

# *Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo, límites y desafíos*

*Gerónimo de Sierra (\*)*

## I. Introducción

Hablar de los avatares y perspectivas de la democracia en el Uruguay del último tercio del siglo, exige tener en cuenta que a diferencia de muchos países de América Latina, en este caso tanto el proceso social como el político-ideológico, han estado efectivamente atravesados o teñidos en la práctica por esa problemática. Y no sólo en la práctica o el discurso de las élites, sino también de sectores muy importantes de las grandes masas o de la ciudadanía. Y decimos bien de la ciudadanía, porque, es sabido que efectivamente en el caso uruguayo, el proceso de democratización política y social había creado —en un ciclo de muchas décadas— las condiciones para la inclusión mayoritaria de los sectores populares en el sistema político.

Con esto queremos decir que hasta la crisis aguda que se abrió en los años sesenta y sobre todo en los setenta, lo que el lenguaje clásico de la sociología política de inspiración marxista llamaba “las tareas de la revolución burguesa”, en el Uruguay hacía tiempo que en lo fundamental se habían hecho efectivas. Con ese enfoque teórico o con otro, con ese lenguaje o con otro, sobre este punto existe un amplísimo consenso entre los analistas de las ciencias sociales nacionales o extranjeros. En ese sentido puede sostenerse que el caso uruguayo nos mostraba —hasta los años sesenta— un ejemplo paradigmático de desarrollo capitalista dependiente, bajo hegemonía indiscutida de un bloque en el poder burgués, y con formas políticas de amplia base democrática.

De manera que si aceptamos este punto de partida del análisis socio-histórico, nos parece fuertemente consistente —teórica y empíricamente— sostener como hilo rector de nuestro análisis, la hipótesis de que la crisis grave y profunda de la sociedad y el sistema político uruguayo contemporá-

neo (posterior al fin de la guerra de Corea) son el fruto de las contradicciones y límites que surgieron en el propio proceso de capitalismo democrático dependiente (1). En ese sentido, tanto el agotamiento de la capacidad dirigente de la clase dominante uruguayo (en realidad un bloque complejo con hegemonía interna), como el agudo ciclo de conflictos y confrontaciones político-sociales que lo acompañó, puso al desnudo los límites de una democracia política y social enfrentada a la necesidad de profundizarse o retroceder.

En cierto modo esa disyuntiva era y es la misma que más o menos desde la misma época enfrentaron las democracias capitalistas centrales, con la diferencia radical de que la burguesía y el Estado uruguayos poseían muchos menos recursos para poder reconvertirse sin fracturar el proceso propiamente político de democratización en curso de larga data. En la clásica disyuntiva de la democracia liberal, entre ampliación de la ciudadanía y acceso creciente de las masas a los bienes del desarrollo, en el caso uruguayo la crisis posdesarrollista y pospopulista, debió procesarse con un sistema de actores políticos y sociales fuertemente estructurado en el marco del agotamiento de un “régimen social de acumulación” (2), lo que llevó a un verdadero empuje y bloqueo de proyectos societales.

En ese marco el nuevo proyecto conservador

\* Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre “La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas”; realizado en Madrid del 15 al 20 de abril de 1991 y organizado por la Universidad Complutense de Madrid y el CIIIH-UNAM de México.

1. Esta caracterización la planteamos por primera vez en 1976, en un Seminario comparativo organizado en México por Pablo González Casanova.
2. Este concepto lo tomamos del sugerente trabajo de José Nun: “La teoría política y la transición democrática”, en particular págs. 36 a 43 (Nun y Portantiero, comp. 1987).

emergente —liderado por los sectores empresariales neoliberales “avant la lettre”—, no encontró en el Uruguay de los sesenta y los setenta los mediadores políticos suficientemente arraigados como para efectuar la reconversión manteniendo en funcionamiento el sistema de libertades civiles y políticas existentes en el país. Constatar esto no significa sostener que todos estos empresarios y todas las fracciones políticas más afines a ellos, hayan explícita y deliberadamente decidido impulsar el golpe de Estado y la implantación de la dictadura militar tal como ella funcionó a posteriori. Pero al menos limita la pretensión de los analistas que han tratado de independizar totalmente ambos fenómenos; no sólo desde el punto de vista del proyecto de los actores, sino incluso en lo que se refiere a las determinantes estructurales (económicas, sociales y propiamente políticas) que llevaron, bajo el gobierno militar implantado en 1973, a ese dramático retroceso en el proceso democratizador uruguayo, tanto en el plano de la participación política como en la propia estructura de la sociedad.

Esta consideración nos parece relevante —sobre todo al intentar un balance del proceso democratizador en el largo plazo— pues revela —al menos en el caso uruguayo— las debilidades del razonamiento de aquellos científicos sociales y actores político-ideológicos que interpelan en bloque a los actores sociales y políticos populares y progresistas, haciéndolos por un lado responsables en algo grado de la crisis que llevó al golpe de Estado. Y por otro les exigen, en la transición y restauración del régimen constitucional democrático, que prácticamente renuncien a su proyecto de transformaciones socio-económicas y culturales profundas, suponiendo que ellas harían imposible, una vez más, la construcción de una democracia política estable. Con lo cual se vicia en sus propios fundamentos la lógica democrática que supuestamente se quiere defender. Sobre todo porque cerrando el círculo que alguno de esos analistas negaban existiese, ahora incluyen justamente al “factor militar” y su tutela de hecho, como el agente actual que impondría esa limitación al libre juego democrático de proyectos de país y de actores que los sustentan.

Retomando en otros términos el razonamiento desde el inicio, podemos sostener como tesis general que siendo el Uruguay uno de los países capitalistas más democráticos social y políticamente de América Latina, fueron por un lado las determinantes de su posición altamente dependiente y su-

bordinada en la estructura económica y política mundial, y por otro la agudeza de los conflictos de clase, sociales y de proyectos societales globales que la propia democracia hizo posibles, lo que generó las circunstancias para que la crisis orgánica de hegemonía de los sectores históricamente dominantes, encontrará espacio político para la tolerancia y convergencia crecientes de estos sectores con el intento de solución, autoritaria primero y luego militar, de ese bloqueamiento.

Sin duda, la fuerza de la cultura política democrática en amplias masas del país contribuyó decisivamente a la restauración democrática posdictadura. Pero, en la medida en que los bloqueamientos estructurales anotados siguen sin ser resueltos en lo fundamental, que la renovación de las élites políticas conservadoras está lejos de haberse efectuado, y que una cierta presencia tutelar de las Fuerzas Armadas parece ser una herencia indiscutible de la época de la dictadura, el horizonte de la consolidación democrática y su profundización (social y política) tienen considerables grados de incertidumbre, más allá de algunas apariencias superficiales de sentido contrario. Tanto más si tenemos en cuenta que, por un lado, los últimos dos gobiernos de orientación democrático-conservadora han impulsado una reconversión de corte neoliberal en lo económico, lo que ha agravado considerablemente el horizonte para los sectores populares. Y, por otro lado, que los partidos y movimientos sociales progresistas no sólo han mantenido parte considerable de su estructura, sino que además han seguido aumentando —coaligados— su incidencia electoral, al punto de representar actualmente una posible alternativa de gobierno nacional para las elecciones de 1994 (3).

Cuando el conjunto de América Latina pierde peso en el sistema de fuerzas que están redefiniendo radicalmente la anterior estructura internacional, y cuando aspectos sustanciales de la soberanía —sobre todo de los Estados-nación de la periferia capitalista— amenazan con desaparecer, el Uruguay se ve enfrentado a los desafíos quizás más graves desde el siglo XIX. Sin duda, de aquí al fin de siglo, se habrá de definir si dicho desafío podrá ser superado sin afectar en forma decisiva el proceso de “democratización del liberalismo” que fue uno de los atributos más específicos de la sociedad

3. Amén de haber obtenido en 1989 el gobierno municipal de Montevideo, Departamento que aloja a la capital del país.



uruguaya durante décadas. Y concomitantemente, si los proyectos societales de signo popular y progresista que en el Uruguay contribuyeron a formar el país moderno y sobrevivieron a la dictadura militar, podrán constituirse en alternativa hegemónica para el conjunto de la Nación.

## II. Sociedad, clases y nación ante los límites de la democracia

El Uruguay, como país jurídicamente independiente, nació fuertemente determinado no sólo por los conflictos entre España e Inglaterra, sino también por las largas disputas de fronteras entre España y Portugal primero, y luego entre el centralismo "porteño" triunfante en la Argentina y el expansionismo del Brasil independiente. A ello se agregó desde fines del siglo XIX la creciente penetración de los Estados Unidos en América Latina.

Puerto (Montevideo), pradera (ganadera y casi despoblada) y frontera (siempre "viva" y en disputa) fueron desde el inicio factores decisivos que marcaron su debilidad y su fuerza como Nación y como Estado. El carácter laico y liberal de las fracciones burguesas modernizadoras que fueron hegemónicas en el bloque en el poder desde el comienzo de este siglo y el gran excedente agropecuario exportable, fueron factores decisivos para que pudiera estabilizarse un proyecto de crecimiento capitalista dependiente, pero capaz de integrar tempranamente a las capas medias y populares urbanas (de origen abrumadoramente inmigrante de Europa) al sistema político y a un mercado capitalista nacional.

Durante casi cincuenta años —que corresponden a lo que quizás un poco abusivamente se ha designado como los períodos "Batllista" y "Neobatllista"— el bloque en el poder logra asegurar con altibajos no siempre menores, un proceso de crecimiento económico, formas no desdeñables de industrialización sustitutiva, una especie de Welfare-State muy expansivo sobre la sociedad, y una separación bastante consistente entre las luchas propiamente clasistas y el juego de los partidos (incluyendo el Socialista y el Comunista), en un sistema político dominado por los dos grandes agrupamientos tradicionales (Colorados y Blancos o Nacionalistas).

En una mirada comparativa respecto a América Latina —incluso si se la limitara a los países del Cono Sur— hacia finales de los años cincuenta, cuando se van cerrando los llamados ciclos popu-

listas (4), es indudable que el Uruguay es el país que tiene la estructura social menos polarizada, la más equitativa distribución del ingreso y el porcentaje menor de sectores marginales o confinados en lo que en los últimos años se ha denominado la extrema pobreza. No sólo en el conjunto urbano de la capital o las principales ciudades (como en la Argentina), sino en el conjunto de la población urbana (casi el 85% ya en 1950), e inclusive considerando la totalidad del país (5).

La ausencia de importantes núcleos de población de origen esclavo e indígena, facilitó sin duda ese proceso integracionista y relativamente igualador y democratizante. Junto a la temprana ampliación de la ciudadanía, esta circunstancia disminuyó los efectos políticos y culturales que tuvieron en Chile, y sobre todo en la Argentina y Brasil, las fuertes migraciones campo-ciudad ligadas al aceleramiento de la industrialización en las décadas del cuarenta y del cincuenta. Y minimizó los efectos específicos de los factores étnicos tal como se dieron y se siguen dando en gran parte de los otros países latinoamericanos.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad sería pensar que esa sociedad relativamente igualitaria carecía —más allá de sus consistentes estructuras democráticas en lo político-electoral— de conflictos y en especial de conflictos de clase y sindicales. Particularmente los movimientos sociales de base sindical, y sobre todo el movimiento obrero, tuvieron un papel muy significativo para hacer posible esa realidad. En particular la década del cincuenta fue escenario de grandes y extendidas luchas obreras (Turiansky, W. 1973; Rodríguez, H. 1984; Cores, H. 1989) que a pesar de desarrollarse en pleno régimen de democracia política, fueron a menudo duramente reprimidas y mostraron el sobresalto de la burguesía —incluso de sus sectores más progresistas— ante la irrupción masiva de los reclamos de profundización democrática, social y política, de los sectores subordinados. Ya en el marco del agotamiento del modelo de acumulación neo-batllista, esas luchas económicas de clase fueron desbordando sus lími-

4. Concebidos como "fenómeno multidimensional (económico, social, político e ideológico) expresado en un modo particular de articulación Estado-sociedad y de acumulación" (De Riz, 1980).

5. De esta afirmación no debe deducirse que no existieran importantes clivajes campo-ciudad o evidentes diferencias de niveles de vida entre las distintas clases y fracciones.

tes y alimentaron el reforzamiento paulatino del peso de los partidos y movimientos políticos progresistas y de orientación socialista.

Es importante señalar que, a diferencia de Brasil y Argentina, en el Uruguay el sindicalismo mantuvo y desarrolló —sobreviviendo esta característica al populismo neo-baillista— una fuerte autonomía organizativa y política respecto a los empresarios y al propio Estado. Cierta convergencia objetiva con los sectores estatistas e industrializadores del bloque en el poder, nunca llegó a eliminar o mediatizar la autonomía sindical y la afiliación abrumadoramente mayoritaria de los dirigentes sindicales a los partidos y movimientos de izquierda y de orientación netamente socialista (Comunista, Socialista, Anarquista, etc.).

De modo que ya en el período de estancamiento y posterior crisis, la sociedad y el sistema político contenían en su seno una fuerte organización sindical de tipo clasista, unificada orgánicamente y con una sólida legitimidad entre la masa de sus afiliados, inclusive entre los trabajadores que en las elecciones nacionales votaban a los dos partidos tradicionales. De esa manera se da la paradoja aparente de que el movimiento obrero —y las fuerzas políticas de izquierda— consolidan su presencia en la sociedad y el sistema político, cuando el proceso de industrialización está estancado y cuando la clase dirigente se encuentra debilitada y prácticamente sin un modelo alternativo de desarrollo para el país. En ese marco las luchas obreras, estudiantiles y populares, al tiempo que critican cada vez más la visión idílica sobre “la democracia uruguaya” del discurso oficial, defienden machaconamente los espacios de libertades civiles y políticas que el régimen jurídico democrático garantizaba, pero que iban siendo limitadas —en el discurso o en la práctica— por sectores crecientes del bloque en el poder, y más específicamente del gobierno.

Es un tema clásico en los estudios y debates de las ciencias sociales uruguayas el papel que en la problemática de la democracia y sus avatares jugaron en todo este siglo las capas o clases medias. A pesar de la heterogeneidad de las categorías con que las definen los diversos analistas, es indudable que cualquiera sea su delimitación, ellas ocuparon un espacio muy importante en la estructura de la sociedad y particularmente en la configuración del sistema político y la cultura política predominante en el país en este siglo. Por eso debe jerarquizarse su rol en la etapa en que converge el estancamiento

productivo con la agudización de las luchas políticas, sociales y culturales que exigen la profundización de la democracia existente.

Durante décadas la forma de dominación política hegemonizada por el bloque burgués había articulado a las clases medias como fracciones aliadas o de apoyo (según los casos) y el sistema político reclutaba parte considerable de su personal dirigente entre ellas. La temprana expansión del sistema educativo y el claro papel de canal de ascenso social que este jugó en el país, fue sin duda un factor clave para explicar ese fenómeno. Cuando se agota en lo fundamental el dinamismo del modelo de crecimiento y sus posibilidades de movilidad social, estos sectores —particularmente los que estaban ligados al aparato estatal y a la extensa red cultural y educativa— se van alejando del bloque en el poder y se constituyen en actores cuestionadores de la “democracia realmente existente”. Retomando la propia lógica legitimadora del sistema —fuertemente basada en principios igualitarios, mesocráticos y ligada a la ideología y práctica de un Estado intervencionista de “bienestar”— pasan no sólo a defender sus expectativas bloqueadas por la crisis económica, sino a señalar los bolsones de miseria creciente en el campo y las ciudades.

Recibiendo el fuerte y prolongado impacto de la revolución cubana —que había sido muy extenso en toda la sociedad uruguaya— los sectores medios y especialmente los “intelectuales”, redescubren y difunden las formas diversas de explotación existentes en el país. Convergiendo en esto con las crecientes luchas obreras que enfrentaban el aumento de la desocupación, el retaceo de los salarios y una política crecientemente represiva. En un país de arraigadas tradiciones de libertades públicas y políticas, se va construyendo en el marco de las luchas sociales y políticas, un nuevo clima cultural. Clima donde buena parte de los intelectuales y dirigentes sociales y políticos de la oposición pasan a considerar esas libertades como un dato casi natural (y se apegan a ellas contra los avances autoritarios crecientes), pero centran sus reclamos en criticar las desigualdades crecientes que el discurso oficial sobre la democracia desestima o minimiza, considerándolos inevitables.

Junto con esas críticas va apareciendo la crítica global al proyecto hegemónico, denunciándolo como incapaz de garantizar el propio desarrollo del país. Estas críticas tienen tanto más eco, cuanto más evidente se va haciendo que sectores cada vez



más numerosos de la élite política y del gobierno, están dispuestas a recurrir a los métodos autoritarios para sustituir su falta de dinamismo y de proyectos viables para relanzar el crecimiento en el marco capitalista dependiente. En cierto modo podría decirse que los aspectos sociales de la democracia, pasan a predominar en el discurso opositor frente a los aspectos "formales" del sistema político, que se consideraban casi como obvios. A pesar de las denuncias contra el creciente vaciamiento de la democracia política y de las garantías constitucionales por parte de la propia clase dirigente —en crisis de proyecto y en sus propios instrumentos político-partidarios—, puede sostenerse que casi ninguno de los actores claves de la oposición pensaba que las conquistas democráticas históricas pudieran llegar a revertirse en la forma tan radical y duradera que efectivamente sucedió.

Entender este punto es crucial frente a los análisis que más o menos explícitamente sostienen que el movimiento obrero y las fuerzas políticas de izquierda fueron los responsables principales del posterior retroceso de la democracia política, pues habrían minimizado la importancia de las libertades, las elecciones, etc. Y por esa vía habrían contribuido decisivamente a crear la cultura política que llevó a mayores confrontaciones sociales y clasistas. En realidad, el eje de la nueva problemática consistía en que la crisis del período populista neo-batllista ponía en cuestión para amplias masas populares y capas medias, la capacidad de la democracia tal como ella existía para resolver el desarrollo del país en la nueva etapa histórica. Si bien es cierto que la estructura del discurso de orientación socialista y progresista de los años sesenta y setenta hacía hincapié en los cambios socio-económicos y en las debilidades y limitaciones de la democracia capitalista y dependiente existente en el país, es en la propia crisis y descomposición del bloque de poder donde deben buscarse las circunstancias que propiciaron la vía autoritaria para resolver las contradicciones crecientes de la democracia uruguaya.

A esta interpretación se le ha opuesto, por parte de otros analistas, la afirmación de que la presencia del importante movimiento de guerrilla urbana (6) desarrollado paralelamente a la intensificación de conflictos sociales de tipo clasista y la llamada

6. Principalmente el Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros), pero también actuaron la Organización Popular Revolucionaria (OPR-33) y el Movimiento Revolucionario Oriental (MNR), entre otros.

insurrección estudiantil, fueron los factores decisivos para el advenimiento del golpe militar y la posterior dictadura. Sin desconocer en absoluto la importancia de estos movimientos, no puede minimizarse la circunstancia empírica de que el golpe de Estado fue dado cuando la guerrilla ya había sido privada, en lo fundamental, de su capacidad operativa ofensiva y propagandística. Y sin embargo el gobierno militar duró once largos años y marginó de la legalidad absolutamente a todos los partidos políticos, así como a los movimientos sociales de base clasista preexistentes.

En realidad, lo esencial es que la estructura de poder histórica entró en crisis antes del golpe de Estado de 1973, porque frente al bloqueamiento prolongado de la forma histórica del régimen social de acumulación y estando el país sometido a las presiones de corte neoliberal venidas del sistema capitalista internacional, los movimientos de reestructuración conservadora impulsados por los sectores empresariales más monopolizados y con más vínculos con el capital transnacional, no podían hacerse efectivos a corto plazo al encontrar fuerte resistencia. Esta resistencia venía de ciertas fracciones del propio aparato estatal; de amplios sectores del empresariado muy ligados al mercado interno y al proteccionismo del Estado; de los sectores asalariados y de la numerosa pequeña burguesía y de las formas políticas e ideológicas a través de las cuales se expresaban estos sectores en la escena política y en los diversos segmentos del aparato estatal (Aguiar, 1980; de Sierra, 1985 y 1989). Los sectores del gran capital "modernizador" y más asociados a la lógica transnacional, luchaban por modificar el equilibrio interno del bloque en el poder y por lo tanto debieron enfrentar en primer lugar a las otras fracciones del empresariado, y su compleja red de mediaciones políticas con el Estado, tal como él funcionaba de larga data (más allá de las reformas introducidas en los años sesenta). La irrupción creciente del polo popular en el plano social y cultural, así como en el plano propiamente político, eran a la vez una expresión de esa crisis a nivel del bloque de poder, como sin duda también un factor de su agravamiento. Como luego veremos más en detalle, era casi inevitable que esta convergencia de factores profundizara la crisis específica del ya debilitado sistema político.

Digamos ahora que la implantación de la dictadura no sólo operó como un intento de resolver al-

gunos de los problemas específicamente políticos e ideológicos que enfrentaba el sistema, sino que en la práctica contribuyó a acelerar los ajustes y modificaciones en el bloque en el poder, en la estructura estatal y en el conjunto de la estructura de clases del país. Y que estas transformaciones, que habían comenzado antes del golpe de Estado, se proyectaron en forma durable sobre el período postdictadura. Si bien es cierto que el carácter traumático de esa experiencia, para una sociedad y un sistema político como el uruguayo, generaron luego una fuerte revalorización de las formas de dominación históricas de tipo liberal-democrático, es indudable que las nuevas luchas contra las formas de explotación —agravadas en lo jurídico y en sus efectos materiales y culturales sobre los sectores populares y medios— deben enfrentar en la conciencia de dichos sectores la amenaza latente de un retorno a las formas represivas y dictatoriales de dirimir dichos conflictos por parte de los sectores dominantes. En ese sentido puede sostenerse que el proceso de profundización democrática enfrenta hoy día nuevos obstáculos. Sobre todo si se tienen en cuenta las tensiones creadas por los efectos fuertemente regresivos y excluyentes que está teniendo, desde 1985, la aplicación de políticas económicas y de reestructura estatal de corte neoliberal.

La aplicación de esta política —que se había iniciado durante la dictadura militar— por parte de los dos gobiernos civiles posteriores a 1985, debe entenderse como formando parte de las tendencias anotadas a la transformación del bloque en el poder. Transformación que incluye el peso creciente de los sectores bancarios transnacionales; la conformación de grupos económicos con mayor concentración y centralización de capital (Stolovich, Rodríguez y Bértola, 1987) y con vínculos tendencialmente crecientes con los grupos transnacionales (Stolovich, 1989); un mayor peso de los sectores empresariales ligados a las exportaciones agroindustriales; y finalmente un retroceso permanente de numerosos sectores empresariales medios y pequeños, tanto del campo como la ciudad. Estas tendencias van de par —operando como causas y efectos al mismo tiempo— con una profundización de la “ocupación” del gobierno y los aparatos estatales más ligados al área de política e intervención económica, por parte de representantes directos de los empresarios y sus cámaras corporativas. La reciente aceleración del proceso integrador subregio-

nal impulsado por Brasil y Argentina —al cual el Uruguay se incorpora en condiciones muy precarias y casi sin discusión pública previa— parece ser una expresión más, pero muy significativa, de estas transformaciones. La reducción sistemática y acelerada de los gastos sociales y de las subvenciones al consumo popular por parte del Estado, son también síntomas del mismo proceso.

Sería sin duda una simplificación errónea, por lo esquemática, sostener que los empresarios medios y pequeños —orientados casi exclusivamente al mercado interno— hayan perdido todo peso económico o político, o que hubieran dejado de integrar el bloque de poder. Pero es indudable que han perdido posiciones y deben someterse básicamente a la hegemonía de los grandes grupos en desarrollo, que son al mismo tiempo tendencialmente líderes del sector exportador agroindustrial. Y al mismo tiempo los más interrelacionados con el capital transnacional y su estrategia económica, tanto en lo financiero como en lo productivo. Ello implica una fuerte coherencia con la política de remodelación de la lógica del modelo de acumulación que se impulsa desde el Estado, la que hace al empresariado de punta sin duda más dependiente que en el pasado de la lógica transnacional, poniendo en tensión y controversia mucho más agudas el tema nación-dependencia y los proyectos de país que se confrontan en la sociedad y la escena política.

Abordar esta última dimensión es sin duda central para un análisis global de los altos y bajos del proceso democratizador en el Uruguay contemporáneo. En primer lugar porque la redefinición de los lazos estructurales del país con el “centro” capitalista —más allá de la estructura compleja y también cambiante de ese centro— y los procesos decisionales implicados, ha jugado un papel capital en las políticas macroeconómicas de los últimos veinticinco años, y consecuentemente en el comportamiento de los actores sociales y políticos. Y en segundo lugar, porque si bien obviamente el Uruguay moderno ocupó siempre un lugar dependiente y subordinado en la estructura internacional del área capitalista, es indudable que el importante avance histórico que mostraba el país en el proceso de democratización social y política, estuvo fuertemente correlacionado con la defensa de importantes espacios de soberanía en la toma de decisiones económicas y políticas por parte de la élite política que dirigió los destinos del país durante muchas décadas.



En ese sentido nos parece válida la siguiente proposición de carácter general: en los últimos veinte o veinticinco años, las políticas impulsadas desde los gobiernos sucesivos —civiles o militares— han debilitado los grados de autonomía decisional del Estado y la sociedad uruguaya frente al exterior. O, dicho de otra manera, han contribuido a aumentar el grado de dependencia frente a países, empresas e instituciones cuyo centro decisorio, y la lógica de sus políticas, operan con una autonomía casi total de los intereses y equilibrios sociales y políticos internos al Uruguay. En su casi totalidad esos países, empresas e instituciones, integran el área central del capitalismo "avanzado".

Sería una simplificación sostener que ese fenómeno se produjo por simple imposición inevitable venida del exterior. En realidad se trata de un movimiento combinado en el cual han jugado un papel activo algunos sectores del empresariado local, articulados por la élite política y tecnocrática que controló en estas décadas los centros de decisión estatal. El proceso ha estado lejos de ser unilineal, pero la orientación general se ha ido imponiendo prácticamente sin solución de continuidad. Mirado desde el punto de vista macroeconómico, este sometimiento a políticas transnacionales está muy lejos, hasta el momento, de haber logrado superar el estancamiento económico del país, o de haber consolidado un nuevo régimen social de acumulación, así fuera capitalista y dependiente, pero dinámico y modernizador (7).

Como compartida, la lógica del capital financiero internacional se ha ido imponiendo a toda la economía, multiplicando el endeudamiento externo, las prácticas especulativas, la fuga de capitales y la adopción de una estructura del gasto público cada vez más restringida en lo referente a los gastos sociales y el apoyo a los sectores productivos, en particular de aquellos más generadores de empleo. Al igual que en muchos otros países de América Latina, este proceso agudo de pérdida de soberanía produjo ese fenómeno cuasi colonial por el cual —más allá, o además, de los efectos específicos del mercado internacional y sus estructuras asimétricas— el gobierno ha debido aceptar como algo normal que funcionarios de organismos extranjeros se instalen en su seno supervisando y

controlando las cuentas públicas, con un nivel de transparencia y precisión al que no tienen derecho los ciudadanos del país y ni siquiera los propios parlamentarios de la oposición. Se ha llegado al extremo, en más de una ocasión, que capítulos enteros del presupuesto general de gastos del Estado hayan sido acordados con los funcionarios del FMI o el Banco Mundial, mucho antes de que lo conociera el Parlamento, llegando a ocurrir que la primera información sobre lo acordado llegara por la traducción de noticias aparecidas en el exterior.

Esta situación afecta al proceso de democratización por lo menos en dos dimensiones básicas. En primer lugar, restringiendo el acceso de los ciudadanos y sus representantes electos a la información que alimenta decisiones de fondo con efectos duraderos sobre el conjunto de la sociedad. Y por supuesto limitando en extremo su posibilidad de incidir en las mismas. Ello genera amplias zonas de opacidad en los asuntos públicos y, como luego veremos con más detalle, limita de hecho en forma sustancial las atribuciones del Parlamento en tanto poder autónomo del Estado.

En segundo lugar, dado el contenido sustantivo de las áreas en que esos centros de decisión extranjera logran incidir casi compulsivamente (8), el resultado en un largo período de aplicación de esas políticas ha sido la polarización de la estructura social, el empobrecimiento sistemático de amplios sectores de la población y el deterioro de los servicios públicos de contenido social, con sus inevitables efectos, no solo sobre la equidad, sino también sobre el propio tejido orgánico de la sociedad uruguaya.

En ese contexto se ven favorecidas en la población las tendencias al descreimiento en la política y en los políticos; al retroceso de las tradiciones participativas en los movimientos sociales; al aumento de las situaciones anómicas en los sectores populares; y más globalmente, al descreimiento generalizado en el propio destino del país. Factores todos que debilitan —aunque no los anulen mecánicamente— los prerrequisitos para una consolidación y profundización de las conquistas democráticas históricas. Este último aspecto se ve aún más agravado por la combinación, por un lado, del descreimiento —alimentado desde buena parte de la élite

7. Esto no excluye naturalmente la reconversión y el dinamismo de algunos sectores productivos específicos, en particular en ciertos rubros agroindustriales orientados a la exportación en buena medida.

8. El tamaño y la forma de operar el Estado; la estructura del gasto público en inversiones, salarios, etc.; la política fiscal, arancelaria, financiera y cambiaria; la forma de encarar el tema de la deuda externa; etc..

política y militar— en la capacidad del país de enfrentar con éxito la fuerza expansiva del discurso ideológico y las presiones económicas provenientes del centro capitalista (en especial los EE.UU.); por otro lado, el funcionamiento en las últimas décadas, de una verdadera internacional de los ejércitos bajo la égida de los Estados Unidos (9), fenómeno que está muy lejos de haber sido revertido con el fin de la dictadura militar en 1985.

### III. Estado y sistema político en la encrucijada

Para la consideración de las implicaciones que tiene para la democracia, su consolidación y su profundización, el tipo de régimen político —y en particular las relaciones y funcionamiento de los distintos poderes del Estado— el caso uruguayo configura un ejemplo de alto interés dada las características históricas del proceso democratizador, la ruptura prolongada del régimen político, y la particularidad de que luego de la llamada transición, se produjo, en lo fundamental, una clara restauración del régimen anterior al golpe.

A partir de un análisis muy abstracto y a veces muy “desde lejos”, algunos analistas extranjeros han considerado la transición democrática uruguayo como básicamente exitosa, e incluso la más exitosa del Cono Sur. Debe reconocerse que en varios aspectos les asiste razón, al menos en una perspectiva comparativa, aunque quizás demasiado estática. Es cierto que las tendencias autoritarias expresadas en forma de “estados de excepción” —primero por el gobierno de Pacheco Areco y luego en la dictadura militar— no lograron consolidar una parte considerable de sus objetivos políticos manifiestos o latentes. Es cierto también que las luchas multiformes contra la dictadura permitieron no sólo reimplantar la constitución de 1967, sus garantías civiles y políticas y el principio de la soberanía popular para la elección de autoridades. Y concomitantemente revitalizar en los actores políticos y sociales la fuerte tradición de cultura política democrática existente en el país. Todo esto no es por cierto poca cosa, tanto si se considera el ámbito puramente nacional, como en una perspectiva comparativa.

Sin embargo, esto es sólo un aspecto o un nivel del problema. En primer lugar —aunque esto no es

un problema de régimen político— porque una parte fundamental de los bloqueamientos del modo de acumulación y de los conflictos entre actores que generaron las condiciones para la expansión autoritaria, siguen hoy día presentes y sin ser resueltos. En segundo lugar porque la Constitución de 1967 y el régimen político restaurado en 1985, ya contenían en su seno (en parte en la letra jurídica y en parte por el uso político que de ella se podía y se puede hacer) modificaciones que implicaban limitaciones importantes en las formas de funcionamiento democrático tradicionalmente existente en el país.

La mayoría de los analistas coinciden en caracterizar el régimen político uruguayo como semiparlamentario, con las tensiones inevitables entre poderes que conlleva al hecho de la doble legitimidad conferida por los electores al Presidente y al Parlamento, una institución esta última que representa intereses diversos y abriga en su seno mayorías y minorías. La particularidad del caso uruguayo radica en que ese conflicto se ve agravado por las características del sistema electoral, que permite acumular —dentro del mismo “Lema-partido”— los votos a distintos candidatos a Presidente. Ello ha generado y genera aún hoy, el acceso a la presidencia del país de candidatos minoritarios en el electorado y que carecen de mayoría parlamentaria.

Dado ese marco general, se constata que la crisis general del modelo de acumulación, las tensiones sociales y políticas que ella generó, y el intento de reformular la forma de inserción internacional de la economía del país llevaron a los sectores hegemónicos de ese proceso, a iniciar una política de largo plazo orientada a concentrar en el Poder Ejecutivo muchos más poderes que anteriormente. Dicho proceso comenzó antes de la dictadura militar (reforma constitucional de 1967), se agravó durante el régimen castrense, y ha continuado en los dos gobiernos conservadores posteriores a 1985 (Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle). Se trata por lo tanto de una transformación de largo plazo del tipo de Estado y sus estructuras de funcionamiento, que aparece mucho más ligada a los cambios operados en la estructura de clases y el bloque en el poder que a las modificaciones en el régimen político (de Sierra, G., 1987). A pesar de ello, nos importa ahora jerarquizar como inciden en ese proceso específicamente los tipos de régimen político que se sucedieron desde la agudización de la crisis

9. Ver al respecto el contenido de las actas textuales de la Conferencia de Ejércitos Americanos realizada en Buenos Aires en 1987.



democrática a mediados de la década del sesenta, hasta hoy día en que se transita el segundo gobierno posdictadura. Este análisis es importante pues permite ir especificando las limitaciones de nuevo tipo que enfrenta el proceso democratizador el Uruguay actual y futuro.

En particular el desarrollo embrionario de una forma específica de lo que podríamos llamar Estado de nuevo tipo, que puede llegar a convivir con formas de régimen político variadas y por cierto diferentes a la dictadura militar o cívico-militar explícita. Si excluir la posibilidad de un retorno a mediano plazo de este tipo de régimen, nos interesa mostrar las tendencias que pueden culminar en la constitución de una *nueva forma democrática* de régimen. Un régimen que manteniendo muchas de las libertades y derechos actuales, incluya en su seno una serie de dispositivos institucionales y de práctica político-administrativas orientadas a prevenir el ascenso eventual de la luchas de los sectores subordinados, cada día más explotados y marginalizados por las nuevas exigencias del modelo de acumulación; en particular las políticas de ajuste sin reconversión productiva, crecimiento económico y generación de empleo, como es el caso en Uruguay y otros países de América Latina actualmente.

Se trata de conceptualizar un fenómeno nuevo, cual es la posibilidad de un Estado en muchos aspectos democrático, pero con un régimen político que incluye cada vez más concreciones institucionales y prácticas de gobierno que recubren y expresan tendencias al autoritarismo. Posibilidad tanto más real cuanto esas tendencias coinciden con la nueva estrategia de los EE.UU., con las nuevas formas de tutela militar "aggiornadas" y con la propia lógica del nuevo tipo de Estado capitalista dependiente, en la fase actual de reestructura del capitalismo central.

Desde 1968 hasta el golpe de Estado de 1973, los gobiernos de Pacheco Areco y Bordaberry si bien fueron designados por elecciones, en la práctica no sólo extremaron los recursos de concentración del poder que les daba la nueva Constitución, sino que de hecho instauraron una "dictadura constitucional" y gobernaron prácticamente siempre bajo "Medidas prontas de seguridad", extralimitando el sentido de ese instrumento previsto en la Constitución para otros fines. Lo cierto es que durante seis años profundizaron la concentración de poder en el Ejecutivo, violentando reiteradas veces

las atribuciones del Poder Judicial y del Parlamento (este último ya disminuido en sus atribuciones por la reforma constitucional de 1967). De modo que ya en ese período las tensiones entre poderes fueron resueltas a favor del Ejecutivo (con el pretexto de las amenazas del movimiento popular y de la izquierda), aunque manteniendo ciertos aspectos, cada vez más formales, del régimen político y evitando la instauración lisa y llana de una dictadura militar. Hay amplio consenso en considerar que todo ese período representó un retroceso fundamental y significativo del anterior funcionamiento democrático del sistema político.

Fue en ese clima de deterioro democrático que los militares dieron el golpe de Estado, manteniendo durante los primeros cinco años la ficción de un presidente civil, pero ejerciendo ellos un poder absoluto en todos los planos. Naturalmente durante los once años de gobierno castrense se profundizaron las tendencias autocráticas en el manejo del Estado que había iniciado Pacheco, profundizando en lo sustantivo el uso de ese poder, no sólo para reprimir, sino para acentuar la reestructura del modelo económico y del bloque en el poder.

Pero, en el tema que ahora nos ocupa, importa señalar que durante ese largo período se consolidó un estilo vertical de gobernar y una serie de leyes y decretos administrativos que sobrevivieron en gran medida al régimen militar. Y al sobrevivir marcaron un sentido concentrador en el Ejecutivo y la alta administración por él designada, a los dos gobiernos civiles electos que lo sucedieron.

Al asumir Sanguinetti se da la circunstancia particular de que luego de dieciséis años de regímenes de excepción claramente antidemocrático, recién convergieron las condiciones políticas y jurídicas para el pleno funcionamiento del régimen político previsto en la Constitución de 1967. Con la salvedad que en el ínterin la sociedad se había transformado en un sentido regresivo (10), se había

10. Resumidamente puede señalarse: 1) Se redujo el peso específico de la clase obrera industrial y cambió su estructura interna; 2) disminuyó sustancialmente el nivel de vida de las capas asalariadas, así como la masa de salarios en el conjunto de las retribuciones; 3) emigró al exterior por lo menos el 15% de población económicamente activa; 4) aumentó radicalmente el sector informal y semimarginal de la economía productiva y de servicios no modernos; 5) se aceleró considerablemente el proceso de crisis de los empresarios ligados al mercado interno en casi todas las ramas de la economía, en particular los sectores de la pequeña y mediana empresa; 6) el sector financiero privado

modificado el sistema de partidos para el cual dicha reforma constitucional fue pensada (11), y bajo regímenes de excepción se habían procesado parte considerable de las transformaciones en el equilibrio de fuerzas del bloque de poder que se suponía ella debía contribuir a favorecer.

A partir de 1985 nos encontramos en un régimen político legal y no de facto—es decir un régimen legitimado por la vigencia del estado de Derecho, la elección de autoridades por voto popular, y el reconocimiento formal de la división de Poderes—. Por eso es importante percibir que la continuidad del movimiento señalado, de traslación creciente al Ejecutivo (en sentido amplio) de la toma de decisiones en rubros cada vez más amplios y numerosos, adopta ahora especificaciones y caminos operativos diferentes a los del período dictatorial. En la nueva situación, para mantener la mencionada tendencia centralizadora del poder, el Ejecutivo se vio obligado a desplegar una serie de procedimientos que lo hacen operar con frecuencia en el “filo de la navaja” del orden jurídico, procurando utilizar al máximo las atribuciones que le da la Constitución de 1967 para hacer valer sus puntos de vista, y a veces interpretando a su manera

---

pasó a jugar un papel decisivo en la economía y en la fijación de las políticas públicas, al tiempo que pasaba en su casi totalidad a manos de bancos extranjeros; 7) las grandes empresas aumentaron su carácter oligopólico en varios sectores y, junto a la concentración y centralización de capital, tendieron a crearse grupos económicos con un poder estratégico frente al Estado y la fijación de su política económica; 8) la política de endeudamiento público y privado en dólares dejó una deuda externa que impone restricciones muy duras a cualquier política de reactivación que no pase, al mismo tiempo, por redefinir sustancialmente las condiciones de pago; 9) el estancamiento de la economía agropecuaria se mantuvo y hasta se acentuó en términos estratégicos, salvo en los sectores vinculados a la agroindustria de gran escala; 10) se creó una estructura legal y organizacional adaptada a las necesidades —al menos formales— de un plaza financiera de tipo *off shore*, en particular orientada a los mercados de capital flotante de la Argentina y Brasil; 11) pasado el primer momento del impacto emigratorio y la consecuente movilidad estructural ascendente de la fuerza de trabajo residente, volvió a profundizarse el desequilibrio entre la calificación técnica y cultural de los egresados del sistema educativo y las oportunidades ocupacionales que genera el sistema económico.

11. Como luego veremos, de un sistema históricamente dominado por los dos partidos tradicionales, se pasó a un sistema pluripartidario, por el nacimiento y consolidación del Frente Amplio (coalición de las izquierdas) y el posterior desgajamiento del Nuevo Espacio.

las lagunas o ambigüedades del texto constitucional.

En todo caso, esos procedimientos tienden indudablemente a menoscabar en forma creciente la independencia de poderes y a multiplicar el grado de opacidad en la toma de decisiones estratégicas para el país y que afectan a grandes sectores de la población. Por eso, especialmente durante la administración de Sanguinetti, se produjeron numerosas confrontaciones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, en las cuales estos últimos manifestaron públicamente que se vulneraban sus derechos y prerrogativas constitucionales.

Lo cierto es que desde 1985 y sin anular la división formal de poderes del Estado y sin negar el principio de la soberanía popular, el Ejecutivo desplegó una multiplicidad de procedimientos —a veces legales, otras de dudosa legalidad y en ocasiones francamente ilegales— que permitieron al gobierno imponer de hecho los capítulos fundamentales de su política económica y social.

Hay aspectos de esa concentración que se expresaron en el simple ejercicio por el Ejecutivo de atribuciones previstas en el marco constitucional: iniciativas reservadas; leyes de urgencia, vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento; etc. Pero hay otros casos en que dicha tendencia se expresó por una cierta manera de usar esas atribuciones y su propia frecuencia, o en una extralimitación del espacio legal por medidas de hecho son siempre claramente percibidas por todos los actores, como por ejemplo: imposición de puntos de vista a directores de entes autónomos o descentralizados; sugerencias al Parlamento sobre como redactar una ley vetada; decisiones por decreto cuando correspondería una decisión parlamentaria; etc.

En otros casos, dicha tendencia se vio reflejada en la creación por parte del Ejecutivo de obstáculos formales o de hecho a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno, sin la cual se hace casi imposible que otros Poderes y la opinión pública puedan ejercer efectivamente sus atribuciones de control democrático. Así, en ocasiones, se ha presentado en forma oscura el Presupuesto nacional o las Rendiciones de Cuentas anuales en lo que hace al Parlamento; se ha dado una redacción igualmente confusa al capítulo de la Ley de Caducidad (12) que tiene que ver con las atribucio-

- 
12. Ley de Amnistía a los militares por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, votada en 1987.



nes del Poder Judicial; se ha procurado la obtención de recursos fiscales por vías que eluden ilegalmente la intervención parlamentaria; etc.

Existen otras manifestaciones de esa tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo que se expresan en formas más sutiles pero no menos reales y efectivas, como son, por ejemplo: el recurso reiterado a la amenaza de vetos antes de que una ley sea aprobada contra la voluntad del gobierno; o el uso de mecanismos jurídicos o políticos a efectos de eludir sus responsabilidades ante la mayoría parlamentaria.

Esta política centralizadora se vio además favorecida por el hecho, ya mencionado, de que se mantuvo la vigencia de un número importante de decretos-leyes y reglamentos de la época dictatorial que aumentan el margen de maniobra del Ejecutivo. El uso alternativo o combinado de todos esos mecanismos le ha permitido al gobierno imponer su política presupuestal, monetaria, financiera, impositiva, de alquileres, de jubilaciones, de manejo del tema militar, etc.

Cabe señalar por último, que esta centralización en la toma de decisiones se adecúa a la conveniencia para los dirigentes de los grandes grupos económicos y empresas líderes, de negociar sus intereses específicos directamente con el Ejecutivo. Las orientaciones económicas generales de éste lo vuelven particularmente afín a los planteos empresariales y además se evita así pasar por el ámbito legislativo, mucho más heterogéneo y diversificado y que podría suponer una publicidad inconveniente. En estos años, han sido cada vez más frecuentes las tratativas de este tipo entre el Ejecutivo y los centros de poder económico y militar; así se fueron reservando atribuciones crecientes para la toma de decisiones, ajenas al control del Parlamento y la opinión pública. Sólo varió esta situación en los casos en que la Constitución obliga muy taxativamente a pasar por el trámite parlamentario. En varios de estos casos, el Parlamento se vio obligado a votar lo que ya estaba elaborado en sus grandes líneas o someterse una vez más al veto.

La combinación de todos estos factores de tipo estructural y de prácticas políticas, ha configurado una situación de creciente conflicto entre poderes, con tendencia al bloqueamiento del sistema político. Ella fue más fuerte durante el gobierno de Sanguinetti, pero ha vuelto a manifestarse en la actual administración. El saldo es un relativo decaecimiento del Parlamento y del Poder Judicial, así co-

mo un debilitamiento de los controles democráticos que deberían ejercer la ciudadanía y los partidos políticos. En particular estos últimos han tendido nuevamente a verticalizarse (contrariando la tendencia fugaz esbozada durante la transición), perdiendo parte de su rol de mediadores y fortaleciendo su función de "correa de transmisión" de la voluntad del Ejecutivo (nos referimos obviamente a los dos partidos tradicionales que se han rotado en el poder en 1985 y 1989).

En lo que ha sido dado en llamar el "problema militar" en los regímenes posdictatoriales del Cono Sur, la situación actual en el Uruguay también presenta algunas particularidades, si bien los aspectos centrales que hacen al futuro democrático pensamos que son comunes a todos ellos. Las particularidades consisten en: a) desde el punto de vista constitucional, desde 1985 se volvió estrictamente a las reglas vigentes antes del golpe, a diferencia de los otros países de la región; b) la transición fue directa y formalmente negociada entre parte sustancial de los dirigentes políticos —incluyendo los de izquierda— y los mandos militares.

Más allá de que en estos años han habido reiteradas declaraciones de oficiales en actividad, o recientemente retirados, que muestran la permanencia de un pensamiento mesiánico y ligado más o menos directamente a la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, no se han producido hechos manifiestos de rebeldía armada. Sin embargo este aparente contexto de normalidad se ve desmentido por varios hechos relevantes.

En primer lugar, la permanencia en sus puestos, y las reiteradas promociones por el Ejecutivo o el Parlamento, de oficiales sumamente comprometidos con la conducción o la ejecución táctica durante la época de la dictadura. Es decir que en la práctica los gobiernos civiles se han negado a enfrentar cualquier proceso de depuración basado en una política de democratización de los mandos y los cuadros de inteligencia. En segundo lugar, los gastos para defensa y seguridad en el presupuesto público siguen absorbiendo casi el 40% del total. En tercer lugar, los mandos militares amenazaron directamente con desobedecer y sublevarse si el Parlamento no votaba una amnistía total para todos los responsables de delitos en materia de derechos humanos. Con el agravante de que las mayorías de ambos partidos tradicionales aceptaron el chantaje y que el Poder Judicial vio desconocidos sus mandatos de arresto en el período de discusión de la

ley. Se desconoció así el principio básico de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, con todos los efectos que ello implica no sólo desde el punto de vista jurídico y político, sino como mensaje implícito para eventuales futuras intervenciones castrenses.

Además, debe tenerse en cuenta que más allá del marco constitucional, desde el punto de vista legal aún hoy las Fuerzas Armadas siguen rigiéndose por una Ley Orgánica elaborada por ellas mismas durante la dictadura. Y que a pesar de las promesas electorales ninguno de los dos gobiernos civiles ha realmente impulsado su revisión hasta el momento.

Globalmente parece claro a esta altura que los militares han retenido un papel político y una real capacidad de vetar ciertas decisiones gubernamentales. En ese sentido, y más allá de lo que dice la Constitución y la ley, el juego de factores de poder efectivo se ha modificado respecto a la situación histórica previa al golpe de Estado. La aceptación por el gobierno del sobredimensionamiento de las Fuerzas Armadas y el papel relativamente menor de éstas en la hipótesis de un conflicto internacional, tiende estructuralmente al desarrollo de sus tendencias intervencionistas y tutelares sobre la sociedad, el Estado y el sistema político.

Junto a un conjunto de otras iniciativas (u omisiones), es indudable que el primer gobierno civil facilitó esta situación al nombrar un Ministro de Defensa que fue más un administrador burocrático que un conductor democrático de las Fuerzas Armadas. Más tarde lo sustituyó por el General (R) Medina —último jefe del Ejército de la dictadura—, comprometiendo aún más el papel del poder político en la conducción efectiva de la integración militar a la vida democrática. Por su parte el actual gobierno nombró en el cargo a un civil, pero hasta ahora no ha modificado sustancialmente la situación que enumeramos.

Respecto al nuevo tipo de Estado que se va consolidando —y en buena medida respecto al sistema político real y no sólo jurídico— el significado más importante del problema militar lo constituye, por un lado, el carácter netamente de “soldados políticos” que las FF.AA. siguen reivindicando para sí. Se incluye en ello la consideración como enemigos del “orden” y el “Proyecto Nacional” (tal como ellos lo definen) al marxismo como ideología y a los partidos de izquierda como fuerza. Cabe destacar también su capacidad y voluntad —tolerada o impulsa-

da según los casos por varias fuerzas políticas— de tutelar y vetar ciertas áreas de decisión del gobierno y de los otros poderes del Estado.

Como muy bien señala el politólogo norteamericano Alfred Stepan en su última obra sobre los problemas político-militares en el Cono Sur (Stepan, A., 1988), en lo referente a la doble dimensión de “cuestionamiento militar del poder civil” y la “sobrevivencia de prerrogativas militares”, el Uruguay se encuentra en una posición intermedia entre Brasil y Argentina, aunque claramente alejado de lo que puede considerarse una situación normal y estable en cuanto a sus implicancias para la consolidación de una democracia bajo control civil en sentido estricto.

Finalmente queremos considerar otro ángulo de las disfuncionalidades de la actual situación democrática analizando algunos aspectos de la relación, por un lado, entre el sistema electoral y de partidos, y por otro, los mecanismos de toma de decisiones estatales y los impactos de ambas dimensiones sobre el problema de la representación ciudadana. La mayoría de los problemas aquí señalados están presentes desde mucho antes del golpe militar de 1973, e incluso hay cierto consenso en considerar que ellos contribuyeron parcialmente a la crisis del sistema político que lo precedió. Sin embargo, actualmente dichas disfuncionalidades han cobrado tal magnitud que buena parte de la élite política de todos los partidos debate sobre la necesidad de la reforma del sistema electoral vigente.

En función del tema que nos ocupa en este trabajo, los aspectos más destacados a tener en cuenta serían: a) la estructura de la llamada Ley de Lemas (en realidad una articulación compleja de retazos jurídicos acumulados durante décadas); b) el mecanismo del Doble Voto Simultáneo para los cargos ejecutivos (Presidente de la República e Intendentes Departamentales).

El sistema de los Lemas fue siendo elaborado paulatinamente por los dos grandes conglomerados políticos tradicionales (Colorados y Blancos o Nacionalistas) para minimizar el efecto centrífugo de sus abigarradas tendencias internas, premiando electoralmente a quienes de una u otra forma se sometían o se articulaban a los caudillos principales de cada colectividad. El núcleo duro del sistema consiste en que tanto las listas, como los votos emitidos por ellas, sólo pueden sumarse si se presentan dentro de uno de los Lemas Permanentes, y a su vez éstos son otorgados o fiscalizados por la



Corte Electoral (hasta ahora siempre controlada por ambos grupos tradicionales) (13). Esto rige para todos los cargos y todos los niveles. El resultado sobre el sistema ha sido, por un lado, fomentar aún más la fragmentación interna dentro de los "Lemas-partidos" tradicionales, donde conviven tendencias claramente contradictorias en lo programático; y por otro, dificultar tanto la aparición de nuevos Lemas permanentes, como hacer especialmente opaca la relación entre el voto emitido en la urna por el ciudadano individual y el resultado final de la elección. Este último aspecto se explica por el hecho de que existe una creciente cantidad de listas en cada Lema para cada cargo en disputa, mientras que luego de la suma de votos al Lema, son proclamados los candidatos y las listas con más votos en base al sistema Haly de proporcionalidad integral.

Es ese mecanismo el que hizo posible desde hace décadas, que por ejemplo el Presidente, nunca tenga mayoría de votos en el país, aunque sí dentro de su Lema. Para ser proclamado ha debido sumar votos emitidos a favor de candidatos y programas que muchas veces tienen más afinidad con sectores de otro Lema que con los del suyo propio. Algo similar, en su plano, sucede con los candidatos al Parlamento, los que obtienen sus bancas cada vez con menos votos "propios". Para los cargos ejecutivos la mecánica funciona gracias al Doble Voto Simultáneo, que consiste en que primero se vota al "Lema-partido" y sólo en segunda instancia al candidato dentro del Lema (siempre más de uno en los partidos tradicionales). La eventual existencia preelectoral de un vago "programa único" que pocas veces se cumple, tiende a disimular la violencia electoral que permite acceder a la Presidencia a candidatos que, o no son los más votados individualmente (Bordaberry frente a Wilson Ferreira en

1971), o apenas se distancian del resto (Lacalle frente a Seregni en 1989). En cualquier caso nunca pasan de ser una minoría mayor, y que carecen de mayoría parlamentaria para aplicar en forma consistente programas de gobierno.

Por otra parte, como lo habían mostrado los gobiernos de Pacheco Areco y Juan María Bordaberry antes del golpe de Estado, y como se manifiesta en los recientes gobiernos de Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle, estas situaciones agudizan las tensiones ente el Ejecutivo y el Parlamento, y refuerzan las tendencias concentradoras de poder de facto en aquel. Sobre todo ahora que el sistema de partido se hizo más plural y existen cuatro Lemas con peso electoral efectivo (14), lo que tensiona al máximo los mecanismos institucionales definidos por la Constitución de 1967, prevista en realidad para la competencia sólo entre dos Lemas claramente dominantes.

Ello explica también la innovación política introducida por el gobierno actual que trata de constituir una especie de coalición de gobierno con su rival tradicional (denominada por razones tácticas "coincidencia nacional" a fin de no herir las fuertes tradiciones propias existentes en las élites políticas de ambos partidos tradicionales). Esta innovación tiene serias dificultades para funcionar en tanto contraría no sólo la tradición política nacional, sino la propia lógica del sistema electoral y sus efectos sobre la competencia inter partidos para acceder al gobierno; tanto más que la agresividad de las políticas de ajuste fiscal, y de desregulación y privatización estatal, descargan sobre el Partido Colorado todo el desgaste del propio partido de gobierno. Esta "disfuncionalidad" de una coalición de facto en un régimen cuasi presidencial como el uruguayo, se ve agravada por el crecimiento de la credibilidad electoral del Frente Amplio y el Nuevo Espacio (fuerzas claramente de izquierda y centroizquierda) y su capacidad creciente de atracción de los descontentos, la que se ve reforzada al ser casi la única opción de oposición neta claramente disponibles para el elector.

13. Inclusive en la actual administración, cuando según los resultados de la elección de noviembre de 1989, más del 30% de los votos válidos fueron emitidos por el Frente Amplio y el Nuevo Espacio.

14. Resultados electorales por Lema de noviembre de 1989 (en %)

	Partido Nacional	Partido Colorado	Frente Amplio	Nuevo Espacio
Todo el País	38.8	30.1	21.4	9.8
Montevideo	26.6	25.3	34.8	13.3
Interior del país	49.6	34.8	10.0	5.5

#### IV. Proyectos dominantes y alternativos, en la crisis y recuperación democrática

A fines de los años sesenta y comienzo de los setenta —cuando el viejo y agotado “Uruguay Batllista” se descomponía en la incertidumbre y cuando la búsqueda de nuevos horizontes galvanizaba a los sectores más dinámicos de la sociedad— planteamos una tesis que fue polémica, pero que entendemos sigue siendo válida en lo fundamental (de Sierra y otros, 1972). La tesis central y de mayor nivel de generalidad que allí planteábamos, combatía el discurso dominante que sostenía, por un lado, que la democracia uruguaya había superado la lucha de clases y era no solo avanzada sino inatacable, salvo por enemigos (más o menos infiltrados desde el exterior) que enquistados en la defensa egoísta de sus intereses inmediatos, terminaban por convertirse en sus sepultureros al menospreciarla en su valor intrínseco o universal. Y, por otro lado, que el proceso de democratización histórico se debía básicamente al Batllismo, que habría sido además la expresión política del dominio de las clases medias durante décadas.

En un doble razonamiento sosteníamos que todo el largo período del llamado Uruguay Batllista, representaba un exitoso proyecto de desarrollo nacional—dependiente, bajo hegemonía de fracciones burguesas modernizadoras y políticamente liberales, y donde los sectores medios tenían peso, pero como clase aliada o de apoyo, según el período. Y por otro lado, sosteníamos que la democratización era también el resultado de largas luchas populares desde el llano. A partir de esa relectura del proceso histórico, junto a un equipo de colaboradores y el aporte decisivo de la renovada investigación económica en el país, fuimos desarrollando académicamente la tesis inicial que sostenía que desde la década de los sesenta se había “desencadenado una nueva y profunda crisis hegemónica entre las fracciones de la burguesía, crisis que acompaña el estancamiento general del capitalismo nacional ante la nueva coyuntura del imperialismo. Esa crisis de la burguesía es económica, política e ideológica —decíamos allí— y se acompaña por una “rebelión” de la pequeña burguesía y los sectores medios, así como por un desarrollo creciente de la organización de la clase obrera. El “parlamentarismo” y el Estado de Derecho, dejan de funcionar en su eficacia propia al servicio de las clases dominantes, los partidos políticos “molestan” al gran capital y al imperialismo, y se desarro-

lla la lucha armada contra el régimen. Un nuevo período de excepción se abre y aun es difícil prever la forma que puede tomar (cesarismo, dictadura militar, bonapartismo, fascismo)”.

Han pasado veinte años desde entonces y los acontecimientos fueron desplegando y mostrando las singularidades de esa crisis estructural y del comportamiento de los actores implicados. Más allá de un análisis detallado de esos procesos —que hemos abordado en otros trabajos— hay algunas líneas rectoras que queremos ahora destacar.

Por un lado, esa crisis global del bloque dominante y sus contradicciones internas —que por primera vez en este siglo lo había privado de un proyecto nacional viable— aun hoy no se ha revertido neta y consistentemente, aunque sea menos aguda que antes de la dictadura militar. En primer lugar, porque si bien los sectores del gran capital nacional y extranjerizado han ganado posiciones en el control del Estado, el proceso de relativo estancamiento macroeconómico aún continúa. En segundo lugar, porque a pesar de la superación del gran descrédito que los partidos tradicionales tenían en aquella época, tanto los efectos de la dictadura sobre ellos como la dificultad de renovación efectiva de su accionar, han disminuido su influencia ideológica y electoral sobre la población, y aun no han podido constituir un instrumento político capaz de vehicular con coherencia interna la nueva relación de fuerzas configurada en el sector burgués de la sociedad civil. En tercer lugar, porque a pesar del interregno militarista, ni el proyecto popular ni los principales actores sociales y políticos que lo impulsaban, pudieron ser aniquilados o marginalizados del sistema político.

Por otro lado, si bien en estos veinte años, no se ha producido aún la consolidación de un nuevo proyecto hegemónico, es indudable que ciertas características centrales del proyecto históricamente dominante en el Uruguay han perdido peso netamente en el seno del gran empresariado y buena parte de sus representantes políticos (en ambos partidos tradicionales). Entre otros aspectos podemos señalar: la confianza en el papel del Estado como organizador y promotor del desarrollo nacional, y como instrumento redistribuidor del ingreso en los sectores medios y populares de la población; la centralidad en términos de legitimación y factor de gobernabilidad, de los principios de solidaridad y de acceso generalizado a una amplia gama de derechos sociales, como salud, educación, vivienda,



etc.; la centralidad no solo en términos de territorio, sino de autonomía nacional, de la defensa de la soberanía, en la definición de los objetivos y los medios para el desarrollo del país.

De todos modos debe señalarse una bifurcación importante en el seno del proyecto dominante. Dicha bifurcación tiene por lo menos dos niveles: uno más político y otro de modelo de crecimiento. En lo político el período dictatorial decantó un sector decidido a recomponer las vías democráticas de una nueva hegemonía, tratando de efectuar la reconversión del modelo de crecimiento y de inserción internacional, con la pausa necesaria para evitar nuevas confrontaciones catastróficas con los sectores populares y la eventual nueva recurrencia a los estados de excepción formalizados. Por otro lado, sigue presente un sector que sin reivindicar explícitamente el período y los métodos dictatoriales y autoritarios (en lo represivo), mantiene de hecho la voluntad de ese recurso si las fuerzas que impulsan un proyecto alternativo —que ellas denominan “Nacional, popular y democrático”— consiguen plantearse ante la ciudadanía como efectiva opción de gobierno por la vía electoral. En término de actores políticos, estas tendencias atraviesan ambos partidos tradicionales, aunque en proporciones distintas.

En términos de modelo de crecimiento la división no se refiere únicamente a la mayor o menor radicalidad del pasaje a una economía pura de mercado en lo interno y lo internacional, sino también al papel que el Estado y los sectores productivos (agrarios e industriales) deben jugar en esa reconversión, en contraposición a la priorización radical del sector servicios y en especial el sector financiero. Sin que la relación sea mecánica o unilineal, es evidente que ambas tendencias también difieren en el papel del mercado interno y en la consideración de los costos sociales de la reconversión; y por lo tanto del grado de centralidad de las exigencias de democratización social implicadas.

Por su parte el principal proyecto alternativo surgido antes del golpe, si bien ha mantenido globalmente sus grandes líneas de definición, ha registrado modificaciones en varios planos. Para comenzar, los importantes cambios ocurridos en el clima y la metodología de las luchas populares, así como en el contexto internacional, produjeron una asunción mucho más explícita y radical de la referencia a los aspectos políticos de la democracia, como objetivos propios y no solo como un contex-

to a defender o utilizar para los cambios socio-económicos impulsados.

Por otro lado si bien casi todas las fuerzas que animan ese proyecto mantuvieron la referencia a la construcción de una sociedad socialista, fueron abandonando poco a poco la tradición puramente estatista y centralizadora en la concepción de la economía y las estructuras socio-políticas. A su vez, esas fuerzas asumieron en forma generalizada que en esta etapa del país, el proyecto de gobierno debe asumir su carácter nacional-popular en forma explícita y no solo como referente táctico.

La otra novedad importante es que a medida que aumentan su influencia en la ciudadanía —y más concretamente se aproximan a la posibilidad de ejercer el gobierno— la mayoría de las fuerzas de izquierda van asumiendo como propia la bandera de la lucha contra el estancamiento y por la reconversión productiva. Más que un problema de programa, se trata de un recentramiento de los ejes con que se interpela a la ciudadanía. Frente al modelo neoliberal —en sus dos vertientes— que pretende resolver ese problema destruyendo gran parte de los logros históricos de la sociedad uruguaya, las fuerzas progresistas van tomando conciencia de que sin desarrollo, sin acumulación y desarrollo de las fuerzas productivas, todas las vías de profundización de la democracia política y social van perdiendo viabilidad histórica; y que sin ello, la propia identidad nacional está gravemente amenazada.

Globalmente y resumiendo, puede decirse que al día de hoy —y en perspectiva— en el caso uruguayo se enfrentan dos modelos y dos estrategias par encarar la superación del prolongado estancamiento y deterioro democrático —político y social— abiertos con la crisis pospopulista. La existencia de esos dos modelos no significa que las fuerzas propiamente político-partidarias actuales no estén sometidas a tensiones y ambigüedades en su seno. Más bien lo que está planteado es un complejo proceso de redefiniciones y acomodamientos que pueden culminar en alianzas de nuevo tipo, polarizadas en un sentido o en otro, pero complejas y dinámicas. El resultado histórico concreto de esas transformaciones no dependerá solo de las determinantes estructurales, (socio-económicas y políticas) sino, en definitiva, del comportamiento de los actores y la evolución de la correlación de fuerzas, a nivel nacional e internacional.

**Referencias bibliográficas citadas en el texto**

- AGUIAR, C.: "¿Estado aislado, sociedad inmóvil?" (mimeo) CIEDUR, Montevideo, 1980.
- CORES, H.: "La lucha de los gremios solidarios (1947-1952)". Ediciones Compañero y Ediciones Banda Oriental. Montevideo, 1989.
- DE RIZ, L.: "El fin de la sociedad populista y la estrategia de las fuerzas populares en el Cono Sur", Nueva Sociedad, Nº 47, Caracas, 1980.
- DE SIERRA, G.: "El batllismo: su naturaleza y su función de clase"; Cuadernos de Ciencias Sociales Nº 2; Instituto de Ciencias Sociales, Montevideo, 1972.
- "Sociedad y política en el Uruguay de la crisis"; Libro Sur; Montevideo, 1985.
- (comp) "¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia"; CIEDUR-FCU; Montevideo, 1987.
- "Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis"; in *Los sistemas políticos de América Latina*; Meyer, L. y Reyna, J.L. (comp.); Siglo XXI y UNU; México, 1989.
- NUN, J.: "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia"; in Nun, J. y Portantiero, J.C. (comp.); Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina; Puntosur Editores; Buenos Aires, 1987.
- RODRIGUEZ, H.: "Nuestros sindicatos (1865-1965)". Ediciones Uruguay, 3ª edición, 1984. Montevideo.
- STEPAN, A.: "Repensando a los militares en política, Cono Sur: un análisis comparado"; Ed. Planeta, Buenos Aires, 1988.
- STOLOVICH, L.; RODRIGUEZ, J.M.; BERTOLA, L.: "Poder económico en el Uruguay actual"; CUI, Montevideo, 1987.
- "Poder económico y empresas extranjeras en el Uruguay actual"; CUI, Montevideo, 1989.
- TURIANSKY, W.: "El movimiento obrero uruguayo". Montevideo, 1973.