

Grabado el 12 de setiembre de 2014 –a poco más de un mes de las pasadas elecciones nacionales-, este coloquio vio la luz a comienzos de 2015 a través de la revista CUADERNOS DEL CLAEH, VOL. 34, NÚM. 101, en la edición que inauguró la etapa digital de la publicación.

Instituciones democráticas y formación del gobierno en el Uruguay Con Carlos Pareja y Romeo Pérez Antón

Rodrigo Ortiz¹ y Nicolás Portela²

El coloquio que se resume a continuación tuvo como finalidad dialogar sobre aspectos que hacen a la calidad de las instituciones políticas uruguayas. Cuál es el lugar para las discrepancias en nuestra sociedad y cómo las dirimimos; en dónde radica la legitimidad de los mandatos democráticos; de qué manera materializamos la representación política y formamos gobierno, y cómo nos situamos en relación a América Latina son algunos de los asuntos más relevantes de este encuentro realizado en setiembre de 2014.

En conversación con dos politólogos, Carlos Pareja y Romeo Pérez Antón, se recupera buena parte de la tradición analítica del CLAEH en referencia a la política uruguaya. Así, a partir de un análisis de la campaña electoral 2014, abordamos estas preocupaciones y propiciamos el intercambio de opiniones acerca de las debilidades y fortalezas de nuestra democracia, desde perspectivas que no pierden de vista el contexto regional.

Legitimidad democrática y mayorías para gobernar

RODRIGO ORTIZ (RO) —¿Cómo han visto la campaña electoral respecto a las convocatorias partidarias y a la competencia política?

CARLOS PAREJA (CP) —Me parece que uno de los temas centrales de la campaña electoral de este 2014 —y más allá de ella en el largo plazo, porque es un asunto que tiene más de un siglo entre nosotros— es que para algunos actores políticos es decisivo alcanzar mayoría parlamentaria propia, legislar y gobernar con su propia bancada legislativa, mientras que para otros eso es lo peor que le puede ocurrir al Uruguay. Esto es algo muy importante con respecto a la salud de nuestras instituciones y prácticas democráticas. Unos dicen que no puede haber una buena democracia, rendidora, eficiente, si alguien

1 Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigador del CLAEH.

2 Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, en periodo de monografía final. Asistente de Investigación en Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

—un actor disciplinado partidariamente— no tiene mayoría propia. En cambio, otros sostienen que lo peor que le puede suceder a la democracia uruguaya en el largo plazo, lo que terminaría depredándola, erosionándola, es justamente que exista un grupo que pueda legislar y gobernar sin consultar a los otros.

Les propongo que nos concentremos en cómo se sacan adelante las leyes. Un caso muy reciente fue la ley de responsabilidad penal empresarial; otro caso en el que hubo muchas idas y vueltas fue la ley interpretativa que anulaba la ley de caducidad. Y hay dos o tres casos más como esos, muy ríspidos, en los que era muy importante lo que se decidía: había muchas resistencias por el lado de la oposición y el partido de gobierno, que tenía mayoría legislativa, hizo mucha fuerza interna para alinear sus votos y obtener esa mayoría.

«¿Qué tiene de malo —me preguntó un alumno hace semanas—, eso no es democrático?». De hecho, en el plebiscito de 1980, cuando votamos mayoritariamente contra el gobierno, ¿no nos sentimos contentos de que la mayor parte de los uruguayos rechazara una cosa que estaba mal? O como me dijo otro estudiante: «a todos esos que hablan contra la mayoría legislativa les pregunto: ¿ustedes no quieren tener el máximo respaldo legislativo?». Es decir, ¿acaso un partido no busca tener la mayor cantidad de cuotas de recursos de autoridad? Si es un juego democrático —y en el fondo la cantidad es lo único que puede pesar, porque se supone que todos somos moral e intelectualmente competentes—, entonces el juego es que quien tiene más, gana, planteado burdamente. Y sin embargo, muchos de los que argumentaron en el pasado y siguen argumentando basados en ese principio estrictamente formal de la legitimación democrática, no tuvieron empacho en afirmar que «las mayorías no siempre tienen razón», cuando se enfrentaron a fallos plebiscitarios contrarios a sus orientaciones.

Quiero parar aquí y escuchar a Romeo. Después les propongo reflexionar sobre las consecuencias que se derivan, para las instituciones y las prácticas democráticas, de aferrarse o no a tales principios. Adelanto que, a mi juicio, si uno legisla utilizando sistemáticamente el hecho de que tiene mayorías, a la larga surgen consecuencias terribles para la democracia. A lo largo de varias décadas en el siglo XIX y principios del XX, el Partido Nacional impulsó sucesivos levantamientos armados contra un gobierno exclusivista que gobernaba y legislaba con su mayoría. No lo consideraban un gobierno democrático.

ROMEO PÉREZ (RP) —Voy a lo que señala Carlos, tras una brevísima apreciación general sobre la campaña, que fue lo que nos pidieron. Una vez más los partidos políticos demuestran que son el elemento más capaz de innovación en el Uruguay. La campaña me parece de bajo nivel, pero es lo mejor que ha dado este país. Todo lo que no es el diálogo, el debate entre los partidos, es mucho peor que la campaña. No olvidemos que Uruguay forma parte de un continente, que es América Latina, que está fracasando rotundamente en democracia, en desarrollo, en convivencia pacífica, que está retrocediendo en todos los buenos *rankings* comparativos.

Hace 25 años, cuando se empezó a elaborar el índice de desarrollo humano (IDH) —que es un buen índice y está sustentado en una metodología muy fina—, los primeros

países latinoamericanos que aparecían, más o menos sobre la misma cantidad total de países que hoy (10-15 menos), siempre eran Argentina, Uruguay y Chile, en ese orden, y aparecían en los puestos 31, 32, 36, 37. Hoy, el primero que aparece en el IDH es Chile, y está en el entorno del 50. Después vienen Uruguay y Argentina, que está en caída libre, ha caído al tercer lugar en América Latina. Y en otros *rankings* que introducen como latinoamericano a Puerto Rico, Chile pasa a ser el segundo, Uruguay el tercero y Argentina el cuarto. El *ranking* de desarrollo humano no separa a Puerto Rico de Estados Unidos, pero los dos índices del Foro Económico Mundial, el de innovación y el de productividad, miden a Puerto Rico separado, entonces queda por delante de Chile, por lo menos en el último índice de competitividad (World Economic Forum, 2014/15). Uruguay está fuertemente homogeneizado con el continente al que pertenece, un continente que está fracasando, que además ofrece una penuria literaria, artística y filosófica realmente lacerante y que no tiene gran desempeño en ciencias naturales ni en ciencias formales; simplemente titula mejor, titula como el mundo pero no produce como el mundo. Este Uruguay, cada vez más latinoamericanizado, sigue teniendo en los partidos políticos el único factor de sorpresa, de crítica, sin que sea tampoco deslumbrante en absoluto.

«SI UNO LEGISLA UTILIZANDO SISTEMÁTICAMENTE EL HECHO
DE QUE TIENE MAYORÍAS, A LA LARGA SURGEN CONSECUENCIAS TERRIBLES
SOBRE LA DEMOCRACIA»

En esta campaña observo algunas novedades. Quizás tengamos oportunidad de mencionar alguna otra más adelante, pero me pliego a lo que destaca Carlos: la discusión sobre la mayoría absoluta. Creo que él hace bien: empieza por tomar en cuenta —aludiendo al trabajo de seminario que está realizando en la Facultad de Ciencias Sociales— objeciones que ha recibido a su tesitura contraria a la mayoría absoluta o mayoría propia de un grupo político. Comparto el rechazo a la mayoría absoluta. Creo que Carlos acierta en hacerse cargo de los argumentos a favor, pero entonces saco partido de que él ha cumplido todo este trayecto y está a la altura de hacerse cargo de las defensas, desde el ángulo democrático, de la búsqueda de mayorías absolutas. Entro, pues, a replicar.

No olvidemos, no olviden quienes hacen esa argumentación, que la regla de la mayoría es el punto débil de la democracia, el mal menor de la democracia. La regla de que decidan los más, notoriamente no tiene nada que ver con la construcción de la mejor solución. Muchísimas veces en la historia reciente, donde la democracia ha tenido preponderancia —hablemos de la historia del mundo de los últimos 150 años, sabiendo que nunca fue totalmente democrático—, la regla de la mayoría ha lesionado violentamente la búsqueda de las mejores políticas, de las mejores soluciones de gobierno.

NICOLÁS PORTELA (NP) —Incluso de correctas soluciones.

RP —Sí, incluso la regla de la mayoría es la que puede violar los mínimos morales existentes en una sociedad. Y los viola. Siempre se habla del mismo caso, pero es

paradigmático: el nazismo llegó plebiscitariamente al poder y dio sus primeros pasos antidemocráticos y antiéticos, inmorales, respaldado por las mayorías. Alemania no era mayoritariamente nazi, pero votó mayoritariamente a los nazis.

No olvidemos, pues, que depende de cómo se administren las mayorías. Puede haber un ejercicio basado en mayorías absolutas, pero el ejercicio sano debería consistir justamente en que el que tiene mayoría absoluta actúe, sobre todo en el Parlamento, como si no la tuviera, y que atendiera a la existencia o a la construcción —si no están predeterminados— de consensos sociales.

En el caso uruguayo, en la historia relativamente reciente, estos dos últimos períodos parlamentarios no fueron los únicos en los que un partido tuvo mayoría absoluta o

«LA REGLA DE LA MAYORÍA ES EL PUNTO DÉBIL DE LA DEMOCRACIA, EL MAL MENOR DE LA DEMOCRACIA... ES LA QUE PUEDE VIOLAR LOS MÍNIMOS MORALES REALMENTE EXISTENTES EN UNA SOCIEDAD. Y LOS VIOLA»

mayorías muy cercanas a lo absoluto. En el año 1958, como resultado de las elecciones, se formó para el período 1959-1963 —los períodos legislativos eran de cuatro años— un Parlamento con mayoría absoluta. ¿Cómo se administró esa mayoría? —dejemos el fondo de la cuestión, porque no es lo que ahora nos interesa— ¿Qué se aprobó exclusivamente con votos del partido que tenía mayoría absoluta? La ley de reforma monetaria y cambiaria que todavía hoy, a más de cincuenta años, es la estructura básica de nuestro sistema financiero y monetario. Es una ley que ha durado, y no hay propuestas de reformarla —podría haber propuestas, los Kirchner la habrían reformado—. Eso no quiere decir que no sea una ley perfectible, pero en sus fundamentos nadie propone reformarla. ¿Qué hizo el partido que tenía mayoría absoluta? Materializó un consenso social. Carlos Pareja investigó y demostró que habría habido reforma monetaria y cambiaria aun si el resultado electoral hubiera sido completamente distinto. La reforma monetaria y cambiaria estaba madura en la sociedad, y eso fue lo que se legisló haciendo valer la mayoría absoluta. Opino que en los últimos dos períodos, y sobre todo en este que está terminando, la mayoría absoluta no se administró con ese criterio. Por ejemplo, la ley de regulación del mercado de la marihuana —que en realidad es la ley de venta legal de marihuana—, tiene hoy, después de un año y medio o más de discusión y publicidad, a dos tercios de la población en contra. Y sin embargo, es una ley que está aplicándose.

Entonces depende de cómo se administre la mayoría absoluta; es un peligro grande, pero no porque sea ilegítima la composición que la presenta. Aquí nadie, ni en los períodos anteriores ni en este —me refiero a períodos democráticos—, logró mayoría absoluta de modo ilegítimo. El Frente Amplio ganó dos veces con mayoría absoluta —en la segunda, mayoría no electoral pero sí parlamentaria, y en la primera, electoral y parlamentaria— legítimamente. No es un problema de legitimidad, sino de cómo se administra. La ma-

yoría absoluta es peligrosa porque lleva a la verdad oficial y a la intransigencia. Creo que el problema es ese, que teniendo mayoría absoluta es muy difícil no proclamar: «somos los únicos gobernantes válidos».

NP —Romeo y Carlos, ¿en qué definición de democracia nos estamos amparando? Porque nuestra academia, nuestros colegas, han destacado el mantenimiento de un período de estabilidad democrática en todo el continente en los últimos veinte, veinticinco años. Y, sin embargo, ambos destacan falencias graves y atrasos en nuestra forma de ejercer este régimen político. ¿Qué definición de democracia estamos usando? ¿Qué aspectos habría que discutir de nuestra democracia? Porque los gobiernos —en una definición minimalista de realización periódica de elecciones populares— se están llevando a cabo, y el continente ha tenido como nunca antes en la historia una estabilidad bastante grande en ese sentido, con algunos focos problemáticos pero con rotación de los partidos en el gobierno en algunos casos. Quisiera destacar eso, porque la academia va a contrapunto de lo que están diciendo.

RP —No toda.

NP —Buena parte.

RO —Allí tal vez ingresa la diferenciación entre la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio de los gobiernos. Por un lado, la legitimidad plebiscitaria o derivada de las urnas y, por otro lado, la dinámica institucional, el relacionamiento entre los poderes. Es cierto que una concepción minimalista —pienso en un enfoque como el de Joseph Schumpeter—, una definición procedimental que se limita a que haya un método competitivo para elegir gobernantes, haría entrar en controversia ese déficit democrático de América Latina al que ustedes aluden. ¿O se trata de una diferencia entre legitimidad de origen, en una visión minimalista, y legitimidad de ejercicio en cuanto a las dinámicas institucionales dentro de los mandatos de gobierno?

CP —Creo que el problema de fondo es que la teoría de la democracia está en *default*. Pero antes de eso, lo que ha habido en el continente —y me parece que hay que resaltarlo—, son regímenes en los que las mayorías se utilizan para acosar a la oposición —meterla presa, cerrarle sus diarios, erosionar sus bases sociales—, para utilizar todo el aparato y los recursos del Estado en formar sus cuadros, generar arraigos sociales reproducidos y cosas por el estilo. Eso pasa con el chavismo en Venezuela. En el caso de Bolivia, hay inhabilitados como 300 de 900 aspirantes a competir en las próximas elecciones. Entonces, si se usa la mayoría para legislar, para gobernar, es como el dicho: «Soy Juan Palomo, yo me lo guiso y yo me lo como». Volviendo a la historia uruguaya, es lo que temía el Partido Nacional en el siglo XIX y lo que temían los federalistas frente al sistema británico: el uso de la mayoría de un partido para utilizar los recursos de autoridad institucional en forma discriminatoria y facciosa, sectaria, a favor de «los nuestros» (mi tribu) y en contra de «los otros» (la otra tribu).

Quise decir brevemente por qué me parece que está en *default* la teoría de la democracia y cómo se puede empezar a salir de eso. Dicho en términos muy groseros, hay dos

grandes agrupamientos de modelos teóricos para justificar la autoridad normativa de las instituciones y las prácticas democráticas: los primeros se basan en los procedimientos e instancias de consulta y decisión, mientras que los segundos apelan a los contenidos de las decisiones. A partir de esos dos modelos extremos es posible registrar y construir modelos teóricos híbridos, en los que se tienen en cuenta tanto los procedimientos como los contenidos. Es fácil ver que cualquiera de los dos modelos desemboca en un callejón sin salida. Por ejemplo, con respecto a las reglas procedimentales, una justificación de la democracia diría: «un fallo está autorizado y debe ser acatado si cumple con reglas y principios que en último término son justos, porque nos dan a todos oportunidades de incidir sobre el contenido de las leyes que nos van a gobernar. Nos tratan como iguales, nos respetan, y todos tenemos oportunidades equitativas de incidir en el contenido de las leyes. Usted jugó, ganó o perdió, entró a la coalición ganadora o no, ajústese al resultado de un procedimiento legítimo».

Ese argumento falla, incurre en un círculo vicioso, porque el principio de igualdad de oportunidades para incidir en las leyes, de igualdad ciudadana, es muy general. De ahí a encontrar cuál es el procedimiento más equitativo, el que da más garantías a todos los ciudadanos en iguales oportunidades de participar y ser tenidos en cuenta, hay un abismo. Al final alguien dice: «así como hay discrepancias sobre la ley de la marihuana, hay discrepancias acerca de cuáles son las mejores reglas democráticas. Entonces, ¿cómo las resolvemos? Votando». Se están queriendo justificar las reglas democráticas porque son votadas, es decir, se está incurriendo en una petición de principio.

En el otro extremo, las justificaciones basadas en los contenidos señalan: «hay que tener en cuenta que el contenido de las leyes no ataque los derechos fundamentales de la gente». Por ejemplo, en el caso de las leyes contra los judíos: no se les puede pedir a los judíos que se consideren tratados equitativamente como ciudadanos cuando esas leyes los discriminan. Una ley que afecte las libertades y la dignidad de ciertos grupos o minorías no es una ley democráticamente justa. El problema es que hay discrepancias acerca de cuáles son las listas de derechos y los derechos prioritarios; de eso se trata la democracia, de que tenemos interpretaciones distintas. Entonces no podemos decir que tenemos un consenso acerca de los contenidos y que podemos apelar a ese consenso, porque la democracia es resolver cuestiones sobre la base de que a veces tenemos discrepancias y que, en el corto plazo, no las vamos a zanjar. Como dijo muy bien Romeo, el asunto es cómo administramos las discrepancias y cómo administramos el hecho de que a veces tenemos que recurrir a la mayoría.

Entonces, en primer lugar, estamos ante un asunto de diseño institucional. Los ingleses hicieron las instituciones para que fuera muy fácil conseguir mayorías estables y disciplinadas. Dijeron: «esto es lo que debe ser, la mejor democracia, la más sana, la más robusta. Que haya un pronunciamiento que determine una mayoría, que esa mayoría sea estable y disciplinada, y que solamente en circunstancias muy anormales se rompa esa situación».

NP —El modelo estadounidense es diferente.

CP —Sí, los estadounidenses hicieron las instituciones al revés, pusieron todas las dificultades sobre la mesa para que fuera muy difícil formar una mayoría estable y disciplinada. No hay que olvidarse de la disciplina. La disolución de los cargos de gobierno y de los cuerpos legislativos es un componente del diseño institucional británico que opera como una amenaza para mantener la disciplina: «si usted quiere indisciplinarse, hágalo, pero mire que corre el riesgo de perder su cargo».

En el caso inglés hay fuertes incentivos institucionales para que los actores, con los mandatos que tienen, se mantengan dentro de esa conformación en la que un grupo tiene una concentración monopólica de los recursos de autoridad y puede legislar y gobernar por su cuenta. En cambio, los estadounidenses hicieron al revés: «vamos a hacer todo lo posible para que solamente por una combinación rarísima de circunstancias improbables un individuo o un grupo pueda tener mayoría para legislar y gobernar». Primero se eligen por separado los diputados, los senadores y el presidente. A los dos años se cambia, así que si usted consiguió una mayoría negociando se le desarma. Y además el presidente tiene veto, por lo que si un grupo consigue una mayoría para una ley tiene que pasar el veto presidencial y, a lo mejor, el veto constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Es el polo opuesto.

**«LOS MANDATOS LEGISLATIVOS SON DE BASE CIUDADANA,
TIENEN EL RESPALDO DE TODA LA CIUDADANÍA; LOS CONGRESOS NO,
LAS MESAS POLÍTICAS NO.»**

Vuelvo al Uruguay, pero metido en esta perspectiva. Creo que los blancos consideraron muy peligrosas las dos cosas: los oligopolios y la concentración de recursos de autoridad, tanto en pocos partidos como adentro de cada partido, lo que Juan Andrés Ramírez y Justino Jiménez de Aréchaga denominaban «las camarillas directivas». Cuando en el Parlamento los senadores y diputados del Frente Amplio votan alineados, ¿quién decide? ¿Un congreso? ¿La Mesa Política? ¿La propia bancada? No hay que olvidarse de que los mandatos legislativos son de base ciudadana, tienen el respaldo de toda la ciudadanía; los congresos no, las mesas políticas no. Al final puede haber una doble concentración oligopólica: primero, un sistema que haga muy difícil la multiplicidad de partidos, y segundo, que cada partido termine funcionando con la ley de Robert Michels, «la ley de hierro de las oligarquías».

El Partido Nacional quiso terminar con eso hace más de cien años. Prefirió algo centrífugo, con dispersión, igual que el modelo estadounidense pero basado en partidos políticos: múltiples partidos y fracciones adentro de los partidos, fracciones consistentes, duraderas, no efímeras. De esa manera, cada individuo podía oponerse a los partidos existentes y decir: «no me gusta, fundaré un tercer partido». Y adentro de los partidos: «no me gustan los candidatos que me quieren imponer ni esta línea, abriré una fracción

dentro de este partido». Es interesante, creo que seguimos viviendo la controversia entre el ideal colorado, del gobierno con mayoría propia y capacidad de legislación propia, y la tradición de origen blanco, del gobierno mediante acuerdos de fracciones y partidos dispersos con capacidad de negociar sin tener que soportar una disciplina.

NP —Alejándose del libreto estadounidense y conformando un libreto propio.

CP —Exactamente. Y los temores que tenían son parecidos a estos que se suscitan ahora. Al final quedamos en pocas manos porque hay dos partidos, y a su vez esos partidos dependen de un grupo que los dirige, más en el caso de un partido que tiene recursos disciplinarios fuertes. El Frente Amplio los tiene, aparentemente; no así el Partido Nacional y el Partido Colorado.

NP —Pero, ¿no ofrece ninguna ventaja la disciplina partidaria?

CP —Dejemos las instituciones, vayamos a la práctica: ¿en qué casos es bueno que los partidos actúen como batallones monolíticos disciplinados? En las definiciones programáticas que se le presentaron a la gente. Supongamos que la ley de la marihuana hubiera sido decidida en forma contundente y el Frente Amplio concurriera a las elecciones y le dijera a la gente: «pido su respaldo porque quiero aprobar la ley de la marihuana». Los ciudadanos le dan ese voto y entonces el partido dice: «estamos comprometidos». Pero todos los días hay miles de leyes y situaciones que no están previstas ni en el programa ni en lo que se dijo en la campaña. En esos casos, ¿quién decide? Allí lo que dice Romeo me parece muy importante.

NP —En los casos en los que estaba programáticamente previsto, ¿es justo que así sea? ¿Es justo el razonamiento?

CP —Diría que no hay abuso allí, aunque signifique un costo interno para los partidos. Si uno quiere formar un bloque de confrontaciones binarias todo termina en dos actores, como en Argentina o Venezuela. Un grupo tiene vocación hegemónica, y tienen que juntarse todos contra él.

Allí hay riesgos. Si uno quiere conquistar la mitad más uno, lo más probable es que termine desdibujándose, teniendo adentro las minorías que quería evitar. Si quiere reprimirlas diciéndoles «votan o los liquido», no tiene recursos institucionales dentro del sistema presidencial. Puede tener recursos informales, como decir «en la próxima vuelta, vos no vas», pero recursos formales para disciplinar no tiene porque el titular del cargo legislativo es el legislador. Jorge Saravia fue elegido dentro de la Lista 609 y sin embargo no acata. Víctor Semproni dice: «No acato. Háganme lo que quieran. ¿Me van a castigar? Soy legislador. ¿Ustedes quiénes son? Son una mesa política. ¿Quién los eligió a ustedes?».

RO —Fueron casos muy excepcionales los de Semproni y Saravia.

CP —Sí, pero aquí hay cosas interesantísimas, porque la gente que habla de mayoría absoluta y de mayoría propia para legislar y gobernar, al mismo tiempo sigue manteniendo a un presidente que tiene veto presidencial y que lo usó, como en el caso de Tabaré Vázquez con el aborto. Eso es una contradicción, una inconsistencia. Diría que las personas que están pensando en eso no saben qué están pensando. Otra inconsistencia brutal es que esas personas que están hablando de tener mayoría se pasen hablando de políticas

de Estado. ¿A qué quieren jugar? Si quieren un gobierno con mayoría propia para legislar y gobernar, eso funciona bien en un sistema parlamentario, porque ahí el presidente no tiene mandato propio y está alineado. Además, ¿para qué elegir un cargo fijo al que hay que aceptarle que diga «yo pongo veto» o, como dice José Mujica, «yo consulto con la almohada» —en relación con los presos de Guantánamo—, lo resuelvo por mi cuenta? Si no se puede legitimar la autoridad democrática por meros procedimientos ni por contenidos sustantivos en que todos estemos de acuerdo, es en la práctica de reconocimientos recíprocos donde hay que buscar esa legitimidad. En cómo nos tratemos, en el empeño por agotar los esfuerzos para tener en cuenta las iniciativas y los vetos de los otros, y no abusar del hecho de tener mayoría. Hay que multiplicar los puentes para que los individuos sientan que, aun estando en la oposición, sus aportes son oídos y tenidos en cuenta. La democracia justifica que tiene capacidad de mando porque somos un buen *nosotros* ciudadano: estamos todo el tiempo recomponiendo esa unidad y, si tenemos discrepancias, las vamos administrando, resolviendo, dándoles garantías de reversibilidad.

Por ejemplo, sobre la oferta legalizada de marihuana, Mujica dijo —y me parece bien— «si esto anda mal y la gente no lo quiere, lo borramos». ¿Por qué? Porque la ley en sí es un 10%; para aplicarse, las leyes requieren iniciativa de los seres humanos todo el tiempo, porque se aplican a circunstancias no previstas. No solo los jueces, también los administradores, los comerciantes, todos los que tienen que aplicar una ley tienen que estar resolviendo problemas. Si hay gente que está en contra y la está saboteando, ni siquiera es un buen experimento. Debemos tener confianza para decirle al ciudadano: «acepte usted cumplir con este experimento, hágalo bien, le garantizo que le voy a dar un lugar donde pueda observar si las cosas andan bien o andan mal».

Hay que dar garantías de reversibilidad y lugares de monitoreo para que los ciudadanos puedan decir: «estamos dispuestos a soportar un régimen». Porque un ciudadano puede reclamar en estos términos: «usted le está dando un mensaje a mi hijo de 13 años de que la marihuana es algo que no está tan mal; usted me está haciendo un mal a mí». Raúl Sendic dijo algo así: «tengo mis dudas de si no estaremos dando un mensaje equivocado». Esas son buenas señales, decirle al ciudadano: «señor, comparto su preocupación, es legítima, usted no es un estúpido majadero que se resiste a la innovación».

Las leyes democráticas necesitan que la gente colabore de buena fe con su cumplimiento, que todos nos sintamos corresponsables de cómo las elaboramos, de cómo nos tratamos mutuamente. El problema es que no hay receta para no abusar de la mayoría. Uno tiene que tantear todo el tiempo de no estar rompiendo puentes y que los demás no se sientan aplastados, oprimidos, descalificados, desconocidos. No hay un termómetro que marque el abuso; sí es evidente en el caso del chavismo, de Argentina y muchos otros de América del Sur donde el ejercicio de la mayoría lleva a que la otra parte se sienta perseguida.

RO —El punto ahí es: cuando se dispone de mayoría propia por parte de cualquier gobierno —especialmente un gobierno de partido, pero no sé si no sería aplicable incluso para un gobierno de coalición—, ¿cómo se logra o cuáles son los incentivos —porque por

más que no tengan que ser una obsesión exclusiva en el análisis político, los incentivos juegan— para hacer una buena administración de los disensos y un uso no abusivo, no faccioso, de esa mayoría?

CP —Hay un incentivo: en un juego binario los incentivos están organizados de tal manera que conviene ser depredador. Si logras que el otro haga una macana, el ganador eres tú. Suma cero, uno pierde y el otro gana. Pero si es un juego de cuatro o cinco, no ganas porque alguno de los otros pierda, dado que los demás compiten. Se pierde algún voto, pero ¿quién lo gana? Allí hay que competir por la positiva, diría Luis Lacalle Pou. Una de las novedades de esta campaña es que Lacalle Pou ha hecho cosas importantes, encarnando el espíritu de Carlos Roxlo, al decir: «es muy importante cómo nos tratemos, la democracia es buena si nos tratamos bien, si reconocemos los méritos de cada uno y las cosas que hacen los otros. Voy a tratar de reconocer las cosas que hizo bien el gobierno».

**«LA DEMOCRACIA JUSTIFICA QUE TIENE CAPACIDAD DE MANDO
PORQUE SOMOS UN BUEN NOSOTROS CIUDADANO, ESTAMOS TODO EL TIEMPO
RECOMPONRIENDO ESA UNIDAD Y SI TENEMOS DISCREPANCIAS
LAS VAMOS ADMINISTRANDO, LAS VAMOS RESOLVIENDO,
DÁNDOLES GARANTÍAS DE REVERSIBILIDAD»**

RO —Un reconocimiento explícito de políticas impulsadas por el adversario en el gobierno y el anuncio de su continuidad.

CP —Claro. Pero en términos de incentivos habría que tratar de favorecer —en la normativa electoral— a los partidos chicos. Las leyes electorales deberían tener una distribución de los restos que favoreciera al minorista.

RO —Hoy los subrepresenta.

CP —Hoy los subrepresenta. Hay que decir: «tírese que le vamos a dar un premio. Si usted paga su cociente 500 y el otro paga 500, le doy un 10 % más, y usted con menos le puede ganar». Como se hace en las licitaciones, que a los pequeños fabricantes se les da un margen para ganar. Si hubiera incentivos para abrir nuevos partidos, eso haría que no fuera tan rendidora la confrontación: con cuatro partidos con chance de ganar votos, por más que se castigue a uno no es seguro el rédito, porque se puede estar dando votos a otros.

RP —La subrepresentación electoralmente se da para las fracciones minoritarias de partidos, no para los partidos. Para los lemas no hay subrepresentación. Si un partido tiene 1 % de los votos, saca un diputado; si tiene 3,3 %, saca un senador. Puede ser una reforma, pero entonces no podemos hablar de subrepresentación. Lo que querés es dar un premio, una sobrerrepresentación. Ahora, en Uruguay hay cuatro partidos...

NP —En el índice de número efectivo de partidos (NEP) andamos en menos de tres partidos.

RP —Entre dos y tres, pero eso tiene que ver con bancas parlamentarias.

NP —Con peso respectivo de cada partido.

RO —Romeo, me gustaría que retomaras algunas cuestiones que quedaron atrás.

La democracia uruguaya a la luz de la realidad latinoamericana

RP —Cuando me refería al contexto regional, es porque encuentro al país cada vez más latinoamericano. No lo lamento, porque en general se dice: «qué bueno cuando éramos un pedazo de Europa en América Latina». No era ese el sentido de mis palabras; digo que fuimos un caso latinoamericano distinto y hace tiempo que vamos dejando de serlo. No creo que se pueda decir que la academia está satisfecha con la estabilidad democrática del continente. Hay muchas observaciones, reparos. Hace cinco o seis años, Waldo Ansaldi —con quien discrepo muchísimo— fue el editor de un libro colectivo sobre democracia (Ansaldi, 2007), y el saldo no era nada positivo. Me refiero a la academia en términos internacionales. Aquí, en la aldea, los que hablan de veinte años de continuidad democrática en el continente están en una polémica desde determinado ángulo ideológico, no científico, si bien pueden usar lenguajes politológicos.

Mi apreciación de que América Latina está fracasando comprende a las democracias. Están fracasando los gobiernos democráticos y los gobiernos no democráticos latinoamericanos. México es el país que registra el más auspicioso proceso de democratización de América Latina. Hace 25 años, México tenía un partido hegemónico, era un totalitarismo en el que cada seis años se votaba a un monarca, que era el presidente de la República. Hoy México alterna partidos en el gobierno, tiene un Congreso mucho más relevante que hace 25 años.

NP —Tiene un desafío ahora que volvió el PRI.

RP —Otro PRI. Ya no es aquel PRI hegemónico, totalitario. Incluso, hoy México está realizando reformas difícilísimas sobre la base de un acuerdo de los tres grandes partidos: el Pacto por México. Por el momento no es ninguna maravilla en términos gubernativos, pero se ha democratizado.

Por lo tanto, no basta con decir que hace veinte años que hay elecciones regulares en América Latina. Eso nos remite a una definición hiperminimalista de la democracia, mucho más minimalista que la de Schumpeter. Este no miraba solo las elecciones. El nazismo llegó plebiscitariamente al gobierno. El franquismo se basó en un plebiscito que aprobó las tres leyes fundamentales del régimen, por amplia mayoría. Y no eran leyes democráticas. Ni hablar del fascismo italiano, que llegó de igual forma. Una definición minimalista a ese extremo es insostenible. Otra cosa es una definición formal de la democracia, no sustantivista pero tampoco minimalista. Como mínimo hay que agregar a las elecciones la efectividad de un cierto catálogo de derechos humanos. Claro que hay que distinguir legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio, es irrenunciable para el análisis de la

regularidad de todos los gobiernos. Pero no estaba hablando solamente de éxito democrático, sino también de instituciones democráticas y desempeño gubernamental de los que no son democráticos y de las democracias también. Y ahí los veo fracasar a todos. El único caso que se puede considerar exitoso en América Latina es el de Chile. Este país sí está cambiando desde hace varios años. Es el único progreso que parece acumularse.

No hay veinte años de estabilidad democrática ni legitimidad de origen. El mandato de Hugo Chávez no era irreprochable; en 1998 ganó democráticamente, pero después cambió el tribunal electoral por la fuerza y cambió la composición de la Suprema Corte de Justicia desde el Poder Ejecutivo. Ni hablar del mandato de Nicolás Maduro; las elecciones en Venezuela están impugnadas. Y no me hablen de los observadores internacionales, que además discrepan. No se hizo recuento de votos en elecciones que se definieron por menos del 1 %. Diría que en Venezuela no hay legitimidad de origen y, además, los derechos más elementales son violados abiertamente. ¿Está bien detenido Leopoldo López? Amnistía Internacional y Transparencia Internacional ponen a Venezuela en el fondo de la tabla, también en cuanto a efectividad de derechos.

Pero además, ha habido retrocesos constitucionales. Se habla poco de las constituciones refundacionales en Bolivia y Ecuador. No se las ha estudiado. Las he leído; hice un seminario en la Universidad Católica y una exposición en un panel en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República sobre las constituciones de las repúblicas indigenistas. Estas constituciones son incompatibles con las primeras declaraciones de derechos humanos, porque recogen la justicia de los pueblos originarios, que no es una verdadera justicia: no escucha al acusado; se falla por convicción a través de tribunales de ancianos; las mujeres son juzgadas por tribunales exclusivamente masculinos y se dictan penas de muerte, que se aplican. Incluso ONG de derechos humanos han tenido grandes polémicas internas porque han apoyado las refundaciones. Las refundaciones se basan en reclamaciones legítimas de esos pueblos, pero en la cultura de esos pueblos no hay tradiciones democráticas. Una cosa es la justicia democrática de las reclamaciones de los pueblos, otra es consagrar las culturas tradicionales en la Constitución. Eso termina en prácticas de violación de los derechos humanos, como ocurre en Bolivia masivamente, en Ecuador considerablemente, y en Colombia y Perú en menor medida. América Latina ha abandonado la Carta Democrática Interamericana, a trece años de aprobada. Este no es el centro del tema pero está vinculado, porque creo que el contexto nos está penetrando. No estamos cambiando a América Latina, sino que estamos latinoamericanizándonos. La Carta Democrática Interamericana —que se aprobó el mismo día del atentado a las Torres Gemelas—, es derecho internacional vigente, pero desconocido. Está *cajoneada*. Fue elaborada con una mayoría latinoamericana dentro de la OEA y finalmente aceptada por todos, también por Estados Unidos y Canadá que habrían pretendido una carta no tan maximalista. Es una buena regulación democrática, porque es un maximalismo que regula el régimen político pero no pretende cambiar la sociedad desde el régimen político. El primer artículo dice que no alcanza con los mandatos electorales, es decir, con la

legitimidad de origen. Aunque sin mandato en elecciones limpias, genuinas, competitivas, pluralistas...

NP —Es condición necesaria pero no suficiente.

RP —¿Quién habla de la Carta Democrática Interamericana? He estado leyendo declaraciones de Luis Almagro, en su calidad de candidato a la Secretaría General de la OEA; un candidato que está recibiendo muchos apoyos.

NP —De Brasil.

CP —Pero Brasil no es ningún garante democrático, por cierto.

RO —Estados Unidos, Canadá.

RP —Sí, lo apoyan porque saben que no pueden oponerse, porque los va a pasar la ola.

NP —Ganará.

RP —Creo que sí. Su suerte depende del resultado electoral en Uruguay. En todo caso, hoy es el candidato más fuerte. Ha aparecido el peruano Diego García-Sayán, que estaba en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Almagro tiene el apoyo del eje bolivariano y kirchnerista. He leído sus declaraciones sobre la situación de la OEA y no ha hecho, hasta lo que sé, una sola referencia a la Carta Democrática Interamericana. Además, ha hecho varias declaraciones que no son compatibles con ella. Creo que la OEA está a punto de elegir a un secretario general que ignora la Carta Democrática Interamericana. Es un síntoma de la situación. La Unasur no remite a la Carta Democrática Interamericana. Ni siquiera tiene cláusula democrática, que sí tiene el Mercosur, aunque no se aplica.

**«LAS LEYES DEMOCRÁTICAS NECESITAN QUE LA GENTE DE BUENA FE
COLABORE CON SU CUMPLIMIENTO, QUE TODOS NOS SINTAMOS
CORRESPONSABLES DE CÓMO LAS ELABORAMOS,
DE CÓMO NOS TRATAMOS MUTUAMENTE.»**

Tenemos problemas democráticos en muchísimos países de América Latina en los que hay elecciones. En Argentina son gravísimos. Los hay en Venezuela, en Ecuador, en Bolivia. En Chile hay problemas democráticos, pero no un retroceso. Creo que en Uruguay tenemos muy graves problemas democráticos. Algunos vinculados a la mayoría absoluta, tal como se administró.

Los límites del acatamiento

RP —Carlos ha dicho una cantidad de cosas de mucha importancia, con las que estoy de acuerdo. La historia política, los procesos políticos, deben mucho a los indisciplinados, sobre todo en regímenes de partidos. Regímenes donde la indisciplina sea escasa y tienda a ser rechazada por la opinión pública sufren un mal, una enfermedad. Y en Uruguay está pasando eso. Hay pocos renunciantes, hay pocos disidentes, hay pocos *harakiris* políticos.

Le aceptan a Pedro Bordaberry que deje al batllismo fuera de la fórmula presidencial, y la crisis dura apenas 24 horas. Cuando expulsan a Paraguay del Mercosur, se encierran los tres presidentes (Dilma Rousseff, José Mujica, Cristina Fernández) y crean un órgano del Mercosur que no existe, el cónclave de presidentes. Mujica entra con una posición y sale con otra, la de expulsar a Paraguay; la justifica diciendo que a veces lo político está sobre lo jurídico. Almagro se levanta cuando es comunicada la decisión de los tres presidentes —repito, decisión tomada en un órgano irregular, inexistente—, y los periodistas le preguntan si se levanta en protesta por lo resuelto; él dice que sí, que se levanta porque no está de acuerdo. Un desacuerdo fundamental, porque se trataba de suspender a un país miembro del Mercosur. La discrepancia dura media hora y Almagro no renuncia al cargo, que es lo menos que puede hacer un ministro cuando su presidente lo desautoriza. En Uruguay, en los mejores tiempos de nuestra democracia, los ministros no eran considerados secretarios del presidente de la República. Esta degradación no comenzó con el Frente Amplio, pero ha llegado a sus extremos. Comenzó con Julio María Sanguinetti, y fue cultivada y alentada por Luis Alberto Lacalle.

«LOS PROGRAMAS SON DOCUMENTOS DE ACUERDO,
PERO DESPUÉS LOS CANDIDATOS LOS REFORMULAN,
Y LOS GOBERNANTES NI HABLAR. Y LO BIEN QUE HACEN»

NP — ¿Comienza con la primera presidencia de Sanguinetti?

RP —Sí, con la primera. Aun así, se le fue Carlos Manini Ríos, ministro del Interior, tras la intervención policial en el IPA. El Parlamento no lo censuró, pero no le aceptó las explicaciones. Y renunció. Sanguinetti se ufanaba de no cambiar ministros. Que el presidente no cambie ministros no me parece de trascendencia democrática, aunque es una mala práctica de gobierno, quiere decir que no hace ajustes. Lo que me parece institucionalmente relevante es que los ministros no se vayan cuando quedan enfrentados en asuntos graves con el presidente de la República.

Gestión pública. Política y meritocracia

CP —Quisiera introducir otro asunto, porque me interesa escuchar su opinión. Tiene que ver también con un peligro de deterioro de la democracia. Hoy un partido político con vocación hegemónica tiene la posibilidad de utilizar el aparato de un Estado que tiene más funciones, más arraigo en la sociedad, más mecanismos para dar servicios y fidelizar a los usuarios. Cooperativas, sindicatos, escuelas, hospitales, servicios en general, se convierten en mecanismos para financiar cuadros, otorgar cargos y fidelizar usuarios.

Una de las cosas que quiso hacer el Partido Nacional en el pasado fue la coparticipación en la administración de los entes públicos. Creo que eso ha fracasado. ¿Cómo se hace, desde el punto de vista de una democracia sana, para evitar esa tentación por la que un partido utiliza todo el aparato del Estado al servicio de la reproducción de su hegemonía?

La democracia en América Latina necesita una urgente profesionalización de la administración pública, de manera de generar incentivos para que solamente haya cambios de ministros y personal de confianza mínimo, y que el resto sean cargos de carrera, con mecanismos de concurso y contratos por compromiso de gestión. Es lo que escribimos hace un tiempo con Nicolás acerca de las agencias reguladoras (Portela y Pareja, 2005). Que haya mayorías calificadas para designar directorios, agencias y demás organismos, de manera de que la máquina del Estado no sea un botín de captura para los partidos políticos.

En Alemania e Inglaterra hay subsidios para los partidos políticos. La Fundación Konrad Adenauer recibe dinero para formar sus cuadros, al igual que las otras fundaciones, la Friedrich Ebert y la Friedrich Neumann. Se necesita mucho dinero para que un partido funcione bien. En Chile, el Estado brinda datos en tiempo real a los partidos acerca de cómo está funcionando el gobierno. Chile tiene una tecnoburocracia muy bien paga. Recuerdo a un chileno que decía que el instituto que regula a los fondos de previsión y a los prestadores de servicios de salud tiene funcionarios con sueldos altísimos; son muy competentes.

El patronazgo y todas esas prácticas de las que habla Conrado Ramos —que creo que tiene razón— son necesarias precisamente porque los partidos no tienen otra forma de financiarse si no es a través del Estado. Entonces el 3 y 2³ era, en el fondo, mantener gente con un sueldo del Estado formándose y aprendiendo cómo funciona cada sector. Pero no ha servido para nada, porque se hace lo que se quiere con nuestra plata, se gastan millones de dólares en publicidad y demás. Lo que ocurre es que la carrera política de los directores se hace con base en ANCAP, ANTEL y UTE.

Hay que despolitizar el aparato del Estado. Tenemos que financiar los cuadros de los partidos. Los partidos necesitan cuadros, y si no consiguen recursos genuinos para financiarlos van a tener que utilizar de mala manera al Estado, en algo para lo que el Estado no tiene que servir. El Partido Independiente presentó una iniciativa por la cual no se puede aspirar a un cargo electivo hasta pasados diez años de haber sido director de una empresa pública.

RO —Hoy la Constitución inhibe a los directores de los entes y las empresas públicas de hacer campaña política desde su cargo, pero no de ser candidatos.

CP —Dejan toda la propaganda montada y luego la utilizan.

3 Mecanismo de designación de los directores de entes autónomos y servicios descentralizados a través del Consejo Nacional de Gobierno, de la Constitución Nacional de 1952.

Reflexiones en tránsito hacia el próximo gobierno

NP —A partir de la campaña y de cómo se canalizan las discrepancias, ¿qué escenario proyectamos? ¿Cómo imaginamos las dinámicas gubernativas?

RO —¿Qué vislumbran sobre la formación del próximo gobierno, y qué dinámica de gobierno es posible proyectar?

CP —Creo que es verdad lo que dice Luis Eduardo González: en cierto modo, la población uruguaya no está dispuesta a los cambios. Además, los partidos compiten en una franja muy limitada de opciones: empleo, salario, tres o cuatro indicadores básicos de inversión, etcétera. No tienen grandes relatos ni grandes propuestas innovadoras. El Frente Amplio había amenazado con un giro a la izquierda, y me parece que va a seguir haciendo lo que hizo hasta ahora. Ha gobernado como lo hubiera hecho cualquier partido tradicional.

Parece mentira, pero el único documento importante que hubo últimamente lo hicieron el año pasado las cámaras empresariales, a través de un mensaje de diez minutos en la televisión. Dijeron: «el Uruguay está produciendo mal, es más caro producir acá que en cualquier otra parte del mundo»; trasladar producción 200 kilómetros cuesta 40 dólares por tonelada. Nosotros tenemos 200 kilómetros hasta cualquier puerto. En Brasil tienen 2000 kilómetros y sale más barato. Allí están los impuestos, las carreteras, los combustibles, la energía, los salarios, la productividad laboral y la productividad empresarial (los empresarios también son responsables). Y por supuesto, el costo en dólares con relación a los precios. Creo que nadie le está diciendo al Uruguay: «mire, usted está enfermo, usted es un país caro, con gran desfasaje de precios».

Entonces, ni la ciudadanía ni los partidos están innovando mucho. Sí hay un intento de innovación por el lado de Lacalle Pou, en cuanto a buscar que se termine con la confrontación. Pero nadie quiere decirnos a los uruguayos lo que tenemos que hacer para juntarnos. Se quisieron hacer viviendas de interés social y un apartamento de dos dormitorios cuesta 90.000 dólares. Eso significa que estamos construyendo mal, que las técnicas constructivas son malas y que la gente va a seguir viviendo mal. Por eso tenemos asentamientos y gente que vive en situaciones muy embromadas. Hay mucha gente pobre. Un 30-35 % de los niños está en la pobreza. No veo que eso se refleje en la campaña.

RP —La campaña no es ninguna maravilla. Sin embargo, se discute sobre la mayoría absoluta. Hay una reflexión, que en mi opinión no es demasiado lúcida pero por lo menos está sobre la mesa. Antes de venir aquí escuché por radio la intervención en la Rural del Prado de los cuatro candidatos presidenciales. Estaban sentados los cuatro juntos; se habían reconciliado Lacalle Pou y Bordaberry. Vázquez se sentó con los otros tres. El clima parecía bastante bueno, un clima actitudinal pero que tenía cierta importancia. Escuché las intervenciones iniciales. Claudio Paolillo, el director de *Búsqueda*, había hecho una introducción muy sobria.

NP —Era el moderador.

RP —Sí, y creo que fue una buena introducción. Me gustaron las cuatro intervenciones. Fueron serenas, con pocos adjetivos y bastante profundas. El temario lo fijaron las

cámaras empresariales, que organizaron el evento. El primer tema fue la productividad. Todos tenían preparado lo que iban a decir porque conocían los temas de antemano, pero en la presentación el que contribuyó más fue el primero que habló, porque el primero daba la tónica. Y fue Bordaberry. Hizo hincapié en el informe del Foro Económico Mundial que salió hace menos de una semana sobre productividad. El *ranking* y lo que está detrás de él. Es un muy buen índice, en general. En realidad, creo que Uruguay está sobrevaluado: está en el puesto 80 y tiene un buen desempeño en infraestructura, cuando es innegable que el país ha abandonado la infraestructura.

Luego habló Lacalle Pou, que aludió más a estructuras. No se refirió al índice, aunque seguramente lo tenía presente porque lo que dijo no quedaba refutado por él. Pero se refirió a temas de inserción internacional, como los acuerdos de comercio. También abordó asuntos domésticos. Mieres tampoco se refirió al índice, aunque seguramente lo conoce porque tampoco quedaba refutado. Fue un enfoque más centrado en estructuras internas respecto del de Lacalle Pou, pero muy pertinente. Los tres aludieron a temas como inflación en dólares, escenario de las relaciones laborales, vinculación de los aumentos salariales con la productividad. Es decir, la oposición fue valiente y arriesgó, porque hay que ver quién está del otro lado escuchándolos.

«VAN A TENER QUE ENCONTRAR OTROS TEMAS PARA OFRECERLE
AL CIUDADANO ALGÚN SUEÑO. PORQUE UNA DEMOCRACIA SIN SUEÑOS
GENERA CANSANCIO, DESENCANTO»

Y Vázquez, el candidato oficialista, no tuvo grandes discrepancias. También llevaba el índice del Foro Económico Mundial para apoyarse en él. Lo interpretaba de otra manera. Decía que Uruguay había subido del puesto 85 al 80, que es verdad. Pero no porque haya mejorado en los valores, sino porque peor que América Latina están hoy África y Asia, salvo la región oriental. No es que Uruguay progrese, sino que otros países han caído. Pero la secuencia de intervenciones de los candidatos no cerró ninguna discusión, incluyendo la de la productividad. Vázquez ya se había referido al tema en sus exposiciones Uruguay por Más. Y Sendic había dicho que hay que ligar aumentos salariales a aumento de productividad. Fue un momento de los partidos a través de sus candidatos presidenciales. Ahora bien, podemos imaginarnos, conjeturar —por experiencia y por el modo como participamos de la actividad política— que a esta hora el PIT-CNT puede estar diciéndole a Vázquez: «eso de productividad para aumento de salarios no lo digas más, mirá que salimos a denunciarte». A Lacalle Pou pueden estar diciéndole otros dirigentes políticos: «Dejate de *por la positiva*. ¿Vos creés que la gente te va a votar por eso?», y puede recibir otro tipo de presiones. A Bordaberry quizás también le pasen sus cuentas. En el caso de Mieres, no lo sé. El tema del Partido Independiente es que es más homogéneo que los otros, lo que no

es una ventaja; creo que los partidos deben ser heterogéneos. Un partido que no es heterogéneo internamente no es un partido político, es otro actor. Si no se superan en la dialéctica interna contradicciones serias de la sociedad o —en términos de Niklas Luhmann— si no se reducen incertidumbres, no se es un partido político. Si se ponen fácilmente de acuerdo hacia adentro, no es un partido. El partido tiene que realizar una primera reducción de incertidumbres interna, para luego ir a la confrontación con otros. Y allí otras dialécticas llevarán a otro tipo de soluciones. Esa es la política representativa basada en partidos.

NP —Partidos *catch-all*.

RP —Es que no hay otra clase de partidos propiamente dichos que no sean los *catch-all*. Por lo menos, partidos *catch-many* (*catch many things*). No hay que tener toda la complejidad dentro de la instancia partidaria, pero sí una buena parte de ella resuelta de algún modo. Eso fue lo que llevó al crecimiento a los tres partidos de gran magnitud, al Partido Nacional, al Partido Colorado y al Frente Amplio.

CP —Sobre todo al Frente Amplio, cuando se expandió de Montevideo al interior. Lo hicieron y lo hicieron bien.

RP —Claro, lo hicieron bien.

CP —Tuvieron que cambiar relatos, referencias, lenguaje.

RP —Todo. Y ni hablar en el surgimiento del Frente Amplio. Tal vez hoy no sea, todavía, un partido político, porque aún tiene mucho de coalición. Cuando se constituyó, era explícito: «no, esa historia ya no, la cambiamos, vamos a hacer una historia distinta». De allí, por ejemplo, los festejos de las fiestas del calendario estatal, las fechas patrias, no las efemérides de los partidos que concurrían a formar el Frente Amplio. Por eso creo que ver al Frente Amplio como la unión de los partidos de izquierda es errado, es otra cosa. Mucho más importante que unir es reformular. Se integra, además, con desprendimientos de los partidos tradicionales.

NP —Volviendo a esta campaña, ¿qué ocurre con los errores?

RP —Lo que podemos pensar es que esos candidatos no llegan invictos; no se puede llegar invicto. Sé que hay que olvidarse de las metidas de pata de cada uno de ellos. Vázquez metió la pata hace poco, Lacalle Pou la metió anteayer, Bordaberry hace 15 o 20 días, cuando excluyó a los batllistas. Pero hoy tienen un buen desempeño, y creo que dieron más de lo que sus encuadramientos partidarios les permiten. Si ganan los encuadramientos partidarios, volverán a los discursos que niegan a todos los demás o, peor aún, a los discursos sobre familias ideológicas: «el país es binario, hay dos países». Eso es lo que considero deficitario en la campaña: seguimos con lo de los dos países, los progresistas y la derecha.

RO —Nosotros y ellos.

RP —Nosotros y ellos. Cuando en realidad los programas no autorizan ninguna dicotomía. Porque todos sabemos que los programas son documentos de acuerdo, pero después los candidatos los reformulan, y los gobernantes ni hablar. Y lo bien que hacen.

NP —Le ponen la acentuación que quieren.

RP —Y se olvidan de algunas cosas. Recuerdo a Vázquez cuando fue intendente y eliminó la panadería municipal que quería hacer Carlos Coitiño. Mujica descartó la Asamblea Constituyente. Lo mismo hicieron Sanguinetti y Lacalle con respecto a sus programas. Todos hacen eso, ¡y está bien! En el año 1992 se cumplían treinta años de la crisis de los misiles de Cuba. Yo estaba en la American University de Estados Unidos y hubo un panel muy interesante al respecto, de politólogos y especialistas en relaciones internacionales. Como pasa en las universidades estadounidenses y no en otras —no en las nuestras—, la crítica mayor era hacia el gobierno, porque a un académico anglosajón no se le pasa por la cabeza no ser crítico. Decían que el gran error de John Kennedy había sido hacer campaña contra Richard Nixon, diciendo que el gobierno republicano había sido débil con la Unión Soviética; que Estados Unidos estaba quedando atrás en la carrera armamentista y que había que, entre otras cosas, poner misiles en Turquía. Decían los politólogos: «el gran error de John Kennedy fue cumplir con sus promesas electorales». No se puede gobernar como se hace campaña.

CP —Y después tuvo que retirar los misiles.

RP —Claro, porque ellos decían que la crisis comenzó cuando puso misiles en Turquía, y poner misiles en Cuba fue la réplica de la URSS. Después actuaron bien. Entonces, todos los candidatos, más aun los que salen ganadores y gobiernan, recortan el programa. Si uno atiende críticamente a los programas recortados, ¿qué dicotomía cabe? Sin embargo, los discursos son dicotómicos.

RO —Hay más convergencia que dicotomía.

RP —Sí. Convergencia no es que todos piensen igual, por supuesto, y por suerte.

RO —Un grado importante de convergencia. ¿Es bueno eso?

NP — ¿Qué efecto tiene sobre el desdibujamiento de los perfiles partidarios?

RP —Lo único que quiere decir es que mundialmente estamos después de la implosión de los regímenes de economía centralmente planificada. No es poco. A esos regímenes no los venció el enemigo imperialista, sino que cayeron desde adentro. Fue una implosión, incluyendo a la propia URSS. Hoy nadie se anima a proponer un plan centralizado del tipo soviético. Pero también estamos después del fracaso del *thatcherismo*, de la revolución conservadora de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

RO —Tampoco tendremos una ley de empresas públicas como la de 1991. O un empuje liberal en ese sentido.

RP —La ley de empresas públicas no era *thatcheriana*.

RO —No, pero tal vez quedó asociada de tal manera dentro del contexto regional.

RP —Pero había peores.

RO —Era tibia si se la comparaba con versiones más ortodoxas.

RP —Ni que hablar.

RO —Me refiero a que no se volverían a plantear privatizaciones de las empresas públicas. Tal vez se discutan más aspectos de gestión. Hay reformulaciones de contenidos, aprendizajes y una cierta convergencia hacia el centro.

CP —Pero entonces van a tener que encontrar otros temas, para ofrecerle al ciudadano algún sueño. Porque una democracia sin sueños genera cansancio, desencanto. Lo que pasa en Europa con los «indignados» de Madrid y cosas por el estilo van a pasar aquí también. Nadie ofrece un relato a los ciudadanos; la democracia tiene que inventar algo distinto. Ya no es el asunto de que todo se resuelve con el sueño de la autogestión. Mujica sigue apostando alguna ficha a la autogestión, lo que me parece una apuesta minimalista, despistada y basada en solidaridades miopes, de limitados alcances, cuando todos los emprendimientos económicos que impulsaron el crecimiento durante los gobiernos del Frente Amplio estuvieron basados en inversiones de empresas transnacionales y en economías de escala.

Bibliografía

- WORLD ECONOMIC FORUM (2014/15). *The Global Competitiveness Report*, <http://www.weforum.org> [consulta: 3.9.2014].
- ANSALDI, Waldo (2007). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PORTELA, Nicolás, y Carlos PAREJA (2012). «Las políticas de Estado: entre lo sustantivo y lo instrumental», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 100, Montevideo.

Posdata

Editado el coloquio, CUADERNOS DEL CLAEH pide a un tercero que lo lea y comente por escrito, que haga una crítica o desarrolle algún aspecto que le resulte relevante. En este caso el invitado fue Martín Peixoto, investigador uruguayo residente en Berlín, largamente vinculado al CLAEH y a los dos participantes.

Suscribo la intervención de Romeo Pérez y Carlos Pareja en el coloquio. Opino, igual que Carlos, que los tres temas más importantes del momento son las dos formas contrapuestas de entender la democracia, la exclusión y la falta de sueños compartidos.

El punto de vista mayoritarista, al que ambos hacen referencia, se manifestó sin tapujos en medio de la campaña cuando el presidente José Mujica lanzó este exabrupto: «Estuve pensando y en los últimos 150 años el Partido Nacional apenas gobernó quince. El Partido Colorado lo tuvo debajo de la pata y eso es por algo, por la falta de visión de los dirigentes».

La visión de Mujica adolece de una amnesia histórica monumental. De esos 150 años a los que alude, una parte considerable transcurrió en revoluciones y enfrentamientos armados entre el gobierno y la oposición, como consecuencia de la falta de garantías ele-

mentales para ejercer los derechos cívicos. El resultado de esos enfrentamientos fueron equilibrios duramente obtenidos, que el partido gobernante intentó reiteradamente romper en su beneficio. Suele decirse, a la ligera, que la derrota de los blancos en 1904 ayudó a pacificar el país. Pero fácilmente se olvida que, durante su segundo gobierno —que se inició siete años más tarde—, José Batlle y Ordóñez promovió una reforma de la Constitución cuyo propósito manifiesto era perpetuar al Partido Colorado en el poder. Fue la derrota de esa propuesta, en los comicios de 1916, la que le abrió camino a la democracia tal como la conocemos hoy, para beneficio de todos. Y ello fue posible precisamente gracias a la campaña mancomunada de la oposición blanca y riverista.

Contra lo que opinan los mayoritaristas, para quienes lo único que verdaderamente cuenta es ganar por *knock out*, ese incidente, uno de los más notables de nuestra historia institucional, demostró que desde la oposición sí es posible incidir de manera transformadora. La frase de Mujica revela más sobre su modo de entender la democracia que sobre el papel de los blancos y de la oposición en la historia del país. Temo que ese modo suyo no se conjuga muy bien con la eventualidad de que el Frente Amplio pierda el gobierno. De acuerdo a esa visión, estar en la oposición equivaldría a condenarse a la impotencia, lo cual es falso y peligroso.

Carlos mencionó otro tema en el que Mujica también tuvo protagonismo y que, en mi opinión, está relacionado con las libertades: la autogestión de las empresas. No hay argumentos de peso en contra de la idea, siempre y cuando sea una decisión libre de las personas asociadas y puedan sostenerse solas, sin ayuda del Estado —insisto en este último punto—, pero venderlas como el modelo a promocionar encierra varios problemas. El primero consiste en que puede inducir a los empleados de cualquier firma a realizar acciones tendientes a provocar que se instaure ese modelo de sociedad a la fuerza. Algo así ocurrió durante el gobierno de la Unidad Popular en Chile. El segundo consiste en que si se privilegia ese modo de asociación sobre otros, y encima se acompaña esa decisión con medidas de apoyo, se atenta contra la libertad de elección. Pero además, y esto es lo que me parece más engañoso, se promueve la idea de que es el tipo de gestión más justa, porque supuestamente no existe una autoridad por encima de los trabajadores. Ese es uno de los mitos más resistentes en ciertos círculos de la izquierda, a pesar de su inconsistencia teórica y de las evidencias históricas que demuestran su falsedad.

Referido a la sociedad sin clases, el filósofo polaco Leszek Kolakowski se preguntaba «cómo las cosas pueden ser administradas sin para este fin utilizar, organizar y controlar individuos, [puesto que] la administración de las cosas incluye el control sobre los hombres, y no está claro a priori que se trate de mero control económico y no político». La frase aparece en su texto *El mito de la unidad del hombre*, y perfectamente se puede aplicar a la esfera de la autogestión obrera: la administración de las cosas es imposible sin la administración de las personas, y ello automáticamente genera jerarquías. La experiencia de las democracias directas, a las que pertenece la autogestión obrera, acaban siempre convalidando el cuestionamiento de Kolakowski: el grueso de las personas menos prepa-

radas, menos informadas y peor organizadas terminan siendo manejadas por el núcleo de los más activos, los más informados, los más talentosos y los mejor organizados (o los que disponen de más tiempo).

Esto ya lo había observado un suizo de Ginebra en el siglo XVIII, Jean Louis de Lolme, que escribió sobre las ventajas de la democracia representativa durante su exilio en Inglaterra. En términos parecidos se expresó Rosa Luxemburgo para criticar el régimen leninista. Estas apreciaciones siguen siendo válidas hasta nuestros días. El ideal de la autogestión parte de una visión absurda de que la clase obrera está compuesta por personas uniformes, clones de sí mismos o, en términos de Papa Doc, «una e indivisible», y no por individuos con intereses, preocupaciones, opiniones y talentos distintos que necesitan ser regulados. Rescato de Mujica su preocupación emancipadora, por decirlo de algún modo, pero el camino que eligió conduce a resultados adversos. Ya se probó, ya fracasó estrepitosamente; lleva inexorablemente al dominio de unos pocos y, como dije antes, atenta contra la libertad de elección. Tampoco creo que sea el modelo de empresa más competente, pero ese es otro asunto.

Por último, quiero reunir en un punto la exclusión y los sueños compartidos que mencionó Carlos. La exclusión es un asunto curioso: se la vive mencionando como síntoma —deterioro de las costumbres, abandono escolar/liceal, incremento del consumo y tráfico de drogas, molestias provocadas por los hurgadores y los que limpian parabrisas en los semáforos, el uso supuestamente clientelístico de recursos públicos para ayudar a las familias más necesitadas—, pero se elude reconocer sus causas y tratarla como un problema en sí misma. La pobreza ya ni siquiera produce escándalo. Es llamativo que en este asunto no haya diferencias de fondo entre el Frente Amplio y la oposición. Ambos convalidan leyes laborales que blindan a unos y excluyen a otros, como si entre esas cosas no existiera relación alguna, y ambos proponen la educación como panacea universal. Sobre todo, esto último prueba que vivimos en una nebulosa: se presenta a la educación como un factor de igualdad cuando la educación distingue, no iguala, como lo ha señalado Carlos en varias ocasiones. Aparte, ¿dónde figura que un incremento de la educación conlleve un aumento del volumen total de puestos de trabajo? Puede mejorar las oportunidades de los individuos en competencia con otros, eso sí —si además cultivan los talentos y conocimientos que se requieren en ese momento—, pero no incrementar los puestos de trabajo; esto último depende de otros factores. Por el camino del mérito y el progreso individual no vamos a ningún lado. Y mucho menos hacia una sociedad de sueños compartidos.

Martín Peixoto

Berlín, 20 de octubre de 2014