiscitario inequívoco al presidente electo, con lo que se procuraba legitimar su protagonismo como responsable de llevar adelante aquellos lineamientos de políticas públicas respaldados por la coalición electoral ganadora. Se trataba, pues, de una fórmula con inequívocos sesgos británicos. Por otro lado, la defensa del formato institucional vigente y su reinterpretación como un *parlamentarismo embozado* se perfiló en ese momento como un rescate y una prolongación de los principales componentes del libreto uruguayo, solo que ahora la mayor parte de quienes se oponían a las soluciones mayoritaristas no se reconocían como herederos de la tradición del Partido Nacional, en cuyo seno se había forjado el libreto uruguayo.

- a. En el caso de Romeo Pérez y de Horacio Casinelli Muñoz, se trataba de analistas que desde una perspectiva estrictamente académica se apoyaban en una relectura novedosa de los lineamientos básicos de nuestro diseño institucional para proponer, ante los bloqueos entre la rama ejecutiva y la rama legislativa, una solución revisionista, opuesta a la recomendada por los reformistas y a contrapelo de ciertas costumbres y expectativas preva-

- lecientes en la mayor parte de los dirigentes políticos uruguayos. De acuerdo a dicha fórmula, el presidente electo, en vez de empecinarse en aplicar aquellos lineamientos de políticas públicas con los que se había comprometido como candidato, debía estar dispuesto renegociar y revisar dichos lineamientos en función de las mayorías parlamentarias reclutables.
- b. En 1990, dirigentes jóvenes de los cuatro partidos con representación parlamentaria —Rodrigo Arocena, Ope Pasquet, Herbert Gatto y Ana Lía Piñeyrúa— convocaron a la ciudadanía a respaldar una reforma parlamentaria de nuestras instituciones democráticas. Es cierto que los autores de esta iniciativa, a diferencia de lo que ocurría en el caso de las fórmulas propuestas por Pérez y Casinelli Muñoz, no pretendían rescatar ni prolongar las tradiciones asociadas al libreto uruguayo. Sin embargo, no puede descartarse que, aun sin advertirlo, su propuesta se inspiraba en esas mismas tradiciones.
 - c. Por último, las improntas del libreto uruguayo resultan rastreables en múltiples episodios en los que nuestros dirigentes políticos demostraron una y otra vez su disposición a recurrir a instancias de consulta interpartidarias, en las que las minorías eran convocadas a aportar elementos de juicio y a involucrarse en la búsqueda de soluciones compartibles.

Por cierto, a partir del 1.º de marzo de 2005 se empezó a consolidar la fórmula del gobierno de partido, por lo que tales disposiciones y convocatorias se tornaron cada vez más escasas y menos rendidoras. En todo caso, nada autoriza a descartar que el sistema político uruguayo, enfrentado en un próximo futuro a coyunturas críticas similares a la desencadenada en el 2002, termine rescatando sus mejores tradiciones y aprendizajes y apele a instancias compartidas de búsquedas de respuestas con los más amplios respaldos posibles. A partir de allí, la democracia uruguaya quizás disponga de una nueva oportunidad para replantearse la cuestión del lugar que debe otorgarse a las minorías y para intentar evadirse del encajonamiento binario en el que ahora está atrapada, inspirándose para ello en una renovada versión del libreto uruguayo.

Episodios y testimonios que ilustran modalidades de sobrevivencia de pautas y disposiciones asociadas al libreto uruguayo. En este rubro, he seleccionado tres episodios que permiten comprobar la extraña sobrevivencia de aquellas pautas, disposiciones y familiaridades con ciertas modalidades de consulta y colaboración interpartidarias, que estaban asociadas a la tradición en cuyo seno se perfiló el libreto uruguayo y que habían sido expresamente reivindicadas por Aparicio Saravia, Carlos Roxlo, Washington Beltrán y Martín C. Martínez como las modalidades más rendidoras para sustraer nuestro sistema político a las dinámicas propias del libreto británico: las confrontaciones polarizadas y la marginación de las minorías.

1. Las intervenciones de Alberto Couriel y de Hugo Fernández Faingold en el foro de discusión sobre el trámite de la ley de seguridad social organizado por el CLAEH (22 de setiembre de 1995) y en el que participaron parlamentarios de distintos partidos (“Ágora parlamentaria”, 1995). El conjunto de las intervenciones de los asistentes a dicho foro figura en el número 73-74 de *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo, 1995, con el título «Ágora parlamentaria. Trámite legislativo de la ley de seguridad social: entre las conductas políticas renovadas y la influencia de los grupos organizados»). Esta pieza documental constituye una verdadera *joyita*, en la medida en que arroja una luz inesperada sobre uno de los enigmas que desafían a cualquier intento de reconstruir la trayectoria recorrida por la democracia uruguaya. En principio, todo indica que Couriel y Fernández Faingold se alineaban en esa época con aquellos diagnósticos según los cuales el diseño institucional del sistema político uruguayo contenía incentivos perversos, propiciaba una dispersión de los alineamientos partidarios y dificultaba la formación de mayorías en torno a políticas de largo aliento. En ese sentido, no es arriesgado afirmar que, en el caso de ser consultados acerca de la controversia suscitada entre los cuestionadores y los defensores de aquellos componentes pluralistas y parlamentaristas detectables en el diseño de nuestras instituciones democráticas y filiales al libreto uruguayo, ambos se alinearían inequívocamente con los primeros. Sin embargo, el lector de esta pieza documental se asombrará de encontrar aquí a ambos interlocutores rindiendo un homenaje implícito —y a contrapeleo— al libreto uruguayo. En efecto, ambos se reprochan mutuamente la rigidez de los dos bloques que empezaban a configurarse en nuestro sistema de partidos, la ausencia de disposiciones a participar de buena fe en instancias de interlocuciones interpartidarias destinadas a intercambiar elementos de juicio en torno a la reforma previsional y para asumir exploraciones compartidas de fórmulas capaces de reclutar consensos más allá de las líneas divisorias entre dichos bloques.
2. Las actas de las comisiones parlamentarias —y de las sesiones del plenario del Parlamento en algún caso— en las que, durante la legislatura correspondiente al período 2000-2005, se trataron los proyectos de disposiciones legales destinadas a especificar: *a)* las condiciones que debían cumplirse para la asociación del ente autónomo Ancap (ley 17.448, del año 2001) con empresas operantes en el ramo del petróleo y sus derivados, y *b)* las medidas necesarias para asegurar el saneamiento y la consolidación del sistema financiero ante la crisis desencadenada en el 2002. Con referencia a la segunda instancia parlamentaria, resulta muy ilustrativa la consulta al distribuido 1680 de la Cámara de Senadores, correspondiente a la sesión de la Comisión de Hacienda am-

pliada que tuvo lugar el 3 de agosto de 2002, y el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* correspondiente a la sesión plenaria del 4 de agosto de 2002 (Comisión de Hacienda, 2002).

Las dos instancias parlamentarias mencionadas confirman que en el primer lustro del siglo XXI todavía sobrevivían en forma *encapsulada* ciertas tradiciones de colaboración interpartidaria, resultado de musculaturas adquiridas en los largos plazos. En todo caso, desde la década de los años sesenta del siglo XX en adelante, tales tradiciones han sido sometidas a erosiones sistemáticas y muchos dirigentes políticos han contribuido —de forma deliberada, por impaciencia o por descuido— a su desgaste progresivo. A los efectos de rastrear esas extrañas sobrevivencias e identificar sus alcances, me he apoyado en los trabajos de Rodrigo Ortiz de Taranco y de Romeo Pérez. Con respecto a las tratativas interpartidarias en torno a la elaboración de la ley de asociación del ente petrolero, vale la pena consultar el excelente análisis de Rodrigo Ortiz de Taranco (2015) «Ley Ancap: acuerdos intertemporales y competencia democrática entre los partidos», publicado en *Cuadernos del ClaeH*, segunda serie, año 34, n.º 101). Con respecto al proceso parlamentario de la crisis financiera desencadenada en el 2002, resulta esclarecedor el trabajo de Romeo Pérez (con la colaboración de Ernesto Pampin, 2011) «Parlamentarismo y presidencialismo: un debate inconcluso». En ese texto, Romeo Pérez propone interpretar el periodo que empieza con la designación de Alejandro Atchugarry como ministro de Economía y Finanzas como un experimento de gobierno parlamentario, en el que el presidente Jorge Batlle se pone a un lado para hacer posible el armado de una coalición con respaldos multipartidarios para enfrentar la crisis del sistema financiero. En un apéndice de dicho texto figura la transcripción de algunos pasajes muy reveladores de las actas de la Comisión de Hacienda antes mencionada, en los que se registran aportes de los parlamentarios de la oposición, así como sus intercambios de sugerencias y consideraciones con el ministro Atchugarry y con el presidente del Directorio del Banco Central, Julio de Brum.

6. Los impactos del gobierno de partido sobre la *calidad* de la democracia uruguaya (2005-2019)

A partir de 2005 y a lo largo del periodo que abarca los tres gobiernos sucesivos con un presidente designado por el Frente Amplio y con mayoría parlamentaria propia, la fórmula del *gobierno de partido* terminó imponiéndose y fue practicada en sus modalidades más extremas. Por lo pronto, en el discurso, el presidente Vázquez reivindicó en reiteradas oportunidades su disposición a ajustar su gestión al programa del Frente y a las decisiones de los organismos de conducción partidaria. Además, en el

Parlamento, los legisladores del Frente Amplio, aprovechando su condición de mayoría absoluta, en casi todos los casos votaron negativamente aquellas iniciativas planteadas por las minorías que proponían habilitar comisiones investigadoras sobre distintos aspectos de la gestión administrativa. De esa manera, la aplicación frenteamplista de la reforma terminó desvirtuando las apuestas originarias de los reformistas: en vez de legitimar un mandato presidencial plebiscitario, terminaron alineando esa magistratura a una colectividad partidaria.⁷

Por otra parte, el vuelco a favor de esa modalidad de gobierno y de esa configuración polarizada del sistema de partidos por algunos sectores de la dirigencia y de la militancia de la coalición de izquierda no es ajeno a cierta revitalización reciente de las tradiciones marxistas en esos ámbitos. En efecto, de acuerdo a dichas tradiciones, todas las discrepancias sobre los asuntos de interés público se asociarían a la larga con un conflicto entre dos bloques de intereses sociales, un conflicto que por su dinámica constitutiva solo puede resolverse mediante la imposición de uno de ellos y la absorción del restante. En cambio, aquellas fracciones frenteamplistas menos permeadas por esas tradiciones consideran necesario contribuir a mantener un sistema de partidos saneado, con interlocuciones fluidas y en el que resulte posible compartir muchos elementos de juicio. En todo caso, más allá de esas opciones tendidas hacia los largos plazos, todavía quedan márgenes para que un gobierno de dicha coalición promueva consultas interpartidarias en torno a determinadas políticas públicas.

Y bien, ¿qué balance arroja esa aplicación sistemática del gobierno de partido a partir del año 2005, es decir, a lo largo de casi tres mandatos? De acuerdo a ciertas publicaciones y agencias especializadas de alcance internacional, la democracia uruguaya se ubicaría entre las mejor calificadas de la región y del mundo. En cambio, muchos usuarios directos y observadores discrepan con esa calificación y se adelantan a enumerar un repertorio amplio de episodios de abusos y desviaciones en el uso de la autoridad institucional —sobre algunos de los cuales recayeron fallos anulatorios de la Suprema Corte de Justicia y de otros tribunales—, así como tratos descalificatorios y agravantes, no solo a partidos y dirigentes de la oposición, sino también a núcleos y organizaciones de la sociedad civil y sus integrantes, por el mero hecho de haber criticado determinadas gestiones del gobierno. Tales desbordes y los estilos soberbios y crispados que asumen algunos de los titulares de los más altos cargos ejecutivos —en

7 En todo caso, distan de ser prolijas y consistentes las justificaciones y las conductas frenteamplistas con respecto a la legitimación y a las prerrogativas del mandato presidencial. Así, por ejemplo, a pesar de que el presidente Vázquez siempre se refirió a sí mismo como jefe de un gobierno frenteamplista, se adelantó a interponer su veto a la ley de despenalización del aborto, promovida por todas las fracciones de su partido como una cuestión decisiva de saneamiento de la moralidad pública. En sentido contrario, alcanzó con que algunas fracciones lograran mayoría en una instancia interna de conducción partidaria para que el presidente se considerara obligado a revisar ciertas decisiones adoptadas por la rama ejecutiva.

particular, el propio presidente, así como la ministra María Julia Muñoz y el ministro Ernesto Murro— no son compatibles con una democracia que pretende ser calificada como de primer nivel. En ese sentido, resultan altamente sintomáticos —y alarman-tes— los gestos gubernamentales que culminaron en la destitución o en la renuncia, en primer lugar, de los dos asesores (Fernando Filgueira y Juan Pedro Mir) que habían inspirado la propuesta de reforma educativa asociada a la convocatoria frenteamplista para las elecciones de 2014 y, en segundo lugar, de Pedro Ravella y Mariano Palamidesi, los dos expertos contratados para coordinar las actividades del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

En el período anterior de gobierno, se produjo otra fractura interna con respecto a la enseñanza pública, que fue deliberadamente sustraída a la ciudadanía. El presidente Mujica envió al Parlamento un proyecto de reforma a través del cual se pretendía centrar la enseñanza secundaria en las escuelas técnico-profesionales, pero al encontrar resistencias en el seno de su propio partido no insistió, ni se molestó en abrir una instancia de correcciones y debates para ir solventando sus múltiples deficiencias iniciales y, por lo menos, echar a andar un programa experimental a escala reducida. Todo el asunto se tramitó en la interna del Frente Amplio. El presidente no se tomó el trabajo de difundir su propuesta y reclutar apoyos, ni los opositores hicieron públicas las razones de sus rechazos. Todo el episodio quedó en el olvido; ninguno de los involucrados fue obligado a dar la cara y a asumir los costos de su opción. Tampoco se hizo el menor esfuerzo por identificar las fuentes de las discrepancias ni por reformular un nuevo proyecto que todas las fracciones del Frente Amplio estuvieran dispuestas a respaldar. Como cierre definitivo e irreversible del episodio quedó el relato brindado por el propio Mujica: «No me llevaron el planteo», una conclusión resignada a partir de la cual el tema educativo salió de la agenda pública por el resto del mandato.

En términos más generales, la fórmula de gobernar sobre la base de mayorías propias ha ido generando toda clase de deterioros de nuestras prácticas democráticas y costumbres cívicas, tanto a nivel intrapartidario como interpartidario. Por lo pronto, dicha fórmula expone a la coalición ganadora —integrada en este caso por varios partidos y más de una decena de fracciones— a la amenaza de desalineamientos internos, y por lo mismo obliga a sus integrantes a asumir negociaciones internas tan fatigosas como desgastantes. Desde el momento en que en un régimen presidencialista la pérdida de mayorías no desencadena ningún dispositivo institucional, ni se dispone de recursos disciplinarios para disuadir a los mandatarios que no acatan la línea del partido, dichos desalineamientos son relativamente impunes y crean las condiciones propicias para la multiplicación de los forcejeos y las extorsiones recíprocas, así como para que ciertas minorías intransigentes impongan sus vetos. En términos más generales, la necesidad de llegar a las instancias electorales decisorias con lineamientos programáticos suscribibles por una mayoría absoluta de votantes redundante en el desdibujamien-

to de dichos lineamientos y obliga a recurrir a fórmulas cuyas ambigüedades resultan insoslayables a la hora de aplicarlas y utilizarlas como guía del trazado de políticas públicas. Más aún, el atenerse a esos alineamientos preelectorales rígidos cierra el paso a la alternativa mucho más rendidora y menos desgastante de recurrir, al menos en algunos asuntos, a lineamientos resultantes de negociaciones y acuerdos postelectorales flexibles, respaldables por mayorías mucho más amplias.

En segundo lugar, la modalidad de confrontaciones binarias ha terminado afectando severamente la fraternidad cívica y empobreciendo el nivel de los debates públicos. A esta altura, los intercambios argumentales entre el partido de gobierno y la oposición han ido convirtiéndose en descalificaciones y reproches recíprocos, en meros recursos *ad hominem*, al punto tal que la ciudadanía ya no dispone de claves confiables para identificar las respuestas alternativas que unos y otros proponen para enfrentar los problemas de la seguridad, la educación, la disminución de la inversión y de la generación de nuevos puestos de trabajo, el déficit fiscal, el atraso cambiario y la pérdida relativa de competitividad frente a otras economías, el ensanchamiento de la grieta de oportunidades educativas y laborales para los uruguayos que nacen en hogares situados a ambos lados de dicha grieta, etcétera. En realidad, los tres partidos políticos que han encabezado gobiernos desde el retorno a la democracia hasta nuestros días, más allá de sus identificaciones ideológicas y sus expectativas tendidas hacia los largos plazos, han terminado tropezando con las mismas piedras, incurriendo en los mismos fracasos e impotencias que reprochaban a sus adversarios, así como recurriendo a un repertorio muy acotado de políticas públicas, diferenciadas entre sí apenas por matices, al menos en cuanto a su diseño básico.

A su vez, ese escenario ha terminado propiciando niveles crecientes de apatía y hastío cívico, en particular en aquellos sectores de la opinión pública no dispuestos a alinearse a las posiciones polarizadas. En las encuestas de opinión, tales desgastes se registran a través de las respuestas de un amplio sector de la ciudadanía —cuyo volumen ha venido oscilando entre un cuarto y un tercio del total— que desconfía por igual de los diversos partidos políticos y de sus dirigentes, a los que no considera capacitados para ofrecer respuestas innovadoras y rendidoras a los problemas de la agenda pública. Por otra parte, los titulares de cargos de gobierno y sus voceros no siempre han reaccionado bien cuando han tenido que enfrentarse a las protestas y quejas de agrupamientos informales de ciudadanos, y suelen transmitir el mensaje de que detrás de ese tipo de movilizaciones se esconde la mano de una oposición que no se anima a dar la cara.

En ese sentido, por debajo de un escenario ordenado y plácido, sin agitaciones violentas, es posible auscultar múltiples síntomas de retroceso en lo relativo a aquellas disposiciones que se supone deberían cultivar los ciudadanos y los partidos en el marco de una democracia saneada y pluralista: la tolerancia con las discrepancias y el

compromiso de revisar las convicciones propias a la luz de los intercambios públicos de elementos de juicio. Por el contrario, la aplicación sistemática del modelo de gobierno de partido parece estar propiciando un clima cívico cargado de hostilidades, rigideces e impacencias, el menos apropiado para poner a punto y contrastar los resultados de políticas públicas innovadoras, apropiadas para empezar a recuperar la brecha creciente que nos separa de las democracias más exitosas. En cierto sentido, no es exagerado afirmar que dicho modelo estaría propiciando una modalidad de ejercicio de la autoridad democrática cuyos sesgos oligopólicos y oligocráticos empiezan a recordar a aquellos que contribuyeron a postergar la consolidación de las instituciones democráticas uruguayas hasta el momento (1918) en el que fueron neutralizados.

El tramo final de la trayectoria (1996-2019): el desgaste de los mejores legados acumulados

1. Cómo fue que la democracia uruguaya incorporó ciertas prácticas y disposiciones pluralistas

De acuerdo a mi reconstrucción de la trayectoria recorrida por la democracia uruguaya, centrada en la cuestión del lugar de las minorías, las reformas constitucionales introducidas en 1996 marcan un punto de inflexión en la continuidad endógenamente orientada de los sucesivos ajustes y revisiones de las prácticas e instituciones específicas.

A su vez, el alcance de tales reformas, su ruptura con el legado de aprendizajes acumulados previamente, así como el impulso que desencadenaron hacia un retorno a aquel modelo de gobierno de partido reivindicado por una fracción del Partido Colorado desde 1865 en adelante, solo pueden entenderse a la luz de lo ocurrido en otra instancia decisiva de inflexión. Me refiero al extraño acuerdo que tuvo lugar en 1918, mediante el cual los defensores de aquellas dos tradiciones fundacionales de moralidad política que perfilaron discrepancias sustanciales en torno al lugar que debe otorgarse a las minorías en la legitimación de la autoridad democrática terminaron dejando de lado provisoriamente sus apuestas originales al libreto británico y al libreto uruguayo, y con ellas sus expectativas de máxima, para aceptar un *second best*, un diseño institucional híbrido.

El ordenamiento resultante de ese extraño acuerdo no estaba respaldado por fundamentaciones de moralidad política, por una argumentación sustantiva que proporcionara las razones para considerar esa modalidad de construir y ejercer la autoridad institucional como la más ajustada a los compromisos morales de una comunidad

democrática. Por el contrario, era reivindicado en términos de un arreglo de conveniencia entre partes discrepantes, un mero *modus vivendi* en el que cada parte había tratado de incorporar seguros para prevenir aquel desenlace o forma de ejercer la autoridad que consideraba como su peor pesadilla. El supuesto compartido era que la aplicación ordenada de ese diseño híbrido contribuiría a consolidar la convivencia ciudadana y la fraternidad cívica, así como el acatamiento al ejercicio de la autoridad y la estabilidad de un ordenamiento institucional que desde 1830 en adelante había estado sometido a desafíos continuos, a toda clase de cuestionamientos, descatos del ordenamiento institucional e insurrecciones armadas.

Si bien se suponía que ambos polos enfrentados —por un lado el ala batllista y por el otro el ala más doctoral del Partido Nacional, asociada a fracciones no batllistas dentro del Partido Colorado, y a *partidos de ideas*— mantenían en reserva sus apuestas de máxima a los dos libretos fundacionales de moralidad política, lo cierto es que la aplicación de un ordenamiento institucional híbrido y con el que nadie se identificaba resultó a la larga un experimento relativamente exitoso. Es verdad que en ese marco se produjeron dos golpes de Estado, así como una secuencia bastante caótica de revisiones constitucionales, avances y retrocesos que parecían responder a maniobras e intereses partidarios puntuales. Con todo, constituyó un marco propicio para el aprendizaje compartido de aquellas disposiciones y habilidades que terminaron diferenciando la democracia uruguaya con respecto al resto de la región.

Desde la perspectiva asociada a las reformas de 1996 y mirando para atrás, resulta muy fácil identificar aquellos constreñimientos y entrenamientos específicos que debieron asumir los dirigentes políticos y los ciudadanos uruguayos en virtud de operar en el marco de un diseño institucional muy peculiar. Dicho ordenamiento no propiciaba la pluralidad de partidos —por el contrario, la competencia por el mandato presidencial y el voto *asociado*⁸ a las ramas legislativa y ejecutiva elevaba los costos de entrada de terceros partidos desafiantes—, pero también es cierto que, en virtud de las opciones habilitadas por la ley del doble voto simultáneo,⁹ los titulares del mandato presidencial resultaban obligados a negociar acuerdos postelectorales —tanto dentro como fuera de su partido— a fin de reclutar los respaldos requeridos para llevar adelante su gestión. A la larga, ese extraño juego no cumplía con ninguno de los dos libretos tradicionales y terminaba dejando descontentos tanto a los genuinos defensores del pluralismo como a los partidarios de los gobiernos de partido. En todo caso, se

8 A mi juicio, este resorte operaba como el *reaseguro batllista* contra la multiplicidad de los partidos y la amenaza de resultar los gobiernos expuestos al chantaje de minorías. Al respecto, debe recordarse que ese dispositivo solo se aplica en el caso uruguayo. En los demás experimentos democráticos que adjudican mandatos ejecutivos y legislativos, los electores se pronuncian mediante opciones independientes entre sí para cada una de las ramas.

9 A mi juicio, este dispositivo operaba como el *reaseguro saravista* contra el gobierno faccioso de una mayoría rígidamente disciplinada.

trataba de una complicada combinación de arreglos y equilibrios cuyas claves y razones para adoptarla nunca estuvieron públicamente disponibles, por cuanto sus forjadores, los pactantes de 1918, se guardaron para sí la teoría que explicaba su propio experimento institucional, así como las razones de moralidad política que justificaban su legitimidad democrática.

2. Los dos convidados de piedra

El resultado del acuerdo entre las dos posiciones enfrentadas fue una solución de compromiso que dejó sin zanjar la cuestión del lugar de las minorías, de modo que las controversias sustanciadas entre los dos libretos fundacionales quedaron encapsuladas como una fuente oculta de reservas y cuestionamientos. En ese sentido, no es arriesgado afirmar que desde entonces y hasta nuestros días los ciudadanos uruguayos más comprometidos con el experimento democrático y más identificados con sus ambiciosas e innovadoras propuestas refundacionales asumen esa cuestión como una asignatura pendiente a la que solo se ha respondido con parches y remiendos provisorios.

Para rescatar todos los alcances negativos de ese episodio refundacional, es preciso empezar por recordar hasta qué punto constituyó una derrota moral de las apuestas más ambiciosas. En primer lugar, el batllismo fue forzado a reconocer que carecía de argumentos morales solventes para rechazar la aplicación del principio de representación proporcional para la adjudicación de los escaños legislativos. En segundo lugar, los defensores del libreto uruguayo no estaban en condiciones de asegurar la sustentabilidad de un gobierno armado a partir de coaliciones de minorías postelectorales, expuesto a la disolución del acuerdo coalicional y, por lo mismo, revisable en cada momento. En tercer lugar, ambos polos enfrentados terminaron resignándose a incorporar dos convidados de piedra, los que, por cierto, figuraban en la lista de componentes que los defensores de los dos libretos se habían comprometido a eliminar en el marco de una operación que pretendía reedificar la democracia uruguaya a partir de raíces inéditas: el mandato presidencial y la prolongación indefinida de los partidos tradicionales como opciones electorales oligopólicas. En realidad, el mantenimiento del mandato presidencial terminó consolidando a los partidos tradicionales, les ahorró el trabajo de reformularse en función de la agenda renovada de problemas de interés público y los inmunizó frente al desafío de retener a generaciones ajenas a conflictos del pasado que el curso de los acontecimientos y sus propios aportes habían ayudado a superar. En efecto, la competencia por dicho mandato siguió reforzando la prevalencia de los ya instalados y aumentando los costos de entrada para nuevos partidos emergentes. En cuarto lugar, la lógica interna de dicha competencia, en la medida en que invita a los dirigentes políticos a propiciar aquellas coaliciones preelectorales que

maximicen sus chances de superar en votos a sus rivales, resultó a la larga incompatible con el modelo batllista de partido, con sus altos niveles de concordancia ideológica y de unidad programática, forjados a partir del funcionamiento permanente de órganos de democracia interna.

En términos más generales, se puede afirmar que ambas tradiciones fundacionales cavaron su propia fosa al acordar un arreglo institucional en cuyo marco las prácticas inducidas iban a contrapelo de sus interpretaciones más ambiciosas de los compromisos democráticos. En un extremo, los defensores del libreto uruguayo terminaron transigiendo con un sistema de partidos que mantenía sus rasgos oligopólicos. En el otro extremo, los batllistas terminaron aceptando aliarse electoralmente con fracciones del Partido Colorado que no compartían sus orientaciones, cediendo así en sus exigencias de conjugar partidos bien perfilados en torno a discrepancias ideológicas y programáticas inequívocamente explicitadas. En ese sentido, las alianzas preelectorales que el grupo ruralista formalizó, primero con el Partido Nacional en 1958 y en 1962, y luego con el Partido Colorado en 1971, ilustraron la propensión de los partidos tradicionales a descuidar la consistencia de sus convocatorias, señalando así el rumbo que terminaría asumiendo el Frente Amplio para entrar a gravitar como una tercera opción.

Dicha propensión al desdibujamiento de las convocatorias partidarias encontraría poco después su prolongación más rotunda. Hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX, los legados ideológicos de los tres integrantes de nuestro sistema de partidos se encontraban enfrentados a situaciones de bancarrota y, por lo mismo, obligados, no tanto a reformular sus orientaciones programáticas anteriores —que a esa altura resultaban insostenibles—, sino ante todo a elaborar aquellas narrativas que justificaran los cambios de rumbo que estaban procesando, más precisamente el abandono de aquellos legados que habían formado parte del cerno más entrañable de su tradición partidaria.

Para convalidar su pretensión de heredar un pasado y continuarlo hacia el futuro, era preciso que siguieran el ejemplo de los partidos europeos, los que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX asumieron el desafío de someter sus orientaciones a una revisión pública, dando cuenta a sus seguidores de las razones que respaldaban la actualización de sus convocatorias y sus orientaciones programáticas, en particular, el abandono de ciertas políticas públicas y la propuesta de lineamientos alternativos. Y bien, los tres partidos políticos uruguayos omitieron esa tarea: se desplazaron hacia formulaciones vagas de sus orientaciones y terminaron convirtiendo sus convocatorias en otras tantas promesas de avanzar en forma más rápida y eficiente que sus competidores hacia metas trivialmente compatibles de progreso económico y bienestar social.

3. Las reformas de 1996: los últimos clavos sobre el ataúd de los compromisos asumidos por la democracia uruguaya con las minorías

Como ya señalé, antes de las reformas introducidas en 1996, los titulares del mandato presidencial estaban obligados a negociar coaliciones postelectorales dentro y fuera de su partido para respaldar y llevar adelante determinados programas y lineamientos de políticas públicas. Por cierto, esa modalidad de *armado* de la gestión de gobierno convertía al Parlamento en el ámbito decisivo donde se procesaban dichos acuerdos y se confrontaban las distintas propuestas en materia de políticas públicas. Tal modalidad constituía un rasgo idiosincrásico de la democracia uruguaya, a la vez que uno de los vestigios del libreto uruguayo que se había incorporado al diseño institucional híbrido. Por otra parte, en los círculos de opinión ajenos a los partidos tradicionales —en particular, los partidos de ideas, la academia y los sectores *ilustrados*— dicho rasgo era visto como una confirmación de las múltiples deficiencias de una *política criolla*, propensa a los empates y las componendas opacas.

Por lo mismo, los ciudadanos uruguayos con alguna memoria tendríamos que haber reaccionado con sorpresa y con alarma en 1995 al advertir la filiación partidaria de los autores de dos rotundos cuestionamientos sobre ese mismo rasgo y, en particular, sobre la centralidad que asumía (indebidamente, a su juicio) el Parlamento en el diseño de nuestras políticas públicas. En efecto, los autores en cuestión —el Dr. Sanguinetti y el Dr. Lacalle— no solo figuraban en el selecto grupo de dirigentes de primer nivel de los partidos tradicionales, sino que, además, ambos habían sido electos como titulares del mandato presidencial. Y los mensajes de ambos convergían en un mismo punto: el Parlamento, o bien no disponía de las informaciones y los entrenamientos especializados, según Sanguinetti, o bien sus integrantes no conocían suficientemente al país, según Lacalle, por lo que ese ámbito no era el más adecuado para determinar los rumbos de las políticas públicas. En ese mismo momento tendríamos que haber advertido que estábamos llegando al cierre de aquel ciclo abierto por los acuerdos de 1918, es decir, por la decisión compartida de postergar la dilucidación de las controversias sustanciadas en torno al lugar de las minorías. Al final, después de ocho décadas, parecía triunfar la tesitura defendida por Batlle y Ordóñez en 1913 con respecto a las minorías, según la cual estas solo pueden llegar a incidir en el gobierno cuando se convierten en mayorías.¹⁰

No pretendo desconocer los cálculos de oportunidad y conveniencia mutua que guiaron a los partidos tradicionales al promover las reformas de 1996. En ese sentido

10 Me refiero al editorial del entonces presidente Batlle publicado en el diario *El Día* el 26 de agosto de 1913.

resulta claro que dicha operación fue acordada por ambos partidos para impedir que la instancia electoral del año 2000 consagrara a la coalición frenteamplista como el sector político con mayoría relativa y otorgara a su candidato el mandato presidencial para el siguiente período. Sin embargo, para que esa maniobra fuera públicamente justificable era preciso disponer de una argumentación como la provista por el senador Atchugarry, capaz de deslegitimar el modelo de los acuerdos postelectorales y, a la vez, reivindicar la legitimidad plena de los acuerdos preelectorales, los que por su propia composición resultaban aprobados directamente en las urnas. En ese sentido, la secuencia de tres instancias sucesivas de consultas electorales venía a proporcionar aquel sello de legitimidad plebiscitaria que se procuraba otorgar a los mandatos de gobierno, de modo que estos dispusieran de una autoridad incuestionable. En efecto, cada una de las instancias de consulta a la ciudadanía formaba parte de un operación de filtrado, a partir de la cual y mediante una sucesión de acuerdos emergía al final una coalición con respaldos mayoritarios inequívocos.

Estuvieran advertidos o no sus promotores, lo cierto es que las propuestas reformistas de la década de los noventa del siglo XX estaban retomando y prolongando las posiciones defendidas por el batllismo en la segunda década de ese mismo siglo, posiciones que habían sido rechazadas por la ciudadanía uruguaya en 1916 y refutadas con argumentaciones muy pertinentes por los defensores del libreto uruguayo. En todo caso, lo que importa destacar es hasta qué punto la aplicación sistemática de las reformas de 1996 terminaron desencadenando todas y cada una de aquellas derivaciones perniciosas —para la salud y el vigor de la democracia uruguaya— que habían anticipado los críticos más lúcidos de las propuestas batllistas.

Las reglas del nuevo juego mayoritario. Aunque su aplicación es muy reciente, ya estamos en condiciones de identificar, al menos en trazos gruesos, cómo opera el nuevo régimen de adjudicación de mandatos, de qué forma condiciona las opciones de los partidos y de los electores, introduciendo constreñimientos e incentivos.

En cuanto al primer punto, la lógica interna de esa competencia obliga a los dirigentes partidarios y a los electores a extremar las prevenciones e incluso a adoptar estrategias indirectas. Ante todo, a lo largo de las sucesivas instancias electorales, con sus respectivas campañas, es preciso no perder de vista la meta final. Los agentes involucrados tienen que calcular, en cada una de las *jugadas* disponibles, cómo esta va a contribuir a determinar la composición de aquellos bloques de alianzas posibles que tienen mayores chances de competir por la mayoría absoluta de respaldos electorales. A partir de ese tipo de cálculos, puede resultar recomendable, por ejemplo, evitar enfrentamientos en las primeras instancias con aquellas fracciones o partidos con los que podría resultar conveniente establecer alianzas más adelante. Más aún, no corresponde descartar de antemano la opción de tratar de incidir fuera del partido propio, procurando que resulten ganadores aquellos candidatos y agrupaciones que tienen

menos chances de reclutar alianzas externas y que, por lo tanto, resulten competidores fáciles de superar.¹¹ Además, como lo destacó Casinelli Muñoz (1995), el tipo de consideraciones a las que se termina apelando para reclutar alianzas tiende a ser negativo: no se basa tanto en la comunidad de orientaciones ideológicas y lineamientos programáticos entre los posibles socios como en el rechazo compartido a otro bloque de alianzas.

Con todo, el sesgo más distorsionante que va asociado a esa peculiar lógica de competencia es que resultan perjudicados los candidatos y los partidos que se adelantan a mostrar sus cartas a la ciudadanía, a exponer sus puntos de vista sobre los problemas y a especificar qué medidas estarían dispuestos a asumir en el caso de obtener la mayoría. Como lo señaló el senador Lacalle Pou a principios del 2019, para los candidatos a las primarias resulta contraindicado profundizar en los contenidos programáticos de sus convocatorias, ya que al hacerlo quedan desprovistos de márgenes para negociar los sucesivos acuerdos con sus socios potenciales en las instancias posteriores. De ese modo, resultan premiadas la opacidad y la inconsistencia de los actores partidarios, a la vez que se mantiene a la ciudadanía desprovista de elementos de juicio acerca de las distintas posiciones enfrentadas, así como de instancias de debates sustantivos donde se expliciten públicamente los problemas y los desafíos que nuestra comunidad de destino está convocada a solventar.

Los impactos perversos del nuevo diseño sobre nuestras prácticas democráticas y sobre el lugar de las minorías. Se trata ahora de identificar algunos de los impactos que originaron las nuevas reglas de juego sobre el lugar de las minorías y cómo ello redundó sobre otros componentes de nuestras prácticas políticas, en particular, el funcionamiento del Parlamento, el sistema de partidos y la gestión de los gobiernos. Por lo pronto, corresponde señalar que se terminaron cumpliendo las expectativas de Sanguinetti y Lacalle Herrera con respecto al Parlamento: perdió su centralidad, dejó de ser el ámbito apropiado para explorar acuerdos y se convirtió, al igual que su homólogo británico, en el lugar de confrontación entre las bancadas del gobierno y de la oposición. Al mismo tiempo, se fueron reduciendo aquellas tareas de control y monitoreo de la rama ejecutiva que compartían los legisladores de todos los partidos. A título ilustrativo, vale la pena recordar que la bancada de gobierno fue cada vez más renuente a designar comisiones para investigar las denuncias presentadas por la oposición y respaldaron sistemáticamente a los jefes convocados para informar y dar cuenta de sus desempeños. Es cierto que la producción legislativa aumentó en

11 A todo esto corresponde agregar los efectos distorsionantes resultantes de aquellas disposiciones injustificables mediante las cuales el voto del ciudadano solo resulta obligatorio en la segunda y la tercera instancia de consulta electoral, pero es de carácter optativo en la primera instancia, en la que se seleccionan los candidatos a presidente que quedan habilitados para concurrir por cada partido y, además, se determina la composición de las convenciones partidarias

volumen, solo que ello se debió a la disposición de dicha bancada a aprobar las iniciativas elevadas por la rama ejecutiva; en todo caso, cabe reconocer que en algunos casos dichas iniciativas fueron reformuladas y ampliadas a nivel parlamentario.

En segundo lugar, otro objetivo de las propuestas reformistas consistía en promover partidos unificados y disciplinados, como puntos de apoyo a partir de los cuales sería posible acordar coaliciones estables de gobierno. A ese respecto, conviene empezar por señalar los efectos resultantes de dichas reformas sobre la configuración de nuestro sistema de partidos y, en particular, sobre las condiciones que disponen las opciones minoritarias emergentes para desafiar a los partidos establecidos. Y bien, todo indica que la enmienda resultó peor que el soneto original. En efecto, en una secuencia de tres consultas electorales encadenadas, en las que los electores son invitados a contribuir con su tres votos a determinar una coalición mayoritaria en torno a una candidatura presidencial, los partidos minoritarios corren con múltiples desventajas por cuanto todo conspira para quitarle relevancia a su convocatoria, en la medida en que se trata de una opción que no contribuye a definir la contienda principal. En la primera instancia, ya se puede descontar que su candidato no figurará entre los dos más votados, por lo que sus respaldos electorales solo adquieren alcances testimoniales. La segunda instancia es la más decisiva, la que tiene mayor gravitación para los partidos emergentes —o desafiantes—, dado que en ella se adjudican los escaños legislativos. Se trata de la oportunidad de que disponen para aumentar el número de sus votantes, desplazando a aquellos partidos cuyos desempeños legislativos y administrativos han generado descontentos y frustraciones. Con todo, y no es casualidad, esa misma instancia es la que selecciona a los dos candidatos presidenciales más votados, una competencia en la que los partidos emergentes no tienen chances de figurar en el marcador. Así, pues, todo parece conspirar para que el elector, en vez de preocuparse por la composición de las bancadas legislativas, termine atraído por la opción de incidir en la segunda instancia de la competencia por el mandato presidencial.

Enfrentados a tales desventajas, los partidos minoritarios pueden adoptar una de las dos siguientes estrategias: a) adelantar con cuál de los bloques mayoritarios están dispuestos a negociar acuerdos preelectorales para la tercera instancia o, lo que es casi equivalente, a cuál de los bloques en cuestión nunca prestarían su apoyo, y b) dejar en suspenso su pronunciamiento, ya sea porque al final dejarán en libertad a sus electores, ya sea porque dicho pronunciamiento dependerá del resultado de las negociaciones sustanciadas con los dos candidatos presidenciales. En todo caso, ambas estrategias están destinadas al fracaso. La primera les impide reclutar votos en una amplia zona de indecisos, descontentos con ambos bloques mayoritarios. La segunda los inhabilita como potenciales decisores de la competencia entre dichos bloques y los coloca en desventaja a la hora de reclutar los votos de aquellos electores cuya prioridad es asegurar que determinado bloque no resulte ganador.

Un sistema de partidos lastrado por inercias y por bloqueos, poco propicio a la innovación, tanto en términos de su composición como de sus propuestas de políticas públicas. Los reformistas estaban alarmados por el fraccionamiento de los partidos, por la ausencia de resortes disciplinarios para que operaran como unidades responsables. Y bien, a esta altura podemos afirmar que la cosecha de sus desvelos es un sistema de partidos que ha llevado el número de indecisos, descontentos y desencantados de la democracia al nivel máximo registrado hasta ahora. Las exigencias estratégicas de esconder las cartas para no perjudicar sus chances de alianzas preelectorales, el predominio de consideraciones negativas para justificar dichas alianzas, la reticencia a pasar por el tamiz desafiante de debates públicos que podrían sacar a luz discrepancias internas, a la vez que obligaría a asumir definiciones arriesgadas en materia de políticas públicas,¹² así como la omisión deliberada de dar cuenta de los cambios de rumbo y lineamientos programáticos ha terminado vaciando los legados de los tres principales partidos, convirtiéndolos en meras marcas heredadas, desprovistas de relatos consistentes.

Así, pues, si lo que se pretendía era asegurar la estabilidad y la fortaleza de los partidos políticos uruguayos, lo que se obtuvo fue un sistema sin capacidad de renovación, rígidamente cerrado al ingreso de actores desafiantes y con una antigüedad falaz, ya que su prolongación en el tiempo no está fundada en una continuidad endógenamente orientada —y públicamente asumida— de revisiones y reformulaciones. En ese sentido, muchos observadores locales y extranjeros suelen elogiar a nuestro sistema político por contar con partidos añosos, como si esa marca de antigüedad equivaliera a una madurez que no se deja arrastrar por propuestas improvisadas y oportunistas. En realidad, la comparación con otros sistemas de partidos es en muchos casos desfavorable para el nuestro: mientras este permanece bloqueado por sus inercias y rigideces, algunos de sus pares dan lugar al pase a retiro de algunos de sus partidos más longevos, a la vez que propician el nacimiento de partidos desafiantes que aportan renovaciones a la agenda de problemas y de respuestas, lo que no les impide acceder rápidamente a coaliciones de gobierno.

12 A título ilustrativo, todo parece indicar que el presidente del Codicen contó con el respaldo de la fracción liderada por José Mujica al precipitar la destitución de Juan Pedro Mir (director de Educación del MEC) y la renuncia de Fernando Filgueira (subsecretario del MEC), y todo lo que ello significaba en términos de los compromisos asumidos en la campaña electoral de introducir un nuevo ADN en la enseñanza pública. Sin embargo, ni Mujica ni su bancada participaron en un debate público centrado en ese cambio de rumbo. De manera parecida, los cuatro candidatos del Frente Amplio para las primarias presidenciales de 2019 no se han pronunciado al respecto.

4. La trayectoria de la coalición frenteamplista como caso ilustrativo de ajuste a las directivas del libreto británico

He dejado para el final el caso del Frente Amplio —su peculiar configuración como partido, en qué grado esta depende o no de las reformas introducidas en 1996— por cuanto soy consciente de que el nuevo diseño es todavía muy reciente y de que a lo largo de su período de aplicación dicho partido formó gobiernos con mayorías legislativas propias, de modo que no estoy en condiciones de determinar cómo se habría desempeñado en el caso de no haber dispuesto de dichas mayorías y de haberse visto obligado a negociar acuerdos interpartidarios para legislar y para respaldar gestiones de gobierno y programas de políticas públicas. En realidad, todo lo relativo a la trayectoria del Frente Amplio desde su fundación hasta hoy (principios de 1919), cómo logró incorporarse al sistema uruguayo de partidos políticos y acondicionarse un lugar muy peculiar dentro de dicho sistema, resulta paradójico y convoca a extrañezas de toda índole. Por lo pronto, llama a reflexión la circunstancia de que asumió una posición oficial contraria a la reforma de 1996, a pesar de que dos de sus principales dirigentes —Seregny y Astori— proponían aprobarla, y de que la coalición en realidad se adelantó por su cuenta a autoimponerse una de las disciplinas unificadoras incorporadas en dicha reforma, según la cual cada partido, por más que estuviera compuesto por distintas fracciones —y, en este caso, por partidos con larga tradición al margen de la coalición formada en 1971— debía presentar un único candidato a la Presidencia. También resulta llamativo que cuando su candidato accedió a la Presidencia, respaldado por una mayoría parlamentaria propia —lo que permite concluir que antes de la instancia del balotaje sus votos propios ya superaban a los reclutados por todos los restantes partidos—, armó su gobierno siguiendo estrictamente el libreto propuesto por la reforma de 1996. Así lo proclamó el Dr. Vázquez, retomando —sin saberlo— la fórmula utilizada por Lorenzo Batlle en 1865: «Mi gobierno se ajustará a la Constitución y al programa de mi partido». Y así se procedió en los dos siguientes mandatos. En ese sentido, corresponde afirmar que el modelo de gobierno al que se ajustó la coalición frenteamplista no solo se atuvo estrictamente a las recetas propuestas por los dirigentes de los partidos tradicionales que impulsaron la reforma en cuestión, sino que se apropió de ellas con inequívoco entusiasmo, como si fueran de su propia hechura. En cambio, en el primer período de gobierno en el que los recursos de autoridad fueron adjudicados con ajuste al nuevo diseño (2000-2005) y sobre la base de un acuerdo preelectoral entre los dos partidos tradicionales, la fórmula propuesta por los reformistas no fue cumplida al pie de la letra. Por el contrario, en distintas oportunidades —y al menos dos de ellas muy relevantes: la legislación sobre Ancap y sobre la

estabilización del sistema financiero— el Frente Amplio resultó convocado a participar en el diseño de políticas públicas, a pesar de que no había formado parte del acuerdo preelectoral que resultó triunfador en el balotaje.

No puedo detenerme aquí a dar cuenta de estas aparentes anomalías, las contradicciones entre pronunciamientos y desempeños, así como el sorprendente intercambio de las posiciones asumidas con respecto al lugar de las minorías. Eso sí, me adelanto a afirmar que toda esa extraña secuencia puede ser explicada sin esfuerzos y sin necesidad de apelar a factores exógenos, a la luz de aquella reconstrucción alternativa de la trayectoria recorrida por la democracia que he venido elaborando y sobre la cual me limito en esta ocasión a esbozar sus lineamientos más generales. En cambio, lo que me propongo aquí es completar esta revisión sumaria de las dinámicas perversas desencadenadas por las reformas de 1996, señalando cómo su receta de armado de los gobiernos sobre la base de coaliciones preelectorales ha terminado originando una polarización extrema en la interna de la coalición frenteamplista y determinando, al finalizar el tercero de sus mandatos, un bloqueo que ha paralizado al gobierno encabezado por el presidente Vázquez, impidiéndole llevar adelante la reformas de la educación y de las empresas públicas, así como cambios de rumbo en materia de inserción comercial, y forzándolo a adoptar fórmulas temporizadoras en relación con la crisis institucional venezolana, detrás de las cuales se esconden discrepancias inzanjables en cuanto a los alcances —incondicionales o meramente estratégicos— de los compromisos democráticos.

A esta altura resulta claro que uno de los dos polos, al que designaré como *contestatario, testimonial y movilizador* no cree que sea viable un desarrollo económico inclusivo en el marco de una economía periférica, comprometida a ajustarse a las señales del mercado y a la institucionalidad democrática. Y, por cierto, los cursos de acontecimientos recientes parecen suministrar nuevos argumentos para respaldar tales conclusiones, por más que, en realidad, las convicciones asumidas por los adherentes a dicho polo no se basan en los nuevos elementos de juicio sino que se alimentan de tradiciones doctrinarias con arraigos previos. A su vez, los dirigentes de este polo son conscientes de que no pueden forzar mucho la mano sin generar alarmas en los mercados de capitales. Por lo mismo, terminaron optando por dejar en manos del polo enfrentado —al que designaré como *moderado, progresista y desarrollista*— la administración de las políticas económicas y financieras. Con respecto a este segundo polo, resulta obvio señalar que no han renunciado a sus compromisos con la institucionalidad democrática y que sigue confiando en que es posible para un gobierno progresista impulsar un desarrollo económico incluyente, sin tener que romper definitivamente con la lógica del mercado ni ejercer en forma abusiva los recursos de autoridad, en desmedro de las garantías del Estado de derecho y reduciendo los alcances de las libertades políticas.

Ahora bien, de no ser por la vigencia del régimen de adjudicación de recursos de autoridad con base en la conformación de una coalición preelectoral cuyos votos superen a la suma de las restantes opciones, los dirigentes de los dos polos enfrentados en la interna del Frente Amplio no tendrían motivos para seguir unidos, obligados a elaborar un programa común y a compartir las responsabilidades de gobierno. Cada uno de los polos empezaría por sincerar aquellas discrepancias que se mantienen ocultas para no comprometer la chance de que triunfe la coalición de la que hasta ahora forman parte. A partir de allí, cada uno podría ejercitar sus mejores potencialidades de protagonismos políticos afines a sus respectivas convicciones, acordes a sus acumulaciones diferenciales de conocimientos, de recursos para convocar la sensibilidad ciudadana social frente a distintos tipos de abusos, privilegios e inequidades. A la vez, ya no estarían condenados a soportar en silencio una secuencia interminable de forcejeos y de concesiones recíprocas —un sacrificio que no tiene, como contrapartida, la expectativa de llegar algún día a acuerdos sustantivos— ni a recorrer un camino que los condena a congelar sus respectivos legados, a no explorar por su cuenta modalidades innovadoras de cooperación social y formas inéditas de propiedad colectiva, de control y gestión de los intereses públicos.

En realidad, ese sinceramiento de las discrepancias determinaría que algunas de las fracciones que integran actualmente la coalición frenteamplista terminarían formalizando su estatuto actual, reconociendo públicamente que sus convicciones resultan incompatibles con la asunción de responsabilidades directas en el diseño de ciertas políticas públicas. Esa formalización de su estatuto les dejaría las manos libres para reivindicarse, no solo como denunciantes autorizados e insobornables de abusos e inequidades a los que están siempre expuestos quienes trabajan en relación de dependencia, como negociadores experimentados y responsables de determinados intereses corporativos, sino también como interlocutores insoslayables de quienes siguen apostando a tener en cuenta las señales del mercado y a asegurar las condiciones para la pluralidad de ideales de vida y de exploraciones diferenciales.

5. Los sesgos y las limitaciones de mi propuesta de reconstrucción

A la hora de la recapitulación y del remate del presente escrito, me considero obligado a reconocer los sesgos y las limitaciones del enfoque con el que ha sido elaborado. He optado por centrar mi reconstrucción de la trayectoria recorrida por la democracia uruguaya en torno al hilo conductor de la cuestión del lugar de las minorías y, en particular, a aquellas dos instancias —1910/1918 y 1990/1996— de debates sustanciados a ese respecto. Casi todos los testimonios seleccionados como pistas para

rastrear la presencia de ese entramado subyacente han sido extraídos de dichos debates, y en ambas instancias el puntapié inicial fue una propuesta orientada a reducir la gravitación de las minorías en la determinación de las políticas públicas.

Asimismo, reconozco que he acentuado deliberadamente los protagonismos y las responsabilidades de los partidos tradicionales en la configuración del itinerario recorrido. En particular, he presentado en su peor versión imaginable la gesta reformista llevada adelante por los principales dirigentes de los partidos tradicionales en la última década del siglo XX, atribuyéndoles el papel de aprendices de brujo. Según esa versión, preocupados por los excesos de fraccionamientos, indisciplinas y desalineamientos impunes que según ellos debilitaban a los partidos políticos y a los gobiernos, habrían introducido reformas de corte mayoritarista que, a mi juicio, contribuyeron a empujar a la democracia uruguaya por una pendiente de deterioros a lo largo de la cual el Parlamento habría perdido su centralidad y su funcionamiento resultaría vaciado de contenidos, y los partidos políticos habrían ido desdibujando sus perfiles, perdiendo la continuidad de sus respectivas tradiciones por no tomarse el trabajo de elaborar los relatos que dieran cuenta de sus revisiones y reformulaciones programáticas. De acuerdo a esa misma versión, habrían resultado inducidos a no arriesgar diagnósticos y propuestas para no perjudicar sus posibilidades de formar parte de la coalición ganadora, así como a reclutar los socios para tal coalición por la vía de activar los temores y los rechazos a uno de los posibles bloques competidores. A su vez, todo lo anterior habría redundado en una rebaja de la calidad de los debates públicos, así como en una ciudadanía crecientemente desinformada, descreída y desinvolucrada.

Así, pues, confieso que he forzado la mano para destacar la gravitación de ese hilo conductor y para respaldar la conclusión de que el destino de nuestra democracia, así como su salud y su vigor, dependería en último término de aquellas opciones que fuimos asumiendo los uruguayos en relación con el lugar de las minorías. Es cierto que los testimonios seleccionados parecen respaldar la gravitación de los encadenamientos que he ido destacando a lo largo de la trayectoria recorrida. Con todo, también es cierto que no dispongo de fundamentos para descartar la incidencia, ya no solo de otros tipos de factores y circunstancias, sino también de otras modalidades de aprendizajes y de otros ejes de acumulación de recursos que en mi reconstrucción solo figuran ocasionalmente. En efecto, en la medida en que mis análisis han estado centrados en las distintas posiciones asumidas en relación con el lugar de las minorías, estos análisis han otorgado prioridad a ese hilo conductor, dejando de lado otros ejes de acumulaciones endógenamente orientadas de recursos, en particular aquellos que se nucleaban en torno a las cuestiones económicas y sociales y, en términos más específicos, a las posibilidades de articulación entre las exploraciones e iniciativas diferenciales, por un lado, y, por el otro, los intereses compartidos. Por ejemplo, he sugerido que las modalidades oligopólicas de la competencia por los recursos de autoridad habrían

contribuido a empobrecer el nivel de los debates públicos, así como a desincentivar a los partidos a perfilar sus discrepancias programáticas, sus diagnósticos y sus propuestas sobre los asuntos de la agenda pública. Y bien, ¿no habría que empezar a indagar las contribuciones de otras fuentes complementarias de tales orfandades e inconsistencias? ¿Acaso los propios partidos no han acumulado omisiones sistemáticas en relación con los aspectos sustantivos de las controversias en torno a las políticas públicas, así como en su tarea de incentivar y de atender a los aportes de la academia, de convocar y retener los aportes de los expertos, los tecnoburócratas y los administradores profesionales de servicios públicos? Y dejando a los partidos de lado —ya que, en último término, ellos necesitan alimentarse de tradiciones productivas y entusiasmos emprendedores, de iniciativas, visiones de futuro, etcétera—, ¿no correspondería atribuir sesgos miopes y rutinarios a los planteos provenientes de nuestros académicos, intelectuales y periodistas, de los núcleos empresariales y sindicales, de los sectores profesionales y corporativos?

Al final, pues, queda planteada la posibilidad de complementar la reconstrucción que aquí he esbozado con una indagatoria centrada específicamente en torno a los repertorios de recursos sustantivos —diagnósticos, argumentaciones, relatos— que hemos ido acumulando y reformulando a través de los debates públicos en los que participan tanto las distintas tradiciones partidarias como todos aquellos nucleamientos que se consideran convocados a aportar sus propios insumos.

Desde ya me adelanto a suponer que dichas acumulaciones no se destacan por la originalidad de sus componentes ni por la fluidez de sus reajustes ante nuevos desafíos. No es posible demostrar que las cosas habrían andado mejor si hubiéramos adoptado el libreto uruguayo. Como toda afirmación contrafáctica, solo podemos recurrir, como fuente de confirmaciones indirectas, al examen de los repertorios disponibles en aquellas democracias que no solo han apostado al parlamentarismo pluripartidario, sino en las que, además, sus partidos han cultivado las virtudes reivindicadas por el libreto uruguayo: el compromiso de estar dispuesto a revisar algunas de sus convicciones a la luz de los intercambios de elementos de juicio con los restantes partidos, aun en el caso de tratarse de alineamientos minoritarios.

Referencias bibliográficas

- «Ágora parlamentaria. Trámite legislativo de la ley de seguridad social: entre las conductas políticas renovadas y la influencia de los grupos organizados». (1995). *Cuadernos del CLAEH*, 20(73-74), 9-41.
- ATCHUGARRY, A. (enero de 1995). «El balotaje es una forma práctica de ir encauzando el sistema en una cultura del acuerdo». *Posdata*.
- ACKERMAN, B. (1991). *We the People: Volume 1. Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
- BATLLE Y ORDÓÑEZ, J. (26 de agosto de 1913). «La Junta de Gobierno: Críticas sin fundamento». *El Día*.
- CAETANO, G. (ed). (1992). *La alternativa parlamentarista*. Montevideo: CLAEH.
- CAETANO, G. (2011). *Ciudadanía, republicanism y liberalismo en Uruguay (1910-1933)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CAETANO, G. y RILLA, J. (1995a). «El Parlamento debe cambiar la agenda: Con el presidente de la República, Julio María Sanguinetti». *Cuadernos del CLAEH*, 20(73-74), 45-50.
- CAETANO, G. y RILLA, J. (1995b). «El Parlamento no conoce el país: Con Luis Alberto Lacalle». *Cuadernos del CLAEH*, 20(73-74), 51-60.
- CASINELLI MUÑOZ, H. (enero de 1995). «Hay que reformar las costumbres políticas». *Posdata*.
- COMISIÓN DE HACIENDA (3 de agosto de 2002). *Fondo de estabilidad del sistema bancario: Creación* [Distribuido 1680]. Carpeta 869. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S2002168046286.HTML#>.
- Ley 17.448 (2001). *ANCAP: Derógase el monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de derivados de petróleo*. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17448?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow.
- MARTÍNEZ, Martín C. (1964). *Ante la nueva Constitución*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. (Biblioteca Artigas. Colección de Clásicos Uruguayos, 48)
- ORTIZ DE TARANCO, R. (2015). «Ley Ancap: Acuerdos intertemporales y competencia democrática entre los partidos». *Cuadernos del CLAEH*, 34(101), 11-32.
- PEIXOTO, M. (1999). «El dilema de los partidos tradicionales». *Cuadernos de Marcha*, 153, 28-35.
- PÉREZ, R. y PAMPIN, E. (colab.) (2011). «Parlamentarismo y presidencialismo: un debate inconcluso». En P. MIERES (ed.), *Reforma política en el Uruguay: debates y alternativas*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Adenda.

Carlos Pareja en *Cuadernos del CLAEH*

Casi cuarenta años de contribuciones justifican el repaso de la producción académica de Carlos Pareja en las páginas de *Cuadernos del CLAEH*, una invitación a nuevas y removedoras lecturas.

- «La extraña trayectoria del liberalismo» (vol. 6, n.º 18, 1981-2).
- «El legado político del liberalismo y su vigencia» (vol. 8, n.º 28, 1983-4).
- «Las instancias de concentración: sus presupuestos, sus modalidades y su articulación con las formas clásicas de democracia representativa» (vol. 9, n.º 32, 1984-4).
- «Los caminos de la renovación» (vol. 10, n.º 34, 1985-2).
- «Asignaturas pendientes en el debate de la reforma política» (vol. 13, n.º 47, 1988-3).
- «El filósofo debe contribuir al diálogo de la sociedad consigo misma». Entrevista con Philippe van Parijs realizada por Pablo da Silveira, Carlos Pareja y Romeo Pérez (vol. 13, n.º 48, 1988-4).
- «Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya (I)» (vol. 14, n.º 49, 1989-1).
- «Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya (II)» (vol. 14, n.º 51, 1989-3).
- «Los partidos políticos uruguayos y el “señor presidente”: un matrimonio mal avenido» (vol. 15, n.º 55, 1990-3).
- «La academia y la política» (vol. 16, n.º 56, 1990-4).
- «Estoicos, aburridos y mezquinos. Quince apuntes acerca de las relaciones de los uruguayos con la economía» (vol. 17, n.º 61, 1992-1).
- «América y Europa: asimetrías e inmadurez», coloquio con Romeo Pérez (vol. 17, n.º 63-64, 1992-3/4).
- «Hacia otra reforma política», coloquio con Romeo Pérez (vol. 19, n.º 71, 1994-3).
- «El sueño del parlamentario propio» (vol. 20, n.º 73-74, 1995-2/3).
- «¿Apostar a la educación?» (vol. 20, n.º 75, 1996-1).
- «Las políticas de Estado: entre lo sustantivo y lo instrumental. Tensiones en torno a la amplitud de los márgenes de discrepancias» (con Nicolás Portela) (vol. 33, n.º 100, 2012-1).
- «Las batallas morales pendientes» (vol. 33, n.º 100, 2012-1).
- «El lugar de las minorías en la democracia uruguaya. La gravitación de esa cuestión en el proceso de consolidación de nuestras prácticas e instituciones democráticas» (vol. 38, n.º 109, 2019-1).