

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La partitura, la orquesta y el director: partidocracia
gubernadora y desarrollismo**

Adolfo Garcé
Tutor: Romeo Pérez Antón

1996

La partitura, la orquesta y el Director

Partidocracia gobernadora y desarrollismo

"Las instituciones, como las buenas orquestas, son necesarias para que haya buena música, pero no alcanza con ellas: es necesaria una partitura y un buen Director"...¹

Introducción: acechando lo nuevo.

Al repasar la literatura más reciente producida por las ciencias sociales nativas, uno tiene la impresión de que -a partir de la reinstauración democrática- los diversos emprendimientos han estado más dirigidos a mostrar las continuidades, las persistencias, las "restauraciones", que los cambios, las inflexiones, las novedades. Esta propuesta se encontraba, por cierto, plenamente justificada: más allá del penoso paréntesis autoritario, tanto en la esfera de lo político como en la de lo social se verificaron de hecho cuantiosas maniobras de sutura entre ambos segmentos de nuestra historia reciente que los científicos no podían menos que testimoniar. Sin embargo, en el plano estrictamente politológico, no se ha insistido suficientemente -hasta el presente- en el intento de complementar la literatura de la "restauración" con otra que enfatice los nuevos rasgos de nuestra práctica política.

De eso se tratará, pues, en este trabajo: de realizar un ejercicio comparativo entre la política del período de crisis del modelo neobatllista y la de ésta, nuestra época, que J. Lanzaro ha bautizado como la de la "segunda" transición². El

¹ Sanguinetti, J., Pacheco Seré, A., La nueva constitución, Montevideo, Alfa, 1971, p. 34.

² Lanzaro, J., El gobierno de partidos en la "segunda transición" (1985-95), mimeo gentileza del autor. Dice Lanzaro: "En las últimas décadas, al igual que otros países

propio Lanzaro, ensayando un balance politológico de estos **diez** años de democracia ha apuntado algunas características **diferenciales** entre ambas coyunturas. Así ha marcado, por **ejemplo**: en cuanto al modo de gobierno, la insurgencia de un "neopresidencialismo de compromiso, transaccional y reformador"; a nivel del subsistemas de partidos, los cambios **en el formato del subsistema** ("la consolidación del esquema de pluralidad de partidos"), en el sentido de la competencia política (la transición desde la lógica centrífuga sesentista a la centrípeta del sistema actual) y, muy particularmente, la "tradicionalización" de la izquierda política, que de "coalición opositora" muta a "partido popular integrado"; en cuanto a las relaciones entre partidos y sociedad, el "fin de los partidos keynesianos"...

En las páginas que siguen se argumentará que más allá de las continuidades -tantas veces señaladas- de la política uruguaya en su larga duración (la centralidad de los partidos, los rasgos consociativos, el "tranco amortiguado", para enumerar las tres más importantes), es posible marcar un nítido contraste entre la práctica política de la élite en los 50 y la de los 90: grosso modo, la política de los 90 es doctrinaria, universalista, reformadora, previsora, y cooperadora, mientras que la de la decadencia del neobatllismo era empirista, particularista, administradora, "contra-golpeadora", y electoralista. Es el abismo entre una política desconcertada, desnortada, maniatada, invadida por la sociedad y sus demandas, errática, diluida, primero desprestigiada y luego deslegitimada, y una política fuerte, gobernadora, que impone límites a las corporaciones, que sabe (o al menos cree saber) hacia dónde conducir al país, que mantiene con coherencia (a veces hasta con obstinación) sus políticas. En suma: es a describir el lento y complejo procesamiento de esta sustantiva transformación en la política uruguaya desde la **democracia gobernante a la democracia**

del sur del continente, el Uruguay experimenta una "doble transición". La primera se refiere a la superación del régimen autoritario instalado en 1973 y se cierra con la restauración democrática en 1985. La "segunda transición" viene de atrás, registra la influencia de corrientes "neoliberales" y comprende de manera muy amplia una serie de reformas fundamentales: en el estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos del espacio nacional, en la inserción regional y en el relacionamiento internacional".

governada³ que están dedicadas las líneas siguientes. Si **tuviéramos** que resumir en una frase el sentido más profundo de **esta** mutación diríamos que es la que ha colocado al sistema de **partidos** uruguayo en el puesto de comando de la edificación del Uruguay de los próximos cincuenta años, en la dirección del alcance y de los ritmos de la "segunda" transición.

La que aquí se propone no será una interpretación "estructuralista" de la crisis de la democracia uruguaya, aunque no pretende negar la influencia que éstas puedan ejercer. Las estructuras políticas deben haber contribuido a debilitar el gobierno de partidos y a derrumbarlo, como sostienen -por ejemplo- L. E. González y R. Pérez Antón; los rasgos consociativos de la ingeniería institucional del sistema político seguramente aumentaron la inercia del sistema; pero tanto la decadencia y el quiebre de nuestra democracia como el exitoso desenlace de las sucesivas transiciones a lo largo de la última década se explican endógena (el análisis sólo toma en cuenta los actores políticos domésticos) y politológicamente mejor si, además del factor institucional, tomamos en cuenta una variable generalmente descuidada: la calidad del liderazgo político.

La primera parte del trabajo (capítulos 1, 2 y 3), esencialmente descriptiva e interpretativa, está destinada al análisis de la evolución de esta variable a lo largo de un extenso período histórico (1950-1995) distinguiendo en ella dos dimensiones: 1º) la dimensión representacional, inspirada en una crucial distinción de Sartori entre responsabilidad independiente y dependiente; 2º) dimensión conductual, tributaria de la clásica distinción de A. Lipphart entre comportamientos adversativos y unidos. Tomando distancia de los enfoques reduccionistas que pretenden explicar el desempeño de la democracia uruguaya a partir de la influencia determinante de alguna estructura (económica, cultural, o institucional) se intentará una lectura que coloca el énfasis en cuánto de contingente tiene la calidad de la política desplegada por los actores políticos.

La segunda parte (capítulo 4), más teórica y especulativa que la primera, se dedicará a intentar establecer algunos vínculos entre nuestra interpretación de los problemas del pluralismo uruguayo a lo largo del período analizado y lo que

³ La oposición entre estos dos tipos de democracia es realizada por Sartori en su Teoría de la Democracia. Para el ilustre italiano la democracia gobernante es una democracia sin gobierno, sin timón, sin liderazgo responsable.

llamaremos "crítica docta" de la política uruguaya, es decir, ese conjunto variopinto de testimonios de las "patologías" de nuestro sistema político, acuñados por la intelectualidad nacional sobre todo a partir de los años cuarenta, y que tuviera en la compleja personalidad de Carlos Quijano a su figura emblemática. A modo de hipótesis e intentando renovar el interés académico por la reconstrucción de la fase pre-institucional de la politología nacional, se sostendrá que la "crítica docta" puede ser interpretada, más allá de sus excesos, como un testimonio relevante del déficit en la calidad del liderazgo señalado en la primera parte.

Es evidente que la temática seleccionada, tanto por los numerosos asuntos convocados a comparecer como por la gran extensión temporal en el que se pretende estudiarlos, supera francamente cualquier intento de constreñirla en algunas pocas páginas. No lo ignoraba al emprender la tarea: la monografía final de un estudiante -al menos así lo cree éste- debería ser no sólo el fin de una etapa sino el comienzo de otra. Pensando en lo que vendrá, es que no esquivé en estas líneas la tentación disgresiva de presentar problemas sin procurar resolverlos, abriendo brechas temáticas hacia futuras investigaciones. Mi aspiración fue, empero, alcanzar un equilibrio sensato entre la necesidad de la demostración y la seducción de la problematización.

— primera parte —

1.- La democracia gobernante.

1.1.- El "luisismo" o la innovación facilista.

Una mirada superficial permitiría encontrar el último gran fogonazo de vigor gobernante de nuestro sistema de partidos en el período previo a 1973 en la gestión de Luis Batlle (1947-1951). Empero, una lectura más cuidadosa hallaría rápidamente buenas razones para atemperar las entusiastas apreciaciones que podría provocar, por ejemplo, el saber que el proyecto de industrialización protegida reforzado por la fracción gobernante (reforzado y no inventado, ya que sus orígenes se remontan a la crisis del 29) permitió el crecimiento del PBI a razonablemente buenas tasas promediales (3,9 entre 1945 y 1950 y 2,8 entre 1950 y 1955).

Para G. Rama, por ejemplo, el reformismo neobatllista fue en medida relevante mera "imitación del modelo innovador"⁴ (y no, por ende, innovación propiamente dicha): para Rama el luisismo, a diferencia del primer batllismo que fue capaz de producir una nueva sociedad, sólo reprodujo la preexistente. En términos de Caetano y Rilla "el batllismo de Luis se afinó cómodamente en los umbrales del éxito de su tío; apostó mucho más a la recuperación que a la proyección, más a lo conquistado que a lo por conquistar"⁵.

Más imitador que innovador, acaso, debido a su ostensible indigencia técnica. Recordemos que la política económica implementada, aunque en el corto plazo iba alcanzando sus objetivos, se caracterizaba mucho más por su empirismo, su voluntarismo y su intuicionismo que por su elaboración técnica. Aunque muy pronto la CEPAL (creada recién en 1948) racionalizaría la experiencia industrialista latinoamericana, nunca alentó al quietismo conformista. A partir de su famoso "Manifiesto" de 1949, los sucesivos estudios R. Prebisch que continuaron estudiando la alternativa de la "industrialización por sustitución de importaciones", de ningún modo permitían imaginar un proceso de desarrollo industrial automático, fácil, indoloro: por el contrario, a la vez que mostraban "las

⁴ Rama, G., La democracia en Uruguay, Mont. 1989, Arca.

⁵ Caetano, G., y Rilla, J., Historia contemporánea del Uruguay, Fin de Siglo, Mont., 1994, p. 176.

posibilidades inauditas del proceso de sustitución de importaciones"- tendían a enfatizar las diferentes restricciones que ella iba necesariamente a ir enfrentando, al atravesar sus diferentes fases evolutivas, ligadas al previsiblemente rápido agotamiento de la etapa de "sustitución fácil". Decía Prebisch:

*"Porque hay que ver en el proceso de sustitución una etapa de gran crecimiento, pero cuando ya se sustituye y se avanza de los bienes de consumo a los otros bienes, se van encontrando dificultades cada vez mayores. Y es entonces cuando reforzamos nuestra tesis de la integración y de la exportación de manufacturas...Desde los primeros escritos de la CEPAL se destacó la dificultad de la estrechez de los mercados. Ya en el informe del 49 se habla de la necesidad del intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, y muy poco tiempo después se empezó a hablar de exportaciones industriales"*⁶.

En suma, la política económica luisista obtuvo algunas victorias relativamente fáciles que reforzaron las percepciones más conformistas y perezosas, el mito del "Uruguay feliz", "mejor y distinto" que el resto de América: obviamente, las advertencias cepalinas sobre el tamaño del mercado interno y la necesidad de la integración, en tanto estaban dirigidas a los países latinoamericanos,...no nos correspondían.

La indigencia técnica del modelo neobatllista era, en última instancia, el fruto más pernicioso de la eclosión conformista, narcisista y panglosiana del "imaginario del Centenario"⁷. Siendo esta "una tierra de promisión", un "lugar excepcional" sólo cabía esperar que el destino siguiera derramando generosamente sobre ella prosperidad, democracia y justicia social. Según G. Rama: "la noción dominante en las orientaciones societales de este período fue que el país había llegado a su meta: el desarrollo y la democracia social. Sólo era necesario mantener el rumbo y realizar los cambios necesarios para que esa bella maquinaria social funcionara"⁸. En consecuencia, no tenía ningún sentido afanarse en diagramar ningún tipo de programa innovador.

⁶ Magariños, M., Diálogos con Raúl Prebisch, FCE, México 1991, p. 148-149.

⁷ Así ha llamado G. Caetano al conjunto de relatos, símbolos y mitos cuyo apogeo se vivió en torno a los festejos del "Centenario" de nuestra independencia.

⁸ Rama, G., op. cit., p.60.

En un país que ya "había llegado a su meta" el único desafío de las élites era, pues, el de administrar el statu quo. Por eso mismo nadie se preocupó demasiado por defender el vigor de la política en sí misma, por mantener una prudente distancia entre el gobierno y la ciudadanía o entre el Estado y la Sociedad. A medida que el modelo neobatllista se iba articulando, la función reguladora del sistema político iba quedando crecientemente supeditada a la función expresiva (en términos estructural-funcionalistas): la tarea de los elencos políticos se concentró sólo en la articulación de intereses de sus respectivas "clientelas"; la democracia fue cada vez más gobernante y cada vez menos gobernada: hubo -mientras duró- democracia, pero cada vez menos gobierno. Por eso es que, cuando se profundiza el estudio de este período histórico, se van desvaneciendo las apreciaciones más generosas. Han dicho Caetano y Rilla:

*"La mayoría de las medidas gubernamentales fueron rutinarias y escasamente innovadoras, mientras las políticas públicas aparecían cada vez más prisioneras de la lucha de intereses contrapuestos. Los ajustes en el rumbo del gobierno, cuando se produjeron, resultaron tímidos y tardíos, y no obtuvieron suficientes señales de apoyo"*⁹.

La decadencia de la política gobernadora del primer batllismo quedó sellada cuando el propio Estado perdió autonomía: "El estado uruguayo de postguerra -según Panizza- mantuvo esta característica de transformación por agregación de diferencias. En consecuencia, en ningún momento fue una institución diferenciada, autónoma y de orientación universalista. Sus líneas de separación con la sociedad civil, que lo hubieran caracterizado como tal, borrosas desde sus orígenes históricos, se volvieron casi inexistentes"¹⁰.

1.2.- La inoportuna Constitución del 52.

La propia Reforma de la Constitución en 1952 acaso represente el símbolo más notorio de la falta de comprensión de la élite política respecto a la época que empezaba a vivir nuestro país. Herreristas y batllistas, enemigos jurados en la década del 30, impulsaron juntos un movimiento reformista que,

⁹ Caetano y Rilla, op. cit., p. 205.

¹⁰ Panizza, F., Uruguay: Batllismo y después, EBO, Mont., 1990, p. 62-63.

entre otros objetivos más sensatos, buscaba impedir una nueva presidencia de Luis Batlle. El resultado de este emprendimiento fue, evidentemente, desafortunado. Afirman Sanguinetti y Pacheco Seré:

"la Constitución de 1952(...) desde su mismo comienzo encontró reservas y demostró carencias(...). Si(...) nació con poca fuerza, aún menos la tuvo cuando el transcurso del tiempo fue mostrando sus debilidades y provocando un proceso, cada vez más agudo, de debilitamiento de las instituciones del Estado y de pérdida de prestigio popular(...). El régimen colegiado en el Ejecutivo(...), fue demostrando una naturaleza en exceso deliberante, que se hizo patológica cuando ya ni siquiera la "lista más votada" significó garantía de coherencia(...). El sistema de integración de los Directorios de los Entes Autónomos (3 cargos para la Mayoría, 2 para la Minoría, a cuota fija) provocó, con el correr del tiempo, un indudable deterioro del prestigio de esos organismos"¹¹.

No era un momento apropiado para picardías políticas, para enlentecer el proceso de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo y para multiplicar las oportunidades institucionales para el clientelismo político. La Reforma debilitó la política justo cuando más la empezábamos a necesitar; complicó la tarea gubernativa cuando más imperiosa comenzaba a hacerse la exigencia de eficacia; aceitó los mecanismos particularistas precisamente en la víspera de dos décadas de tremenda penuria fiscal. El reformismo del 51 se constituyó en uno de los más nítidos ejemplos de la actitud "negadora" que frente a la encrucijada nacional asumió la élite política, actitud que - podría aventurarse la hipótesis- podría tener el mismo origen que la ya señalada indigencia técnica del neobatllismo: el triunfalismo, "petiso"¹², de la "cultura oficial" entre el "Centenario" y "Maracaná".

1.3.- La crisis: negadores; sorprendidos; vacilantes.

Si la primera presidencia de Luis Batlle fue, pese a las restas ya realizadas, un momento de relativo vigor del liderazgo político y de su capacidad de innovación, los dos primeros colegiados con mayoría quincista (1951-1959) no fueron más allá de negarle profundidad a la crisis o, en el

¹¹ Sanguinetti, J., Pacheco Seré, A., o.cit, p 7-8.

¹² Divertida y expresiva fórmula de H. Achugar en La balsa de la Medusa, Trilce, Mont., 1993.

mejor de los casos, de manifestar su sorpresa y desconcierto ante sus cada vez más ostensibles manifestaciones, sobre todo a partir de 1955.

De la negación se fue pasando a la sorpresa. Y de la sorpresa al desconcierto, rasgo característico de los dos colegiados siguientes, de mayoría blanca (1958-1966). Señaló G. Rama:

*"El país asistía con sorpresa a su propia crisis, sin un análisis crítico de su modelo de desarrollo y del proyecto societal vigente, y en consecuencia sin poder elaborar alternativas(...). No se trataba de una sociedad cuyo desarrollo quedara bloqueado por el empate entre opciones irreconciliables y en que la no acción fuera el resultado de que ningún grupo social lograba derrotar a su o sus adversarios: en lugar de empate hay statu quo"*¹³.

Los blancos, que alcanzaron la titularidad del gobierno luego de casi un siglo de oposición coparticipadora, asumieron la delicadísima responsabilidad de esbozar un nuevo modelo de desarrollo, apoyado en la liberalización y la apertura económica. La Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (1959) y la primera carta de intención firmada con el FMI (1960) son los ejemplos más claros de esta intención innovadora. Sin embargo, a lo largo de ocho años de gobierno (en especial durante el colegiado de la ubedoxia), evidenciaron frecuentemente su desconfianza en el modelo alternativo que empezaba a dibujarse: la política económica blanca oscilaba entre acentuar la liberalización o frenarla. Tan indigentes técnicamente como sus antecesores luisistas, los gobernantes blancos tuvieron la valentía de reconocerlo -acicateados por la "Alianza para el Progreso"- y montaron la CIDE (1959), a la que le encargaron realizar un diagnóstico de la situación nacional y elaborar un plan de desarrollo.

Empero, sus carencias en el nivel programático fueron sólo una parte de sus problemas. Tuvieron que enfrentarse con una oposición colorada radicalizada por el resultado electoral del 58, más interesada en desprestigiar al gobierno blanco para asegurar su triunfo en las elecciones siguientes que en cooperar en el diseño y en la implementación del nuevo modelo de desarrollo. Los colorados quincistas calificaron la Reforma Cambiaria como "el plan de la miseria"¹⁴ y en las páginas de

¹³ Rama, G., o.cit., p. 80-81.

¹⁴ Ver, por ejemplo, el editorial del Diario "Acción" del 7-11-59.

"Acción" aparecían caricaturas del Ministro Azzini, luciendo el clásico atuendo a rayas de los prisioneros, y encadenado a una bola de hierro identificada con la leyenda FMI. Sin embargo, la inexorable derogación del régimen de cambios múltiples se había ido insinuando desde 1954. Así lo relata el propio Azzini:

"En mayo de 1955 el Ministro de Hacienda decía en el Senado: "El estado actúa en forma tan dispersiva que no tiene métodos ni medios para trazarnos un plan (...). Pocos días después el nuevo Ministro de Hacienda de turno afirmaba: "El dólar de 1,51 es una ilusión frente a un tipo libre de 3,40". Y terminaba preguntándose: ¿Cuánto tiempo podremos seguir subsidiando las importaciones?" (...). La memoria de la Asociación de Bancos de 1958 documentaba la continuación de la crisis económica latente ya en el año 1954: "crisis en el comercio exterior, declinación en el volumen de exportación, desocupación industrial, depreciación pronunciada del peso, inflación de precios, déficits presupuestales...". La Cámara del Comercio efectuó un ciclo en el que se oyeron voces de ex-Ministros de Hacienda, productores, economistas, comerciantes, etc. Muchos propusieron la fijación de una paridad real, el aflojamiento del contralor del comercio exterior y la eliminación del complejo sistema de cambios múltiples. Releídas hoy, a más de diez años, esas opiniones asombran. Son la antesala de la Reforma Cambiaria y fijan los elementos básicos que plasmaron en la ley"¹⁵.

Agrega Azzini:

"desde mediados de la década del cincuenta, políticos del gobierno, directores del banco oficial, senadores, ex-Ministros de Hacienda, periodistas, sindicalistas, etc, postulaban la simplificación, el realismo y la liberalización de nuestras estructuras cambiarias. La realidad es que una reforma del régimen, (...), venía madurando desde hacía ya unos años (...). Sólo faltaba decisión y coraje para llevarla a cabo"¹⁶.

1.4.- Tres dimensiones de la crisis política.

A partir de la recapitulación precedente podemos inferir tres dimensiones centrales del fracaso de la élite política en tanto gobernante durante el período de crisis del neobatllismo, que enumeraremos en orden de importancia

¹⁵ Azzini, E., La reforma cambiaria, AMF, Mont., 1970, p. 26-27.

¹⁶ ídem, p. 43.

decreciente: 1º) dimensión técnica o programática; 2º) dimensión institucional; 3º) dimensión conductual o relacional.

En el *plano técnico*, como ya hemos dicho, la élite acudió regularmente a arbitrios intuitivos y a fórmulas empíricas¹⁷. Durante el período de articulación del andamiaje neobatllista, sólo se apoyó en el costado "amable" y estimulante de la argumentación cepalina, sin reparar en sus advertencias respecto a las restricciones del proceso de sustitución de importaciones. Muy lejos de anticiparla, recién cuando se manifestó la crisis, la élite pasó, lentamente, de la negación al asombro y luego a la perplejidad. Este desprecio por el estudio proyectivo, por el mediano y el largo plazo, caracterizó a nuestra élite política de posguerra y fue, altamente nocivo para la integridad de nuestra democracia¹⁸.

En el *plano institucional*, el período que analizamos presenta un sistemático debilitamiento de la autoridad del Estado y de la política como gobierno. Esta tendencia ya estaba presente en la lógica particularista y "componedora" del neobatllismo, pero se reforzó con la Constitución del 52. Cada vez más, la sociedad ganó terreno en detrimento de la autoridad estatal; cada vez menos autónomo, el Estado se convirtió en mero escenario de disputa de los intereses sectoriales.

En el *plano conductual*, la élite mostró una conducta compleja, difícil de encasillar en una categoría: usando las

¹⁷ Decía E. Iglesias defendiendo la necesidad de la planificación: "En todas partes, y esto debe suceder también en el Uruguay dado el nivel de desarrollo alcanzado, se ha optado por desterrar la inveterada práctica de enfrentar los problemas del momento a fuerza de intuición y fortuna (...). Seguramente la utilización de este tipo de programas superaría ampliamente los resultados del empirismo y la improvisación". Iglesias, E., op. cit., pp 7,9. Negrillas mías.

¹⁸ Es imprescindible tener en cuenta que recién con la CIDE se realiza un estudio a fondo de la realidad nacional. Relata Iglesias: "La incipiente institución recibió en ese momento su cometido principal: la elaboración de un diagnóstico preliminar sobre la situación uruguaya. Tarea no fácil. Faltaban a la época elementos fundamentales, casi imprescindibles en cualquier estado adelantado. Censo nacional, cuentas nacionales, estados consolidados del Estado, inventario de viviendas, etc.". Iglesias, Informe..., p.3.

categorías de A. Lijphart¹⁹, la conducta de la élite no podría ser definida ni como *adversativa* ni como *unificada*. Caetano y Rilla vienen acumulando importante evidencia empírica respecto a la intensa actividad coparticipativa de los partidos políticos durante todo este lapso. Sin embargo, la coparticipación no parece haber garantizado el efectivo y eficaz procesamiento de los problemas sustantivos que nuestra sociedad tenía planteados. Como alguna vez apuntó Solari, la coparticipación durante este periodo parece haber sido funcional para asegurar el pacífico relacionamiento entre los partidos, pero ineficaz a la hora de enfrentar los retos del desarrollo²⁰.

Pero además: la cooperación sólo denota un aspecto de las relaciones interpartidarias, de ningún modo las describe en su totalidad. Además de registrar las instancias de cooperación y las modalidades asumidas por la coparticipación, para poder tener un panorama cabal del escenario, hay que recabar la evidencia empírica de los enfrentamientos, de la creciente crispación de la competencia política, de las divisiones y de los desencuentros. A veces se extrema la tesitura coparticipativa hasta el punto de perder de vista que, más allá de la coparticipación en la administración pública y de eventuales acuerdos parlamentarios en torno a temas muy concretos, la batalla electoral entre los dos viejos bandos estuvo muy lejos de ser incruenta. Aunque la lógica consociativa teóricamente desestimula la competencia electoral -en la medida en que, como señaló Real de Azúa, "las consecuencias de encontrarse al término de una elección entre los vencedores o entre los vencidos son menos diferentes que en ninguna parte"²¹- de hecho, y más allá de supuestas determinaciones estructurales, la competencia inter e intralemas ha tenido en el Uruguay particular virulencia. El desarrollo de la coparticipación administrativa no se ha hecho en detrimento del vigor de la competencia política; la

¹⁹ Para Lijphart un comportamiento adversativo sería el que antepone, sin medir las consecuencias, los intereses de cierto grupo social a los del Estado. En cambio, una conducta unida o unificadora, se caracteriza por privilegiar inequívocamente el interés común al interés sectorial.

²⁰ Solari, A., Uruguay, partidos políticos y sistema electoral, p. 49.

²¹ Real de Azúa, C., Partidos, Política y Poder en el Uruguay, FHC, Mont., 1988, p. 77.

coparticipación apagó las llamas de la guerra civil pero no calmó el ardor (entre religioso y deportivo) del añoso pleito entre las divisas²². En la penosa curva descendente del prestigio de los partidos esta ligereza para denostar al adversario político (incluso dentro del propio lema) debe haber jugado un papel importantísimo. Recuérdese que, por ejemplo, el partido Colorado se dedicó durante casi una década a ridiculizar la Reforma Cambiaria sin atreverse -por otro lado-a derogarla, o que el segundo colegiado blanco se transformó en el peor fiscal del primero.

No parece haber sido, de todos modos, la prioridad otorgada al combate electoral por los actores políticos su déficit principal que, como ya hemos intentado enfatizar, estuvo radicado a lo largo de casi veinte años en la ausencia de una auténtica vocación gobernadora y, por ende, de un programa solvente que pudiera sustituir el perimido modelo neobatllista.²³

El sistema político uruguayo mostró, pues, serias insuficiencias a lo largo del período estudiado. Sus partidos políticos, más allá de que como solían señalar Solari y Real siempre reflejan - en alguna medida- los valores de la sociedad, fueron los principales responsables de ellas. Describiendo acertadamente este proceso ha señalado Lanzaro:

"Los partidos (...) se hacen adictos a un "particularismo" descarnado (...). Entretenidos en esas lides cotidianas, ambos conjuntos terminarán por hipotecar su energía y su ingenio político: atienden mal a las

²² Sobre la coparticipación como fundamento institucional de la pacificación política véase A. Solari, ob. cit, pp.44-49; R. Pérez Antón, "Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya", Revista de Ciencia Política, Montevideo, FCU-ICP, 1988.

²³ Las primeras dos dimensiones de la crisis política que acabamos de explicar coinciden en gran medida con la visión que de las causas del golpe del 73 tiene la propia clase política. Según un relevamiento realizado por L.E. González nuestros políticos "piensan que los tres factores más importantes que condujeron al golpe, (...), fueron la visión de los militares de su propio papel, el largo estancamiento de la economía, y las insuficiencias de los partidos políticos y el antagonismo de sus líderes. (...). A su vez, la carencia de políticas adecuadas fue la única causa importante del estancamiento de la economía. (...). Por lo tanto el único factor del cual no son directamente responsables es la visión de los militares de su propio papel". González, L.E., ob. cit., p. 215.

fabricaciones de porte "general", pierden capacidad de innovación, quedan cautivos en la madeja diaria de las "presiones", rebajan el vuelo de los "proyectos"(...). (Los partidos) no logran superar el déficit de productividad política, pierden su posición hegemónica y muestran una incapacidad grave para asumir la dirección de la sociedad²⁴.

Para Solari, "observador participante" de este vaciamiento programático, éste debía explicarse por los valores "conservadores y particularistas" prevaletentes en nuestra cultura política de posguerra:

"Lo que deriva como conclusión, al cabo de este análisis del sistema político tal como ha funcionado hasta ahora, es su absoluta inadecuación para las tareas del desarrollo planificado. En el estado actual de las cosas, el sistema de partidos es compatible con encargar a una oficina un plan de desarrollo; es incompatible con todo intento serio de llevarlo a cabo. El cumplimiento, aunque sea en términos mínimos de un plan, supone una política dotada de un mínimo de coherencia. Ninguno de los dos partidos está en condiciones de lograrlo por separado ni siquiera por un corto plazo (...). El efecto de dependencia ha llevado al Partido Nacional a crear una oficina para formular un plan, que con honor lo ha formulado con una gran independencia; lo ha llevado a hablar el lenguaje del desarrollo; también ha producido ese efecto en algunos grupos del Partido Colorado; pero salvo un cambio muy profundo, nada permite creer que se pasará de allí"²⁵.

Para Solari, "la incompatibilidad de los partidos tradicionales con las tareas del desarrollo planificado", estaba fatalmente condicionada por ciertas características "estructurales" del vínculo partidos-sociedad. En última instancia, siendo una visión pesimista de ellos, tendía a exculparlos: los partidos son lo que pueden ser, hacen lo que sus "clientes" esperan de ellos, están atrapados en las pautas culturales predominantes, en la cultura política nacional. Para él, poco podía esperarse de ellos. Sin embargo sería ese mismo sistema de partidos que todos los autores han coincidido en calificar de "esencialmente restaurado", el que encararía -

²⁴ Lanzaro, J.L., "Estado y política en el Uruguay post-autoritario", en Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el cono sur, OBSUR, p.252.

²⁵ Solari, A., El desarrollo social del Uruguay en la posguerra, Alfa, Mont., 1967, pp.165-166.

luego del autoritarismo- los intrincados problemas de la "segunda" transición.

2.- Hacia la democracia gobernada.

2.1.- La inflexión desarrollista.

Suele decirse que la CIDE fue virtualmente irrelevante. Expresando claramente este punto de vista ha dicho L. Costa Bonino:

*"Esta comisión efectuó un diagnóstico y posteriormente elaboró un plan de desarrollo económico que incluía una serie de reformas estructurales. Los partidos políticos ignoraron totalmente las propuestas de este plan económico, que estaba en contra de los intereses de las burocracias que constituían su clientela, y del sector privado, especialmente el sector terrateniente y el sistema comercial y financiero"*²⁶.

También Caetano y Rilla han defendido una tesitura similar:

*"Los documentos elaborados (...), convergieron en la propuesta ambiciosa de un gran proyecto de reformas estructurales en diversos planos (...), con una perspectiva general de planificación económica bien diferente del programa de inspiración "neoliberal". La experiencia, que por primera vez permitía el involucramiento sistemático de técnicos en la función pública, más allá de sus méritos indudables terminó en el fracaso: no hubo voluntad política para concretar las recomendaciones de la Comisión en un cambio real de las políticas públicas"*²⁷.

Si en el plano concreto de la acción de gobierno de fines de los 60, puede sostenerse -con algunas y muy importantes excepciones como la bien desarrollista "Ley de Viviendas de 1968"- la apreciación de los autores recién citados, la influencia de la CIDE sobre la política uruguaya merece ser rastreada bastante más allá. Para ello también es conveniente abandonar el tradicional esquema clasificatorio de "desarrollistas" vs "fondomonetaristas". Pero vayamos por partes. Digamos, por ahora, que no parece muy razonable

²⁶ Costa Bonino, L., Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay, EBO, Mont., 1985, p. 38-39.

²⁷ Caetano y Rilla, op. cit., p. 217.

sostener el argumento de la irrelevancia, cuando el desarrollismo constituye el sustrato ideológico de la Constitución del 67. Aunque la inquietud reformista nació como han dicho algunos de sus redactores "al día siguiente de la aprobación de la Constitución del 52" y no se gestó, de hecho, en los textos de la CIDE, sí es indudable que la nueva Carta Magna fue pensada en función de las tareas de un Estado desarrollista. Dejemos que lo digan los propios redactores:

*"Toda la Constitución, por lo que ya va dicho y por el espíritu que predomina en sus normas, tiene el propósito evidente de instrumentar en el país la etapa del desarrollo económico, echando las bases de instituciones aptas para una planificación a escala nacional de los principales sectores del país"*²⁸.

Nos detendremos, polemizando con la tesis de su irrelevancia, a examinar el legado de la CIDE.

2.2.- La génesis del proyecto de la "segunda" transición.

En tanto propuesta programática, la CIDE es inseparable del Plan Nacional de Desarrollo de la OPP de 1972 (a partir de ahora, PND-72) y ambos constituyen la matriz teórica de la "segunda" transición que viene completándose durante los últimos diez años. Dicho de otra manera: la CIDE y el PND-72, lejos de ser antitéticos, expresan la progresión de la crítica al dirigismo empírico y voluntarista del neobatllismo desde un énfasis planificador (CIDE) a un acento un poco más liberal (PND-72). Pero ni la CIDE era tan estatista ni el PND-72 fue tan neoliberal.

Intentemos algunas definiciones del proyecto desarrollista: crítica severa del neobatllismo ("dirigismo paternalista"); contundente demostración de la necesidad de cambios radicales (económicos: planificación; políticos: centralización del poder; culturales: contra el fatalismo y el conservadurismo; sociales: contra la conflictividad, a favor de un gran pacto nacional); profunda reforma graduada, planificada, racionalizadora y liberalizadora. La Cide es básicamente la racionalización del dirigismo, pero no es sólo eso; es también la planificación de una moderada pero imperiosa liberalización de las estructuras económicas.

²⁸ Sanguinetti y Pacheco Seré, op. cit., p. 31.

Así lo presentaba su principal "ideólogo", E. Iglesias:

*"El Plan de Desarrollo elaborado por la CIDE contiene un esquema de cambio. Comencemos por aclarar de partida que el cambio propuesto opera dentro del sistema vigente, esto es, el de una economía de mercado, con la presencia del Estado y la empresa privada en la ejecución y la dirección de la actividad económica"*²⁹.

Enfatizando la filosofía agroexportadora del Plan decía:

*"Toda la estrategia económica contenida en el Plan concibe para el país un nuevo modelo del crecimiento económico aplicable al próximo decenio. Ese nuevo modelo tiene una simple y casi obvia filosofía: el crecimiento futuro alrededor de una expansión muy agresiva del País hacia el exterior"*³⁰.

Sin embargo, advertía Iglesias, esto impone algunas restricciones:

*"Esto tiene sus costos, que hay que conocer, así como sus reglas de juego. Si el País ha de abrirse a una mayor producción de exportación tiene que procurar un progresivo ajuste de sus costos a la competencia internacional. Ello implicará revisar el proteccionismo, aunque no abdicar de él. Por lo demás no lo hace ningún país del mundo. Pero en cambio implica solicitarle a la empresa que no se convierta en una simple industrializadora de privilegios, sino en un ente activo que maximice la productividad y la eficiencia en forma particular en el sector exportador. Por ello el Plan considera que la concurrencia extranjera debería servir como un aliciente a la mejora productiva del sector exportador y de la industria nacional"*³¹.

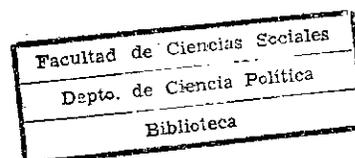
Y en cuanto al rol rector del Estado:

"La acción inmediata deberá clarificar debidamente las áreas de competencia del Estado y de la empresa privada. Allí donde el Estado es productor monopólico o ente testigo, las recomendaciones del Plan deberán ser imperativas. Allí donde actúa la empresa privada, el Plan sólo será indicativo...Una buena clarificación de los campos que el Estado se reserva para sí parece indispensable. El Plan fija claramente ese límite".

²⁹ E. Iglesias, Uruguay: una propuesta de cambio, Montevideo, Alfa 1966, p. 46-

³⁰ idem, p. 55.

³¹ idem, p. 53.



De qué modo el plan combinaba dirigismo y liberalismo surge nítidamente en el siguiente pasaje:

*"cambio del concepto de paternalismo estatal indiscriminado, por un proteccionismo selectivo y estimulante de la eficiencia, que sin perjuicio de la acción del Estado para evitar las distorsiones que se producen en el mercado, transfiera al empresario y al mercado la responsabilidad de buscar una mayor productividad, imprescindibles en cualquier sistema económico. En otras palabras, esto supone restablecer en el interior ciertas reglas de competencia que han sido olvidadas o dejadas de lado en el pasado. Es cierto que en muchas ocasiones el sistema de precios se encuentra visiblemente distorsionado por monopolios internos o internacionales, y por tanto confiar en reglas de competencia, dentro de esta estructura de mercado, involucra serios riesgos. Pero no es menos cierto que no se puede transferir al Estado a través de un paternalismo integral, y un manejo inadecuado del Sistema de precios, la responsabilidad de la asignación de todos los recursos de la comunidad. Aun en lo administrativo, ello supera, y la experiencia histórica así lo indica, la propia capacidad de manejo por parte del Estado (...). La protección estatal no puede encubrir en forma permanente la ineficiencia del empresario, a pretexto de una mala entendida defensa con respecto al exterior. Debe sí servir a la protección de las actividades económicas viables en un mundo igualmente protegido y restrictivo"*³².

Intentamos mostrar, hasta acá que la CIDE fue más liberalizadora de lo que se piensa generalmente. Veamos, a continuación, por qué el PND-72 no sería tan "neoliberal". Recordemos, primero, que el PND fue elaborado por Zerbino y Bensión -entre otros- y aprobado en abril de 1973; la dictadura militar lo ratificó en los "cónclaves" de San Miguel y Nirvana. Alejandro Végh Villegas fue nombrado por Pacheco en mayo de 1968 como director de la OPP; Francisco Forteza -un autodenominado "dirigista"- fue el Ministro de Economía de Bordaberry mientras Zerbino se hizo cargo de la OPP, con Bensión como subsecretario. *Grosso modo*, es visible un mayor énfasis exportador y una menor confianza en la factibilidad de acuerdos sociales para financiar el desarrollo y en el Estado para conducirlo. Pero hay plan, hay intervencionismo, hay promoción selectiva tanto industrial como agropecuaria...

Veamos algunas citas (cada vez que aparezcan conceptos de la Cide usaré negrillas):

³² idem. ps. 98-99.

"...la presente concepción considera además que la *Planificación* es un instrumento de gobierno irremplazable en la realidad actual, prueba de la cual es precisamente este Plan de Desarrollo. En primer lugar, el Plan establece las metas del Sector Público con carácter *imperativo*, definiendo así en la forma más precisa posible la evolución futura de una parte importante de la economía uruguaya. En segundo lugar, el Plan reconoce simultáneamente la escasez relativa de recursos productivos frente a las múltiples posibilidades de inversión y la necesidad de maximizar los resultados que puedan recogerse de una política de estímulos por parte del Estado. Por ello es necesario diseñar una *estrategia de desarrollo global*, que defina los sectores prioritarios y permita canalizar hacia ellos el apoyo estatal, a fin de orientar en esa dirección a las decisiones de la actividad privada. El Plan es entonces *indicativo* para el Sector Privado y en esa óptica se pone *énfasis* en el sector exportador, tanto agropecuario como industrial, así como en las ramas fuertemente dinamizadoras de la actividad interna. Esta caracterización no descarta -como se verá más adelante- una presencia mucho más directa del Estado en ciertos sectores, a través de reglamentaciones y aún programas concretos que coadyuven positivamente en sus respectivos desenvolvimientos. Es en el resto del Sector Privado en el que habrá de jugar el carácter *indicativo* del Plan. Para que esto último ocurra, sin embargo será necesario revitalizar dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya y de indudable importancia para que las decisiones del empresario individual respondan en definitiva a los objetivos del Plan: el mercado y como consecuencia, la rentabilidad (...). El funcionamiento del mercado no es concebible sin la existencia del empresario que, como organizador de los factores de producción, debe buscar permanentemente su combinación más eficiente, asumiendo en esta tarea, los riesgos inherentes a la misma. El Plan considera que existen en el país empresarios capaces en muchos sectores y que los reparos que al respecto puedan manejarse, descuidan diversas variables explicativas de gran importancia. En primer lugar, un factor quizá decisivo para impedir la consolidación de un grupo empresarial capaz ha sido la falta de una política económica continua y coherente en el tiempo, que fijara un horizonte acabadamente dibujado y estableciera las condiciones necesarias para una promoción sostenida de las inversiones. En segundo término, la presencia de un Estado intervencionista en muchos casos hasta el detalle más inesperado, ha creado una conciencia claramente definida en cuanto a que los afanes de creación e inventiva deben centrarse no tanto en el propio mejoramiento del proceso productivo -fin último de toda gestión de liderazgo en materia económica- sino en el perfeccionamiento de las relaciones de la empresa con la Administración en sentido amplio. (...) el Plan concibe también un Estado moderno, con todos los instrumentos de dirección y control que otorgan las distintas ciencias sociales y de administración en su versión

actual(...). Otra base de fundamental importancia para el diseño del Plan (...) es la necesidad de un mayor grado de apertura de la economía hacia el exterior (...). La apertura de la economía uruguaya ya está implícita en un modelo de crecimiento que se apoya en el dinamismo del sector exportador (...). Porque no se trata de optar entre aislar o integrar totalmente la economía uruguaya al resto del mundo; lo que está en juego es la necesidad de que, como tendencia, se adapte le evolución económica interna a la marcha del mercado mundial(...). Se ha señalado que uno de los objetivos prioritarios de la acción económica del Estado es el que se refiere a la búsqueda de una mejora persistente en los patrones de distribución del ingreso vigentes en la sociedad uruguaya...Uruguay realizó en este siglo una vasta experiencia redistributiva que no sólo lo condujo a una situación relativamente privilegiada en la comparación internacional, sino que además jugó un papel muy funcional en el crecimiento económico del período; (...). Por ello sin perjuicio de los perfeccionamientos que al respecto se espera concretar en el período del Plan, se puede afirmar que en el Uruguay contemporáneo, el crecimiento del ingreso se acompañará naturalmente por una mejor distribución del mismo (...). En lo que se refiere a las medidas directamente redistributivas, es posible identificar teóricamente una gama bastante amplia de formas de acción. Dentro de ellas quizá la más difundida en la literatura sobre el tema (...) es la que se refiere a la redistribución de la propiedad (...). De acuerdo a lo que se expone en la parte correspondiente, se habrán de instrumentar de inmediato medidas que tiendan a mejorar progresivamente la distribución de la propiedad en el sector Agropecuario (...). En lo que se refiere a la propiedad pública, es notoria la ineficiencia en la gestión de ciertas empresas estatales, lo cual a su vez plantea la necesidad de examinar -entre otras cosas- los esquemas de propiedad y gestión sobre los cuales fueron creadas; ello deriva hacia la necesidad de encarar, en algunos casos, la creación de sociedades de economía mixta (...). Debe agregarse, sin embargo, que esta idea no está plenamente desarrollada en el presente, sino que habrá de elaborarse y concretarse definitivamente en los próximos años"³³.

En cuanto a la inversión pública:

"Es notorio que la Misión del Sector Público desempeña un rol básico en el proceso económico del país...El Plan de Inversión Pública no sólo habrá de reconocer esa importancia proyectando un vigoroso incremento de la misma en el período 1973-1977, sino que además le asignará una función relevante en la estrategia de crecimiento global que postula. En efecto, según se expresara al plantear las características generales del Plan y sus

³³ Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, OPP. ps 21-34.

principales orientaciones parece necesario prever para una dinámica del Sector privado que no maximice de inmediato sus posibilidades de acción, sino al cabo de un cierto período de reacción. En ese supuesto, precisamente, la Inversión Pública deberá plantearse a ritmos importantes de incremento a fin de compensar ese probable comportamiento del Sector Privado (...). En otros términos: una Inversión Pública altamente dinámica podrá jugar como variable "autónoma" de singular importancia para impulsar la economía al alza, pero a la vez estará contribuyendo a crear las mejores condiciones para un crecimiento "inducido" de la inversión privada (...). Por lo tanto, el Plan postula un importante crecimiento de la inversión pública en términos de PBI. Una vez que el país resuelva sus carencias de equipamiento básico es posible pensar que la relación baje para situarse cerca de los valores históricos. Debe tenerse en cuenta, además, que en una primera etapa la inversión pública y el Plan de Vivienda, funcionarán como dinamizadores de la economía, en tanto se procesa la reacción de la inversión privada³⁴.

En suma: El PND de la OPP de 1972 puede ser definido como una liberalización del desarrollismo del CIDE. En medida muy relevante el PND-72 recoge los lineamientos de la CIDE, aunque acentúa sus facetas liberalizadoras. Cabe señalar diferencias normativas: para el CIDE el Estado debía jugar siempre un rol central en la planificación del desarrollo económico; para el PND-72, el Estado debía jugar un rol importante en el corto y mediano plazo, buscando fortalecer al sector privado a los efectos de transferirle mayores responsabilidades al mercado. El énfasis de la CIDE está puesto en la racionalización del Estado; el del PND-72 en la promoción de la actividad privada, aunque ambas propuestas están en los dos planes reseñados.

De todos modos, parece muy claro que fue la CIDE la que dio las grandes líneas del nuevo proyecto de país, luego liberalizadas por el PND-72: estabilización, tipo de cambio único y realista, agresiva apertura al exterior, liquidación del paternalismo indiscriminado pero promoción selectiva de actividades productivas tanto en el agro como en la industria, racionalización administrativa del Estado. ¿Qué habría ocurrido a partir del 72? La ideología del PND-72, que podríamos definir por lo ya argumentado como *desarrollismo liberal*, fue la matriz programática de los primeros años del gobierno militar por lo menos durante el Ministerio de Végh

³⁴ idem, p.213,218.

Villegas³⁵, antes que la cresta de la ola del neoliberalismo convenciera al nuevo equipo económico de anteponer el abatimiento de la inflación ("tablita") a cualquier otro objetivo posible de política económica. A partir de 1985, la "segunda" transición propiamente dicha viene desplegándose a partir de una versión un poco más liberal (sobre todo durante la Presidencia de Lacalle) del viejo PND-72.

2.3.- El recurso presidencialista.

Si una parte capital de la herencia del desarrollismo fue el haber delineado los grandes lineamientos del nuevo proyecto de país, cabe señalar que el impulso y la dirección que le diera al proceso reformista también forman parte de su mejor legado. La CIDE no sólo marcó un camino viable; también señaló algunas premisas políticas e institucionales de cualquier iniciativa innovadora.

Decía Iglesias:

*"La formulación de un Plan sólo es literatura del desarrollo. El desarrollo en sí mismo, viene con la acción y el compromiso de sus dirigentes públicos y privados. Ello exige sin duda las responsabilidades de los distintos grupos de la comunidad. El sector de dirigentes políticos parece reclamado en primer término. No está en nuestra esfera de competencia ingresar en este terreno. Pero no es posible ignorar que detrás o mejor aún antes de la problemática económica del País existe un claro problema político que afecta a la estructura de los partidos, a la organización institucional del País y al cómputo político, que neutraliza buena parte de la capacidad de acción del Estado en todos sus planos"*³⁶.

La CIDE, pues, representó un explícito desafío al sistema político, a su capacidad de impulsar coherentemente un programa de cambios. E. Iglesias, sobre mediados del año 1965, al presentar el Plan Nacional de Desarrollo, decía:

"Si algo reconforta es poder apreciar los alcances y proyecciones explosivas del

³⁵ Frecuentemente se señala con perplejidad la contradicción entre el discurso liberal del gobierno militar y su política económica. Si nuestra lectura del PND-72 es correcta, tal contradicción no existe: su política económica no fue estrictamente neoliberal...porque el PND-72, su matriz ideológica, lisa y llanamente, no lo era.

³⁶ Iglesias, E., op. cit., p. 79.

progreso social que podría alcanzar el País con un esfuerzo racional y bien inspirado (...). Frente a esa imagen potencial del País, surge en forma angustiante la pasividad que parecen denotar las clases dirigentes públicas y privadas para comprometerse en un mínimo de acciones para crecer económicamente y apuntalar el sentido de nacionalidad dentro del progreso social. Sin embargo sería una actitud derrotista contentarse con el examen de los hechos y no esperar y propiciar un cambio (...). Para ello resulta imprescindible desafiar, en sus capas dirigentes (y particularmente en los jóvenes) al peligroso sentido de frustración que parece animarlas; en sus cuerpos políticos, la indecisión para proponer cambios y acordar las bases mínimas de una acción conjunta (...).³⁷

La Constitución de 1967 fue la primera señal brindada por éste de haber aceptado el reto desarrollista. El factor institucional se venía constituyendo, de acuerdo a la interpretación de los principales actores políticos, en un obstáculo de relevancia para la eficacia de nuestra acción gubernativa. Buscando, como ha dicho Lanzaro, "el rescate de la integridad y de la autonomía del comando estatal"³⁸:

"se unipersonaliza el Ejecutivo, se fortalecen sus facultades de órgano coordinador de la economía nacional y se procura acelerar la tramitación parlamentaria (...). A ese Ejecutivo se le atribuyen competencias dirigidas evidentemente a hacer de él un efectivo coordinador de la acción del Estado: contralor mucho más severo sobre los Entes Autónomos (art. 197); iniciativa privativa en materia jubilatoria y de precios y salarios (arts. 86 y 133); mayor intervención en los presupuestos de todos los organismos públicos; facultad de enviar proyectos con declaratoria de urgencia, procedimiento que al tiempo de acelerar el trabajo parlamentario supone un poderoso elemento en favor del Ejecutivo, que se beneficia con la sanción tácita del proyecto en caso de que el Parlamento no emita un pronunciamiento. (art. 167, inc. 7)"³⁹. "Procurando evitar los excesos del personalismo pero tratando de dar al Ejecutivo los medios suficientes para gobernar con eficacia, la nueva constitución atribuye al Jefe de Estado y a su Consejo de Ministros poderes mucho más generales sobre la actividad económica (...). El país venía sufriendo un constante deterioro de la fuerza del Estado y una evidente anarquía institucional por la

³⁷ Iglesias, E., Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 21 de octubre de 1965. Negrillas mías.

³⁸ Lanzaro, J.L., "Estado y política en el Uruguay post-autoritario", ob. cit., p.256.

³⁹ Sanguinetti y Pacheco Seré, op., cit., p. 23-24.

ausencia de un órgano con cierta relevancia que ejerciera una efectiva acción coordinadora. (...) ⁴⁰.

No sólo se intenta fortalecer al Poder Ejecutivo; también se intenta tecnificar y planificar la acción estatal:

"La nueva integración de los Directorios de los Entes Autónomos, así como el mayor contralor del Ejecutivo sobre su gestión, apunta hacia una efectiva despolitización en su administración y una mayor técnica en su manejo. La creación del Banco Central (art. 195) y del Banco de Previsión Social (art. 196) responden a la ausencia de grandes institutos reguladores en dos sectores básicos de la actividad económico-social. La creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art. 230) (...), es otro intento de tecnificación administrativa (...). Lo mismo el Servicio Civil, cuya creación, sin embargo, ha sido cometida a la ley (...). Quiere decir que la nueva Constitución apunta directamente hacia una tecnificación sustancial de los asuntos del Estado. (...) ⁴¹.

El recurso al presidencialismo no era, de ningún modo, el único camino institucional teóricamente posible. Según Romeo Pérez Antón la vía reformista escogida por los constituyentes en el 66 fue la peor entre dos posibles:

"Frente a esa ineficacia sociopolítica se alzan dos respuestas posibles, si deseamos la resignación. Una consiste en procurar que alguna instancia particular trasmita al sistema la simplicidad y agilidad de que carece, puede pensarse en un núcleo tecnocrático o en un poder contundente. La otra estriba, por el contrario, en buscar en las propias estructuras del sistema un funcionamiento diferente, que convierta al todo en operativo. La primera respuesta tiende a perseguir la eficacia en lo simple y unitario que el sistema no tiene; la segunda, en la complejidad del sistema, asumida de otro modo". ⁴²

La opción presidencialista tenía (y tiene) sus peligros que como veremos en seguida, no tardaron en manifestarse.

⁴⁰ ídem, p. 29. Negrillas mías.

⁴¹ ídem, p. 30-32.

⁴² Pérez Antón, R. y Pareja, C., Peixoto, M., La alternativa Parlamentarista, CLAEH-ESC, Montevideo, p. 96.

2.4.- *La partitura, la orquesta y el director.*

La élite política del segundo lustro de los sesenta no sólo enfrentaba el desafío administrativo y programático de la crisis económica sino que se encontraba exigida por el reto guerrillero. Si se recorre la prensa de esos años se verá que son los episodios vinculados a la lucha armada los que acaparan la atención de gobernantes, periodistas y público. De todos modos, el Partido Colorado llevó adelante un antipático programa de estabilización que alcanzó un relativo éxito. Mientras se concentraban los esfuerzos gubernativos en la pacificación política y en la estabilización económica, la ideología desarrollista seguía penetrando en la "clase" política. Jorge Batlle, acaso la principal figura política de las elecciones del 66 y "alma mater" de la reforma constitucional decía:

"si al país hay algo que no le faltan son planes. El país tiene el plan elaborado por la CIDE: es un plan hecho por un alto número de técnicos nacionales y extranjeros y es, además, un diagnóstico inteligente y acertado, y además, tiene información profunda de todo lo que en el Uruguay acaece y sucede (...). El Plan de la CIDE tiene que servir como plan maestro (...)"⁴³.

Unos años más tarde podía leerse en el diario "Acción" un verdadero manifiesto inaugural de la nueva política de la era desarrollista, titulado "La real respuesta" (presumiblemente salido de la pluma del subdirector del diario, la "mano derecha"⁴⁴ de J. Batlle, J. Sanguinetti). Recorramos algunos fragmentos:

"Ante todo es preciso echar las bases de un gobierno sólido. Y decimos sólido y no fuerte porque no es posible que una administración sea fuerte si no tiene una estructura interna que le permita afrontar los problemas con eficacia e ir al encuentro de las confrontaciones políticas con la tranquilidad de contar con firme respaldo detrás. Un gobierno sin mayoría es un gobierno constantemente en vilo, que verá caer sus Ministros a cada rato y no tendrá la continuidad sin la cual es imposible desarrollar al país. Lo primero que representa la fórmula J. Batlle-R.

⁴³ Diario "Acción", 25-11-66. Negrillas mías.

⁴⁴ Ante cámaras de Canal 10, el 8-10-71, J. Batlle mantuvo este histórico diálogo con O. De Feo. -De Feo: ¿a qué personalidad política uruguaya actual Ud. más admira y respeta? -J. Batlle: de las generaciones que me preceden, al Dr. Echegoyen y de las que me siguen al Dr. J.M. Sanguinetti. En Diario Acción, 10-10-71.

Rodríguez es, en el orden político, la *búsqueda de la unidad partidaria*, a través de una *reestructuración orgánica de la colectividad*. Sin ello, imposible será un gobierno como el que se precisa. El segundo plano de acción se da en la necesidad, tan impostergable como la primera, de un *acuerdo nacional* que de a la administración amplia mayoría parlamentaria para alcanzar la sanción de leyes de importancia y el trazado de una estrategia de desarrollo económico-social que esté más allá de las mayorías circunstanciales(...). Todos éstos son, naturalmente, medios, instrumentos, para un fin, que es el de alcanzar un gobierno políticamente firme, capaz de enfrentar el desafío antinacional en los dos órdenes en que hay que derrotarlo: el de la *seguridad*, con una fuerza pública sostenida firmemente por aquella mayoría parlamentaria de que hablamos; el del *desarrollo*, que es el que alejará del pueblo a esas fuerzas cada día más y terminará matándolos en su orfandad popular. Plantear una estrategia de desarrollo económico sin firmeza en la autoridad es imposible; la inversa también porque de nada sirven un ejército y una policía si no hay objetivos nacionales que afirmen al ciudadano en la conciencia de que hay un país a defender. Allí está la cuestión. A los enemigos del país, a largo plazo, los derrotaremos sólo en la medida en que el Uruguay avance económicamente y pueda así también avanzar del punto de vista social (...)⁴⁵.

Otra vez, como en "los tiempos de formación" o como en el discurso luisista, el ímpetu anticipatorio -transformista, diría Panizza- de las "revoluciones del futuro". Esta vez, las grandes directivas programáticas (el plan "maestro" al decir de J. Batlle) vienen de la CIDE, adaptada a los 70, la época de ascenso del liberalismo económico. A su servicio se busca poner, prefigurando claramente el estilo político de las tres últimas presidencias de este siglo, el mayor apoyo parlamentario posible, apelando a la unidad del lema triunfador y al apoyo del otro partido.

2.5.- *Presidencialismo y ruptura democrática.*

La política uruguaya sobre el filo de los 70 venía recuperando rápidamente su vieja vocación gobernadora. Había logrado entender la crisis, articular un programa innovador y reconstruir su andamiaje institucional, preparándolo para la tarea del desarrollo. Con ese objetivo "entre ceja y ceja" nuestros políticos realizaron una jugada arriesgada: cifraron

⁴⁵ Fragmento del editorial del diario "Acción", 15-10-71.

parte sustancial de sus esperanzas en "el Sr. Presidente". Paradójicamente, quienes -en teoría- debían defender la democracia y asegurar el desarrollo fueron quienes le asestaron la estocada final. Pacheco Areco, creemos, básicamente por la forma de sus acciones; Bordaberry, por el contenido antidemocrático, corporativista y antipartidista de su ideología. El primero, pues, desprestigiando al Parlamento con un uso abusivo -de discutible legalidad- de las nuevas potestades que le otorgaba la Carta Magna; el segundo, lisa y llanamente, disolviéndolo. El giro presidencialista del 67 -no se precisa ser doctrinariamente parlamentarista para comprenderlo- es uno de los componentes de cualquier explicación que se intente del quiebre de la democracia uruguaya. Tanto R. Pérez Antón⁴⁶ como L. E. González han abundado en el análisis de los nexos entre presidencialismo y autoritarismo.

De todos modos, considero que si la élite política no hubiera permitido que se acumularan tantas tareas sustantivas para resolver en tan poco tiempo los riesgos para la estabilidad democrática potencialmente instalados en las estructuras políticas presidencialistas no hubieran llegado a manifestarse. El quiebre de la democracia uruguaya no fue exclusivamente la consecuencia de determinado arreglo institucional, sino (además) el corolario de un prolongado período de insuficiencia en el liderazgo político. Entre el 50 y el 54, la élite no tenía conciencia de la fragilidad del modelo neobatllista, por lo que no se tomaron previsiones de ningún tipo; entre el 55 y el 58, al manifestarse la crisis, no la enfrentó con decisión porque no sabía cómo y temía demasiado los costos políticos de algunas alternativas que comenzaban a esbozarse; entre el 58 y el 62, aunque el gobierno tomó -sin demasiada convicción- algunas iniciativas liberalizadoras, la oposición las deslegitimó

⁴⁶ Dice Pérez Antón: "En esas condiciones de inoperancia del Estado uruguayo, el presidencialismo está empujado, en tanto verticalista, al autoritarismo. Esto ocurre entre otras cosas, porque se espera que la síntesis que pondrá en funcionamiento al todo social deber provenir de un Ejecutivo radicalmente ajeno en su acción a los componentes de la comunidad, y por ende distanciado de sus propios soportes partidarios. En virtud de tales implicaciones del corrimiento hacia el presidencialismo que las Constituciones del 1952 (aunque esta marcada por la colegiación del Ejecutivo) y 1967 consagran, podemos interrogarnos hoy acerca de si el deslizamiento autoritario del período pachequista no derivó, en alto grado, de las instituciones políticas". Ob. cit, p.97.

irresponsablemente; entre el 62 y el 66 la élite no supo dar continuidad al proceso de reformas iniciado por la alianza herrero-ruralista en el 58 y, por ende, aunque se impulsó vigorosamente los fermentales trabajos de la CIDE, se frenó el impulso liberalizador; entre el 66 y el 73, pretendiendo defender la autoridad del Estado frente al asedio guerrillero y corporativo, se acabó por deslegitimar el gobierno de partidos y alfombrando el camino al autoritarismo.

En resumen: durante los colegiados el fracaso de la élite radicó, por un lado, en su indigencia técnica, hija del viejo conformismo y de la excesiva subordinación de los saberes técnicos a la racionalidad política y, por el otro, en la disfuncional institucionalidad constitucional del 52; a partir de la abolición del régimen colegiado, desde el 66 hasta el 73; el principal fracaso de la élite en tanto gobernante fue más estrictamente conductual: se quería gobernar, se sabía qué hacer en el gobierno, pero no se supo cómo llevarlo a cabo.

3.- 1985-1995: la partidocracia gobernadora.

3.1- La obsesión programática.

En los últimos diez años nuestra política recuperó su tradicional vigor gubernativo. Es probable que cuando se escriba la historia de este siglo en el Uruguay alguien diga que el siglo XX terminó como había empezado: con un vigoroso empuje innovador y programático encabezado por la élite política. Se acostumbra advertir contra las reducciones batllicentristas al estilo de M. Vanger: el Uruguay moderno, no nació en una Presidencia esclarecida, sino que hunde sus raíces en el último cuarto de siglo XIX, en los primeros esbozos proteccionistas, en los ingeniosos acuerdos coparticipativos entre los caudillos rivales (a partir de la Paz de Abril del 72), y en el idealismo de la generación "principista". Del mismo modo, la "segunda" transición no nació (como Minerva...) de golpe de la cabeza de Sanguinetti o de Lacalle: viene de lejos, desde los primeros discursos liberales de fines de los 50, pasando por la Reforma Cambiaria y Monetaria de Azzini y, en especial, por la decisiva labor de la CIDE de Iglesias y de la OPP de los 70, de Zerbino y Bensión; se apoya en una profunda renovación de los propios partidos tradicionales, sobre todo en cuanto al modo de concebir la tarea de gobierno, consagrada en la propia

Constitución del 67.

Aunque la fracción gobernante no necesariamente descuida los "costos políticos" de sus decisiones, es indudable que privilegia la ejecución de sus metas programáticas. Los gobernantes eligen los momentos (lejos del trance electoral), buscan involucrar otros actores políticos (para repartir más equitativamente los riesgos), atemperan las reformas más antipáticas...pero indudablemente arriesgan. La modificación del panorama electoral en este país, el espectacular crecimiento de la izquierda, no obedece meramente a su tardía pero sensata "tradicionalización", o a la emergencia de un liderazgo carismático como el de Tabaré Vázquez: este proceso no puede ser separado del bien impopular *élan* autonómico, responsable y reformador de blancos y colorados.

La "obsesión programática" sobredetermina las dinámicas relacionales inter e intralema. Más allá de lo que ocurra con la reciente discusión de la hipótesis de la creciente fraccionalización de los partidos⁴⁷, vale decir, más allá de si esta visión del largo plazo se ratifica o no, lo cierto es que los efectos de la dispersión intrapartidaria parecen no ser tan nocivos para la labor de gobierno como antes se solía pensar. Altamente compenetrados con su "misión" refundacional, reunidos en torno a un proyecto que, en líneas generales, comparten, los actores políticos -me refiero a colorados y blancos- alcanzan acuerdos relativamente estables (la "entonación", la "coincidencia", el "cogobierno") que les permiten desahogar sus furros reformistas. Valdría la pena preguntarse que pasará cuando el vértigo refundacional pase, y la política uruguaya exhiba proporciones más equilibradas de innovación y administración. Me parece razonable suponer que los conocidos efectos inhibidores del presidencialismo sobre las coaliciones tenderán a volverlas más efímeras⁴⁸.

⁴⁷ La vieja noción de la "creciente fraccionalización" de los partidos uruguayos viene siendo problematizada por D. Buquet que sostiene que al fragmentarse el sistema de partidos disminuye el estímulo fraccionalizador que generaría la representación proporcional. Buquet, D., Representación proporcional y democracia en Uruguay, Monografía terminal de la Lic. de Ciencia Política, 1994. Gentileza del autor.

⁴⁸ Ver: Mancebo, M.A.E., De la "entonación" a la "coincidencia nacional": los problemas del presidencialismo uruguayo", Revista uruguaya de ciencia política, Nº4, 1991.

3.2.- La nueva concepción de la representación.

A partir de los 60 el sistema político fue comprendiendo que el gobierno no podía ser siempre mera articulación de los "intereses creados", generalizada contemplación de "su majestad" el input: gobernar podía implicar, debía necesariamente hacerlo en una coyuntura crítica, "descontentar", al decir de Quijano. La concepción del significado de la representación política comenzó a cambiar. Podemos decirlo más claramente si recurrimos a la ayuda de Sartori:

"...¿dónde están los peligros actuales e inminentes para la democracia como forma política? ¿En algún tipo de "gobierno de minoría"? No lo creo. Pues el hecho evidente es que todos los gobiernos democráticos -algunos más que otros- se encuentran sometidos a un proceso de pérdida de autoridad y trabados por causa de las múltiples demandas a las que no puede dar cauce... Así pues vivimos en una democracia embotellada, acosada por presiones de diversa índole, caracterizada por la escasa capacidad de gobierno, es decir, por la poca resistencia ante las demandas y por la insuficiente capacidad para adoptar decisiones y llevarlas a cabo. Con frecuencia, pauta de los sesenta y de los setenta ha sido la indecisión, la falta de previsión, la ineficacia y el gasto excesivo. No todo es negativo, porque al menos se demuestra... que la democracia representativa no es una impostura, una comunidad política en la que el pueblo ha sido privado del poder. Pues todo esto confirma hasta qué punto el vínculo representativo ha maximizado la sensibilidad. Sin embargo, ésta no es sino uno de los elementos del gobierno representativo. Un gobierno que simplemente cede ante las demandas, que simplemente se entrega, resulta ser altamente irresponsable; resulta ser un gobierno que no está a la altura de sus responsabilidades. Un representante no es sólo responsable ante, sino también responsable por. Lo que equivale a decir que la representación se compone intrínsecamente de dos ingredientes: sensibilidad y responsabilidad independiente. Y cuánto más sensibles se hacen los gobiernos hacia la responsabilidad ante en detrimento de su responsabilidad por, más probabilidades hay de que gobiernen mal o que no gobiernen. Lo que es tanto como afirmar que cuanto más hemos cedido a la sensibilidad mayor es la necesidad de responsabilidad independiente. Y a esto se refiere el liderazgo... Una vez definida la democracia como una poliarquía electiva, es obvio que no nos planteamos el "buen" funcionamiento del sistema, pues la competencia electoral no asegura la calidad de los resultados, sino sólo su carácter democrático. El resto - el valor de los resultados- depende de la calidad (no sólo de la

sensibilidad) del liderazgo". 49

Explicando su concepto de responsabilidad, agrega el politólogo italiano:

"la idea de responsabilidad tiene dos vertientes o implicaciones: (1) la responsabilidad *personal* ante alguien, es decir, la obligación del representante de responder ante el representado, y (2) la responsabilidad *funcional* o *técnica* de alcanzar determinados patrones establecidos, tales como una conducta capaz y eficiente, o una actuación "recta". El primero es un tipo dependiente de responsabilidad; el segundo constituye una responsabilidad independiente. En el primer sentido, el representante está vinculado a alguien; en el segundo se hace referencia a un "comportamiento responsable", es decir que la conducta del representante se confía básicamente a su propia conciencia y competencia. Cuando esta distinción se traduce en términos políticos, se evidencia que la expresión "gobierno responsable" cubre dos exigencias diferentes: (1) que el gobierno responda y rinda cuentas ante el pueblo, y (2) que el gobierno se comporte responsablemente, actuando de forma competente y eficaz. Podemos llamar al primero gobierno responsable y al segundo gobierno eficiente...Es precisamente el margen de independencia que le otorga la responsabilidad funcional lo que le permite al gobierno velar por los intereses de la mayoría, frente a los intereses parciales y partidistas. Cuanto más ceda la responsabilidad independiente ante la dependiente, más probable será que el interés general se opaque frente a intereses sectoriales, contradictorios y de corto alcance"⁵⁰.

Para Sartori, pues, el proceso democrático no asegura buenos resultados: éstos dependen de la calidad del liderazgo político. Su lema favorito parece ser: ni democracia sin gobierno, ni gobierno sin democracia. La participación y la oposición de la teoría de Dahl, ya no son las dos únicas dimensiones relevantes de un proceso democrático: tan importante como aquellas es la variable eficacia. Finalizada esta pequeña disgresión teórica, regresemos al Uruguay.

Nuestra élite política parece haber razonado en términos similares: si en los 50 y comienzos de los 60 entendían su función de representación -básicamente- en términos de sensibilidad o de responsabilidad dependiente, a partir del

⁴⁹ Sartori, G., Teoría de la Democracia, ed. REI, Buenos Aires, 1990, pp. 222-223.

⁵⁰ Sartori, G., "Sistemas representativos", International Encyclopedia of the Social Sciences.

estallido de la crisis y del desafío desarrollista aprendieron a tomar también en consideración "la otra cara de la representación", el sentido funcional de la responsabilidad, la responsabilidad *por*, o independiente. Sanguinetti, por ejemplo, ha escrito bajo el sugestivo título de *Democracia con responsabilidad*:

*"Los tiempos le reclaman al sistema democrático agilidad y eficacia. Los procesos de integración supra-nacional, las decisiones monetarias acompañadas a imprevisibles fenómenos internacionales, la propia velocidad de los tiempos que vivimos, han dejado fuera de contexto los viejos procedimientos retóricos de una democracia parlamentaria discursiva".*⁵¹

La política de la "segunda" transición tiene la eficacia como ideal y la responsabilidad técnica como seña: los actores políticos en el gobierno han alcanzado un nuevo equilibrio entre sensibilidad y responsabilidad, con lo que la política ha podido ganar en autonomía, en severidad y en vigor.

3.3.- Funcionalidad y riesgos del presidencialismo.

La evolución política de nuestro país a partir del 67 podría ser interpretada como expresión tanto de los riesgos como de las posibilidades que ofrece el presidencialismo. Ya dijimos, líneas arriba, que Pacheco Areco y Bordaberry, de modos diferentes, terminaron de cavar la zanja entre el sistema político y la ciudadanía. Sin embargo, a lo largo de los últimos diez años, parecería que la figura del Presidente ha jugado un rol significativo en la defensa de la productividad del sistema: construyendo pacientemente los apoyos parlamentarios para las iniciativas reformistas, cargando con la mayor parte de los "costos políticos" a la hora de adoptar medidas poco populares, vetando gastos sin su debida financiación, respaldando a sus Ministros de Economía cada vez que la oposición los ha interpelado, asegurando -de diferentes formas- la persistencia del pulso innovador. La tradición política nacional parece hallar legítimo que un presidente minoritario bregue por aplicar su propio programa de gobierno. La fraccionalización de los partidos tradicionales, ha tenido como correlato casi automático que la

⁵¹ Sanguinetti, J.M, *Meditaciones del milenio*, Arca, Montevideo, 1994, p.48.

fracción del presidente electo casi nunca haya tenido mayoría en el parlamento (incluso, últimamente, ni siquiera el partido ganador tiene la ansiada mayoría). Por eso los presidentes desde el 67 en adelante ponen los Ministros de Economía que consideran convenientes: suponen que el requisito constitucional del "apoyo parlamentario" va de suyo. La debilidad parlamentaria de los apoyos del presidente lo obligarán a negociar sus iniciativas programáticas con la oposición. A la vez, ésta comprende que debe respetar, al menos en líneas generales, los lineamientos del presidente electo y su fracción.

Se suele argumentar que el presidencialismo desestimula las coaliciones porque si una política es exitosa la mayor parte del beneficio político lo recibe el Presidente, mientras que si fracasa el socio de éste sufre una parte de los perjuicios. Si esto es así y en tanto el apoyo parlamentario es esencial para la implementación de un curso innovador, el presidencialismo del régimen del 67 habría obstaculizado la tan mentada "segunda" transición. Creo que esta forma de argumentar puede estar olvidando un aspecto muy relevante: ocurre que las políticas que los gobiernos han venido implementando en Uruguay han sido altamante antipáticas frente a la opinión pública como demuestra la cuantiosa resistencia sindical contra lo que califican como "proyecto neoliberal" (parece bastante evidente, por otra parte, que no habían opciones más gentiles). Han sido, por ende, los presidentes y sus fracciones respectivas quienes han asumido los mayores costos de estas medidas. Los apoyos parlamentarios de cada una de estas leyes han pasado casi siempre mucho más desapercibidos. Por ejemplo, el Foro Batllista, aunque había retirado al Ministro Solari en 1991, durante tres de los cinco años del gobierno de Lacalle colaboró asidua y discretamente con el herrerismo. Sin embargo, ante la opinión pública pudo presentarse fácilmente como opositor, a partir de la recordada Ley de Empresas públicas de 1992. Quiere decir que el presidencialismo en esta coyuntura, precisamente por repartir asimétricamente los costos de las tan resistidas políticas reformadoras, corroe rápidamente la popularidad del presidente -el gran culpable a los ojos de la opinión pública- al mismo tiempo que salva parte sustancial del capital de respaldo popular de sus socios en el parlamento, que -por eso mismo- podrán en su momento competir con posibilidades en el subsiguiente pleito electoral. Dicho de otro modo: en un trance como el de la "segunda" transición, los costos

electorales de cooperar con el presidente en un régimen presidencialista son menores que los de integrar una coalición en uno parlamentarista. En el primer caso la previsible debacle electoral es, básicamente, para el presidente y su fracción; en el segundo es pareja para todos.

Si nuestra argumentación fuera correcta las cuasi-coaliciones como la "Entonación" y la "Coincidencia" habrían cumplido con dos objetivos fundamentales: habrían permitido el despliegue de una legislación innovadora a la vez que minimizado los costos para los socios del Presidente, que han podido presentarse a las elecciones y ganarlas, asociándose a su vez, a la hora de gobernar, con la fracción del ahora opositor y antes primer mandatario. Esto parece haber facilitado el despliegue de un ejercicio de liderazgo político más libre de las presiones corporativas, más afirmado en los saberes técnicos, más coherente y responsable.

Mi argumento central en este trabajo propone que la élite política uruguaya viene desarrollando a lo largo de la última década un liderazgo efectivo: tiene un programa innovador y lo respalda persistentemente. Contra algunas opiniones, ciertamente bien fundadas, que consideran que el presidencialismo obstaculiza la constitución de apoyos firmes y, en consecuencia, la instrumentación de las reformas, propongo considerar una hipótesis alternativa: aun obstaculizando el óptimo de apoyo, el presidencialismo aseguraría cierto *quantum* de gobernabilidad innovadora, constituyendo una suerte de garantía contra el inmovilismo.

Si estoy en la pista correcta, el presidencialismo uruguayo a partir del 67 se habría mostrado tan funcional frente a los cuantiosos desafíos de la "segunda" transición como peligroso en la especialísima coyuntura 1967-1973. No serían tan desatinados, por lo tanto, los recientes emprendimientos reformistas, más allá de cierto aroma a conspiración anti-izquierdista que se puede percibir. Si el principal riesgo del presidencialismo es el de un presidente "extremista" la segunda vuelta electoral, al reducir la competencia política a dos contrincantes, debería favorecer al más moderado de ellos⁵². Por cierto, nada impide que un candidato moderado durante la campaña electoral, se transforme una vez en el gobierno en un presidente autoritario.

⁵² Esta última apreciación fue realizada por L.E.González en un seminario organizado por el ICP en 1995 sobre la Reforma Electoral. Recientemente la reiteró en nota para el semanario "Brecha" del viernes 19 de noviembre de 1996.

— segunda parte —

4.- Ciencia política y "crítica docta".

Como había anticipado en la introducción, el propósito de las líneas siguientes es discutir, desde la ciencia política actual y en particular desde el paradigma pluralista, el conjunto de nociones que respecto de la política nacional han sostenido el grueso de los intelectuales compatriotas que se autodenominaran en su tiempo "críticos", por su tajante distanciamiento teórico y práctico respecto de la política "criolla". Mi objetivo es mostrar que, si el argumento defendido en la primera parte del trabajo es correcto, el testimonio de los "críticos" de la política tradicional habría sido más acertado, razonable y defendible teóricamente, de lo que últimamente se suele pensar.

4.1.- *Un asunto insoslayable.*

Como oportunamente señalara Romeo Pérez Antón, la "tardía aparición de la ciencia política en el panorama de los estudios sociales del Uruguay proyecta una paradoja: a pesar del excepcional interés intrínseco de la vida y el debate político orientales, la ausencia de la investigación científica se extendió pertinazmente durante muchas décadas más que en países menos estimulantes...Es probable que aquella paradoja se resuelva, aunque no sin dificultades, en la medida en que se atienda a la densidad que ocasionalmente cobraba el propio debate partidario...La ciencia política habría estado sustituida, así, según esta hipótesis, por ese óptimo de la discusión (práctica y parcial, pero lúcida)"⁵³.

No sólo los propios actores políticos debatieron en términos teóricos: la intelectualidad vernácula también ha terciado en aquellas discusiones, acuñando su propia versión del desempeño de actores e instituciones. Recientemente, han sido L. E. González y C. Pareja quienes han insistido en la importancia de contrastar Ciencia Política (en LEG) y/o Teoría Política (en CP) con la crítica intelectual de la política uruguaya, aunque la valoración que hacen de dichos precedentes

⁵³ Pérez Antón, Romeo, Partidos y Electores, CLAEH-EBO, Mont. 1992, p. 41.

es sustancialmente distinta.

L. E. González, por ejemplo, presenta la hipótesis central de su Tesis de Doctorado a partir de una discusión de los dos enfoques mayoritarios de la política nacional, la "visión optimista" (que ofrecen -u ofrecían- los propios partidos tradicionales de su quehacer) y la "visión pesimista", propia de los intelectuales compatriotas. Tomando como referentes válidos ambos enfoques ("tanto el modelo pesimista como el optimista tienen buenas porciones de verdad"), adopta una postura "eclectica": desecha la crítica del clientelismo pero se apoya en el también tradicional argumento que vincula legislación electoral (DVS) y fraccionalización partidaria⁵⁴.

Para C. Pareja, la visión crítica de nuestros intelectuales no resiste un examen serio, a la luz de la teoría política contemporánea. En su opinión nuestra intelectualidad, pese a su autoproclamada "lucidez", habría demostrado una absoluta incapacidad para comprender la racionalidad de nuestra política tradicional. Más aún: según C. Pareja muchas de los problemas de nuestro sistema político habrían comenzado cuando los propios actores empezaron a descreer de sus propias tradiciones y a escuchar las "recetas" de los "doctores" críticos⁵⁵.

Lo que intento argumentar, en acuerdo con los tres politólogos recién mencionados, es que de ningún modo la ciencia política nacional puede pretender "empezar de cero": de hecho las discusiones teóricas, tanto dentro de los partidos como entre partidos e intelectuales, tienen más de siglo y medio de antigüedad. La politología vernácula no puede soslayar sus antecedentes ni omitir examinar sus propias raíces, ya sea para desarrollarlas (LEG) o para polemizar con ellas (CP).

4.2.- *"Crítica docta" y conciencia crítica.*

Estudiaré la dimensión política de la llamada conciencia crítica, vasto fenómeno cultural profusamente estudiado por los llamados "críticos del 45" (muy especialmente por A. Rama, Real de Azúa, Rodríguez Monegal y C. Maggi), asociado al

⁵⁴ González, ob., cit., pps 43-58.

⁵⁵ Pareja C. y Pérez Antón R., La alternativa parlamentaria, CLAEH-ESC., Mont., 1992, pps 135-137.

magisterio (Ardao dixit) teórico de Quijano, ético y estético de Onetti, y simbolizado por el semanario "Marcha".

La conciencia crítica puede ser definida como un ambicioso programa de investigación del "Uruguay Batllista": los intelectuales nucleados en "Marcha" en torno a Quijano y Onetti, dedicaron sus esfuerzos a cuestionar todas y cada una de las diversas dimensiones de la vida nacional, desplegando una demoledora batería argumental y empírica contra el "conformismo del Centenario". Los críticos hicieron, pues, una lectura diametralmente opuesta del, hasta entonces prácticamente incontestado, "¡cómo el Uruguay no hay!".

El élan inconformista y contestatario alcanzó muy pronto -no podía ser de otra forma en una sociedad politicocéntrica y partidocéntrica- a la esfera política. La "Atenas del Plata" fue examinada bajo una nueva luz, pensada a partir de otros supuestos, medida desde otros parámetros. De allí surgió una nueva visión de la política que fustigó la práctica tradicional en nombre de las luces de la razón.

4.3.- Principales dimensiones de la "crítica docta".

Pasemos revista a las principales acusaciones realizadas por los "doctores" a la práctica política tradicional (PPT):

- 1) *electoralismo*: los actores políticos sólo procuran mantener y mejorar sus apoyos electorales. Los partidos políticos serían, apenas, organizaciones destinadas a maximizar la captura del voto popular;
- 2) *particularismo* (clientelismo): la PPT no busca el bien común sino satisfacer intereses particulares;
- 3) *cortoplacismo* y *empirismo*: una política electoralista y particularista es, al mismo tiempo, una política inexorablemente cortoplacista y empirista, indigente programática y teóricamente;
- 4) *fraccionalismo* y *transaccionismo*: la política tradicional es una política fragmentada y fraccionalizadora, por lo tanto, incapaz de tomar decisiones relevantes. La palabra preferida por los críticos para connotar peyorativamente esta dinámica acuerdista y negociadora fue "componenda".

En síntesis: la "crítica docta" considera que los actores políticos no ejercen una efectiva acción de gobierno, seria, coherente, programática, estructurada, técnicamente

sustentada.

Dejemos que lo diga el propio Quijano, principal portavoz de la crítica "docta". En un editorial del año 66 afirmó:

"Pero

ocurre que esos viejos partidos están en crisis y no son partidos. No lo son porque carecen de programas y de organizaciones. Uno más que otro; pero los dos, son vastas y laxas alianzas electorales -nada más, nada menos- sin disciplina, sin cohesión y sin fines comunes. El país necesita un gobierno y los partidos tradicionales que se sobreviven y parecen inmortales, no son capaces de dárselo. Y ese es otro de los dramas del Uruguay: las fuerzas políticas no se compadecen con las necesidades nacionales. El efímero poderío electoral por un lado; la incapacidad de gobernar, por otro. Esta oposición...entre partido y gobierno, puede prolongarse más o menos tiempo; pero no puede durar indefinidamente...Los "grandes partidos" se mantendrán mientras puedan mantener a la clientela. Todo está en saber hasta cuándo el país productor, que es el país real, podrá subvenir a las necesidades de la clientela..."⁵⁶.

En otro ejemplar de Marcha señalaba:

"Hemos tomado a la

elección como un fin: al logro, puro y simple de votos, como un fin. Perogrullo, no obstante, ya enseñaba que al gobierno se debe ir para gobernar. De esto la política y los políticos criollos, no se preocupan. Y así ocurre lo que ha ocurrido. Así lo que ocurrirá. En el año que se inicia el país volverá a participar, pasivamente, en un acto electoral, pero seguirá sin gobierno. No lo ha tenido. No lo tendrá. Se atribuye la culpa de ese hecho al Colegiado. Es, nos parece, hacer centro en la sombra y olvidar el ave en vuelo. Tal concepción -¿merece que se la llame así?- es el digno reverso de la otra concepción candorosa y mítica, según la cual todos nuestros males derivan del presidencialismo. La causa es más honda la raíz más oculta. Por lo pronto, y de acuerdo con lo dicho antes, no se puede gobernar porque no hay partidos que gobiernen o puedan gobernar"⁵⁷.

Y, por último, en el siguiente texto Quijano expresa claramente el papel que le asigna a la ciencia en la gestión de gobierno:

"Vean, pues, la necesidad urgente que nosotros tenemos de crear de una vez por todas una Facultad de Ciencias Económicas...Yo

⁵⁶ Marcha nº 1299, 15 de abril de 1966.

⁵⁷ Marcha nº 703, 31 de diciembre de 1953.

llegaría a decirles más...Yo entiendo que el problema fundamental de nuestra democracia está ligado precisamente a la creación de técnicos en materia de economía...Es preciso que la democracia se haga técnica, si la democracia quiere mantenerse, porque, señoras y señores, los hechos son más fuertes que las palabras y si no resolvemos los hechos, los hechos un día nos aplastarán"⁵⁸.

4.4.- La "crítica docta" y la teoría pluralista descriptiva.

Para la "crítica docta" la política tradicional atendiendo al individuo o al grupo de presión, descuida el bien común; se ocupa de la demanda concreta y urgente (ya sea de un individuo o de una corporación), mientras soslaya el estudio y la planificación. El sistema político uruguayo sería según sus críticos, a lo sumo capaz de *administrar* mas no de *innovar*.

Si consideramos el discurso "crítico" como descripción del funcionamiento de la política uruguaya en cierto contexto histórico, vale decir, si hacemos abstracción de su -por cierto indudable- carga normativa, veremos que los rasgos con que la describe son los mismos con que la moderna teoría política caracteriza al promedio de las poliarquías contemporáneas. Repasemos ordenadamente cada uno de ellos.

Primero: para los pluralistas, sobre todo a partir de la clásica definición shumpeteriana de partido político, nada más normal que políticos preocupados por maximizar sus apoyos electorales. Según Shumpeter: "Un partido no es...un grupo de hombres que se proponen promover el bienestar público "conforme a un principio en el cual están todos de acuerdo...". Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político"⁵⁹. Nada más "racional", en el contexto de un sistema político competitivo, que el "afán electoralista".

Segundo: tampoco parece escapar a lo que es la normalidad de la práctica democrática del "pluralismo real" esa

⁵⁸ Quijano, Carlos, Cultura, Personalidades, Mensajes, Tomo VI de la ed. de la Cámara de Representantes de la "Selección de la Obra del Dr. C. Quijano", Montevideo 1992, pág. 73.

⁵⁹ Citado por G. Sartori en Partidos y Sistemas de partidos, AU, Madrid, 1987, p.84.

propensión de la PPT (tan cuestionada por la visión "docta" que la interpreta como "demagogia") a la satisfacción de las demandas, a transformar rápida y diligentemente el input en output. Sartori, por ejemplo, afirma que la sensibilidad de los gobernantes ante las demandas es uno de los elementos centrales de la teoría moderna de la representación política. Es que en la descripción que ofrecen los teóricos pluralistas nada hay de más natural que un gobierno que responde a las presiones de los diversos grupos en los que está dividido el poder social y político.

Tercero: tampoco escapa a la regla de lo que ocurría en las democracias modernas durante la década del 60 y 70 el severo cuestionamiento del "empirismo", del "cortoplacismo", de la abulia proyectiva y programática de la política uruguaya, frecuentemente realizado por los "críticos" vernáculos. Desde una óptica liberal, a partir del famoso "El orden político en las sociedades en cambio" de Hungtingon (1968) y del posterior informe a la Comisión Trilateral sobre el problema de la gobernabilidad (Hungtingon, Crozier y Wanatuki: 1975), pero también desde el paradigma marxista (Habermas, Offe, entre otros) en los diversos estudios acerca de la crisis del Estado de Bienestar, el déficit de racionalidad de la democracia y del Estado modernos ha sido permanentemente puesto de manifiesto. Además, argumentaría Kirchheimer, el debilitamiento ideológico de los partidos políticos uruguayos no es más que la manifestación local de un fenómeno mundial desatado a partir de la posguerra, el del desarrollo de los partidos "catch-all".

Cuarto: pero ninguna de las ya referidas críticas "doctas" a nuestra PPT podría aparecer como más inapropiada desde el prisma de la teoría política pluralista, como la del característico "transaccionismo" del sistema político uruguayo. A partir de los trabajos de A. Lijphart se ha comprobado que la gran mayoría de las democracias modernas no aplican rigurosamente la regla de la mayoría: "de los veintiún países analizados por Lijphart, éste entiende que sólo seis son más o menos cabalmente mayoritaristas; otros seis son "mayoritaristas federales", o sea, en ellos las mayorías nacionales se ven limitadas por el federalismo; el resto son "consensuales" más bien que mayoritaristas"⁶⁰. Por lo tanto, la amortiguada dinámica de pactos y vetos propia de nuestra PPT está lejos de ser excepcional cuando se la examina desde

⁶⁰ Dahl, R., La democracia y sus críticos, p. 192-193.

un marco comparativo.

En suma, cuando se compara la crítica "docta" de la PPT con la descripción ofrecida por la teoría democrática empírica se comprueba que los intelectuales compatriotas cuestionaron en nuestro sistema político rasgos que son características salientes de la gran mayoría de las democracias contemporáneas: la tendencia "electoralista", la sensibilidad "demagógica" hacia las demandas, la erraticidad de las políticas públicas, la lógica negocial, la propensión pactista, el diseño consensualista...

4.5.- *El desafío del deber ser: radicales vs elitistas.*

¿Cuál es, en suma el reproche de los críticos a nuestro pluralismo? Es que privilegia la parte al todo, el presente al futuro, la demanda concreta al proyecto global, la sensibilidad a la responsabilidad (Sartori), la negociación a la decisión, el "proceso a sus resultados" (Dahl). Dicho de modo casi aforístico: para sus críticos, nuestro sistema político *representa* pero no *gobierna*. Lo que deberíamos pues indagar es de qué modo la teoría política pluralista se hace cargo de esta cuestión que podemos llamar el problema del *quantum* de gobierno. Creo que, en función de cuánta importancia le asignan a esta dimensión del proceso democrático, podemos distinguir en ella dos líneas: pluralismo radical y pluralismo elitista.

Para los pluralistas radicales, el proceso democrático es el único bien relevante que cada comunidad debe conquistar, cuidar y perfeccionar. R. Dahl puede ser considerado como el más conspicuo representante de esta tendencia teórica. Su obra está mucho más encaminada a examinar los presupuestos políticos y sociales del funcionamiento de las poliarquías, y a defender el proceso democrático de sus diversos fiscales que a indagar en el problema del *quantum* de gobierno. Aunque no lo discute explícitamente, parece razonable suponer que, si el desarrollo de la participación y de la oposición miden la distancia de cada poliarquía respecto del ideal democrático, el problema de la eficacia de la acción de gobierno sea, para él, una cuestión secundaria. Quiero decir: el énfasis está claramente puesto en extender y profundizar el debate ciudadano. En todo caso, podría decir Dahl, el concepto "eficacia del gobierno" es también algo que debe ser debatido por la ciudadanía, en el caso en que ella lo cree pertinente.

Ningún "tutor" tendría derecho a "privatizar" la responsabilidad de definir cuál es el plazo correcto para que su comunidad se expida sobre cierto asunto.

Para los pluralistas elitistas, en cambio, la participación y la oposición no son las dos únicas dimensiones relevantes de un proceso democrático. Tan importante como aquellas es la variable eficacia. En esta corriente teórica reaparece un viejo tema de la teoría política clásica y del liberalismo "conservador" post-Revolución Francesa: el temor a los excesos de la democratización y al debilitamiento de la autoridad estatal. Estos pluralistas se han hecho cargo de la ya referida problemática de la "ingobernabilidad" de las democracias. Recordemos que para Huntington "la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general, comunidad, y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad, y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades"⁶¹. Recogiendo este legado teórico, G. Sartori se ha convertido en la figura emblemática de los pluralistas elitistas. Para Sartori el proceso democrático (la participación y la oposición) no asegura buenos resultados. Éstos dependen de la calidad del liderazgo político.

Recapitemos: si bien las dos tendencias pluralistas reseñadas pueden coincidir -a grandes rasgos- en el plano descriptivo en relación a la caracterización de la democracia moderna, se distinguen nítidamente en el plano normativo. Para Dahl y Sartori (las figuras consulares de ambas ramas del pluralismo) el ideal democrático se compone de diferente forma: para Dahl, por la creciente extensión de la participación y por el perfeccionamiento de las dinámicas de oposición, que permiten que los ciudadanos acumulen sucesivos aprendizajes; para Sartori, por el perfeccionamiento del liderazgo político definido como el arte de equilibrar sensibilidad y responsabilidad independiente, en procura de una acción de gobierno técnicamente solvente y eficaz.

⁶¹ Huntington, Samuel, ed. Paidós, Bs As, 1992.

4.6.- La "crítica docta" y el pluralismo normativo.

El sistema político uruguayo, como se sugirió más arriba, puede ser perfectamente descrito a partir de la teoría política pluralista. Por eso mismo, su performance brinda un excepcional "laboratorio" para "medir" potencialidades y falencias del "pluralismo real". Del mismo modo la crítica "docta", que ha venido acompañando los desventuras de nuestro sistema político como la sombra al cuerpo a lo largo de los últimos 50 años, podría constituir un valioso inventario teórico de algunos desafíos que enfrentó nuestro sistema político. Vale decir: en lo que sigue se hará el intento de, olvidando por un momento las enormes distancias teóricas entre los supuestos de la crítica "docta" y los de la teoría política pluralista, investigar de qué modo se vincula la teorización vernácula con las diferentes apuestas normativas de ambas ramas de la teoría política pluralista.

Parece claro que nuestros "críticos" están mucho más cerca del ideal de democracia de Sartori que del de Dahl. Aunque el reclamo de democratización -que podría acercarla a Dahl- forma parte de la batería "crítica" (vale la pena recordar que en alguna versión "crítica" -acaso la más primitiva- se sostenía que los partidos tradicionales mantenían su predominio gracias a que la legislación electoral "estafaba" la genuina voluntad del elector), mucho más importante y serio teóricamente es el de un gobierno responsable (en el sartoriano sentido *funcional* de la palabra).

Mirada desde las inquietudes normativas del politólogo italiano la "crítica docta" adquiere -creo- otra envergadura teórica, una relevancia que últimamente no se suele asignar. Si la interpretación del rendimiento de la democracia uruguaya esbozada más arriba es correcta, si estamos en lo cierto cuando insistimos en el nexo causal entre la baja calidad del liderazgo (tanto en cuanto a su responsabilidad funcional como en lo que tiene que ver con su capacidad de cooperación sustantiva) y la paulatina deslegitimación del gobierno de partidos que condujo al autoritarismo, ¿no podríamos considerar que el reclamo "docto" de una política gobernadora, disciplinada y tecnificada, apuntaba en la dirección básicamente correcta?

4.7.- *Crítica "docta" y performance partidocrática.*

Algunos de los más han contribuido al progreso de la ciencia política nacional son los más incisivos antagonistas de la "crítica docta". C. Pareja, por ejemplo, ha llevado su cuestionamiento de ella hasta el punto de atribuirle responsabilidad en cierto debilitamiento de las mejores cualidades de los partidos políticos. Es el tan drástico como ingenioso argumento del "enfermo imaginario":

*"Entonces el sistema político uruguayo está enfermo. ¿Cómo dudar de ese diagnóstico si lo confirman sus protagonistas más conspicuos y representativos, si los dirigentes de todos los rumbos partidarios lo proclaman a diario, apresurándose a exhibir sus propias llagas? Ya tenemos, pues, al enfermo confeso y convicto, postrado en su lecho de dolor. No es sorprendente encontrar su cabecera poblada por una larga corte de medicastros, hechiceros, vendedores de recetas y curas milagrosas(...). A esta altura (...) el "enfermo imaginario" ha convertido a los diagnósticos de sus terapeutas en profecías autocumplidas. Su malestar subjetivo ha empezado por debilitar sus defensas -sus convicciones y disposiciones para desempeñarse idóneamente- y ha terminado por tornarlo un inválido, aquejado de todo tipo de dolores. ¿De qué nos vale ahora saber que habría estado mucho mejor si se hubiera mantenido lejos del consultorio médico, si no se hubiera dejado arrastrar por sus aprehensiones hipocondríacas?"*⁶²

En el polo opuesto de la visión que aquí se ofrece, el Prof. Pareja propone que la "crítica docta", muy lejos de ser un testimonio de alguna insuficiencia real, es la causa misma del debilitamiento de las "disposiciones más idóneas" de nuestro sistema político, "dolencia que la aqueja" justo en el momento en que éste más las requiere en función de los desafíos que enfrenta. La "crítica docta" habría sido una *profecía autocumplida*, una maldición gitana. En el contexto general de mi argumento la "crítica docta" podría estar operando del modo exactamente opuesto, vale decir, como una *profecía que se niega a sí misma*. Veamos cómo. Según Lijphart la democracia puede ser muy estable aun en los países en los cuales, las profundas divisiones culturales, deberían volverla más inestable. La persistente preocupación por ese riesgo en

⁶² Pareja, C., "Entre las falacias presidencialistas y el parlamentarismo furtivo de los uruguayos", La alternativa parlamentaria, p. 136.

la élite juega un rol clave en conjurarlo:

*"las sociedades plurales -ha dicho Lijphart- pueden disfrutar un gobierno democrático estable si los líderes políticos se comprometen en una toma de decisiones unida, en vez de adversarial. La unión de la élite puede ser motivada por la conciencia de los peligros inherentes en la división sectorial y el deseo de evitarlos. La teoría de que las sociedades plurales no pueden sostener regímenes democráticos estables se convierte en una profecía que se niega a sí misma: las élites cooperan a pesar de las diferencias sectoriales que las dividen, porque el actuar de otra manera significaría hacer salir a las consecuencias profetizadas del carácter plural de la sociedad".*⁶³

En el caso uruguayo podría haber pasado algo similar a lo largo de estos ya más de 10 años. La "profecía crítica" respecto a la ingobernabilidad de la democracia uruguaya dada la fragmentación de su sistema de partidos podría haber potenciado la búsqueda de acuerdos para materializar innovaciones significativas. La perseverante creencia en la ingobernabilidad de nuestra democracia, en su eterno bloqueo, en su ineluctable condena a estancamiento perpetuo, ha reforzado la tendencia hacia los acuerdos, el entendimiento y la cooperación. Si esto es así la tradición "crítica" en la actual coyuntura habría apuntalado la gobernabilidad, permitiendo que el sistema político pusiera de manifiesto sus virtudes más señaladas.

4.8.- Filosofía de la "amortiguación".

A veces parecería que los defensores de la racionalidad política uruguaya -de la cultura de la negociación y del pacto- creen ver en ella una meta-racionalidad superior. Los output del sistema político uruguayo, gracias a su especialmente negociada factura, serían generalmente mejores que los de otros sistemas políticos menos pluralistas. La "amortiguación" del proceso decisonal garantizaría la calidad del producto final. Este defensa de las virtudes ontológicas de la "amortiguación" va unida, por lo general, al cuestionamiento de los discursos que no son capaces de valorarla, o que la han cuestionado, como la manida "crítica docta". Vale la pena intentar algunas reflexiones sobre este delicado asunto.

⁶³ Lijphart, A., op. cit., p. 121-122.

En primer lugar, recordemos que cuando Real de Azúa acuñó esta expresión, no le atribuyó -precisamente- una carga valorativa positiva. Por el contrario, decía Real: "la de una sociedad amortiguante está lejos de ser una creencia conformista y sobre todo optimista. Por el contrario, más bien puede integrar el legado de convicciones deprimentes y hasta fatalistas que muchos uruguayos abrigan sobre su nación". Real no pretendía demostrar por qué su definición no tenía "nada de panglosiana": más bien que, "sin esperanza y sin encono", pretendía "relevar todos los aspectos de la realidad, estimulantes o no" dada que esa era la única actitud metodológicamente apropiada⁶⁴. Más clara aún resulta la valoración de Real de Azúa si se recuerda la lógica de su famoso opus de revisión del Batllismo, "El impulso y su freno". Allí, es claro hasta qué punto lamenta aquél las cargas inerciales de cualquier impulso transformador. Por ende, quienes festejan la "amortiguación" se han alejado -en ese sentido- de su significado originario. Al definir nuestra sociedad como "amortiguadora" Real, se colocaba del lado de los "crítica docta", de los que consideraban que nuestro sistema político, expertísimo en el arte de articular y "componer" intereses, tenía mayúsculos problemas a la hora de tomar decisiones relevantes (que "afectaran intereses creados"). El suyo pues, es otro testimonio (probablemente el más elaborado, el más politológico) de los problemas que enfrentaba la gestión de gobierno en nuestro país, sobre todo cuando había que enfrentar los retos de la innovación.

En segundo lugar, parece imprescindible ensayar una consideración dinámica de la "amortiguación". No deberíamos considerarla estáticamente, suponiendo que ella funciona siempre al mismo ritmo. No parece un dislate sospechar que el grado de "amortiguación" pueda variar, a lo largo del tiempo, en función de una serie de factores (internos o externos; políticos, económicos o sociales; materiales o ideológicos, etc). Podrá haber momentos en que el sistema maximice su potencial de "amortiguación" (degenerando, lisa y llanamente, en bloqueo) y coyunturas en las que se minimice. El primer batllismo y la "segunda transición" (Lanzaro) son, probablemente, los dos momentos del siglo en los cuales, se ha minimizado el potencial de "amortiguación" del sistema, en ambos casos en aras de un programa ambicioso de reformas

⁶⁴ Real de Azúa, C., Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?, EBO-1984, p.12-13.

estructurales. El período de la crisis del neobatllismo (1950-1970) seguramente represente, en cambio, el momento de su clímax.

En tercer lugar, puede resultar interesante examinar la "amortiguación" desde los supuestos normativos de las dos tendencias de la teoría política pluralista que hemos reseñado. En tanto supone una radicalización del pluralismo político y social, un importante desarrollo de la participación y de la oposición ciudadanas (a través de sus partidos políticos y de sus corporaciones gremiales), una "sociedad amortiguadora" sería, desde la óptica de los radicales, una "polis virtuosa". En cambio, los pluralistas elitistas, seguramente se preguntarían hasta dónde el perfeccionamiento de los mecanismos democráticos ha dejado lugar para la eficacia de la gestión de gobierno.

Cuarto: para C. Real de Azúa (sin dudas, más elitista⁶⁵ que pluralista), como ya se ha dicho, la "amortiguación" era más una "condena" que una virtud cívica. En cambio, parecería que, últimamente, viene prevaleciendo a nivel académico la opinión contraria. Esta inversión de la carga semántica de esta categoría no deja de ser paradójal: la novel ciencia política uruguaya se apoya más en la teoría pluralista a lo Dahl que en las acumulaciones pre-fundacionales (vale decir, previas a la institucionalización de la disciplina). Dicho de otro modo: se recoge la hipótesis de la "amortiguación" pero se la "lee" desde un paradigma distinto al de su inventor, con lo que se pierde una parte fundamental de su valor científico, el que consiste en testimoniar un déficit en el quantum de gobierno de nuestra poliarquía.

4.9.- *"Crítica docta" y pluralismo elitista*

Si estamos en la pista correcta, aunque la teoría pluralista (en cualquiera de sus ramas) describe correctamente el funcionamiento empírico de nuestra poliarquía, son las apuestas normativas del pluralismo elitista las que mejor se

⁶⁵ Que queda nítidamente de manifiesto cuando se repasa sus simpatías políticas. El elitismo político de C. Real de Azúa merece un trabajo específico que, además, demuestre que - en ese sentido también- Real fue un "nieta" de Rodó. Recordar la crítica tocquevilliana en "Ariel" a la democracia norteamericana y su fervorosa convocatoria a la "aristocracia del espíritu".

conectan con los barruntos pre-politológicos de la "crítica docta". El ideal de Quijano y su tribu es, al menos en el plano de la teoría democrática, el mismo que el de Sartori: la democracia debe ser capaz de gobernar efectiva y responsablemente. Sin ser el único, acaso ése sea el mayor reto de las democracias modernas. Los porfiados intelectuales "críticos", superando la abrumadora complacencia provinciana del Uruguay neobatllista, habrían intentado testimoniar los problemas implicados en la construcción política de la autoridad democrática en sociedades pluralistas, objeto de estudio que, años más tarde, ocupó a buena parte de los más relevantes politólogos en el plano internacional. De todos modos, si percibieron el problema, estuvieron muy lejos de poder resolverlo teóricamente.

5.- Conclusión (o tres aperturas)

5.1.- *El liderazgo político como contingencia*

La democracia actual, firmemente gobernada por los partidos, está muy lejos de ser la democracia gobernante de la decadencia del neobatllismo, que había reducido la autoridad estatal a poco más que una caricatura. Nuestra élite política demoró en abandonar su ideología conformista y su insensata inclinación a la improvisación. A lo largo de los años sesenta dio las primeras señales claras de renovación. La primera fue, sin dudas, la conformación de la CIDE: por primera vez se admitía la necesidad de un diagnóstico serio de la crisis nacional y de un nuevo proyecto de país; la segunda, fue la aprobación de una nueva Constitución, que reclamaba -dos revoluciones en una- *más autoridad* para la política y *más espacio* para la razón instrumental. Esta positiva inflexión gobernadora no alcanzó para impedir que, finalmente, la democracia se desplomara, atrapada por las consecuencias del antiguo déficit de autoridad y por sus novísimos y letales arrebatos gubernistas. Recién después del autoritarismo los partidos pudieron exhibir sus nuevos atributos, su atrevida combinación de pluralismo y gobierno. Administraron la transición hacia la democracia y desplegaron un audaz programa de transformaciones estructurales, compitiendo y cooperando a la vez. Los partidos en el gobierno, por fin, logran hacer "buena música" aunque -curiosamente- no tengan aún demasiada conciencia de ello. La orquesta del 67, ha venido

interpretando exitosamente -con un tono más dirigista (colorados salvo la 15) o con otro más liberal (blancos)- la polvorienta partitura entre desarrollista y liberal, articulada desde la CIDE y el PND-72. En estos trances de la "segunda" transición como en la víspera del quiebre de nuestra democracia, el Director -pieza clave de la élite política- ha sido una figura crucial. La crisis de la democracia uruguaya así como su más reciente y mucho más satisfactoria evolución, permite apreciar en toda su dimensión, la importancia de la variable liderazgo político en la performance de las poliarquías.

En el estudio de nuestra política, sin embargo, han predominado los enfoques deterministas. En la década del sesenta prevalecían los determinismos sociologistas que podemos agrupar en dos clases: por un lado los que remitían la política a las estructuras económicas, como los enfoques inspirados en el marxismo; por el otro, los análisis que pensaban la política como expresión de las pautas de valores más generalizados en la cultura política, como A. Solari. En ambos casos, obviamente, la política era un fenómeno básicamente heterónomo. Más tarde y ligado al desarrollo de la ciencia política ha aparecido otra clase de determinismo estructuralista: esta vez se trata de un enfoque que interpreta los fracasos de la política uruguaya como el resultado -sustancialmente predeterminado- de un descuidado diseño institucional. La diferencia respecto a los viejos enfoques no es pequeña: se hace un notable esfuerzo por buscar (;por fin!) explicaciones *políticas* para un fenómeno *político*. Sin embargo los tres enfoques son demasiado deterministas en tanto intentan comprender el curso de la política como el resultado necesario de ciertas determinaciones estructurales ya sean económicas, culturales o institucionales.

Mi propuesta, en este trabajo, busca cambiar el énfasis analítico desde lo supuestamente necesario hacia lo necesariamente contingente, si se nos perdona el juego de palabras. Ni la cultura política, ni las estructuras políticas, ni el marcado pluralismo de la trama de poderes societales, son una cárcel, el seplucro inexorable de la estabilidad y de la productividad del sistema democrático uruguayo. Hay un factor estrictamente político y esencialmente contingente que opera con un elevado grado de autonomía respecto a las mentadas estructuras culturales, sociales y políticas: ese factor es el liderazgo político.

Tampoco queremos proponer una visión demiúrgica de la

potencia innovadora del liderazgo político, alguna versión remozada de la clásica concepción leninista del partido de vanguardia, que cifraba sus esperanzas redentoras en el "optimismo de la voluntad". El liderazgo político, ni siquiera el más inspirado, ni es plenamente autónomo de las otras esferas sociales ni es un simple reflejo de ellas. En otras palabras: la cultura política (aversión o propensión al cambio), los arreglos institucionales (mayoritarismo o consensualismo) y el grado de pluralismo societal no son neutros, inciden en la capacidad de producir innovación de un sistema político dado.

5.2.- Liderazgo, tecnocracia, ideología

Una de las conclusiones que podrían extraerse del análisis del caso uruguayo es que la política moderna precisa técnica e ideología. Para saber más sobre la evolución reciente de la democracia uruguaya habría que profundizar en el vínculo técnicos-políticos y en la ideología de los partidos. Adelantemos algunas notas sobre estos temas:

1º) *Ni "principistas" ni "candomberos".*

Políticos y técnicos deben ser capaces de construir una relación de estrecha cooperación y de mutuo respeto. Tan nociva puede ser la supeditación del político al técnico (tecnocracia) como la del técnico al político. No existe ningún estudio sistemático de la incorporación de los técnicos a la gestión pública. Sin embargo dicha investigación brindaría una información clave para la comprensión de los avatares de la democracia uruguaya. Tentativamente, a partir de la década del 40, podríamos distinguir tres períodos: a) hasta 1958: franca supeditación del técnico al político; políticas económicas orientadas y gestionadas por políticos; desempeño de funciones estrictamente técnicas en organismos orientados políticamente (Contralor de Cambios, BROU); b) desde 1958 a 1967: período de transición: el Cr. Azzini convocado al Ministerio de Hacienda estrictamente como técnico; convocatoria y apoyo a los trabajos de la CIDE; c) 1967 en adelante: a partir de la reforma constitucional y del plan de reformas de la CIDE los técnicos comienzan a involucrarse decididamente en la gestión pública; organismos técnicos como la OPP y el BCU pasan a jugar un rol decisivo en

las políticas públicas; se jerarquiza el Ministerio de Economía.

20) *Ideología y cooperación.*

La élite sólo puede cooperar intensamente si la distancia ideológica no es demasiado significativa. La polarización facilita los comportamientos adversariales y debilita la posibilidad de alcanzar acuerdos que viabilicen la acción de gobierno. Pero también puede ocurrir lo contrario: el déficit de ideología facilita las alianzas pero las torna irrelevantes: la cooperación, la coparticipación en el caso uruguayo, se vuelve mera forma sin sustancia si está siempre al servicio de decisiones menores y de asuntos triviales. Creo que la crisis de la democracia chilena, por citar un caso, ilustra el peligro de los excesos de ideología de los partidos gobernantes; por el contrario, la crisis uruguaya es un buen ejemplo de los riesgos ocasionados por la penuria ideológica de los convocados a gobernar. También carecemos de un estudio exhaustivo de ideologías y partidos tradicionales en el Uruguay, en particular a partir de los años sesenta. *Grosso modo*: en el Partido Colorado, habría que detallar fundamentalmente la evolución de la lista 15: lusionismo, ruptura con la 99, desarrollismo, giro neoliberal y separación del Foro Batllista. La evolución de la ideología del Partido Nacional parece haber sido circular: ida y vuelta al liberalismo, con casi dos décadas "wilsonistas" de matriz desarrollista. Así como el liberalismo blanco fue distinto al colorado, el desarrollismo penetró con énfasis diferentes en ambos lemas: entre los blancos, parece haber cuajado más el problema de las estructuras agrarias y del achicamiento del Estado; entre los colorados, el desafío de la modernización de su gestión y el de la reconversión industrial...

5.3.- *Notas específicas sobre el factor institucional*

Creo que el desempeño de las democracias depende mucho más de la *calidad del liderazgo* que de la perfección de sus instituciones. Mientras que una buena performance de la élite puede disimular importantes fisuras en la arquitectura institucional, incluso las mejores instituciones democráticas pueden llegar a desplomarse si el liderazgo no alcanza cierto mínimo de calidad. De todos modos, aunque el factor

institucional ocupe un lugar secundario respecto al factor liderazgo, parece razonable suponer que ciertas instituciones pueden favorecer o estimular los comportamientos más virtuosos y obstulizar los más nocivos. Incluso se suele ser más tajante: se estila decir que los arreglos institucionales son el único modo de frenar la "veleidosa voluntad de los hombres"... Aun desde nuestra perspectiva, que pretendería no pedirle a las instituciones más de lo que ellas pueden, vale la pena investigarlas con detenimiento.

Así lo ha entendido la academia vernácula que le está brindando peculiar atención. Como es sabido, el problema institucional está en el centro de dos muy oportunas líneas de investigación que últimamente se han venido desplegando: por un lado tanto Caetano y Rilla como Buquet han apostado a comprender la política uruguaya como un caso de formato consensualista en la terminología de A. Lijphart⁶⁶; por el otro, Lanzaro, coincidiendo en este sentido con la atrevida propuesta analítica de M. Schugart y S. Mainwaring, ha lanzado el reto de estudiar el "presidencialismo real", es decir, de examinar empíricamente la funcionalidad del presidencialismo y rediscutir en el plano teórico sus riesgos y virtualidades. A simple vista ambas tesituras parecen opuestas. Sin embargo cabe la posibilidad de que no lo sean tanto. En el continuo mayoritarismo-consensualismo la política uruguaya parece haber estado, en general, más cerca del polo consensualista que del polo mayoritario, como han argumentado los que pulsan la cuerda consociativa. Al mismo tiempo, es bastante razonable suponer que a partir del giro presidencialista de la Constitución del 67, aquella se ha desplazado en alguna medida hacia el mayoritarismo, centrándose más respecto de ambos polos y otorgándole a la re-discusión de nuestro presidencialismo, ensayada por Lanzaro, renovada trascendencia. El consensualismo pre-67, confirmando los temores del propio Lijphart, podría haber contribuido a volver más dificultosos los de por sí escasos intentos de innovación. Teorizando sobre las "desventajas de la democracia consociativa" decía Lijphart:

"Tal vez la crítica más seria y fundamental de la democracia consociativa concierne no sólo a su carácter

⁶⁶ Ver: Caetano G., Rilla, J., "Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay" (1942-1973); Buquet D., Castellano E., "Representación proporcional y democracia en Uruguay", Revista de Ciencia Política n°8, FCU, Montevideo, 1995.

poco democrático, sino a su falla potencial para lograr y mantener la estabilidad política. Varias de sus características pueden llevar a la indecisión e ineficiencia: 1) el gobierno por una gran coalición significa que la toma de decisiones será lenta. Es mucho más fácil llegar a acuerdos en una pequeña coalición con un rango más estrecho de opiniones políticas que en una gran coalición que comprende a toda la sociedad plural; 2) El veto mutuo incluye el daño ulterior de que la toma de decisiones pueda ser completamente inmovilizada. Por consiguiente puede producir la paralización e inestabilidad que, a priori, la democracia consociativa debería impedir. 3) La proporcionalidad como una norma de reclutamiento para el servicio civil conlleva una prioridad más alta para los miembros de un cierto segmento que para el mérito individual, y puede así conspirar contra la eficiencia administrativa. 4) La autonomía sectorial tiene un precio en el sentido literal de la palabra: al requerir la multiplicación del número de unidades gubernamentales (...) hace de la democracia consociativa un tipo de gobierno caro. El problema más grave es el inmovilismo; por comparación, los problemas de ineficiencia administrativa y de costo son relativamente menores".⁶⁷

Para Lijphart, pues, los arreglos institucionales de tipo consociativo en la medida en que dificultan la innovación pueden atentar contra la estabilidad democrática. Si estamos en la pista correcta, la combinación de un liderazgo de baja calidad (más sensible que responsable y más competitivo que cooperativo) con instituciones de fuertes rasgos consensualistas estaba siendo fatal para la productividad política y debilitando, por ende, la propia vitalidad democrática. El viraje mayoritarista del '67 intentó encontrar en el presidencialismo un atajo hacia la innovación pero es probable que, sin advertirlo, haya creado condiciones para el quiebre de la democracia. La "segunda" transición, por su parte, estaría siendo posible por una franca superación cualitativa del liderazgo que experimenta una doble inflexión hacia la responsabilidad funcional y hacia la cooperación "unificadora". Sin embargo, constituye un desafío de altísimo nivel teórico ponderar la funcionalidad "real" de las estructuras políticas del '67 en relación a esta tarea.

En suma: parece imperioso avanzar mucho más en el estudio concreto de la institucionalidad política uruguaya, registrando posibles variaciones en el eje mayoritarismo-consensualismo en función del tiempo. A su vez estas

⁶⁷ Lijphart, A., Democracia en las sociedades plurales, GEL, Buenos Aires, 1989, pp.67-68.

variaciones podrían vincularse a los quiebres de la democracia (inestabilidad) y a los altos y bajos de la capacidad del sistema para producir innovación (productividad). Al final del camino estaríamos en condiciones de comprender un poco mejor en qué medida las articulaciones institucionales -aun jugando un rol secundario respecto a la contingencia del liderazgo- han colaborado o conspirado con la estabilidad y rendimiento de nuestra democracia.

í n d i c e

Introducción: acechando lo nuevo.	1
---	---

- primera parte -

1.- La democracia gobernante.	
1.1.- El "luisismo" o la innovación facilista.	5
1.2.- La inoportuna Constitución del 52.	7
1.3.- La crisis: negadores; sorprendidos; vacilantes.	8
1.4.- Tres dimensiones de la crisis política.	10
2.- Hacia la democracia gobernada.	
2.1.- La inflexión desarrollista.	15
2.2.- La génesis del proyecto de la "segunda" transición.	16
2.3.- El recurso presidencialista.	22
2.4.- La partitura, la orquesta y el director.	25
2.5.- Presidencialismo y ruptura democrática	26
3.- 1985-1995: la partidocracia gobernadora.	
3.1.- La obsesión programática.	28
3.2.- La nueva concepción de la representación.	30
3.3.- Funcionalidad y riesgos del presidencialismo.	32

- segunda parte -

4.- Ciencia política y "crítica docta".	
4.1.- Un asunto insoslayable	35
4.2.- "Crítica docta" y conciencia crítica	36
4.3.- Principales dimensiones de la "crítica docta"	37
4.4.- La "crítica docta" y la teoría pluralista descriptiva.	39
4.5.- El desafío del deber ser: radicales vs elitistas	41
4.6.- La "crítica docta" y el pluralismo normativo	43
4.7.- "Crítica docta" y performance partidocrática	44
4.8.- Filosofía de la "amortiguación".	45
4.9.- "Crítica docta" y pluralismo elitista.	47
5.- Conclusión (o tres aperturas)	
5.1.- El liderazgo político como contingencia	48
5.2.- Liderazgo, tecnocracia, ideología	50
5.3.- Notas específicas sobre el factor institucional.	51