



GOBIERNO MUNICIPAL Y RÉGIMEN COLEGIADO

Debate teórico, antecedentes históricos
y alternativas de reforma

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Daniel Buquet
Adolfo Garcé

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

GOBIERNO MUNICIPAL Y RÉGIMEN COLEGIADO

Debate teórico, antecedentes históricos
y alternativas de reforma

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Daniel Buquet
Adolfo Garcé

**Gobierno municipal y régimen colegiado.
Debate teórico, antecedentes históricos y alternativas de reforma**

Autores: Daniel Buquet y Adolfo Garcé

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: julio de 2018

ISBN: 978-9974-742-30-7

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 374.214

El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Contenido

| | |
|---|----|
| Presentación | 5 |
| Introducción | 7 |
| 1. Régimen de gobierno municipal | 8 |
| El diseño actual..... | 9 |
| Inconvenientes del sistema vigente | 10 |
| 2. Entre el presidencialismo y el parlamentarismo | 13 |
| 3. El colegiado: principales antecedentes | 16 |
| Roma, Venecia, Revolución francesa, América Latina | 17 |
| 4. El colegiado en Uruguay | 19 |
| 5. El colegiado: ventajas e inconvenientes, tipos y reglas | 23 |
| El colegiado como protección contra decisiones discrecionales | 23 |
| El colegiado como ámbito eficiente de negociación | 24 |
| El colegiado como espacio de promoción de prácticas deliberativas..... | 24 |
| Problemas de eficiencia y de <i>timing</i> | 24 |
| Problemas de <i>accountability</i> | 25 |
| Los detalles importan: reglas y actores..... | 25 |
| 6. Conclusiones y recomendaciones | 27 |
| Variantes en la forma de designación del alcalde..... | 27 |
| Variantes en el número de integrantes de los concejos | 30 |
| Referencias bibliográficas | 31 |



Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno, tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales

del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, el sistema colegiado de los concejos municipales, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Este documento fue elaborado en el marco de un convenio entre el Programa Uruguay Integra de OPP y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).

Introducción

Este trabajo desarrolla un estudio sobre las formas de gobierno con referencia a los concejos municipales. En particular, se orienta a conocer las virtudes y desventajas que presentan diferentes versiones del sistema colegiado como órgano de gobierno. A modo de marco de referencia se toman los estudios de la ciencia política relacionados con el “régimen de gobierno”, es decir, la forma de organización del gobierno en términos de la relación existente entre los distintos poderes. Las características originales del formato de gobierno municipal hacen relevante intentar su caracterización, ya que difiere de las utilizadas en el país para el resto de sus niveles de gobierno a lo largo de la historia y también de los formatos más comunes a lo ancho del planeta. La literatura correspondiente, sin embargo, no considera al colegiado una de esas formas, sino que está centrada en el contraste entre el modelo presidencial y el modelo parlamentario. De todas formas, el formato de los concejos municipales incluye algunos rasgos parlamentarios por lo que, una primera incursión al respecto, enriquece el desarrollo del estudio. La discusión más específica sobre el régimen colegiado se apoyará en el desarrollo histórico y en el debate intelectual que se produjo en Uruguay al respecto.

En términos sustantivos, el trabajo está orientado a promover el carácter colectivo de la conducción de los municipios a través de la disminución de la personalización de la competencia, la reducción de la asimetría entre alcalde y Concejo, la valorización del cargo de concejal y el fortalecimiento de los partidos políticos. El documento combina reconstrucciones históricas y discusiones teóricas. En concreto, se articula de la siguiente manera. En la primera sección, luego de repasar rápidamente la evolución de la descentralización a lo largo del siglo XX, se presentan las principales características del diseño institucional actual de los municipios, así como sus principales defectos. En la segunda, se introduce el debate teórico sobre fortalezas y debilidades del presidencialismo y del parlamentarismo. En la tercera, se reconstruyen los antecedentes del sistema colegiado, desde el consulado romano al sistema suizo de 1848. En la cuarta, se detalla el proceso de adopción y adaptación del colegiado suizo en Uruguay, a instancias de José Batlle y Ordóñez. En la quinta, se regresa a la teoría para sistematizar virtudes y defectos de los ámbitos ejecutivos colegiados. En la sexta, sobre la base de la discusión anterior, se proponen alternativas de reforma al sistema de gobierno municipal vigente.

1. Régimen de gobierno municipal

Como consecuencia de la reforma constitucional aprobada en 1918, junto con el establecimiento de la primera forma colegiada de gobierno en nuestro país, se origina la autonomía departamental y se crea un tercer nivel de gobierno. En primer término, la nueva constitución establece el gobierno de los departamentos a través de asambleas representativas y concejos de administración “elegidos popularmente con las garantías [...] para el sufragio” (Art. 130) y prevé que los concejos tengan entre tres y siete miembros (Art. 131) que durarán tres años en sus cargos (Art. 139). En segundo lugar, en 1919 se aprueba la Ley Orgánica del Gobierno y Administración Local (ley N.º 7.042) que establece la posibilidad de nombrar concejos auxiliares honorarios “fijando el número de sus miembros en donde lo requieran las necesidades locales” (Art. 54 inciso 6). En este marco jurídico, el carácter colectivo de los órganos de gobierno departamentales y locales obedece evidentemente a la impronta colegialista que promovió el batllismo en el proceso constituyente. Durante la vigencia de esta norma, los concejos se eligieron cada tres años entre 1919 y 1931 y, aunque la Constitución previó que hubiera “uno o más Concejos de Administración autónomos”, se eligió siempre uno por departamento.

Luego, la Constitución de 1934, funda las bases del sistema vigente para el gobierno de nivel subnacional, con la excepción de los municipios. En su artículo 236 establece que el “gobierno y administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales”. La misma

redacción, o con ligeras variantes, se repetiría en el artículo 233 de la constitución de 1942 y en el artículo 262 de las constituciones de 1925 y 1967 (vigente). Al año siguiente se aprueba la Ley Orgánica Municipal (ley N.º 9.515 de 28/10/1935) que, entre otras cosas, regula el tercer nivel de gobierno. Concretamente, se establece que en “toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento podrá haber una Junta Local honoraria” compuesta por cinco miembros (Art. 53) que elegirán entre ellos a un “Presidente, quien ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción” (Art. 54) y “durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental” (Art. 55).

La Constitución de 1952, que introdujo el Poder Ejecutivo Colegiado a través del Consejo Nacional de Gobierno, de forma congruente, sustituyó el cargo de intendente por un Concejo Departamental de siete miembros en Montevideo y cinco en el resto de los departamentos (Art. 266). La mayoría de los cargos (cuatro en Montevideo y tres en el interior) se adjudicaban al lema más votado y los restantes al lema que le siguiera en número de votos. En Montevideo, los cuatro cargos de la mayoría le correspondían en su totalidad a la lista más votada del lema más votado, mientras que en el resto de los departamentos se distribuían proporcionalmente entre las diferentes listas (Art. 271). Las juntas departamentales pasaron a tener 65 miembros en Montevideo y 31 en los demás departamentos (Art. 263) y se modificó el sistema de mayoría automática, disponiendo la distribución de los cargos de la mayoría de forma proporcional entre sus listas (Art. 272). También restableció

el sistema de hoja única de votación para los cargos nacionales y departamentales que había regido hasta 1942 (Art. 77).

La reforma constitucional de 1967 retornó al Ejecutivo unipersonal, tanto en el gobierno nacional cuanto el departamental, restableciendo la figura del intendente (Art. 263) y fijó el número de miembros de las juntas departamentales en 31 para todo el país. Por otra parte, se extendió el mandato de los gobernantes de cuatro a cinco años en todos los niveles. La principal novedad que incorporó este texto en el plano de las elecciones subnacionales fue la separación de las hojas de votación nacional y departamental, pero con la prohibición del “voto cruzado”, exigiendo para validar el voto que ambas hojas pertenezcan al mismo lema (Art. 77).

El diseño actual

Esta revisión permite apreciar que el diseño de los actuales concejos municipales retoma varios instrumentos que ya fueron utilizados en diversas instancias de reforma institucional en nuestro país. En primer lugar, el modelo de órgano ejecutivo colegiado para el gobierno subnacional ya había sido establecido para los departamentos en 1918 y luego retomado en 1952. En segundo lugar, el número de miembros del órgano correspondiente se estableció como variable en 1918 (entre tres y siete) pero luego, en 1952, se estableció un número fijo de cinco miembros para todos los departamentos del interior. El diseño vigente optó por este último modelo. Pero en el nivel municipal (o local, de acuerdo a la terminología de la época) el formato de un órgano colectivo de cinco miembros con un presidente fue establecido por la Ley Orgánica Municipal de 1934 para las juntas locales honorarias, aunque se trataba de órganos no electivos. Tal parece que el diseño vigente de los concejos municipales toma este formato

como punto de partida, pero combinado con la adjudicación de alguna ventaja para el partido ganador, como establecían los formatos colegiados para el gobierno departamental. Pero en lugar de adjudicar automáticamente la mayoría de los cargos al lema ganador se optó solamente por asignarle el cargo de alcalde. El formato de los concejos municipales, sin dejar de ser original, está sin duda fuertemente influido por las características institucionales de los gobiernos subnacionales utilizados en el pasado.

Los municipios creados por la ley N.º 18.567¹ se gobiernan a través de un concejo municipal o ayuntamiento. El uso del término municipio en el artículo primero de la ley no parece adecuado, ya que el primer párrafo establece que “habrá una autoridad local que se denominará Municipio” y en el segundo párrafo se dice que “Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes”. Evidentemente los órganos de gobierno no “tienen” población y, normalmente, los municipios son delimitaciones territoriales administrativas dentro de un Estado.² En este documento se utilizará la expresión Concejo Municipal para referir a la autoridad que gobierna el municipio, término que corresponde por el carácter de “concejales”³ de sus integrantes y que resulta adecuado por la generalización de su utilización.

De acuerdo con la normativa vigente, los concejos municipales se componen de cinco miembros electos a través de un sistema de representación proporcional (Art. 9). A su vez, el primer titular de la lista más votada del lema más votado es designado como alcalde, autoridad a la que le corresponde presidir el órgano (Art. 11). La figura del Concejo Municipal con un presidente, que es también un miembro, parece remitir a la peculiar tradición uruguaya de gobierno colegiado. Por lo tanto, podemos decir simplícidamente que el gobierno de los municipios es ejercido por un órgano ejecutivo

1 Para un exhaustivo repaso del proceso de aprobación de la ley ver Cardarello *et al.* (2010).

2 “Conceptualmente, un municipio es un territorio regido por una autoridad local. La propia Real Academia define Municipio como un “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento” y define ayuntamiento como una “Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio”. <http://www.factum.uy/analisis/2013/ana131215.php>

3 En el artículo 11 se establece que los “...restantes miembros se denominarán Concejales...”, refiriéndose a los cuatro integrantes que no ocupan el cargo de alcalde.

colegiado que llamamos Concejo Municipal, presidido por un alcalde. Sin embargo, dentro de las funciones de los concejales merece destacarse la de “Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde” (Art. 15, numeral 2) que le da atribuciones que normalmente corresponden al Poder Legislativo respecto del Ejecutivo. Por lo tanto, si bien no se establece para el ámbito municipal la separación de poderes usual en los gobiernos republicanos, el régimen de gobierno municipal tiene ciertos componentes parlamentarios, ya que el Concejo en su conjunto ejerce el contralor del alcalde que es, a la vez, uno de sus miembros.

En cuanto al proceso de competencia electoral y adjudicación de cargos, los partidos habilitados deben presentar listas de candidatos incluyendo hasta cinco candidatos a concejales titulares y hasta el triple número de suplentes. Es importante hacer notar que la candidatura para el cargo del alcalde no es específica o diferenciada de la candidatura a concejal. En principio, dado que el alcalde es el “...primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (municipio) que resulte electo y proclamado”,⁴ todos los primeros titulares de listas son candidatos a alcalde, pero también son candidatos a concejales y, de hecho, muchos de ellos son electos concejales, pero no alcaldes. Podría decirse, entonces, que el cargo de alcalde no es electo como tal, sino que es un cargo asignado *ex officio* a uno de los concejales electos.⁵ Estos son los aspectos relevantes de la normativa vigente que corresponde evaluar para considerar la conveniencia y el sentido de su reforma.

Inconvenientes del sistema vigente

La primera peculiaridad del régimen de gobierno municipal es que no distingue entre poder ejecutivo y legislativo, ya que crea, en principio, un solo órgano de gobierno, cuyas atribuciones son eminentemente ejecutivas. Pero, si bien el

órgano de gobierno es uno solo, la figura del alcalde se distingue dentro del Concejo Municipal por sus atribuciones específicas, que incluyen la presidencia del Concejo y la condición remunerada de su cargo. Tanto la normativa como la práctica generan una desproporcionada asimetría entre el alcalde y el resto de los concejales.

En términos prácticos y simbólicos, existe una indiscutible preminencia de la figura del alcalde en el esquema de gobierno municipal. No solo sus atribuciones y el carácter remunerado del cargo lo diferencian, sino que la competencia electoral en el municipio, cuando tiene alguna relevancia, es visualizada, casi exclusivamente, como una competencia por el cargo de alcalde, tanto por los políticos como por la ciudadanía. La concepción del gobierno municipal a través de un concejo presidido por un alcalde, esto es, un órgano colectivo de gobierno, se ve fuertemente distorsionada en la práctica ya que, tanto en los hechos como en el imaginario colectivo, el que gobierna es el alcalde. A pesar de que la creación de gobiernos locales favorece la democracia, el proceso está marcado por una fuerte –y seguramente excesiva– personalización.

A modo de ejemplo, uno de los aspectos sobresalientes de la elección municipal de 2015 es la alta tasa de reelección de los alcaldes. De los 89 alcaldes que estaban en condiciones de aspirar a la reelección en 2015, 62 se postularon (70%) y 40 fueron exitosos, lo que representa una tasa de reelección del 64,5%. Si bien no contamos con antecedentes en Uruguay en materia de reelección en el nivel municipal, si lo comparamos con las tasas de reelección que se registran para los intendentes (el otro cargo ejecutivo electivo que admite la reelección), el guarismo se encuentra entre las tasas más altas observadas desde la reapertura democrática hasta el presente. Teniendo en cuenta que se trata de una primera experiencia, en un contexto de escaso desarrollo de las competencias y recursos para el tercer nivel de gobierno, la tasa de reelección observada nos muestra que el cargo de alcal-

4 “Interpretación fidedigna según artículo único Ley 18.659. Texto anterior del inciso primero: ‘El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio’” (Gil de Vargas, 2014).

5 De la misma forma que el cargo de senador (y de presidente de la Cámara de Senadores y la Asamblea General) es asignado *ex officio* al vicepresidente de la República.

de se tornó en una posición verdaderamente apetecible dentro del sistema político. De forma consistente con este razonamiento, la opinión recabada a través de una encuesta de elites muestra claramente como el cargo de alcalde está, no solo mejor valorado que el de concejal, sino que se lo considera más importante que el cargo de edil departamental e, incluso, más importante que el de diputado de acuerdo a la opinión de los líderes políticos locales, mientras que el cargo de concejal está claramente al final de la escala para todos los estratos entrevistados (Selios y Ruiz Díaz, 2018, gráfico 18, pág. 35).

Adicionalmente, podemos verificar que la concentración del interés electoral en el cargo de alcalde y la asimetría entre ese cargo y el de concejal se expresa de forma extrema una vez que los concejos resultan electos. Todos los primeros titulares de las diferentes listas que se presentan a la elección son candidatos a alcalde. Pero, naturalmente, solo uno de ellos resulta electo para ese cargo. Sin embargo, otros primeros titulares obtienen el cargo de concejal. Esto no tendría nada de particular si el cargo de alcalde fuera simplemente un *primus inter pares*, esto es el primero entre iguales. Pero definitivamente el alcalde y los concejales no son pares, lo que se puede verificar que en la práctica porque muchos primeros titulares de listas aspiran exclusivamente al cargo de alcalde y, al resultar electos concejales, se encuentran en una posición no deseada que los conduce a abandonar el cargo. Esta situación desmerece el valor del Concejo Municipal como órgano colectivo de gobierno local y atenta contra el desarrollo de la deliberación como forma de llegar a las mejores decisiones.

La asimetría entre el cargo de alcalde y de concejal no es el único inconveniente del diseño vigente. La personalización de la competencia electoral y en el ejercicio del gobierno socavan el carácter partidario de la política local. Toda la literatura sobre institucionalización de los sistemas de partidos coincide en que la personalización de la política es la contracara de la fortaleza del sistema de partidos. Torcal y Mainwaring (2005) sostienen que los sistemas con bajos niveles de institucionalización “se caracterizan por la menor regularidad en los modelos de competición partidista, el débil arraigamiento de partido en la sociedad, por la menor legitimidad otorgada a los partidos; y por las débiles organizaciones partidistas, a menudo

dominadas por líderes personalistas”. El buen funcionamiento de la democracia requiere de la existencia de un sistema de partidos fuerte e institucionalizado (Mainwaring, 2018), rasgo que ha caracterizado a Uruguay y lo ha diferenciado de la mayoría de los países de la región históricamente. Sin embargo, desde hace varias décadas se viene observando a escala mundial un fenómeno generalizado de deterioro de la imagen de los partidos políticos. Si bien nuestro país continúa presentando una excepcional fortaleza al respecto dentro de la región latinoamericana –incluso más allá–, no estamos exentos del fenómeno. En el último informe de Latinobarómetro (2018), en Uruguay solo un 25% de la opinión pública manifiesta confianza en los partidos políticos, por encima de la media (15%) y liderando la región latinoamericana, pero con una clara tendencia decreciente. Y, como sostienen Torcal y Mainwaring, el “descrédito generalizado de los partidos ha abierto las puertas a cruzadas antipartidistas de carácter personalista”. En este contexto, debe advertirse con preocupación que el carácter personalista de la competencia política local puede contribuir a la profundización de este fenómeno.

No solo la asimetría del cargo de alcalde respecto de los demás concejales, sino el conjunto de las reglas electorales converge para favorecer la personalización de la competencia. La combinación de magnitud pequeña (cinco cargos en disputa) y el uso del múltiple voto simultáneo también favorecen la personalización. El sistema promueve un elevado número de listas en competencia, que se concentra, a su vez, en torno a los primeros titulares que son los candidatos a alcalde. Esto lleva a que pocas listas obtengan más de un cargo y, en definitiva, a que los verdaderos –al menos, los principales– competidores sean las personas que ocupan el primer lugar. A pesar de que el sistema es nominalmente de competencia entre partidos con listas cerradas y bloqueadas (el modelo que fortalece a los partidos políticos), termina siendo, en la práctica, una competencia entre personas. De hecho, la mayoría de los concejos incluye a varios primeros candidatos, además del alcalde, típicamente al primer titular de otra lista del mismo partido (el competidor interno por el cargo de alcalde y, obviamente también primeros titulares de listas de otros partidos). De esta forma, en casi todos los concejos municipales, la mayoría de sus miembros fueron candidatos a alcalde,

pero como uno solo lo logró, el órgano en su conjunto termina con una integración que no favorece el funcionamiento colectivo. A su vez, el carácter personalizado de muchas contiendas puede alentar el transfuguismo partidario y, en este sentido, contribuye a debilitar al sistema de partidos. Ya ha ocurrido que candidatos que compitieron por un partido en 2010, se presentaron en 2015 por un partido diferente.

Fuera de los inconvenientes sustantivos, asimetría y personalización, la normativa vigente también tiene problemas de inconsistencia con relación al cargo de alcalde. Por un lado, el sistema de suplencias establece mecanismos para su sustitución que podrían resultar en una acefalía. La norma establece que: “En caso de ausencia temporal o definitiva, el alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción” (Art. 11). Así como existe la posibilidad de que el primer titular de la lista más votada del lema más votado no sea electo concejal, también es posible –y con una probabilidad decididamente mayor– que el primer titular de la segunda lista más

votada del lema más votado tampoco lo sea. Y, aunque no ocurriera tal extremo, la normativa otorga por esta vía la conducción del Concejo a una fracción política que, siendo del mismo lema, compitió por el cargo sin obtenerlo. Por otra parte, la reelección del alcalde está permitida por una sola vez mientras que la de los concejales no está limitada. Esto presenta una nueva inconsistencia, ya que el alcalde es también candidato a concejal. Un alcalde que ejerció por dos períodos consecutivos no debería poder ser candidato a alcalde, pero sí a concejal. En ese caso, la normativa vigente solo le permitiría ser candidato a concejal mientras no ocupe el primer lugar en una lista. Semejante restricción no parece del todo sensata, ya que no todos los concejales electos en el primer lugar de una lista resultan ser alcaldes y la habilitación a presentar una candidatura dentro de una lista no debería impedir ocupar una posición en particular. De hecho, el impedimento que deriva de la ley para el ciudadano que ejerció el cargo de alcalde por dos períodos consecutivos sea candidato a concejal encabezando una lista, podría con alta probabilidad impedir que resultara electo como concejal, dada la baja probabilidad de que una lista obtenga dos cargos.

2. Entre el presidencialismo y el parlamentarismo

Uruguay es un país que adoptó desde su independencia el régimen de gobierno presidencial, de la misma forma que el resto de los países latinoamericanos y Estados Unidos. La forma presidencial de gobierno se caracteriza por la separación entre Ejecutivo y Legislativo, tanto funcionalmente, cuanto en términos de la elección de sus miembros y la duración de sus mandatos. El régimen parlamentario, por el contrario, fusiona ambos poderes, por cuanto solo se elige al Poder Legislativo, de donde emana el Ejecutivo, compuesto por integrantes del propio Poder Legislativo. Sin embargo, los componentes del parlamentarismo no son extraños a nuestra tradición constitucional. Diversas disposiciones constitucionales de nuestro país remiten a lógicas parlamentaristas. La principal es la que obliga al presidente a designar ministros “que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo” (Art. 174 de la Constitución). Esta exigencia está asociada con la prerrogativa que se atribuye al Poder Legislativo de censurar ministros (Art. 147) que, a su vez, está unida al extremo de una eventual disolución de las cámaras y su elección anticipada (Art. 148). Adicionalmente, la reforma de 1996 le dio al presidente la posibilidad de pedir un voto de confianza parlamentario al gabinete, instituto que, aunque no ha sido utilizado, es de puro cuño parlamentarista.

Estas y otras disposiciones han propiciado que diversos juristas y politólogos pongan en cuestión el carácter estrictamente presidencialista del régimen de gobierno uruguayo. Por ejemplo, en el campo del derecho constitucional Gros Espiell y Arteaga (1991) caracterizan al régimen de gobierno como “semipresidencialista” y Sanguinetti y Pacheco Seré (1970) lo consideran “neoparlamentario”. Por su parte, la ciencia política nacional ha hecho lo propio: Lanzaro (1993),

por ejemplo, ha planteado que la Constitución de 1967 permitió en la década posterior a la dictadura el desarrollo de un “neopresidencialismo”, aunque en un trabajo posterior (1998) considera al régimen como un “presidencialismo pluralista”. González (1993) señala que por detrás de la confusa trayectoria constitucional uruguaya ha predominado una constante que denomina “cuasi-presidencialismo”. Pérez Antón (1989) ha observado que los cambios constitucionales presentaron una orientación parlamentarista hasta 1952 y posteriormente la Constitución de 1967 estableció “un presidencialismo atenuado, aún distante del tipo puro” de los Estados Unidos. Incluso la academia internacional cuestiona el carácter presidencial del régimen uruguayo; por ejemplo, Sartori (1994) dice que: “Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el cuasi-presidencialismo (constituciones de 1830, 1934, 1942 y 1967) y formas que no lo son (1918, 1952)...”. Las constituciones uruguayas que Sartori excluye del formato cuasi-presidencial son precisamente las que establecen el sistema colegiado.

La literatura sobre régimen de gobierno parte de una distinción contundente entre el modelo presidencial y el parlamentario. La distinción parte de que “un régimen parlamentario es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento”. En cambio, el presidencialismo se caracteriza por “un ejecutivo con considerables poderes institucionales [...] es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del Parlamento” (Linz, 2013: 13).

Esta distinción lleva a Linz a señalar como un problema la “doble legitimidad” democrática del presidencialismo, porque para el Ejecutivo y el Legislativo “el poder de ambos se deriva del voto

popular [...] siempre es posible que se produzca un conflicto” y no “existe principio democrático sobre la base del cual pueda resolverse el conflicto” (2013: 14). Una segunda característica del presidencialismo es la duración prestablecida del mandato presidencial que “no dejan espacio para los continuos reajustes que los sucesos pueden demandar” (2013: 14). Dice Linz que: “la mejor manera de resumir las diferencias básicas entre los sistemas presidencialista y parlamentarista, consista en decir que mientras el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, el presidencialismo lo vuelve más bien rígido” (2013: 15). El tercer rasgo perjudicial del presidencialismo, según Linz, es que “opera según la regla ‘todo al ganador’, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero”. En cambio, en el parlamentarismo el “poder compartido y la formación de coaliciones son bastante comunes y, en consecuencia, los titulares⁶ están atentos inclusive a las demandas e intereses de los partidos más pequeños” (2013: 16-17). Finalmente, Linz advierte sobre un cuarto elemento negativo que surge de la combinación del carácter de jefe de Estado y jefe de Gobierno que reúne el presidente. De acuerdo con el autor, esta conjunción no le viene bien a la democracia porque el primero debería ser un “poder moderador” y el segundo “jefe efectivo del Ejecutivo y líder partidario luchando por promover su partido y su programa”. Como consecuencia, el estilo de liderazgo presidencial tiende a ser populista e intolerante con la oposición.

Como corolario de su razonamiento, Linz atribuye al carácter presidencial de los regímenes de gobierno latinoamericanos, la responsabilidad por las frecuentes rupturas institucionales que han ocurrido en la región. Dice Linz que una “comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo, en cuanto tales, lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último” (2013: 12). Frente a esta dicotomía, la comunidad académica correspondiente a la primera ola de estudios al respecto se posicionó contundentemente en favor del parlamentarismo.⁷

Posteriormente, como representante de la segunda ola de estudios sobre régimen de gobierno, surge el trabajo de Mainwaring y Shugart (1997) quienes en principio están “de acuerdo en gran medida con Linz en que el presidencialismo, tal y como es llevado normalmente a la práctica, tiene menos posibilidades que el parlamentarismo de sostener formas democráticas de gobierno”. Sin embargo, cuestionan alguno de sus argumentos y matizan otros. En primer lugar, cuestionan que el presidencialismo se distinga del parlamentarismo por generar una competencia de suma cero. Según los autores, el carácter suma cero, más que del régimen de gobierno, depende del sistema electoral y del sistema de partidos. Específicamente plantean que un gobierno parlamentario mayoritario de partido disciplinado genera menos contralores sobre el Poder Ejecutivo que el régimen presidencial y ponen como ejemplo a Gran Bretaña. A continuación, los autores matizan los argumentos de Linz. Por un lado, muestran que, en algunos casos, los parlamentarismos también pueden adolecer del problema de la “doble legitimidad”. Por otro lado, proponen que los términos fijos del mandato presidencial proporcionan mayor predictibilidad y estabilidad al proceso político que las frecuentes caídas y reconstrucciones de gabinetes que afectan a algunos sistemas parlamentarios. Finalmente, sostienen que el presidencialismo puede tener ventajas sobre el parlamentarismo cuando los poderes del presidente son limitados y los partidos son pocos y moderadamente disciplinados.

Si bien la segunda ola de estudios sobre régimen de gobierno es algo más optimista respecto del presidencialismo, la tercera ola, siempre siguiendo a Elgie (2005), tiende a ratificar las ventajas del parlamentarismo. Su principal exponente, Tsebelis (1995), sostiene que: “en los sistemas parlamentarios, la estabilidad en las políticas está asociada con la inestabilidad del gobierno, porque los gobiernos inmovilizados pueden cambiarse por medios constitucionales (el voto de censura); en regímenes donde el cambio de gobierno es imposible (excepto por los períodos fijos como en los sistemas presidenciales), el

6 *Incumbents* en inglés, en realidad significa gobernantes en este caso.

7 Elgie (2005) distingue tres olas de estudios sobre régimen de gobierno, la primera encabezada por Linz y su argumentación sobre los peligros del presidencialismo.

inmovilismo en políticas públicas puede conducir al remplazo del liderazgo por medios extraconstitucionales (inestabilidad del régimen)” (pág. 321). Sin embargo, estudios posteriores han cuestionado esta visión, al sostener que “las instituciones presidenciales no son la causa de la inestabilidad de las democracias presiden-

ciales” y continúa diciendo que “aunque las democracias presidenciales son más inestables que las parlamentarias, esto no se debe a que las instituciones presidencialistas proporcionen incentivos inadecuados para la consolidación democrática” (Cheibub, 2007: 6).

3. El colegiado: principales antecedentes

A diferencia de otros países como EE. UU., cuya constitución vigente fue aprobada en el siglo XVIII y tiene solamente 27 enmiendas, Uruguay se distingue, en la política comparada, por su creatividad en el terreno de la ingeniería institucional. Efectivamente, la elite política del país no ha vacilado a la hora de poner en práctica dispositivos institucionales novedosos. De todos modos, a lo largo de la historia política y más allá de los cambios, se verifican continuidades muy relevantes (“edicto perpetuo”). La obsesión por la dispersión del poder y por evitar la “tiranía de la mayoría” son rasgos que, aunque asumieron formas distintas, persisten desde 1830 en adelante. Las potestades institucionales del Poder Ejecutivo (y su relación con los demás poderes del Estado) han sido, en este sentido, una dimensión fundamental. Pero también lo fue su configuración estructural concreta. El colegiado, en particular, ha sido el diseño institucional más original de cuantos han procurado evitar la concentración del poder en el presidente. Como es sabido, también el colegiado asumió, en la evolución constitucional, modalidades diferentes: el “ejecutivo bicéfalo” de 1918 y el “colegiado integral” consagrado en la Constitución de 1952 son sus dos modalidades más recordadas.

Las reformas constitucionales colegialistas tuvieron como principal animador a José Batlle y Ordóñez y al batllismo. Sin embargo, la idea de distribuir el Poder Ejecutivo entre los actores políticos más relevantes conoce en el país otros

antecedentes que suelen pasarse por alto. El más importante de todos ellos, tanto por el prestigio político de las personalidades que lo integraron como por las especiales circunstancias en las que se verificó su convocatoria, fue el triunvirato instalado poco después de finalizada la Guerra Grande, en 1853, para completar el mandato de Juan Francisco Giró. Este triunvirato, que llevó a un nivel especialmente significativo la tradición de los pactos entre caudillos como clave de la estabilidad política,⁸ estuvo integrado por los tres principales líderes políticos de la época: Fructuoso Rivera, Juan Antonio Lavalleja y Venancio Flores. Desde luego, los “Apuntes” de Batlle, publicados en el diario *El Día* en 1913, constituyen el evento decisivo en la instalación de la discusión sobre el colegiado en el debate público nacional.

Nos detendremos, más adelante, en los términos del debate propuesto por Batlle y Ordóñez. Pero, antes, es necesario señalar que, como el propio líder colorado explicó, su propuesta colegialista se inspiraba en el ejemplo de la integración del Poder Ejecutivo en Suiza. La Constitución aprobada en 1848 en Suiza creó el Consejo Federal. Este Consejo está formado por siete miembros elegidos separadamente por la Asamblea Federal (el Parlamento) por un período de cuatro años con posibilidad de reelección. Todos los miembros del Consejo Federal están obligados a defender las decisiones adoptadas por el Consejo Federal (principio de “colegialidad”). El presi-

⁸ Existe una extensa acumulación en las ciencias sociales uruguayas sobre el papel pacificador de los pactos políticos. Como ejemplo reciente se pueden ver Garcé (2017b) y Buquet y Moraes (2018), entre otros.

dente de la Confederación, cuyo mandato dura un año es, apenas, un *primus inter pares*. Representa al país, pero no tiene más poder que los demás miembros del Consejo. La opción de los suizos por este sistema está directamente relacionada con el pluralismo político (la estructura de cantones es de larga data y está muy arraigada) y social (subsisten profundas divisiones lingüísticas y religiosas) que caracteriza a este país.

Los suizos se inspiraron en el modelo federal de la Constitución de Filadelfia (EE. UU.). Pero no cabe duda de que, en cuanto a la integración del Poder Ejecutivo, aportaron una innovación institucional original. De todos modos, los principios básicos sobre los cuales el colegiado suizo terminó estructurándose vienen de muy lejos. La división del poder ejecutivo como mecanismo para distribuir el poder político entre los actores más relevantes con el objetivo de evitar decisiones discrecionales se remonta, al menos, a la República romana, pasa por las ciudades-estado italianas de la Edad Media y el Renacimiento, y tiene en el Directorio de la Constitución francesa de 1795 un momento especialmente señalado. En América Latina, luego de las guerras de independencia, no faltaron los experimentos de esta naturaleza, especialmente durante la fase inmediatamente posterior a la ruptura del lazo político con la Corona española. Antes de analizar diseño y lecciones históricas del colegiado uruguayo es preciso repasar los antecedentes más relevantes.

Roma, Venecia, Revolución francesa, América Latina

Roma heredó los aprendizajes políticos e institucionales acumulados por las ciudades-estado griegas. Al finalizar la fase monárquica (es decir, a partir del año 509 a. C.) se estableció que, para evitar abusos, las magistraturas ordinarias fueran colegiadas. En ese contexto, los cónsules (literal-

mente, “los que caminan juntos”) sustituyeron funcionalmente al rey. Los cónsules eran dos, y cada uno podía vetar las decisiones del otro (*intercessio*). Fueron perdiendo poder, especialmente a partir de la conformación del Imperio (27 a. C.). En la fase de transición desde la República al Imperio se conformaron también triunviratos. El primero duró desde 60 a. C. a 53 a. C. y estuvo integrado por los dos cónsules de la época, Craso y Pompeyo, y Julio César. El segundo triunvirato duró desde 43 a. C. al 38 a. C. Tanto la institución del consulado como los triunviratos tenían el mismo objetivo: siguiendo en última instancia las recomendaciones aristotélicas, favorecer la estabilidad política mediante la distribución del poder y el control mutuo entre los actores políticos más relevantes.⁹

La densidad teórica y práctica de la tradición romana nutrió el desarrollo institucional de las ciudades-estado italianas durante la Edad Media. La historiografía coincide en mencionar a Venecia como el ejemplo más acabado de diseño republicano. Venecia fue desarrollando a lo largo de los siglos un conjunto de instituciones que distribuían el poder. La “Signoria”, creada en el siglo VIII, fue evolucionando hasta transformarse en el siglo XIII en el órgano central del sistema de gobierno. Estaba integrada por el “Dux” (cargo vitalicio, que la presidía, y estaba encargado de las máximas funciones administrativas), por los seis integrantes del “Consejo Menor” (elegidos por el “Gran Consejo de Venecia”, asamblea representativa integrada por cerca de 2.000 miembros) y por los tres líderes de la “Quarantia” (que tenía funciones jurisdiccionales). La “Signoria” era, en los hechos, un poder ejecutivo colegiado. Sus miembros se controlaban mutuamente. El “Dux”, en teoría la autoridad máxima, no estaba facultado para gobernar por sí y ante sí. De hecho, fue un cargo poco codiciado porque estaba sujeto a límites muy estrictos (no podía tener propiedades ni familiares en cargos públicos, entre otras restricciones).

.....
⁹ La discusión sobre cómo debe diseñarse el Ejecutivo para minimizar el riesgo del ejercicio arbitrario y eventualmente despótico del poder forma parte de un debate mayor en el campo de la teoría política. La solución de dispersar el Poder Ejecutivo en una estructura colectiva para favorecer el control mutuo es una solución de típico cuño republicano. Según la línea de pensamiento inaugurada por Aristóteles (que teorizó sobre la experiencia ateniense desde las reformas de Solón y Clístenes en adelante), para favorecer la estabilidad conjurando el riesgo de las revoluciones es preciso distribuir el poder entre los actores políticos y sociales más relevantes. Esta intuición pasó al mundo romano (Polibio y Cicerón, y el elogio de las “constituciones mixtas”), llegó al Renacimiento especialmente vía los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* de Maquiavelo (“la grandeza de Roma” se explicaba por el conflicto entre los “tribunos de la plebe” y el Senado), y aterrizó en la Ilustración especialmente a través de la obra de Montesquieu.

A fines del siglo XVIII, la Revolución francesa llevó esta antigua intuición a un nuevo nivel. Durante la primera década de la Revolución se pusieron en práctica distintas instituciones de gobierno de cuño colegiado. Como en Roma, la abolición de la monarquía fue seguida de una fase de aversión a la concentración del poder y, por ende, de experimentación institucional. De acuerdo a la Constitución de 1793, el Poder Ejecutivo era ejercido por un Consejo Ejecutivo de 24 miembros. Entre 1793 y 1795, la Asamblea Nacional designó un Comité de Salud Pública integrado por 12 miembros electos mensualmente. Finalizado el Período del Terror, y aprobada la Constitución de 1795, se estableció que el Poder Ejecutivo fuera ejercido por cinco directores electos por quintos cada año por el Consejo de Ancianos (250 miembros), a propuesta del Consejo de los 500. Buscando expresamente evitar arrebatos tiránicos, se estableció que la presidencia del Directorio se rotara cada tres meses. Este experimento duró muy poco. En 1799, se aprobó una nueva Constitución que abrió la puerta nuevamente a la concentración del poder. Se estableció un consulado colectivo, pero que reservaba para el “primer cónsul” un papel protagónico. Muy poco después, en 1802, Napoleón se convirtió en cónsul único, con mandato vitalicio y poder hereditario. Dos años después se hizo coronar emperador de los franceses.

A pesar de tener una vigencia muy breve, las instituciones de cuño republicano adoptadas

por Francia en las constituciones de 1793 y 1795 dejaron un legado significativo en América Latina. Las guerras de independencia se iniciaron en solidaridad con Fernando VII, que había sido obligado a abdicar por las tropas francesas en Bayona. El movimiento juntista de fidelidad a la Corona rápidamente se convirtió en independentista. La independencia puso a las elites criollas frente al desafío de elaborar nuevas instituciones. La Constitución de Filadelfia, adoptada por las trece excolonias británicas que creó el cargo presidencial, fue el modelo más influyente. En particular, permitía resolver el problema político principal: el de cómo legitimar la autoridad del Poder Ejecutivo al romperse el lazo con la monarquía. El modelo norteamericano, de todos modos, en su viaje desde el Norte hacia el Sur mutó considerablemente. Al entrar en contacto con la tradición monárquica (que priorizaba el orden a la libertad, y que consideraba que la construcción del orden requería tanta concentración funcional y centralización territorial como fuera posible) el modelo de Filadelfia sufrió cambios significativos: además de adopción hubo adaptación (Garcé, 2017a). Más allá de las diferencias nacionales, una vez superada la fase inicial de construcción institucional durante la cual predominó el “temor a la tiranía” reflejado en la conformación de “triumviratos” y “directorios”, fórmulas inspiradas en la Revolución francesa (Crespo, 2013), se fue configurando una especie del género presidencialista distinto al estadounidense (Cheibub, Elkins, Ginsburg, 2011).

4. El colegiado en Uruguay

Uruguay no solamente se destaca en América Latina por su propensión a la ingeniería institucional. También lo hace por no haber tenido una herencia monárquica potente. Es muy posible que esto se vincule con su peculiar historia colonial. Pese a que Montevideo fue un bastión del ejército español, al ser una colonia “débil y tardía” de acuerdo a la historiografía nativa, al tener una “penetración colonial” débil según la categoría utilizada por David Scott Palmer,¹⁰ la construcción republicana uruguaya no tuvo que lidiar con la restricción de una tradición monárquica poderosa. De hecho, Uruguay es uno de los pocos países de la región en el que nunca se formuló abiertamente, después de la independencia, la alternativa monárquica. Es sabido que José Artigas, a diferencia de otros “libertadores” como Simón Bolívar o José de San Martín (por citar los casos más conocidos) fue un republicano sin concesiones: nunca especuló con reclutar y coronar monarcas (Garcé, 2017b).

Una vez jurada y puesta en marcha la Constitución de 1830, la preocupación por evitar la concentración del poder en el presidente (que estuvo muy presente en la Asamblea General Constituyente y Legislativa que la elaboró entre 1828 y 1830) no desapareció del debate político. Muy por el contrario, fue creciendo en intensidad a medida que el poder presidencial, de hecho, se fue extendiendo. El fortalecimiento del presidente en el país se verificó a través de distintos mecanismos. En primer lugar, mediante el desarrollo (lento pero constante) de las estructuras burocráticas, entre ellas, el ejército.

Esta tendencia se verificó especialmente a partir del llamado “militarismo” (1875-1886). En segundo lugar, mediante el control del proceso electoral en los departamentos operado por los jefes políticos. Este proceso, que culminó en los años noventa, alarmó profundamente a los actores políticos de oposición (i. e. el Partido Nacional). La conformación de un ejército nacionalista con capacidad de desafiar al ejército de línea (estatal, pero también colorado) y su corolario político, la coparticipación territorial, marcaron el inicio de la disminución del poder real del presidente.

Una vez electo presidente, José Batlle y Ordóñez buscó terminar con la política de coparticipación para consolidar la autoridad del Estado (y del Partido Colorado) en todo el país. La guerra de 1904 fue resultado directo de esta política. En la Paz de Abril, el gobierno, vencedor en el campo de batalla, se comprometió a reformar la Constitución. El debate sobre cómo hacer posible (es decir: por medio de qué mecanismos concretos entre los previstos por la normativa) la aprobación de una nueva constitución, que se remontaba como mínimo a la década del cincuenta del siglo XIX, se aceleró y se encauzó. Para hacer posible la reforma se encontró una fórmula sofisticada que hizo posible destrabar la reforma sin violar la Constitución: se recorrería el camino previsto para la reforma constitucional en los artículos 152 a 157 (tres legislaturas sucesivas), pero no para cambiar el contenido de la Constitución sino para modificar el procedimiento de

¹⁰ Palmer elaboró una escala de penetración colonial para América Latina y colocó a Uruguay en el último puesto (citado por Mahoney, 2003).

reforma (artículos 152 a 159). Así fue: en 1907 el Parlamento declaró de interés nacional la reforma; en 1910 se propusieron siete modificaciones a la sección XII de la Constitución de 1830; y en 1912 se aprobó la modificación de los artículos 152 a 159 (Gros Espiell, 1988). El nuevo sistema hizo posible la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El proyecto aprobado por la Constituyente debería ser sometido a plebiscito. En setiembre de 1915 se aprobó la ley convocando a la elección de convencionales (Buquet y Moraes, 2018).

En la elite política uruguaya de fines del siglo XIX y principios del siglo XX no había dos opiniones. La Constitución de 1830 debía ser reformada. Batlle no era la excepción. En un reportaje concedido al diario opositor *El Siglo*, en 1910, decía:

Es indispensable realizar la reforma constitucional. La autoridad presidencial ha tomado en el país proporciones desmedidas. En parte por culpa de nuestro régimen constitucional mismo, en parte por el carácter de nuestros partidos y la permanencia de nuestras agitaciones, el Poder Ejecutivo ha sido entre nosotros un poder absorbente y excesivo. Para corregir el mal, es indispensable extender la influencia de la Asamblea [nota: se refiere al Parlamento] y dar vigor a la institución ministerial. Yo he estado tres meses en Suiza y he encontrado allí mucha gente que ignora cómo se llama el presidente de la Confederación. Es algo diferente, como se ve, de lo que ocurre en nuestro país (citado por Ferreira, 2010: 17).

Este reportaje ilustra dos puntos de la mayor importancia. En primer lugar, Batlle es un firme partidario de incrementar el poder del Parlamento. De hecho, antes de favorecer el diseño colegiado del Poder Ejecutivo, se inclinaba por el régimen parlamentario. El propio Batlle lo recordó en reportaje publicado en *La Vanguardia*, de Buenos Aires, en 1916, en los términos siguientes:

Viajaba por Europa cuando mi nombre sonaba ya como candidato a la segunda Presidencia de la República. Realmente no sentía yo un gran halago si la nueva presidencia iba a ser una de tantas y si el país, después de terminado mi nuevo período, había de quedar como antes. Mientras mi candidatura se afianzaba, paseaba yo por Francia y Suiza, donde estudiaba de cerca

los mil aspectos de la vida política democrática y entonces comparaba formas políticas de los estados europeos con la arcaica y vetusta Constitución de mi país. Recordaba yo que por nuestra Constitución de 1830, estábamos constantemente expuestos a que la suerte nos deparara un presidente de malas intenciones y con la suma de facultades realmente extraordinarias que le otorga nuestra Carta Fundamental, se llevara todo por delante, arrasara con las instituciones y sumiera al país en la más negra de la dictadura. ¿Para qué ir a la Presidencia? Me preguntaba constantemente. ¿Para continuar, acaso, siendo uno de los presidentes de siempre? La presidencia iba a ser para mí una incomodidad; luego, quería que esa incomodidad fuera compensada por una obra proficua. Pensé entonces que lo mejor que podía hacer era librar al país de los peligros con que lo amenazaba constantemente nuestra Constitución con su sistema de Poder Ejecutivo unipersonal. Pensé primero en el régimen de Gobierno Parlamentario, que considero democrático por todo sentido y que obliga constantemente a la lucha de ideas, pero ese régimen tiene graves inconvenientes para ser implantado en nuestro país (citado por Ferreira, 2010: 18).

Descartada la alternativa parlamentarista, el 4 de marzo de 1913 Batlle y Ordóñez publicó en el diario *El Día* sus “Apuntes para la Reforma Constitucional” en los que, llevado según Domingo Arena por “la tendencia natural de su espíritu de buscar remedios radicales para los grandes males”, proponía sustituir el Ejecutivo unipersonal por uno colegiado (Ferreira, 2010: 266). La Junta de Gobierno propuesta por Batlle tendría nueve miembros (en lugar de los siete del modelo suizo) electos directamente para ejercer un mandato de nueve años a razón de un miembro por año (los consejeros suizos son electos por el Parlamento y ejercen durante cuatro años). El presidente sería electo por la Junta por un plazo de dos años, que podría ser reelecto una o más veces. Pero la Junta también tendría la potestad de cesarlo por el voto de dos tercios de sus miembros. La Junta podría sesionar con la presencia de tres de sus miembros, y sus decisiones serían adoptadas por mayoría simple.

La propuesta colegialista encontró una resistencia muy firme tanto dentro como fuera del Partido Colorado. Once senadores del Partido Colorado, liderados por Pedro Manini Ríos, aprobaron una declaración oponiéndose a la reforma

constitucional. Argumentaron que “el ambiente político no está actualmente preparado para reallizarla”. Manini Ríos fundamentó su oposición a la reforma en los términos siguientes:

A pretexto de curar los males que derivan de la omnipotencia presidencial, se crea la omnipotencia de una camarilla, que se confabulará o se despedazará en las sombras, dotado en el primer caso de todo el poder desenfrenado de la irresponsabilidad, expuesta en el segundo a toda la desmoralización de la anarquía (Manini Ríos, 2016: 122).

La fórmula colegialista enfrentó también la resistencia del Partido Nacional que se opuso a la reforma colegialista al menos por tres razones. En primer lugar, porque temía que la cláusula que permitía la reelección del presidente de la Junta hiciera posible que Batlle se perpetuara en el poder (calificaron la intención que asignaban al batllismo como “porfirismo”). En segundo lugar, sostenía que el proyecto en lugar de reducir la autoridad del Ejecutivo la fortalecía (en este punto coincidía con los once senadores colorados). En tercer lugar, consideraba que el proyecto no incluía avances sustanciales en cuanto a la ampliación de la ciudadanía y las garantías del sufragio, un tema tradicionalmente central para los nacionalistas (Corbo, 2016: 63-64).

El batllismo solamente logró el apoyo de los socialistas. Por tanto, el peso principal de la campaña a favor de la reforma colegialista cayó sobre los hombros de Batlle y sus seguidores. Durante más de tres años, entre 1913 y 1916, especialmente desde la tribuna de *El Día*, los colorados colegialistas divulgaron la propuesta reformista y la defendieron enérgicamente. No les faltó ingenio a la hora de argumentar. Apenas un par de ejemplos permiten ilustrar este punto. El 3 de junio de 1916, *El Día* publicó un artículo titulado “¡Viva la monarquía!” en el que se

argumenta que los “monárquicos uruguayos están enojados” con el proyecto reformista:

En las repúblicas como la uruguaya, el Poder Ejecutivo está ejercido por uno solo [...]. Esa persona reúne en mano mayor suma de poderes que un rey constitucional, como, por ejemplo, los monarcas de España y de Italia que no pueden hacer a su gusto, tolo lo que a su gusto puede hacer un presidente de la República si tienen malas intenciones, conciencia ancha, mano abierta y un poco... no de talento siquiera, sino de astucia” (citado por Ferreira, 2010: 233).

El 17 de junio, Batlle y Ordóñez, con el seudónimo Juan Verdad, publicó una carta en *El Día* en la que pueden leerse los siguientes pasajes escritos en un vocabulario muy sencillo:

El gobierno colegiado no es otra cosa que el gobierno de una comisión: en vez de un hombre gobierna una junta de nueve. Eso es todo. Cada una de esas nueve personas tiene la misma autoridad que las otras [...]. Si uno solo de ellos quisiera mandar, nadie estaría obligado a obedecerle [...]. Se quiere hacer esto para que no tengan mucha influencia en el gobierno los caprichos, el mal humor, las amistades, enemistades y los intereses personales (Ferreira, 2010: 235).¹¹

El proyecto elaborado por la “Comisión de los ocho”, que entró en vigencia en 1918, representó una transacción entre los bandos en pugna. Incorporó un conjunto muy importante de innovaciones orientadas a debilitar la hegemonía presidencial (fortaleció al Poder Legislativo e impulsó la descentralización territorial y administrativa) y a permitir una mejor representación de la oposición y de las minorías (representación proporcional para la Cámara de Representantes). De todos modos, lo más original del proyecto fue el diseño del Poder Ejecutivo, denominado por la historiografía como “bicéfalo”: “Mantén la presidencia

11 La elección de convencionales se realizó el 30 de julio de 1916. Los colorados colegialistas obtuvieron 82 bancas. Los blancos (unidos en la resistencia al batllismo) lograron 105 convencionales, que se sumaron a los 25 de los colorados anticolegialistas. En palabras de Milton Vanger: “El colegiado estaba muerto” (2009: 131). Pero los batllistas tenían todavía capacidad de negociación. Por eso, como recuerda Göran Lindahl, postularon a Batlle como candidato para un tercer período presidencial (1977: 37). Los anticolegialistas temían que un proyecto de reforma constitucional sin el apoyo del batllismo naufragara en el plebiscito. El temor de los nacionalistas al retorno de Batlle y Ordóñez se intensificó luego de las elecciones legislativas en las que el Partido Colorado logró recuperar terreno. Este delicado equilibrio político generó la oportunidad para un pacto (Buquet y Moraes, 2018). Para negociar el texto de la reforma constitucional se creó la “Comisión de los ocho”, integrada por representantes de primer nivel de nacionalistas y colorados designados por las respectivas autoridades partidarias (Vanger, 2009: 215-228).

unipersonal (defendida por los anticolegialistas) y creaba al mismo tiempo un Consejo Nacional de Administración (CNA) compuesto por nueve miembros con posibilidad de coparticipación de la oposición en su seno (defendido por los colegialistas)” (Chasquetti, 2018). El presidente dejó de ser electo por la Asamblea General y pasó a serlo en forma directa. Se mantuvo la prohibición de la reelección inmediata. Al presidente le correspondían tareas importantes: en tanto Jefe de Estado debía representar al país, conservar el orden y ejercer el mando de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, designaba los ministros respectivos (Relaciones Internacionales, Defensa e Interior). En el diseño del CNA se dejó sentir tanto la inspiración batllista como la vieja demanda de coparticipación de los blancos. El mandato de los miembros del CNA, electos en forma directa, duraba seis años. La lista más votada del partido ganador obtenía dos tercios de los cargos en disputa. La más votada del segundo partido el tercio restante. El CNA renovaba la tercera parte de sus integrantes cada dos años. El CNA actuaba como “jefe de gobierno”: podía iniciar la legislación en todas las materias y nombraba a los ministros de Educación, Obras Públicas, Industria, Agricultura, Trabajo, etcétera.

La Constitución de 1918 tuvo una vida efímera. El 31 de marzo de 1933 el presidente Gabriel Terra, con el apoyo del sector herrerista del Partido Nacional, llevó adelante un golpe de Estado en nombre de la “governabilidad” y convocó a reformar la Constitución mediante una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Los adversarios de la coalición golpista se abstuvieron. La ANC “oficialista” sesionó durante la segunda mitad de 1933. El texto elaborado fue aprobado en un plebiscito el año siguiente. La nueva Constitución, buscando simplificar el proceso decisorio, reestableció la presidencia tradicional. Pero no eliminó la lógica colegialista. Dice Chasquetti:

En lo relativo al diseño del gobierno, el texto abandonaba el Poder Ejecutivo bicéfalo y a cambio creaba el modelo *dúplex*. Esta original fórmula establecía que el Poder Ejecutivo sería ejercido por el presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros (CM) compuesto por el primer mandatario y los titulares de cada una de las carteras. Este formato buscaba favorecer un funcionamiento colegiado del gobierno pese a mantener la presidencia unipersonal (2018: 55).

El modelo dúplex se mantuvo en la Constitución de 1942, que eliminó los aspectos más irritantes del diseño anterior (el Senado de “medio y medio” y la coparticipación obligatoria en el Consejo de Ministros). Pero los batllistas siguieron presionando hasta que lograron, en 1952, con el inesperado apoyo de Luis Alberto de Herrera (que se había opuesto al colegiado en 1917), la aprobación de una nueva Constitución que, ahora sí, consagraba el “colegiado integral”. El Consejo Nacional de Gobierno (CNG) estaría integrado por nueve miembros, seis electos por el lema ganador y tres por la minoría mayor. El Consejo duraba cuatro años en funciones y era presidido de forma rotativa por períodos de un año por los cuatro primeros titulares de la mayoría. Le correspondían al CNG todas las funciones y competencias propias del Ejecutivo: entre ellas, la de nombrar y despedir ministros y la de iniciar y vetar la legislación. Pero el colegiado integral no buscaba los mismos objetivos que el que propugnaba Batlle y Ordóñez. En aquel se buscaba limitar el poder personal, pero promovía el gobierno de partido. En el colegiado integral se buscó ofrecer “a las fracciones mayoritarias del partido opositor incentivos para una mayor identificación y colaboración con la gestión de la administración” (Sacchi, 1999: 12). Este modelo fue una vez más un diseño de coparticipación entre los partidos tradicionales en el gobierno, ya no solo en la integración del Consejo sino en el conjunto de las autoridades que se designaban por la fórmula del tres y dos. Pero más allá de sus objetivos, Sacchi demuestra que la cooperación en el gobierno durante el segundo colegiado fue intrapartidaria y nunca entre las fracciones principales de los dos partidos.

Finalmente, el colegiado integral fue derogado una vez que se aprobó la Constitución de 1966. De todos modos, asumiendo formas distintas en los sucesivos experimentos institucionales realizados, el influjo del paradigma decisorio batllista se hizo sentir durante medio siglo en la integración del Poder Ejecutivo (bicéfalo, dúplex, integral). Por cierto, la lógica colegiada sigue presente todavía en el gobierno corporativo de las empresas públicas y servicios descentralizados (desde ANCAP hasta el CODICEN). Y es fácilmente identificable en múltiples organizaciones de la sociedad civil.

5. El colegiado: ventajas e inconvenientes, tipos y reglas

Tanto los antecedentes expuestos como la acumulación en el campo de la teoría política ayudan a exponer las ventajas e inconvenientes del Ejecutivo colegiado. Es posible distinguir dos enfoques respecto a sus ventajas, en función de los microfundamentos de la acción política que se consideren más adecuados. Aquellos que prefieran suponer que los actores políticos están movidos por preferencias estables y cálculos estratégicos, podrán ver en el colegiado, ya sea un mecanismo esencialmente defensivo: consigue que la ambición de unos, al decir de James Madison en el *Federalista 51*, se ponga en juego para frenar la de otros o, alternativamente, un espacio especialmente relevante de negociación, de construcción de coaliciones, de toma y daca. Aquellos que, en cambio, consideran que los actores pueden modificar sus preferencias incorporando desde argumentos de otros a criterios de justicia, verán en el colegiado un ámbito especialmente apropiado para ejercicios genuinos de deliberación. En cualquier caso, ni los que piensan la política en términos de intereses ni los que la piensan en términos de razones, pueden negar que el colegiado también entraña riesgos. El más obvio es que puede generar lentitud o, directamente, bloqueo en los procesos decisorios. No en vano las dos reformas que terminaron con los ejecutivos colegiados en Uruguay se fundamentaron en su percibida inoperancia. Resulta menos evidente, aunque no por ello es menos importante, que el colegiado puede dificultar la rendición de cuentas “vertical”. Como siempre, el balance de

ventajas e inconvenientes depende de decisiones institucionales muy concretas. Las reglas de elección y de funcionamiento de los colegiados son cruciales.

El colegiado como protección contra decisiones discrecionales

Los ejecutivos colectivos minimizan el riesgo de decisiones discrecionales. No es casualidad que este tipo de diseño haya sido experimentado luego de extensas fases de concentración del poder: el consulado romano (de estructura dual) se puso en marcha una vez finalizada la fase monárquica; las distintas modalidades colegiadas francesas (consejos, directorios, consulados) luego de la Revolución; los triunviratos y directorios latinoamericanos inmediatamente después de las guerras de independencia; los colegiados uruguayos (especialmente el primero) luego de la extensa fase de la consolidación y expansión del poder presidencial. La dispersión del poder se vuelve todavía más necesaria cuando se procura asegurar gobiernos estables en sociedades muy divididas, como argumentara Arend Lijphart.¹² Cuando incorpora a la minoría, constituye un potente mecanismo de protección contra decisiones arbitrarias de la mayoría.¹³ El aporte del colegiado, analizado desde este punto de vista minimalista, no debe ser subestimado: puede argumentarse que el colegiado produce mejores decisiones que otros diseños en la medida en que reduce el riesgo

¹² Este argumento, que se remonta a la teoría de las revoluciones de Aristóteles, ha sido largamente desarrollado en la teoría democrática contemporánea por Arend Lijphart. Según este autor en sociedades “plurales”, es decir, con profundos clivajes sociales (étnicos, religiosos, culturales, etcétera), para poder construir democracias estables es preciso generar instituciones políticas que distribuyan el poder entre los grupos sociales más significativos. El federalismo, la separación de poderes, las grandes coaliciones, el veto recíproco, entre otros arreglos, permiten que todos y cada uno de los actores puedan protegerse de potenciales agravios. El caso del colegiado suizo, el más influyente en la experiencia uruguaya, ilustra claramente esta cuestión. Los suizos adoptaron una estructura política típicamente consensualista porque tienen una larga tradición de poderes locales muy desarrollados e importantes divisiones sociales. La estructura federal comenzó a formarse en el siglo XIII. Cuatro cantones establecieron una confederación para defenderse de las tentativas de los Habsburgo, soberanos de Austria. La estructura bicameral del Parlamento asegura la protección de los derechos de los cantones y una integración igualmente representativa en el Consejo Federal. El federalismo y el ejecutivo colegiado, dos recursos institucionalmente consensualistas, ayudan a entender la estabilidad política que ha caracterizado a este país.

¹³ Según Lijphart nuestros colegiados son “un ejemplo intrigante de gobierno de gran coalición” (1989).

de decisiones discrecionales y agraviantes. La dispersión del poder hace posible que operen mecanismos de control mutuo. El colegiado inhibe, por tanto, derivas autoritarias y comportamientos corruptos.

El colegiado como ámbito eficiente de negociación

El colegiado, también puede ser concebido como un espacio eficiente de negociación. Los microfundamentos de la acción política que están en la base de esta segunda visión de las virtualidades del colegiado son los mismos que los de la anterior. Actores autointeresados (y *sin* vocación por la deliberación) pueden apoyar la creación y el funcionamiento de un ámbito colegiado por considerarlo un espacio jerarquizado de toma de decisiones que, en contextos pluralistas, puede reducir de modo sensible los costos de transacción. Negociar en un ámbito reducido como el colegiado es más eficiente que negociar en uno ampliado como el Parlamento. Construir coaliciones en el colegiado puede ser mucho más sencillo que hacerlo en el Parlamento. El aporte del colegiado a la calidad de las decisiones, mirado desde este punto de vista, tampoco es menor: como sostiene Lindblom en su obra *La inteligencia de la democracia*, el “ajuste mutuo” entre actores que defienden sus propios intereses produce decisiones inteligentes.

El colegiado como espacio de promoción de prácticas deliberativas

La estructura colegiada de un ámbito decisorio obliga a construir acuerdos entre sus integrantes. Esos acuerdos, como mínimo, por lo que

acaba de argumentarse, reducen el riesgo de agravios y reducen el costo de transacción de la negociación en contextos pluralistas. Pero, además pueden ser vistos como un espacio que genera la oportunidad de incrementar la calidad de las decisiones. Aquellos que piensan la política en términos de razones, pueden ver el colegiado como un espacio especialmente apropiado para prácticas de carácter deliberativo.¹⁴ Según Gallardo, que defiende una visión neoaristotélica y “modesta” de la deliberación política, esta es compatible con el pluralismo y la competencia por el poder. Esto es: la deliberación no les exige a los actores que renuncien a defender sus intereses. Pero sí les exige defenderlos mediante argumentos y razones, sometiendo a la crítica y a las objeciones contrarias (2009: 95). La deliberación, desde luego, no asegura la corrección sustantiva de los resultados. Pero cuando la decisión, tanto sobre fines como sobre medios, está precedida por un debate exigente entre iguales en el que se contrastan argumentos el riesgo de error tiende a disminuir.¹⁵

Problemas de eficiencia y de *timing*

El tiempo insumido por los procesos decisorios se incrementa automáticamente a medida que aumenta el número de actores que participan en él. Si, además, las decisiones están precedidas de prácticas deliberativas en las que todos y cada uno de los participantes hacen el esfuerzo de entender los fundamentos de los demás, en “percibir”, como sugería José Enrique Rodó criticando la “intolerancia inepta” del “espíritu jacobino”, la “parte de verdad que se mezcla en toda convicción sincera”,¹⁶ el tiempo insumido

14 Gallardo explica la lógica básica de la deliberación democrática en los términos siguientes: “el principio deliberativo obliga a cada parte a suministrar razones dirigidas al entendimiento común y a obtener la aceptación racional de la otra parte, reclamando de cada interlocutor una disposición a contrastar sus argumentaciones con las de su contraparte y a revisar las posiciones propias, intercambiando razones convincentes, más que persuasivas” (2009: 95).

15 Condorcet, sin apelar al principio de la deliberación, llegó en su *Teorema del Jurado* a una conclusión similar: la probabilidad de que una decisión sea correcta aumenta a medida que se incrementa el número de votantes competentes.

16 En 1906, José Enrique Rodó y Pedro Díaz debatieron públicamente en torno a la “expulsión” de los crucifijos de los hospitales públicos. La Comisión de Caridad y Beneficencia Pública, que tenía a su cargo la supervisión de los hospitales del país, ordenó retirar los crucifijos de las salas de los hospitales. La decisión levantó polvareda. Juan Antonio Zubillaga, director del diario *La Razón*, decidió preguntarle a Rodó su opinión sobre el tema. La carta de Rodó, “Liberalismo y jacobinismo”, fue replicada por Díaz en conferencia pública dictada en el Centro Liberal. A su vez Rodó desarrolló sus contrarréplicas nuevamente en *La Razón*. Según Rodó, la decisión que desató la polémica (“una Comisión de Caridad que expulsa del seno de las casas de caridad

por la decisión tenderá a aumentar aún más. Mirado desde este punto de vista, un ejecutivo colegiado es menos eficiente que uno unipersonal. Es perfectamente posible que los tiempos de la decisión colectiva no acompañen los tiempos de las expectativas ciudadanas. La lentitud, por tanto, no es un problema menor. De hecho, puede dañar profundamente la legitimidad de las instituciones en la medida en que la ciudadanía espera que los gobernantes atiendan sus demandas y solucionen sus problemas.

Problemas de *accountability*

El colegiado, en la medida en que diluye la responsabilidad individual en un cuerpo colectivo, dificulta la rendición de cuentas. La democracia representativa, por definición, se basa en la rendición de cuentas. La ciudadanía tiene que poder premiar a los gobernantes que cumplen con las expectativas depositadas en ellos y castigar a quienes no lo hacen. Para eso es necesario que la ciudadanía pueda identificar con claridad quién tomó las decisiones que le conciernen. La identificación del responsable de las decisiones es más sencilla, como resultará obvio, cuando el gobernante es uno solo que cuando las decisiones se adoptan en un ámbito colectivo y, además, políticamente plural. Los defensores del presidencialismo ven en esta dimensión, precisamente, una de las principales ventajas de esta forma de gobierno respecto al parlamentarismo. En el presidencialismo la ciudadanía reconoce fácilmente al principal responsable de “aciertos y errores”: el presidente. En el parlamentarismo suele ser más difícil asignar responsabilidades, premiar y castigar.

Los detalles importan: reglas y actores

El colegiado tiene ventajas importantes: inhibe tendencias autoritarias, obliga a negociar, invita a deliberar. Pero también puede generar

problemas. De hecho, tanto la experiencia del ejecutivo “bicéfalo” como la del “colegiado integral” (1952-1966) ofrecen evidencia empírica respecto a sus posibles disfuncionalidades. Pero la discusión sobre ventajas y desventajas del ejecutivo colegiado requiere, para ser útil, un menor nivel de abstracción. Es decir: exige considerar a fondo detalles. Esta es una regla general en los debates teóricos sobre instituciones políticas. Sabemos que no todos los parlamentarismos son iguales. Algunos son muy inestables y se apoyan en coaliciones volátiles (el parlamentarismo francés de posguerra, o el italiano). Otros, por el contrario, producen gobiernos muy estables (como el “sistema de Westminster” británico). Lo mismo puede decirse de los presidencialismos. Algunos diseños dispersan el poder siguiendo el modelo original plasmado en la Convención de Filadelfia (estructura federal, *checks and balances*). Otros, en cambio, tienden a concentrarlo en la figura del presidente (como la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos).

Con el diseño colegiado del Poder Ejecutivo pasa lo mismo. El funcionamiento concreto de un colegiado dependerá de su diseño específico. Tan importante como el colegiado mismo son, por un lado, sus reglas de elección y funcionamiento y, por el otro, las capacidades deliberativas y entendimientos compartidos de sus integrantes. Además, y tal como ocurre con otros diseños institucionales como el presidencialismo y el parlamentarismo, el funcionamiento efectivo de un colegiado dependerá de las características específicas de los partidos que lo animen. El colegiado tiene grandes virtudes. Pero a la hora de organizarlo hay que tener en cuenta sus principales defectos. El colegiado, en teoría, inhibe decisiones arbitrarias, promueve negociaciones, y estimula la deliberación. Pero tiene que poder asegurar, al mismo tiempo, un ritmo decisorio eficiente y un proceso político transparente, visible, para que la ciudadanía pueda identificar fácilmente (y responsabilizar políticamente) a quienes adoptaron las decisiones más relevantes.

la imagen del creador de la caridad”) era, en esencia, un acto de intolerancia “jacobina”: “La idea central, en el espíritu del jacobino, es el absolutismo dogmático de su concepto de la verdad, con todas las irradiaciones que de este absolutismo parten para la teoría y la conducta. Así, en su relación con las creencias y convicciones de los otros, semejante idea implica forzosamente la intolerancia: la intolerancia inepta para comprender otra posición de espíritu que la propia; incapaz de percibir la parte de verdad que se mezcla en toda convicción sincera y el elemento generoso de idealidad y de belleza moral que cabe hallar unido a las más palmarias manifestaciones de la ilusión y del error [...]”.

Reglas de elección y funcionamiento

- Las reglas electorales deben asegurar el pluralismo. Para que el colegiado minimice el riesgo de las decisiones arbitrarias y opere como espacio de negociación es necesario que las minorías estén representadas. En teoría, podría haber un colegiado mayoritarista, es decir, integrado solamente por el partido ganador de la elección. Un colegiado de este tipo no impide la “tiranía de la mayoría”, aunque reduce la discrecionalidad.
- Las reglas electorales deben promover la estabilidad del colegiado. Uno de los argumentos de los batllistas, en su momento, era precisamente que el colegiado podía tener las ventajas del parlamentarismo (la deliberación, el intercambio de ideas) sin su principal defecto: la inestabilidad. Es conveniente que todos sus integrantes tengan mandato fijo.
- Las reglas electorales deben facilitar que la opinión pública identifique al principal responsable de funcionamiento del colegiado sin darle un estatus tal que se viole la regla básica de la deliberación: la deliberación requiere igualdad, simetría (es un ejercicio entre pares). Este es un equilibrio difícil de lograr.

Normas y prácticas de funcionamiento

- Las normas y prácticas de funcionamiento deben incentivar el liderazgo sin descuidar la regla de la igualdad. Ningún ámbito colectivo funciona si no hay un líder que, como mínimo, organice la agenda, modere las discusiones y se ocupe de implementar las decisiones. Pero, si se pretende generar deliberaciones genuinas, es preciso velar por sostener la igualdad entre los integrantes del colegiado.

- Las normas y prácticas de funcionamiento deben favorecer la deliberación, pero sin descuidar el *timing* de la decisión. Es conveniente que se distinga entre tipos de decisiones. Las decisiones sobre fines requieren más y mejor deliberación que las decisiones sobre instrumentos:
 - Es posible que sea conveniente que, en las decisiones más relevantes desde el punto de vista político, permitir discusiones extensas y exigir mayorías especiales.
 - En cambio, para evitar el riesgo de frustrar las expectativas de los electores es posible que sea conveniente establecer reglas que agilicen las decisiones sobre cuestiones instrumentales. También en este caso es conveniente favorecer la experimentación y promover instancias de evaluación y ajustes ulteriores.

Predisposiciones y capacidades de sus integrantes

El funcionamiento óptimo de un ámbito ejecutivo colegiado, es decir, su desempeño como ámbito de control mutuo, negociación y deliberación, exige acuerdos previos y algunas predisposiciones especiales entre sus integrantes:

- Deben aceptar que las diferencias tanto sobre fines como sobre instrumentos son legítimas.
- Deben compartir un escepticismo razonable respecto al valor intrínseco y público de las preferencias en disputa. Es decir: cada actor debe poder aceptar que el destino de la comunidad no depende de la imposición de sus ideas.
- Deben estar dispuestos a concederle a cada uno de los demás integrantes del espacio de deliberación capacidades deliberativas.

6. Conclusiones y recomendaciones

Variantes en la forma de designación del alcalde

Como se mencionó en la primera parte, la forma de designación del alcalde puede considerarse el rasgo más peculiar del sistema electoral municipal. Por un lado, la asimetría entre el cargo de alcalde y el resto de concejales y, por otro, la fórmula empleada para su designación, implican una serie de inconsistencias jurídicas y políticas que pueden ser indeseables. En primer lugar, la normativa establece un órgano colectivo de gobierno, pero, en los hechos, tanto por razones materiales como simbólicas, existe una asimetría absoluta entre el alcalde, quien se transforma en los hechos en la verdadera autoridad municipal y el Concejo Municipal, que se torna prácticamente intrascendente. En segundo lugar, todos los primeros titulares de listas de candidatos para el Concejo Municipal son, *ex officio*, candidatos a alcalde, pero pueden resultar electos como concejales sin aspirar a serlo. Esto, que en un modelo parlamentarista sería natural, en un modelo presidencialista desmerece significativamente la integración del Concejo por el desinterés de los “alcaldes frustrados”. En tercer término, la condición de concejal electo del alcalde también genera problemas en cuanto al régimen de suplencias ya que lo que establece la norma podría no ser cumplible. Finalmente, el alcalde puede aspirar a una única reelección, pero podría ser candidato a concejal luego de haberla concretado. Por lo tanto, no le debería estar vedado volver a encabezar una lista que por la simple razón de que pudiera resultar ser la más votada del partido más votado. Estas consideraciones sugieren tener en cuenta la posibilidad de elegir al alcalde por otros mecanismos.

En la medida en que el gobierno municipal propone un régimen con rasgos híbridos, las

alternativas posibles consisten en pasar a un modelo de colegiado con rasgos parlamentaristas o, en su defecto, a un modelo presidencialista puro. Una primera alternativa, siguiendo la última opción, sería la elección del alcalde en una lista separada, tal como ocurre con los intendentes. En este escenario, al igual que sucede con el intendente, se elegiría al alcalde con sus respectivos suplentes, en una lista separada de los concejales (si bien en la misma hoja de votación). El candidato más votado del lema más votado resultaría electo alcalde, siguiendo las reglas de elección del intendente (mayoría simple y doble voto simultáneo).

La opción por esta variante, entre sus consecuencias, reforzaría la tendencia a la concentración electoral, uno de los efectos del sistema electoral municipal verificado en Buquet, Cardarello y Schmidt (2018). Por otra parte, la elección separada del alcalde eliminaría los problemas derivados de las suplencias que se dan en la actualidad (quién ocupa el cargo de alcalde y en qué circunstancias). Esta forma de elección supondría también un Poder Ejecutivo (alcalde) más nítidamente separado del Poder Legislativo (Concejo) con roles marcados y diferenciados y ya no un Poder Ejecutivo colegiado y, consecuentemente, una mayor personalización de la elección.

Vale decir que la elección directa y por separado del alcalde refuerza la jerarquía política de esta posición que ya ha adquirido un nivel de relevancia importante y su asimetría respecto del Concejo. También promueve aún más la personalización de la política en el plano local y desmerece aún más la posición del Concejo, así como elimina los incentivos para el trabajo colectivo y la deliberación. Por otra parte, el carácter presidencialista de este modelo se basa

en la división de poderes que no responde a la concepción de los gobiernos municipales. Si bien la elección directa y separada del alcalde resolvería algunos problemas jurídicos, distorsionaría el carácter colegiado de los gobiernos municipales y promovería procesos políticos que son negativos para la democracia por lo que se desaconseja su utilización. En consecuencia, no se recomienda esta variante.

Una segunda opción sería pasar a un formato estrictamente colegialista. En el régimen vigente con concejos municipales de cinco miembros, la fórmula colegiada implicaría que todos los concejales ocuparan por un año el cargo de alcalde. Sin embargo, la fórmula colegialista no parece viable en este caso por varias razones. En primer lugar, la rotación del cargo de alcalde le daría la Presidencia del Concejo, tanto a la minoría del partido ganador como a la oposición. Sin bien el modelo suizo tiene este componente, ninguno de los colegiados concebidos o establecidos en Uruguay lo hicieron. El colegiado en Uruguay tuvo dos motivaciones, primero la despersonalización y luego la coparticipación. Pero en ambos casos, tanto la autoridad del gobierno como la presidencia de los órganos colegiados, eran asignadas a miembros de partidos ganadores de las elecciones, disposiciones que son consistentes con el régimen de gobierno presidencialista. Por otra parte, el carácter remunerado del alcalde y honorario de los concejales conduciría a que el sueldo pasara a ser rotativo, lo que no parece una fórmula adecuada. La fórmula colegialista plena exigiría para su puesta en práctica dos instrumentos complementarios. Por un lado, el incremento del número de concejales para asignarle a la mayoría al menos los cinco necesarios para ocupar la presidencia rotativamente y, por otro, la remuneración de esos cinco concejales. El incremento significativo en el número de concejales y el incremento presupuestal, también significativo para remunerarlos torna inconveniente esta variante, por lo que tampoco se recomienda.

Una tercera variante sería que el alcalde pasara a ser elegido indirectamente, tal como acontece en un régimen parlamentarista pero también de la misma forma que la Ley Orgánica Municipal de 1935 previó para las Juntas Locales. Esta propuesta implica que los concejales sean electos directamente por parte de la población y que el Concejo Municipal designe al alcalde por

mayoría. Una normativa con estas características refuerza claramente el carácter partidario del gobierno municipal en desmedro de su carácter personalista. Simultáneamente, el mecanismo refuerza también el carácter colectivo del gobierno municipal, propiciando la deliberación y empoderando a los concejales de forma que al mismo tiempo se reduce la asimetría verificada entre alcaldes y concejales. El alcalde sería estrictamente un *primus inter pares*, tal como establecían los colegiados y tal como funciona el parlamentarismo. Los concejales y el alcalde son iguales porque, en principio, todos ellos pueden ser alcaldes. Este modelo parece perfectamente viable tanto porque no requiere una mayor asignación de recursos como porque reproduce un formato de gobierno que figura entre los antecedentes nacionales de los propios concejos municipales.

Adicionalmente a su viabilidad, la fórmula en consideración no debería generar cambios significativos en la titularidad del cargo. En principio, no existe ninguna dificultad para que el partido mayoritario designe como alcalde a uno de sus concejales electos, en particular al primer titular de la lista más votada. Prácticamente el 80% de los municipios en 2010 y más del 90% en 2015 están en estas condiciones y lo más probable sería que así ocurriera. Por lo tanto, esta variante daría el cargo de alcalde a la misma persona que el sistema vigente en la enorme mayoría de los casos. Pero la modificación propuesta tiene la virtud de que no obliga a hacerlo, generando una alternativa para las situaciones en las que dicha fórmula pueda resultar inconveniente. Tal inconveniencia podría derivar de diversos factores que sería imposible enumerar, pero de forma general se puede suponer que el partido mayoritario (eventualmente incluyendo al primer titular de su lista más votada) entienda que otro concejal electo por el partido es la persona idónea para el cargo, ya sea por razones personales o políticas.

Por otro lado, existen casos, aunque hasta ahora han sido una pequeña minoría, en los que ningún partido alcanza la mayoría del Concejo. En esta situación los inconvenientes de designar como alcalde al primer titular de la lista más votada del lema más votado son más probables, no por razones personales sino políticas. El sistema vigente resulta muy rígido en estas circunstancias porque tiende a congelar un

escenario de confrontación, con un alcalde en minoría y una mayoría opositora. El gobierno municipal debería funcionar de forma armónica y fluida. El alcalde necesita el apoyo del Concejo para un buen desempeño de su gestión. Por lo tanto, cuando ningún partido tiene mayoría se debería negociar para lograr un acuerdo, ya sea consensual o formando una coalición ganadora con otros(s) partido(s) dentro del Concejo. Este escenario, típico del parlamentarismo, no solo tiene las virtudes de fortalecer a los partidos, atenuar los personalismos y empoderar a los concejales, sino que también favorece la gobernabilidad que no debe quedar a merced de que un partido obtenga la mayoría y mantenga su disciplina. El complemento natural de la designación indirecta del alcalde es la posibilidad de su sustitución, cuando las condiciones que condujeron a su designación desaparezcan.

Pero que sea viable y que su implementación genere consecuencias positivas no significa estrictamente que todas sus características garanticen un buen funcionamiento. La designación indirecta del alcalde puede generar distorsiones en el buen funcionamiento del Concejo porque al empoderar a los concejales se les otorga eventualmente un considerable “poder de chantaje”, tanto para la designación como para la sustitución. Este poder se podría manifestar en dos situaciones: la primera cuando un partido con mayoría tiene concejales de más de una lista y, la segunda, cuando el partido ganador no cuenta con mayoría propia. Tanto la minoría dentro del partido mayoritario como los otros partidos podrían tener pretensiones excesivas a cambio de su voto o pretender formar coaliciones espurias para apropiarse del cargo de alcalde. Semerjantes circunstancias podrían conducir, por un lado, al bloqueo de la designación o, por otro, a la designación de un alcalde ilegítimo.

Pero estas distorsiones no deben conducir, en principio, a descartar la propuesta. En cambio, exigen una serie de disposiciones adicionales que minimicen el posible mal uso del poder. En primer lugar, la designación indirecta del alcalde debería establecer un plazo perentorio relativamente breve (de 30 días o incluso menos) para concretarla y una designación automática para el caso en el que no cumpla con el plazo establecido. La designación automática, cuando no se produzca la decisión por mayoría, debería

recaer, como ahora, en el primer titular de la lista más votada. Una segunda previsión, más restrictiva aún, podría ser que el alcalde designado inicialmente por el Concejo deba ser, necesariamente, uno de los concejales del partido mayoritario. Disposiciones de este tipo resguardan el carácter partidario del gobierno y reducen el poder de chantaje de la oposición, aunque posibilitarían alternativas diferentes cuando se generen disidencias en el partido ganador de la elección municipal. Si bien en este último caso se abren espacios para comportamientos oportunistas, la norma genera incentivos para que los partidos promuevan su cohesión interna.

Si la norma establece la designación indirecta del alcalde también está implícita la posibilidad de su remoción. La normativa de la Ley Orgánica Municipal de 1935 y sus reglamentaciones no lo prevén, pero, en su lugar, se establecía un sistema de suplencias y, principalmente, la designación por un año, con lo que todos los años se designaba un presidente que podía cambiar. El principio general de un modelo parlamentarizado es que una mayoría del Concejo puede tanto designar como remover al alcalde. Pero la posibilidad de remoción puede generar los mismos problemas, ahora multiplicados, de la designación indirecta. Para evitarlos deberían incluirse distintas restricciones. En primer lugar, la destitución debe estar asociada a la designación de un nuevo alcalde para evitar la acefalía y el bloqueo. Tal vez deba establecerse el mecanismo de la censura constructiva que se utiliza en Alemania por el cual la remoción surge como consecuencia de una nueva designación. Es decir, no se destituye al alcalde en funciones, sino que se designa a otro en su lugar. Otro extremo que debería evitarse es la inestabilidad que podría resultar de una reiterada sustitución de alcaldes. Para ello se puede establecer una restricción temporal para la posibilidad de remover al alcalde, por ejemplo, impidiendo la remoción el primero y el último año de gobierno y no permitiendo más de una para cada uno de los años intermedios, lo que equivale a extender la restricción a los sustitutos, de forma que no podrían ser removidos durante su primer año en el cargo. Así se introduce la flexibilidad que ofrece el régimen parlamentario, pero restringida para evitar su transformación en inestabilidad.

Finalmente, una alternativa que permitiría rescatar mínimamente algún rasgo colegialista parlamentarizado en el gobierno municipal sería, ya no la designación indirecta del alcalde, pero sí otorgarle al Concejo la posibilidad de destituirlo, introduciendo alguna variante del *impeachment* o juicio político que se establece en el modelo de gobierno presidencial, aunque se le debería dar otra denominación. Como el instituto del juicio político ya existe para los intendentes, podría diseñarse también un procedimiento análogo de forma de recostarse en la tradición institucional uruguaya. Sin embargo, para que el mecanismo tenga rasgos de colegialismo parlamentarizado debería incluir algunas modificaciones. Así contribuiría a favorecer el objetivo de reducir la asimetría entre el alcalde y el Concejo y de empoderar a los concejales. En primer lugar, las causales deberían agregar a la violación de la Constitución y los delitos graves el incumplimiento de las obligaciones del alcalde, en particular las que refieren al Concejo Municipal, tanto a su convocatoria como al cumplimiento de sus disposiciones. De esta forma no se le da mayores atribuciones al Concejo ni a los concejales, pero se obliga a los alcaldes a respetarlas meticulosamente. En segundo lugar, el proceso de destitución debería ser iniciado por la mayoría del Concejo y no por un tercio, como en el caso del Intendente. En tercer lugar, el inicio del proceso de destitución debería ser acompañado por la separación del cargo y la designación de un nuevo alcalde, al menos si la Junta Departamental lo aprueba por mayoría, para impedir que el proceso no genere consecuencias. Este instrumento podría incluir las restricciones temporales mencionadas más arriba para la remoción, de forma de desestimular su mal o excesivo uso. Pero dar a la mayoría del Concejo Municipal la posibilidad de iniciar un proceso de destitución del alcalde, aunque mínimo, es un instrumento que disminuye la asimetría de poder en cuestión y genera incentivos para fortalecer a los partidos ya que el alcalde, aunque sea indirectamente, necesita una mayoría cohesiva que lo apoye dentro del Concejo.

Variantes en el número de integrantes de los concejos

Una posibilidad de modificación en la forma de integración de los concejos municipales impli-

ca pasar de un número fijo de miembros a un número variable. En Uruguay todos los concejos municipales se componen de cinco miembros, independientemente de la población o del número de electores del municipio. Esta norma es excepcional en el contexto regional ya que todos los países de América Latina prevén un número variable de concejales en los órganos de gobierno local. De todas formas, la decisión de establecer en cinco el número de miembros no parece caprichosa ya que, en su momento, la Ley Orgánica Municipal de 1935 había establecido esa cifra para las juntas locales honorarias, aunque en otros casos se establecieron números variables de integrantes de órganos de gobierno subnacionales. El primer problema con esta magnitud es que la relación entre el número de representantes y el número de electores resulta entonces muy variable, ya que va de aproximadamente 1.000 a más 100.000, por lo que el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma en las diferentes localidades. La clave de representación, esto es, la relación entre el número de electores o de habitantes y la cantidad de escaños o cargos a adjudicar, varía entre aproximadamente 200 y 20.000 ciudadanos por concejal. En consecuencia, el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma en todos los municipios. En este sentido, se puede concluir que el objetivo de acercar al ciudadano y al gobierno se logra cumplir de forma muy heterogénea a lo largo del territorio.

En términos prácticos, se podría cambiar la magnitud fija de cinco concejales por una magnitud variable de tres a siete concejales. Tal modificación no produciría efectos relevantes en materia de representación y gobernabilidad ya que en la gran mayoría de los casos los concejos estarían compuestos por los mismos partidos y se mantendrían las mayorías preexistente (Buquet, Cardarello y Schmidt, 2018). Pero el cambio podría favorecer un pequeño ajuste de la clave de representación cuyos extremos podrían pasar a ubicarse aproximadamente en torno a 350 y 15.000. Aunque la modificación del número de miembros de los concejos municipales no va a generar grandes cambios, es una modificación en la dirección de mejorar la representación y la igualdad política de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Buquet, Daniel y Juan Andrés Moraes (2018). “Construyendo un equilibrio democrático: La reforma constitucional de Uruguay en 1917”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27(1): 19-39.
- Buquet, Daniel, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Cardarello, Antonio, Manuela Abraham, Martín Freigedo, y Daniela Vairo (2010). “Mucho ruido y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”. En: Mancebo, María Ester y Pedro Narbondo, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Chasqueti, Daniel (2018). “Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del poder ejecutivo en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27(1): 41-64.
- Cheibub, José A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, José A., Zachary Elkins y Tom Ginsburg (2011). “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review* 89 (7): 1707-1740.
- Corbo, Daniel (2016). “El pacto de los partidos en la construcción de nuestra democracia pluralista y consensual”. En: *La constituyente de 1916. Fundación de la Democracia*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Crespo, Crespo, María V. (2013). *Del rey al presidente: poder Ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Elgie, Robert (2005). “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?”. *Democratization*, Vol. 12, No. 1, pp. 106-122.
- Ferreira, Pablo Ney (2010). *Un país sin presidente. El Primer Batllismo, “El Día” y la idea del Colegiado Integral: 1911-1916*. Montevideo: Arca.
- Gallardo, Javier (2009). “Elogio modesto a la deliberación política”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18(1): 85-115.
- Garcé, Adolfo (2017a). “Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX”. *Revista Española de Ciencia Política* 44(1): 13-41.
- Garcé, Adolfo (2017b). “Los orígenes políticos de la democracia: Legado colonial, guerra y pactos políticos en la construcción de la república” en dossier “Poder, Región y Nación en la construcción de las instituciones políticas de América Latina durante el S. XIX”, A. Garcé y A. Cartes (coords.), *Revista de Historia* 24(2): 43-79.
- Gil de Vargas, B. (2014). “Descentralización política y participación ciudadana: Compilado de normas nacionales y departamentales”. Montevideo: Congreso de Intendentes. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Gros Espiell, Héctor (1988). “La evolución constitucional del Uruguay en los últimos setenta años”, en *El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX* (México, UNAM).
- Gross Espiell, Héctor y Juan José Arteaga (1991). *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro.
- Lindahl, Göran (1977). *Batlle. La Segunda Constitución 1919-1933*. Montevideo: Arca.
- Lindlom, Charles (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- Linz Juan J. (2013). “Los peligros del presidencialismo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7:11-31. Versión en español de Linz, Juan J. (1990). “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.
- Lijphart, Arend (1989). *Democracia en las sociedades plurales*. México: Prisma.
- Mahoney, James (2003). “Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America”. *The American Journal of Sociology*, 109(1): 50-106.
- Mainwaring, Scott (2018). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005). “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart (1997). “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471.
- Manini Ríos, Hugo (2016). “Las elecciones de 30 de julio de 1916: El amanecer de las libertades públicas”. En: *La constituyente de 1916. Fundación de la Democracia*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Rodó, José Enrique (1967). *Obras Completas*. Madrid: Aguilar.
- Sacchi, Martín (1999). “Partidos, fracciones y el gobierno en el segundo colegiado (1952-1966)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11: 9-34.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial.
- Selios, Lucía y Matías Ruiz Díaz (2018). *La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Tsebelis, George (1995). “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, pp. 289-325.
- Vanger, Milton I. (2009). *José Batlle y Ordóñez 1915-1917. “Humanizando el capitalismo”*. Uruguay y el Colegiado. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

