

El sistema político y el desarrollo social en el Uruguay

ALDO E. SOLARI *

1. Con respecto a cualquier sociedad parece difícil estudiar el desarrollo que ha tenido y sus posibilidades futuras, sin un conocimiento adecuado de su subsistema político y de su función. En el caso del Uruguay es imposible. En lo que sigue no se encontrará por cierto un inventario completo de sus características. Sólo se tratará de subrayar aquellos rasgos que parecen más importantes, por su conexión con la cuestión del desarrollo social. Uruguay es uno de los pocos países de América que tiene dos grandes partidos políticos que se remontan a los orígenes del país. Sin duda se han transformado profundamente; pero esos cambios se han producido manteniendo la continuidad y la identidad históricas. Cada una de las dos grandes colectividades se reconoce como la heredera de aquellas que adoptaron, en la década de 1830, los colores blanco y colorado que los han seguido distinguiendo, y es evidente que lo son, pese a los profundos cambios que han sufrido.

2. Durante casi todo el siglo XIX y hasta comienzos del XX, el método para resolver sus discrepancias fue la guerra civil, el golpe de Estado, etcétera. El método electoral que era previsto como normal por la Constitución de 1830 fue puramente accesorio. El Partido que ganaba la guerra civil ganaba irremisiblemente las elecciones. La coacción, el fraude, hacer imposible el voto de los adversarios, hacían de la elección una farsa en la que nadie creía. Pivel Devoto¹ ha mostrado cómo las elecciones municipales, que eran relativamente más limpias, despertaban mucho más interés que las nacionales, y cómo la concurrencia a ellas era más alta. La frase que un Jefe

* Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo.

Político colorado puso en una nota al Ministro del Interior y en la que, haciendo su autoelogio, subrayaba que habían ganado los colorados pese a que los blancos eran muchos más, sintetiza exactamente la situación. A través de un largo proceso —a algunas de cuyas características se volverá más adelante— se pasa del método armado al método electoral como técnica normal de resolver las contiendas políticas. La elección de constituyentes de 1916, en la que los puntos de vista del gobierno son derrotados, es simbólica desde ese punto de vista.

3. Desde entonces, hasta la elección de 1962, los partidos llamados “tradicionales”, o sean el Partido Colorado y el Partido Nacional (el antiguo Partido Blanco), nunca han obtenido menos del 90% de los votos emitidos en una elección para el Poder Ejecutivo. Durante todo el periodo que podía llamarse electoral ganó el Partido Colorado, hasta que fue derrotado en las elecciones efectuadas en 1958 y 1962.

4. Si se atiende a los rasgos más externos del sistema, el uruguayo es un régimen de bipartidismo. Dos grandes partidos aplastantemente mayoritarios en el voto y en el Parlamento, desde que el régimen es de representación proporcional integral, uno que toma el gobierno, otro que asume la oposición, y varios partidos pequeños que juntos no suman el 10% del electorado son signos claros del bipartidismo. La rotación en el poder, que le faltaba al régimen hasta 1958 y que sumada a otras características pudo en algún momento hacer pensar que se estaba bajo un régimen de partido dominante, se le ha agregado después, para dar la impresión del cuadro completo.

5. Sin embargo, el régimen uruguayo es un bipartidismo aparente que funciona, en la práctica, como un sistema de partidos múltiples. Cada uno de los dos grandes partidos está dividido en fracciones de alcance nacional que tienen, generalmente, sus autoridades propias, su política propia y su clientela propia. La unidad del Partido en el acto electoral es el producto de uno o varios pactos explícitos o implícitos. Cada una de esas fracciones —como se dice en el lenguaje político— o de esos grandes grupos, está a menudo, en la vida política diaria, más separado de otras fracciones del mismo partido, que de algunas del partido adversario.

6. Cada uno de los grandes partidos es un espectro de grupos; en cada uno de ellos se encuentra el mosaico más variado de ideologías políticas y de posiciones con respecto a problemas concretos. El grupo A del Partido Nacional será, por ejemplo, tradicionalmente anti-norteamericano en política internacional; en tanto que el grupo B

del mismo partido será furiosamente pronorteamericano. Dentro del Partido Colorado, se encontrará un grupo bastante vecino del grupo A del Partido Nacional y otro bastante vecino al grupo B. Así como en la política internacional el panorama se reproducirá en casi todos los problemas.

7. El elector podrá encontrar, pues, en cada partido, casi toda la gama posible de soluciones a los más variados problemas. No estarán representados en la misma proporción ni con la misma intensidad; pero estarán representados en alguna medida, y esto le permitirá pensar al elector que su punto de vista puede llegar a triunfar dentro del partido por el que vota.

8. Esta multiplicidad tiene varias consecuencias. Por un lado, el partido gobernante es realmente el grupo mayoritario dentro del partido ganador en las últimas elecciones. Pero mayoritario dentro del partido ganador es, con régimen de representación proporcional y con bastante equilibrio de los dos grandes partidos, fatalmente minoritario en el Parlamento. Como consecuencia: o casi no puede gobernar o tiene que pactar para poder hacerlo.

9. Por otro lado (y esto es característico del sistema de partidos múltiples) nada asegura que pactará dentro de su propio partido. Es muy posible que deba pactar con alguna fracción del otro partido, para obtener los votos necesarios para hacer pasar ciertas leyes. Esto explica el que un fenómeno muy frecuente haya sido el de que una fracción de un partido haya desempeñado el Poder Ejecutivo y gobernado de acuerdo con otra fracción de un partido distinto, estando la oposición constituida por una parte del Partido Colorado y otra del Partido Nacional. De ahí también, que cuando durante tanto tiempo el Partido Colorado estuvo en el poder, sería inexacto decir que el Partido Colorado gobernó con la oposición del Partido Nacional. Fue casi siempre una parte del Partido Colorado aliada con una parte del Partido Nacional, la que gobernó con la oposición de fracciones extraídas de ambos partidos.

10. Este sistema de coparticipación en el gobierno y en la oposición es muy antiguo y, aunque parezca extraño, estuvo ya presente en la época de las guerras civiles, aunque con menos frecuencia, que después de que empezó a predominar el método electoral.

11. En esas condiciones, el sistema funciona como si fuera de partidos múltiples. Múltiples pactos son necesarios para gobernar, múltiples pactos necesarios para concurrir a las elecciones bajo el mismo lema, es decir para poder acumular todos los votos que se emiten bajo el lema Partido Colorado entre sí, o bajo el lema Partido Nacional entre sí, puesto que asume el Ejecutivo la lista más votada

del lema más votado, presentándose dentro de cada Partido diversas listas para llegar al Poder Ejecutivo.

12. El estudio pormenorizado del sistema de partidos no interesa aquí sino en cuanto tiene relación con la cuestión del desarrollo social.

13. Para comprender las funciones que tiene con relación a esta cuestión es necesario remontarse al siglo pasado. Se ha discutido mucho, hasta qué punto existía un espíritu nacional cuando la influencia inglesa impuso la independencia de la República Oriental del Uruguay. Es imposible adentrarse en esa discusión. Parece, sin embargo, muy claro que, a lo más, puede hablarse de un cierto espíritu localista, fortificado por la lucha de puertos contra Buenos Aires y por los avatares de la guerra de la independencia y de la guerra (contra los portugueses primero y contra los brasileños después). Pero, ese espíritu no parece haber sido mucho más intenso que el que podía tener cualquier provincia de lo que hoy es Argentina. En la llamada "Banda Oriental", la voluntad manifiesta fue siempre el continuar perteneciendo al gran conglomerado de las Provincias Unidas del Río de la Plata; sólo la influencia inglesa pudo producir otra solución balcánica. Esa débil unidad nacional, si es que existía en algún sentido correcto de la palabra, se fragmentó casi inmediatamente después de la independencia, a través de la división de los grandes partidos. Pienso que es más exacto decir que fueron los grandes partidos los que dieron a los hombres que vivían en el Uruguay lealtades y pertenencias que fueron más allá de sus familias, de los grupos de vecindad, etcétera.

14. En ese sentido, Uruguay fue un Estado antes de ser una Nación. Distintos hechos, en el siglo XIX, lo muestran claramente. Los principales son los siguientes:

15. En primer lugar, el poder efectivo del gobierno legal y central no alcanza realmente a todo el territorio del país. Por un lado, ese poder está limitado por el que efectivamente ejerce el partido de la oposición sobre ciertas partes del territorio. Antes de que ese fenómeno sea institucionalizado por los pactos que establecieron que ciertos departamentos deberían tener siempre un Jefe Político del Partido Nacional, la cuestión existía en los hechos. Por otro lado, los caudillos locales, cuyo poder se extendía muchas veces a todo un departamento, ejercían funciones que significaban una limitación muy efectiva a la que normalmente se considera como resorte del Estado. Por último, en una enumeración necesariamente incompleta, los propietarios de estancias (sobre todo los grandes hacendados) ejercían sobre los individuos y familias colocadas bajo su protección

funciones de justicia —por ejemplo— típicas del poder civil. Todavía en la década de 1930 se vio cómo un gran hacendado había creído posible mantener que un asesinato era un asunto puramente privado que sólo atañía a la comunidad local. El que la justicia estatal haya podido intervenir al fin, después de superar múltiples dificultades, no disimula el hecho de que las cosas ocurrieron de tal manera que, 20 años antes, el delito hubiera quedado impune.

16. En segundo lugar, las grandes lealtades (por lo menos de los grupos activamente presentes), en cuanto superan los lazos familiares y locales, giran alrededor de los dos grandes partidos tradicionales que viven en perpetua —o casi perpetua— guerra civil. Para luchar con éxito en esa guerra constante, ambos partidos recurren (alternativamente, o al mismo tiempo) a la ayuda de grupos jurídicamente extranjeros y a veces, claramente, a los propios gobiernos; grupos y gobiernos de Brasil y Argentina. Cada vez que un partido recurre a ese procedimiento, es fuertemente censurado por el otro; pero ninguno se priva de hacerlo. Lo que es más importante, el utilizarlo no coloca a nadie definitivamente fuera de la comunidad nacional, signo indeleble de que ésta no existe o es muy débil.

17. En tercer lugar, cuando diversos factores impulsan a los partidos a buscar soluciones de compromiso, ya a fines del siglo XIX, las mismas giran alrededor de un reparto del poder político de base territorial. El Partido Colorado reconoce que tales o cuales departamentos tendrán siempre Jefes Políticos Blancos lo que significa, de hecho, que en esos departamentos los blancos ganarán siempre las elecciones. Uruguay entra al siglo XX con dos gobiernos de hecho: el constitucional que reside en Montevideo y es ejercido por el Partido Colorado, extendiéndose a más de la mitad del territorio de la República y el que reside en el Cordobés bajo el mando de Aparicio Saravia el principal caudillo del Partido Nacional, que se extiende a varios departamentos. Lo curioso, es que fuera y en contra de la Constitución centralista y unitaria que regía, ese sistema estaba institucionalizado por un pacto.

18. Por último, en esos pactos que tuvieron la función de emprender el difícil camino hacia la paz política y la eliminación de la guerra civil, se establecen disposiciones que más bien parecen típicas de dos naciones que se reparten el territorio que de dos grupos opuestos dentro de una nación. Así se establece, por ejemplo, que los integrantes de un Partido que tengan sus bienes y domicilio en el territorio de un departamento que queda bajo la jurisdicción del otro, tendrán derecho a emigrar y a ser indemnizados por las pérdidas que experimenten.

19. Es, atendiendo a estos hechos, por lo que a veces se han llamado a los partidos tradicionales “naciones” o, como quería Martínez Lamas, “patrias subjetivas”. Dos cuestiones no están todavía bien dilucidadas. Por un lado, hasta qué punto es correcto considerarlos naciones, lo que es, en definitiva, un problema de definición. Por otro lado, no sabemos tampoco hasta qué punto el fenómeno fue general. ¿Qué proporción de individuos y familias pertenecieron a uno de los dos partidos? Los conocimientos actuales no permiten responder con certeza a esta cuestión.

20. A pesar de estas dos reservas, quedan en pie los hechos señalados. Los grupos que fueron verdaderamente actores en el país lo fueron a través de los partidos; más allá de ellos no parece haber habido, como ocurre generalmente, una conciencia nacional. Ya porque ésta no existió o ya porque fue muy débil, los partidos desempeñaron la función que a ella le hubiera tocado. En ese sentido, fueron naciones o el equivalente funcional de naciones.

21. Creo que estas circunstancias están relacionadas con el hecho de que cuando el militarismo, en su primera etapa, bajo Latorre, en la década de 1870, se lanza a la modernización del país y a crear un régimen político que, por primera vez, tenga cierta efectividad en todo el territorio nacional, lo hace contra los dos grandes partidos, por lo menos al nivel de la ideología profesada. Es que los partidos políticos, tal como habían existido hasta entonces, sólo eran compatibles con un proyecto nacional de transformarse muy a fondo. No es tampoco casual que sea alrededor de esa época cuando comienzan, con cierta continuidad, los difíciles y largos esfuerzos para el reconocimiento de un héroe, Artigas, que estuviera por encima de los partidos y diera una referencia simbólica a la vacilante conciencia nacional.

22. Ni el militarismo ni otros ensayos terminaron con los partidos tradicionales. Como ya se ha señalado, más de 20 años después del retiro de Latorre del poder, al comenzar el siglo, Uruguay sigue el régimen de reparto político de base territorial. La revolución de 1904, la última guerra civil en ese sentido propio, marcó el ocaso de un sistema que era incompatible con las exigencias mínimas de un Estado moderno.

23. Al mismo tiempo que el Partido Nacional perdedor en las guerras civiles de los últimos 35 años del siglo XIX reclamaba la pureza del sufragio como único modo de superar la lucha armada casi constante, trataba de asegurarse un compromiso de base territorial para estar seguro de ganar las elecciones en una parte del país. El Partido Colorado, convencido, a su vez, de la imposibilidad de poder

aniquilarlo por las armas, estaba en la necesidad de buscar el mismo compromiso. Ni los unos ni los otros podían creer seriamente en el sufragio sino como posibilidad futura.

24. Al desaparecer el compromiso de base territorial porque sus bases estaban extinguidas, no desaparecieron, sin embargo, los partidos y, por tanto, tampoco la necesidad del compromiso. Había que partir, pues, a la búsqueda de nuevas fórmulas. Es evidente que ellas sólo podían encontrarse en la pureza del sufragio. A este tipo de fórmula inclinaban, quizás, otros factores, como la lucha entre los sectores oligárquicos y populares del Partido Colorado. Los dirigentes del sector popular del Partido Colorado —en el sentido de que tendía a romper con las viejas oligarquías dueñas del mismo, llegando a un acuerdo sobre la pureza del sufragio—, tomaban una actitud funcional para sí mismos al tiempo que para el Partido Nacional y para la paz del país. Una vez más, se marca aquí la particularidad del régimen político uruguayo. En todo este proceso, que abre las puertas al método electoral como método habitual de resolver las contiendas políticas, son un grupo dentro del Partido Colorado y otro de dentro del Partido Nacional aliado a aquél los que —en contra de grupos tanto de dentro del Partido Colorado como de dentro del Nacional— producen la transformación.

25. El acuerdo alrededor de la pureza del sufragio era, desde luego, un acuerdo formal acerca del método para distribuirse el poder. Pero, casi al mismo tiempo, una serie de causas desató una compleja ampliación de las actividades del Estado y una creciente importancia de la función pública. El país, apenas salido de la guerra civil, entró en un proceso acelerado de modernización y de cambio, a través de la ampliación de la esfera de acción del Estado. No es que inmediatamente los partidos hayan percibido las consecuencias del proceso; pero, rápidamente les fue evidente la necesidad de un compromiso que va desde los pactos que trataron de dar salida a las guerras civiles a la época actual y que puede describirse, desde el punto de vista de los partidos, diciendo que es el pasaje del reparto territorial al reparto burocrático. Ese paso ha tenido gran cantidad de etapas, ha levantado grandes resistencias y no se puede decir —desde el punto de vista histórico— que haya comenzado cuando el compromiso de base territorial veía extinguidas sus posibilidades. Pero, el fenómeno estaba ínsito en la naturaleza de los partidos y en el tipo de transformaciones que sufrió el país. Es, en este sentido, como puede considerársele un proceso largo, pero único. Los partidos tenían que encontrar nuevas bases de compromiso, menos formales que la simple pureza del sufragio.

26. A este lento proceso de finalización de las guerras civiles y de adopción del método electoral, es contemporáneo el fenómeno de la inmigración masiva.

27. Es erróneo creer que la inmigración masiva significó una pausa en el desarrollo de la conciencia nacional, pues ésta, en sentido propio, no existía. Por el contrario, lo que ocurrió es que esa ausencia disminuyó las dificultades de los inmigrantes para integrarse y que la presencia de los partidos fue, en cambio, un mecanismo eficaz de integración. Pero, una vez más, las lealtades que trascendían el ámbito de las familias se centran alrededor de los partidos. Por otro lado, la necesidad de compromiso de éstos tuvo que centrarse alrededor del sufragio y de su fuerza, de la posibilidad de todos de acceder a todas las posiciones, etcétera. En otras palabras, los partidos desarrollaron un consenso sobre ciertos valores sociales fundamentales que giraban en torno de la democracia. Es imposible entrar aquí en mayores explicaciones sobre esta cuestión. Pero, parece cierto que se expandió con gran fuerza una gran fe en la democracia y en los valores ligados a ella. *Pero, no fue tanto que la existencia de una conciencia nacional facilitara ese consenso sobre valores fundamentales, sino más bien a la inversa: el consenso sobre esos valores fue el mecanismo generador de la conciencia nacional.* Esta recién-venida conciencia nacional, que es definida por la adhesión a ciertos valores, más que la adhesión a los valores definida por la pertenencia a la nación, explica el hecho curioso de que Uruguay inicie y lleve bastante lejos una política de nacionalizaciones y de resistencia al capital extranjero, por el impulso de Batlle y de importantes sectores del Partido Nacional, sin el acompañamiento de una ideología nacionalista intensa y explosiva, que recurra a los valores puramente nacionales como instrumento de movilización social.

28. Si a esto se agrega que la lealtad de los partidos fue, casi siempre, y es todavía, la lealtad a ciertas personas (que de algún modo los encarnan) se comprende lo difícil que ha sido, y lo incompleto que es, el paso de un sistema de lealtades personales a un sistema de lealtades impersonales hacia la Nación y el Estado. En cuanto todo parece indicar que una fuerte identificación personal con el Estado es una condición muy importante para el desarrollo (ya que, entre otras cosas, lo es para el funcionamiento de un Estado moderno) se está, quizás, en presencia de uno de los factores que por un lado permitió a Uruguay llegar a un nivel estimable de desarrollo y que luego, llegado ahí, hizo que se estrangularan sus posibilidades.

29. En cuanto, por otra parte, un nacionalismo fuerte y agresivo ha sido, en casi todos los países, por razones hoy bastante conocidas, un poderoso impulso del desarrollo, se comprende, también, que la sociedad ha pecado por defecto, ya que no han existido tampoco otros mecanismos capaces de constituirse en el equivalente funcional sustitutivo.

30. Hay pues, algunos rasgos dignos de ser subrayados, que parecen tener alguna conexión entre sí: acuerdo de los partidos acerca de ciertos valores, generación de una conciencia nacional a partir de éstos, lealtades referidas sobre todo a los caudillos partidarios, debilitamiento ideológico de los grandes partidos. Este último punto, merece una atención especial.

31. A partir —sobre todo— de su segunda presidencia, el movimiento que encabezó Battle y Ordóñez, dentro del Partido Colorado, se une alrededor de una ideología bastante coherente. Oposición al capital extranjero (que era entonces el inglés); extensión de las funciones del Estado más allá de las tradicionales, para asumir servicios financieros, bancarios e incluso industriales y comerciales; nacionalización y estatización de los servicios públicos; colegialización del Poder Ejecutivo. Jamás, desde el programa que la Revista de la Asociación Rural ofreció en sus páginas, a comienzos de la década de 1870, se habían propuesto al país tantos cambios.

32. Vale la pena subrayar que tal programa implicaba una ideología coherente que no podía dejar de provocar una oposición muy fuerte. Por supuesto que si alguien había delineado claramente una ideología, para oponerse a ella había que construir una ideología en sentido contrario. El debate político adquiere, entonces, un carácter subidamente ideológico que nunca más recuperará, hasta el día de hoy.

33. En sus aspectos principales, ese gran debate divide a los partidos llamados tradicionales, por dentro. Hay una oposición al ideario de Batlle dentro del Partido Colorado, que fue muy claramente asumida por el grupo riverista y que, de ningún modo, puede reducirse a cuestiones personales. A la inversa, dentro del Partido Nacional hubo un grupo importante —más por las personalidades que reunió que por su número— que si no estaba de acuerdo con todo el diario batllista compartía lo esencial de él.

34. Vale la pena destacar que una buena parte de los debates y de los argumentos a que dan lugar la libre empresa, la intervención del Estado, las nacionalizaciones, la iniciativa privada, etcétera y que hoy agitan a muchos países latinoamericanos, se dieron en Uruguay en el década de 1910.

35. La cuestión se cerró, como siempre, en medio de grandes tensiones, por un compromiso. Las nacionalizaciones se hicieron; el Estado asumió una serie de funciones; se colegializó la mitad del Poder Ejecutivo dejando un Presidente y un Consejo Nacional de Administración, en esa institucionalización del término medio que fue la Constitución de 1917. A todo ello se agregó que las nuevas funciones del Estado deberían ser ejercidas por organismos autónomos.

36. La década de 1920 asistió al pleno funcionamiento del sistema y la declinación de la controversia. Puede decirse que, a partir de ahí, la importancia de las cuestiones ideológicas ha declinado de modo irremisible. Ciertos debates (a los que se aludirá más adelante) hacen inocultable el hecho de que los partidos tradicionales sufrieron el fenómeno que se ha dado en llamar “declinación de las ideologías” Aunque a menudo ciertos grupos dentro de los partidos critican severamente los supuestos excesos de la intervención del Estado, y aunque enjuician el mal funcionamiento de los organismos autónomos, nadie propone seriamente devolver a la empresa privada la luz, o la electricidad, o la refinación del petróleo. No se crean o se crean muy pocos organismos autónomos y, cuando esto ocurre, casi ni quedan trazas del viejo debate.

37. El consenso por tácita reconducción de los dos grandes partidos es muchísimo mayor de lo que parece al que atiende a las propagandas y a las ideologías profesadas; sobre todo, es muchísimo mayor que el que perciben sus integrantes. Si la esencia de la democracia es el compromiso —como ha querido Aron— sería difícil encontrar un régimen más democrático que el uruguayo.

38. Pero, si el compromiso ha sido posible, es porque se ha basado en algo más real que el simple acuerdo formal sobre la democracia y sobre la necesidad del compromiso. Se ha basado en una prolija repartición del poder público y sus resultados. La Ley de 1931, que estableció que los puestos públicos se repartirían entre los partidos en proporción a su caudal electoral, presentan un ejemplo típico de cómo ha funcionado y funciona el sistema. La Ley contó con el voto favorable de colorados y blancos, y con el voto contrario, en minoría, de colorados y blancos. Estos últimos la estigmatizaron llamándola “pacto del chinculín” Pocos años después, los que eran minoría en 1931 se convirtieron —no interesa por qué medios— en mayoría. Pero, el sistema de reparto no fue derogado. Por el contrario, fue perfeccionado sucesivamente, hasta su consagración constitucional, en la forma más clara posible, en 1951. La práctica de “tres cargos para el Partido que obtuvo la mayoría y dos

para el siguiente”, que no parece tener, desde el punto de vista de los partidos, más inconveniente visible que la necesidad de contar con cinco vacantes o cualquier múltiplo de cinco —lo que es fácil de solucionar—, quedaba definitivamente perfeccionada y debidamente institucionalizada.

39. Tan fácil como ridiculizar el sistema es olvidar que difícilmente puede considerarse peor que el de “los despojos al vencedor” que tantos países han practicado y practican. Pero, no es el juicio valorativo el que interesa aquí; interesan las causas y las funciones sociales del sistema.

40. Todo parece indicar que el sistema fue la consecuencia del encuentro de una serie de causas. En la producción de algunas de ellas, los partidos tuvieron bastante poco que ver. Por un lado, está la extensión de las funciones del Estado. Ésta fue impulsada por los partidos; pero, no parece que originariamente haya sido pensada —por lo menos de manera principal— como un mecanismo destinado a obtener clientela electoral. Lo que es exacto es que la extensión de las funciones del Estado multiplicó —aunque muy moderadamente, al principio— los cargos públicos. Por otro lado, el impacto de la crisis del 29, que se sintió muy fuertemente en 1931 (y quizás no sea casual la coincidencia de fechas con la ley hace poco mencionada) hizo crecer enormemente la importancia de la función pública como medio ocupacional. De ahí en adelante, ese fenómeno, aún con ciertos altibajos, iba a crecer constantemente. La economía, desde entonces (aun antes de entrar en el estancamiento de la década del 50 y aun a pesar de la industrialización) fue incapaz de crear las oportunidades ocupacionales necesarias en el sector privado. Esa incapacidad fue sustituida por la creciente (y cada vez más antieconómica) inflación del empleo en el sector público. No es que el empleo en el sector público sea necesariamente improductivo, sino que a las mismas actividades productivas y a las mismas actividades tradicionales del Estado, se fueron agregando funcionarios, sin ninguna proporción con el aumento del producto o con la mayor eficiencia de los servicios que podían generar. Así se llegó a ocupar casi un cuarto de la población activa en la función pública, como ocurre hoy. Esa política tuvo dos funciones: la primera, y quizás la más claramente percibida por sus actores fue la obtención y el mantenimiento de la clientela electoral. La segunda, percibida a veces y otras no, fue la disminución de las tensiones sociales. El sistema de clientela que se perfeccionó, fue altamente funcional para esos fines. La competencia misma de los partidos y sus fracciones, para no dejarse superar, contribuyó

considerablemente. De 1931 en adelante, todo ha ocurrido como si los partidos se hubieran propuesto construir prolijamente un mecanismo de reparto de los cargos públicos y de disminución de las tensiones sociales. Sin duda, casi nadie previó, desde el principio, ni todas las etapas ni el resultado final: los pocos que previeron algunas de las consecuencias y lucharon contra ellas, fueron aplastados inexorablemente por la presión de los hechos.

41. Las dificultades de encontrar ocupación dieron origen al fenómeno y mantuvieron, después, su continuidad. Esas dificultades no se distribuyeron por igual en todas las clases sociales. Puede emitirse la hipótesis de que golpearon con más fuerza a ciertos grupos de las clases medias; particularmente a las capas más bajas, y a algunos grupos de clase baja, los que no pudieron integrarse en el proceso de la industrialización. Esto permite comprender la función latente, igualitaria, que ha tenido esa política y su manifestación más criticada: el ingreso a la función pública por nombramiento directo, sin concurso ni pruebas de ninguna especie. En 1930, de 100 niños que entraban a la escuela, sólo 12 llegaban a 6º año. Es decir, en la generación que nació entre 1922 y 1925, y que hoy tiene poco más de cuarenta años, una minoría perteneciente a las clases altas y a las clases superiores de las medias, culminó la escuela. La exigencia de pruebas de admisión y concurso para ingresar a la función pública, en la época en que se volvía tan importante como fuente de ocupación no hubiera hecho sino reforzar la desigualdad en favor de estas últimas. O, dicho de otro modo: la función de selección social que tenía la escuela primaria (y que, en menor medida, tiene todavía) en favor de los grupos mejor colocados en la estratificación social fue corregida o contrabalanceada por el sistema de reparto de los cargos públicos. Es, en este sentido, en el que esa política ha tenido una función latente que puede llamarse igualitaria. Puede creerse que las disfunciones que en otros aspectos tiene esa política superan en mucho esa función; pero, ése es otro problema, y nada dice en contra de la función misma.

42. En muchos países latinoamericanos en los que —por un lado— determinados papeles o roles son asumibles por quienes tienen determinado nivel educativo y en los que —por otro lado— el sistema educativo desempeña muy eficazmente su función selectiva, se forma una clase media muy cerrada, que tiende a perpetuarse a través de sus hijos; éstos, a su vez, son los únicos o son casi los únicos que pueden realizar la carrera educativa. Otras vías de movilidad social (como el ejército, por ejemplo) se convierten en muy importantes y las capas sucesivas que tratan de llegar al poder político —único

medio de ascensión social— se las disputan agudamente; de ahí —aunque no sea sólo de ahí— la sucesión de golpes de Estado, la inestabilidad política, etcétera.

43. Todas estas reflexiones no significan negar que el sistema —mantenido por la presión de una serie de causas— una vez institucionalizado, no haya producido consecuencias en cierta medida independientes de ellas. Por el contrario, éste es un hecho evidente y normal. Puesto que era necesaria, la función pública fue buscada; puesto que, en medio de la inseguridad económica, proporcionaba seguridad, aumentó el prestigio social para ciertos grupos; gracias a todo esto, muchos, que no estaban exactamente impelidos por las causas que originaron el sistema, buscaron ingresar a ella. Desde el momento —además— en que todo el mecanismo estaba pensado en función de obtener y aumentar la clientela política, era obvio que estos últimos no podían ser rechazados.

44. El carácter pluriclasista de los partidos no hizo sino reforzar estos resultados, unido a las divisiones internas de los mismos. Cada grupo debía entrar en el sistema para no perder posiciones en la lucha electoral; cada grupo debía pactar con los otros de su propio partido, para asegurarse una posición dentro del mecanismo. De ahí la forma descarnada que ha llegado a asumir el reparto. Es sabido que en los Entes Autónomos, por ejemplo, la regla de “tres cargos para la mayoría y dos para la minoría” significa, en la práctica, que cada Director nombra uno de cada cinco. Como cada Director representa grupos diferentes dentro de los partidos, casi todos los grupos pueden hacer que ingresara a la función pública su clientela que, a su vez, se recluta (sobre todo) en determinados grupos sociales. El Partido, en su conjunto, sirve a los más diferentes grupos sociales y se prepara para poder reclamar sus votos.

45. Por otra parte, cada Director, cada Consejero de Gobierno, cada Diputado o cada Senador que puede pasar listas de personas al miembro de un Partido que tiene el poder jurídico de nombrar (o que tiene, él mismo, ese poder jurídico), se reserva algunos lugares para personas a quienes nombra por razones de relación familiar, de amistad, etcétera (es decir, por razones no estrictamente partidarias). Gracias a este mecanismo, el sistema pierde ese carácter absolutamente cerrado que tendría si sólo fueran nombrados los integrantes de los partidos tradicionales.

46. La importancia enorme del Estado en la actividad económica y en la disminución de las tensiones provocadas por el estancamiento indican la entidad de la relación entre los grupos estratificados y los partidos políticos. En ese estudio es imposible trazar, ni siquiera

sumariamente, todos los factores y caracteres de esta relación; pero, es importante señalar algunos. Para grupos sociales que carecen de organización y cuyo poder de regateo en la sociedad es muy escaso, su número es la única influencia de la que pueden disponer a través de los partidos políticos. Esto ocurre con sectores importantes de las clases bajas que se vuelcan sobre los partidos políticos tradicionales. Los grupos marginales que carecen de la instrucción y de la organización necesarias para acceder a los servicios del Estado lo hacen —sobre todo— a través de los partidos políticos. De las funciones que éstos cumplen, hay dos fundamentales, que interesan para los efectos de este estudio; éstas son: por un lado, procurar empleos públicos y, secundariamente, también privados; por otro lado, mediar para que algunos servicios del Estado (Caja de Jubilaciones, Asistencia Pública, etcétera) que funcionan muy deficientemente en términos impersonales, lo hagan adecuadamente en beneficio de los individuos recomendados.

47. En estas funciones, los partidos políticos tradicionales ceden a veces a la presión de grupos organizados que procuran beneficios para sus integrantes. Pero, este fenómeno es más bien excepcional, lo normal es que el partido actúe sobre los integrantes de los diversos grupos en tanto que individuos, porque presume la contrapartida de un volumen importante de votos. Cada empleo, cada servicio prestado, se supone que tiene un efecto multiplicador desde el punto de vista electoral, puesto que tiende a obligar al beneficiado y a sus familiares. Los integrantes de los grupos actúan pues, a título individual, frente a los partidos. El sistema, más que obedecer a presiones organizadas de grupos organizados, tiende justamente a evitarlas. Esto explica (en parte, por lo menos) que los partidos tradicionales —como lo revelan los resultados electorales—, tengan votantes y adherentes en todas las clases sociales, aunque predominen en las clases medias. Puede demostrarse que, como mínimo, bastante más de la mitad de la clase obrera de Montevideo —la más cercana a un proletariado industrial— en lugar de votar por los partidos que ideológicamente pretenden representarla, lo hace por los tradicionales. Es fácil suponer en qué mayor medida ocurre este fenómeno entre el resto de las clases bajas.

48. Todos estos fenómenos de cambio en el sistema político y su significación han sido acompañados de otro que parece de importancia mayor. Es el que podría llamarse de la independencia creciente de la clase política, si se utiliza este último término de Pareto y Mosca. Se trata de un fenómeno difícil de definir, y que no ha sido objeto —a mi conocimiento— de ninguna atención.

49. Una manera de discutirlo —quizás no demasiado inexacta— sería decir que la actividad política se ha aproximado cada vez más a ser una carrera profesional, con sus reglas, su continuidad, un régimen especial de retiro, etcétera. Por un lado, se ha producido un fenómeno de especialización. Cada vez con más intensidad, el político no es una persona que agrega a su actividad habitual la política, sino alguien que hace de la política su actividad habitual. Aunque la frecuencia de la ocupación múltiple limita el alcance del fenómeno, es también cierto que, con intensidad creciente, la actividad no política es concebida como un papel o rol secundario. Sin duda hay todavía o grandes estancieros que devienen diputados o ministros, o abogados que dedican una parte de sus horas a la política; pero, todo parece indicar que ese fenómeno es cada vez más excepcional. De todas las ocupaciones de clase media (salvo la de comerciante o pequeño industrial), la de político debe ser la que tiene máxima proporción de personas dedicadas totalmente a su papel o rol, en una sociedad en la que este fenómeno es más bien raro.

50. Esa diferencia y especialización creciente del papel o rol político plantea una serie de problemas. Entre éstos figuran los que se le plantean al político mismo: elegido hoy, y dedicado totalmente —durante cuatro años— a la función de diputado, por ejemplo, nada asegura que será reelecto mañana. Cuando en una sociedad se supone que el rol del político es ejercido por quienes simultáneamente son los titulares del poder económico o por los que son meros representantes de éstos, ese rol es, en definitiva, accesorio, y el porvenir del titular y de su familia está asegurado por otras vías. Cuando en la sociedad se hace habitual que el papel sea ejercido por personas que no tienen más ingresos que los derivados de su propia actividad, otras soluciones deben abrirse camino. En el caso del político, la cuestión se agrava, porque el desempeño de cargos electivos lo lleva a un nivel de ingresos normalmente muy superior al que tenía en su actividad anterior y la pérdida de su cargo significaría o la desocupación o un descenso considerable en su situación económica. Aparentemente, no hay más que dos salidas —por cierto no excluyentes— a este problema: o la corrupción, o la creación de un estatuto especial de protección para el político. La corrupción —un punto que, lamentablemente, es muy difícil de estudiar— aunque ha conocido excelentes ejemplos individuales, no parece haber jugado un papel muy importante en Uruguay. Todo parece indicar que su gravitación ha sido muchísimo menor de la que ha tenido y tiene en la mayoría de los países latinoamericanos. Es sabido que en muchas sociedades (no sólo latinoamericanas) es un fenómeno que

puede considerarse institucionalizado. Se supone que el que ejerce un cargo político por un periodo puede obtener suficiente dinero para vivir sin problemas económicos para el resto de su vida, y para asegurar debidamente el porvenir de su familia, salvo las excepciones (que nunca faltan) de individuos inclinados a dilapidar el dinero y a comprometer el futuro. Al no institucionalizarse el sistema de la corrupción, sólo queda abierto el otro camino, que es el que Uruguay ha recorrido con entusiasmo creciente en los últimos años. Su mecanismo más conocido —y el que más escándalo ha provocado— es el de un régimen especial de retiro para el político. Pocos años de actividad dan derecho a la jubilación, que es inevitable si se pierde el favor popular o el de las autoridades del partido —cosa que no ocurre siempre, pero que a menudo ocurre en ese orden. Pero, esto sería totalmente insuficiente en un país dominado por la inflación galopante. De ahí que se haya perfeccionado con el acompañamiento de un régimen por el cual la jubilación del que ha ejercido cargos políticos se reevalúa constantemente; es decir, se actualiza, de acuerdo al sueldo que perciben actualmente los titulares de los mismos cargos que ejerció el jubilado. Si estas medidas aseguran al político su vida futura, no tienen el mismo efecto sobre su familia, por lo cual se han acompañado de un régimen especial de pensión para la viuda e hijas, reevaluable también por el mismo sistema.

51. Para el análisis de un problema de esta naturaleza, conviene siempre distinguir cuidadosamente: las causas que impulsaron a establecer ciertas regulaciones, las consecuencias que esas regulaciones generan y las intenciones y los demás elementos subjetivos que estuvieron presentes en los actores cuando las adoptaron. Las intenciones pueden ser inmorales; el propósito perseguido puede ser la mera ventaja personal; pero, estas circunstancias no deben confundirse, en modo alguno, con las causas y las consecuencias —ambas objetivas— del fenómeno. Estas últimas concitan la atención preferente del análisis sociológico.

52. Sea cual fuere el juicio valorativo que esas medidas merezcan, indican una transformación considerable. El paso de la ocupación múltiple a la dedicación total a ciertos papeles es un índice de modernización en una sociedad; el primer sistema sólo es compatible con una sociedad semiaristocrática o aristocrática, o que ha dado muy pocos pasos en el camino de la modernización, en una esfera institucional determinada. Se está en presencia de una marcada especialización de papeles o roles en la esfera política que, probablemente, se ha adelantado —en este aspecto— a otras esferas.

53. El hecho, pues, de que personas que ni eran titulares de poder económico ni tampoco representaban o servían de una manera directa a esos titulares, hayan llegado a la política (uno de los pocos canales de movilidad social que le quedan a una sociedad económicamente estancada) ha producido grandes cambios; una vez más —debe insistirse— sea cual sea la valoración que esos cambios merezcan. Pero, la creación de un estatuto especial para el político no podría sino reforzar esos cambios en el sentido de una creciente independencia del poder económico. Siempre relativa, desde luego; pero siempre en aumento.

54. En la mayoría de las sociedades, es muy sencillo determinar, por lo menos para los partidos que en lo esencial están de acuerdo con el orden existente, a qué grupos de intereses, a qué sectores del poder económico representan y responden tales o cuales políticos. Ese fenómeno parece menos claro en el Uruguay, y es cada vez menos claro a medida que el tiempo transcurre. Desde luego, puede decirse que los grandes partidos defienden, en lo esencial, el orden económico existente y que, al hacerlo, defienden los intereses de los titulares del poder económico vigente. Pero, esta afirmación es tan verdadera como general. La cuestión que se plantea más arriba se coloca en términos mucho más concretos. En esos términos, parece haber un real proceso de independización de la clase política. En un régimen político, la oligarquía económica —si se admite el término— puede ejercer el poder directamente. Esta situación corresponde a un nivel muy bajo de diferenciación del sistema, y hace mucho tiempo que desapareció en Uruguay, aunque algunos rastros de ella pudieren señalarse aquí y allá. En una etapa diferente, la oligarquía económica puede ejercer su poder a través de testaferros. La situación política de éstos (o, mejor dicho, la forma y el nivel en que ejercen el papel o rol político), depende de su relación con la oligarquía, no de la relación que guardan con el electorado, aunque los cargos que ocupen sean llenados por elección popular. La misma oligarquía que los puso —por lo menos, cuando el modelo funciona en toda su pureza— los puede sacar. Su porvenir depende absolutamente del grupo de intereses al que sirven. En esas condiciones, el rol o papel político es un papel adventicio: ni los ingresos económicos ni la situación futura de su titular dependen del papel mismo, sino de las relaciones con el grupo al que sirve. Su situación puede incluso mejorar, si deja el rol político y asume otros mejor valorados por el grupo del que depende.

55. En la etapa de independización de los grandes intereses económicos, en el sentido muy relativo que se ha referido aquí, el rol

político empieza a depender cada vez más fuertemente de la relación con un grupo de electores que puede pertenecer a las más variadas clases sociales y tener las más variadas expectativas e intereses y/o de la relación con la organización del Partido. Es entonces cuando se vuelve importante un estatuto de la carrera política, que es un producto de esa creciente independización y, al mismo tiempo, la refuerza. El político empieza a considerarse —porque en parte lo es— centro de un poder hasta cierto punto autónomo. Puede enfrentarse a los grandes grupos de intereses o ignorarlos, o pedir un precio mucho más alto por servirlos en medidas concretas. Es cada vez más raro, efectivamente, que le interese comprometerse a largo plazo y para cualquier clase de medidas. Este fenómeno parece haber llegado a alcanzar una relativa intensidad en Uruguay.

56. Un caso bastante interesante y sintomático de lo que aquí se quiere explicar fue el cierre del mercado cambiario durante varios meses, en 1965. En medio de una crisis bancaria y monetaria muy intensa, se cierra el mercado cambiario. Dos problemas se plantean: el de la fecha de la reapertura y el de la tasa de cambio a que se ha de situar la moneda uruguaya. Como siempre, los grandes grupos de intereses están en desacuerdo sobre este último punto, aunque desearios de que la reapertura se produzca lo más rápidamente posible. La mayoría gobernante está totalmente dividida sobre la cuestión; se divide entre una opinión que se presenta como partidaria de una nueva devaluación y otra opinión que la resiste. Aparentemente, parecería posible filiar esas dos opiniones a las presiones de determinados grupos: pero, aparte de que esa filiación no es muy clara —ni siquiera al principio— lo que ocurrirá después mostrará que la discrepancia se debe, más que nada, a cálculos electorales de sentido contrario. En la imposibilidad de llegar a un acuerdo, se produce la paralización de la mayoría del Consejo de Gobierno y, como consecuencia, lo único que queda en pie es el cierre del mercado. El cierre se prolonga por un mes, dos meses. Se observa el espectáculo —inusitado en un Estado moderno— de que la devaluación —que es medida que normalmente se toma en el mayor secreto— se discute públicamente en los diarios que responden a unas y otras fracciones de la mayoría gobernante. Pero, esto es accesorio desde el punto de vista que estamos considerando ahora; lo importante es que se llega a un momento en que todos los grandes grupos de presión económica —la oligarquía del país, si se quiere usar ese término— siente que sufre tantos perjuicios por el cierre, que pide la apertura del mercado, prácticamente a cualquier precio. Las más diversas organizaciones multiplican las entrevistas, las presiones, los comunicados de prensa,

etcétera, en un mismo sentido. Pero, después de que este fenómeno ocurre (no importa aquí en qué medida por convicción y en qué medida por desesperación), el gobierno pasa todavía largo tiempo sin poder ponerse de acuerdo sobre la tasa de cambio, y el mercado sigue cerrado. Al fin, la mayoría llega a un pacto puramente político (como puramente políticos habían sido los orígenes de sus discrepancias): el mercado se abre. Durante todo este periodo, las a veces llamadas “fuerzas vivas” del país estuvieron unánimemente en contra del elenco gobernante; pero, nada pudieron conseguir. El interés político de la cuestión (aquí en el sentido muy específico de lo electoral) primaba sobre todo lo demás.

57. Así, o bien puede creerse que esa situación es excelente, porque al fin los partidos dejan de ser los meros transmisores de las órdenes de los titulares del poder económico, o bien se puede creer, por el contrario, que es nefasta porque lleva al desentendimiento y a la fricción con los que, de algún modo y en alguna medida, manejan la economía nacional. Pero, ambas opiniones contrapuestas deben distinguirse cuidadosamente del hecho en sí mismo, que parece lleno de consecuencias.

58. Todo esto no quiere decir que quienes ocupan papeles estratégicos en el subsistema económico, carezcan de toda influencia. Por el contrario, la tienen. Y mucha. Quiere decir, simplemente, que esa influencia está limitada porque el interés político o el interés de los que ocupan los roles o papeles estratégicos en el subsistema político, adquiere una consistencia propia. Dicho de otro modo: el subsistema político se hace relativamente independiente del subsistema económico. Los ocupantes de los papeles estratégicos en uno y otro pueden tener tensiones y conflictos entre sí: la solución de los mismos dependerá de una compleja composición de fuerzas. Esto explica el hecho de que la mayoría de los grandes empresarios se quejen constantemente de que el gobierno no les hace caso o les hace muy poco caso, y que los sindicatos perciban que el gobierno les atiende muy poco y sigue demasiado el interés de los patrones. En ambos casos, se exagera. Los deseos y expectativas de que el gobierno se comporte siempre de acuerdo a las presiones del grupo al que pertenece, hacen más intensas las decepciones cuando no ocurre así, y fija la atención sobre ellas. Nuestro problema no es, ahora —sin embargo— el de las complejas relaciones entre la estructura económica y la política; es la significación de este fenómeno de relativa independización para el funcionamiento del subsistema político mismo.

59. Si estas hipótesis no son erradas, nos enfrentamos a un caso claro de diferenciación creciente de la esfera política de otras esferas

institucionales, y de especialización creciente dentro de la esfera política misma. Ésta es una manera de describir los cambios que se han ido produciendo en la estructura política. Un fenómeno de esta naturaleza tiene que acompañarse normalmente (y se ha acompañado en Uruguay) de la invasión creciente por la política, de todo lo que tiene que ver con la vida pública. Cuando se crearon los Entes Autónomos, se pensó que la autonomía era el antídoto necesario para evitar que los partidos se hicieran enormemente poderosos a través del crecimiento de la función del Estado. Pero, el antídoto sólo podía ser eficaz si no hubiera existido el deterioro económico del país; si la política no se hubiera convertido en un canal importante de movilidad social; si, en fin, la política (por lo menos, la política de los Entes Autónomos) hubiera continuado en manos de políticos no profesionales. Pero, como todas estas bases se dieron con signo contrario, lo que se llama la politización de los entes (que es un fenómeno bastante posterior a 1930) tenía que producirse fatalmente. Las autonomías de servicios y departamentales han tenido una función completamente diferente a la que se previó: han servido como un instrumento más en la lucha entre los diversos grupos políticos, cada uno de los cuales atiende a su clientela; cada uno de ellos comprometido con cálculos electorales de signo contrario, a menudo dentro de un mismo partido. Pero, es muy claro que no son las autonomías en sí mismas las responsables de estas características. A veces se percibe erróneamente a los Entes Autónomos como feudos: son los grupos políticos y su fragmentación lo que lleva a utilizarlos como tales. Puede creerse —y ésa es otra cuestión— que no vale la pena mantener las autonomías para que casi solamente produzcan sus efectos más dañosos, dadas las circunstancias. Pero, no se puede olvidar que las autonomías no son la causa de la dispersión sino que ella está, esencialmente, en la estructura de los partidos.

60. Un consenso muy fuerte sobre un sistema de valores, cuyas bases de hecho han ido desapareciendo, no ha sido sustituido por ningún otro capaz de enfrentar los grandes cambios que se han producido; pero ha sido eficaz para provocar, dentro de los dos grandes partidos, el fenómeno de la declinación de las ideologías. A esto se suma el siguiente fenómeno: si un grupo, dentro de un partido, tiene una fuerte cohesión ideológica, le será mucho más difícil conquistar votos en todas las clases sociales, y estará en gran desventaja electoral frente a los otros grupos. Puede ocurrir, sin embargo, que acumulando una cierta consistencia ideológica relativa a un hábil manejo de la política de clientela, pueda hacerse mayoritario. En este caso

—que parece ideal— el grupo transmitirá su fisonomía ideológica a todo el partido. Pero, no hay que olvidar que para que eso sea posible, le será necesario tener una mayoría aplastante dentro de su propio partido. Si este fenómeno llega a ocurrir, se abrirán dos posibilidades: o bien, dentro de su partido, los otros grupos (de los cuales no puede prescindir por minoritarios que sean, para ganar la elección al rival tradicional) lo obligan a pactar entregándoles una parte del poder (en cuyo caso, naufragará la realización de una política coherente) o bien la fracción mayoritaria se negará a todo pacto con las minorías de su propio partido y, en este caso, las minorías —seguras derrotadas y con escasa participación posible, por lo menos de acuerdo a sus aspiraciones— o terminarán votando fuera una cierta —aunque muy relativa— coherencia política, y de la devista, está decidida, o ambas cosas al mismo tiempo. Es decir, la consecuencia final es que el partido perderá las elecciones. Ésta es la evolución de la fracción que respondió a las directivas del señor Luis Batlle Berres, la única que en los últimos tiempos ha tenido una cierta —aunque muy relativa— coherencia política, y de la derrota del Partido Colorado. En un sistema real de partidos múltiples, que la ley de lemas y la tradición hacen votar bajo un mismo Partido, cuanto más análogas sean las posibilidades de cada grupo importante dentro de cada uno de los partidos, mejor votará el Partido en su conjunto, pero tendrá menor coherencia política e ideológica. Cuanto más aplastantemente mayoritaria sea una fracción o grupo, peor votará el Partido, salvo que se resigne a repartir el poder con las minorías, dándoles una mayor proporción que la que les corresponda exactamente a sus votos; pero, en ese caso, también el Partido perderá toda coherencia de acción. Ésta parece ser la “ley de hierro” del sistema. Vale la pena notar que, históricamente, sólo parece haber sido superada cuando dentro de los dos partidos hubo grupos de signo ideológico bastante análogo, que pudieron ponerse de acuerdo para impulsar un proyecto nacional.

61. Por tanto, si la independencia relativa de la clase política podría dar una de las condiciones para que pudiese impulsarse una política coherente, la fragmentación del sistema político haría y hace imposible ese resultado.

62. Lo único nuevo que hay en este fenómeno es la cuestión de la independización relativa. La fragmentación es ya muy antigua. Pero, hay otra cuestión que se les plantea a los partidos tradicionales y que puede impulsar cambios de gran significación. Si el sistema es mirado en su conjunto, y se abarca de una mirada su evolución durante los últimos 35 años, puede decirse que ha consistido en el

perfeccionamiento sucesivo de un complejo mecanismo de reparto dentro y entre los partidos, dirigido a mantener (con la esperanza de acrecentarla) una clientela electoral. Toda una serie de causas, que se han mencionado ya, impulsaron a una serie de grupos a depender de un sistema de favores, y a los partidos a depender de saber darlos. Pero, parece innegable que el perfeccionamiento institucional del sistema, cuanto más lejos llega, más se acerca a la ineficacia, desde el punto de vista que lo generó. Efectivamente, si un sistema de favores se institucionaliza, termina por no ser un sistema de favores; acaba por crear en sus destinatarios la sensación de que ejercen un derecho. Cada vez se debe menos agradecimiento a un determinado grupo o fracción si haciendo las mismas cosas se puede obtener el mismo resultado de cualquier grupo o fracción. La eficacia electoral del reparto de empleos públicos se va perdiendo: es cada vez mayor el número de ciudadanos que se sienten inclinados a utilizar el sistema que se les ofrece sin sentirse realmente comprometidos desde el punto de vista político.

63. Lo anterior se refiere al reparto de puestos públicos. Otro tanto puede decirse del sistema de favores para acceder a los servicios públicos o a las tramitaciones burocráticas. Vale la pena describir la evolución del sistema jubilatorio, en este aspecto. Pueden distinguirse —por lo menos teóricamente— algunas etapas, que corresponden bastante bien a la evolución real de la cuestión. Los trámites jubilatorios, en un momento determinado, se hacen muy lentos. Los aspirantes a jubilarse tienen, ante esta situación, diversas posibilidades: una, *primera*, es la corrupción, pues se puede pagar por adelantado o en el momento en que se cobran las pasividades acumuladas, la rápida tramitación; otra, *segunda*, es la relación de amistad: los integrantes de los grupos superiores de las clases medias tienen siempre amigos en cargos importantes, que pueden apurar los trámites. Pero, queda una inmensa masa de gente que no puede o no quiere pagar y que tampoco tiene, por sí misma, las relaciones personales necesarias. Para estos grupos, la intermediación política se vuelve indispensable. Los partidos están dispuestos a darla, porque se supone que la contrapartida es el voto. En las primeras etapas, los recomendados por este último sistema son relativamente pocos, la recomendación es eficaz, los partidos obtienen generalmente la contrapartida que esperan. Por un lado, la misma eficacia atrae más personas; el estrangulamiento económico del país obliga a demorar la concesión de las jubilaciones, por otro. Como consecuencia, se multiplican los peticionantes políticos, y disminuyen cada vez más sus posibilidades. Al final de este proceso, para no detenernos en las

etapas intermedias —en que estamos ya hace un tiempo— se produce una serie de fenómenos. Por una parte, los peticionantes se multiplican al extremo; cada Director de la Caja tiene que tener varios secretarios para atender su flujo; pero, éstos son insuficientes, porque nadie es capaz de acordarse de tan gran número de personas y del estado de sus expedientes. Por ello, cada Director debe tener un gran fichero en donde figuran todos los recomendados. Pero, entonces, el sistema es cada vez menos eficaz. La lentitud burocrática normal ha sido sustituida por la lentitud de la burocracia que se levantó para superarla, sin mayor ventaja para el ciudadano. De hecho, una proporción cada vez mayor de recomendaciones duerme en las carpetas, como ocurre con los que no tienen recomendación. Por otra parte, esta situación lleva a la recomendación diferenciada: podría decirse que empiezan a distinguirse los “recomendados simples”, los “recomendados al cuadrado”, los “recomendados al cubo”, etcétera. Es fácil comprender que el sistema pierde, poco a poco, toda razón de ser con respecto a las intenciones que lo hicieron nacer. Una buena parte de los recomendados se sienten defraudados: la función igualitaria que el sistema tuvo se pierde cada vez más, y su valor de enganche electoral se pierde también.

64. Si a todo esto se agrega que las diferencias educativas son cada vez menores, se comprende que el sistema —hasta ahora vigente— de obtener votos, se va volviendo cada vez menos eficaz. Eso no quiere decir que va a desaparecer muy rápidamente, por la muy simple razón de que las causas que lo generaron no se destruyen tan rápidamente y los partidos tienen cierto interés en mantenerlas vivas. Pero, de cualquier manera, todo parece indicar que los partidos tradicionales se ven enfrentados a la necesidad de cambiar radicalmente —y a corto plazo— sus métodos, o tienen que resignarse a perecer. Algunos dirigentes empiezan a percibirlo así. El que se haya dictado una ley que obliga a proveer todos los cargos públicos por concurso es un índice importante de ello. Es obvio que pasará mucho tiempo antes de que esa ley se cumpla plenamente; es más obvio aún que habrá un largo periodo de trampas para eludirla; pero, poco a poco, se irá imponiendo su vigencia efectiva. Sería absurdo creer que la situación y las necesidades del país no han jugado ningún papel, por lo menos en algunos de los que la votaron; pero, más absurdo sería desconocer que, en mayor medida, los partidos llegan a ella por la creciente convicción de que la caza del voto se vuelve cada vez más ineficaz, cada vez más complicada, y que genera cada vez más, mayor proporción de tensiones contrarias al interés del Partido, por los métodos utilizados hasta ahora.

65. La propia lógica interna del sistema lleva a los partidos tradicionales a una serie de cambios. La cuestión es la de si su estructura actual es capaz de absorberlos. De no ser así, se producirá el tantas veces anunciado fin de los partidos tradicionales, que tantos ansían. Pero, esta cuestión de futuro es imposible de resolver con los datos disponibles actualmente, y el hecho de que en casi un siglo y medio la desaparición de los partidos haya sido anunciada tantas veces y desmentida por la realidad, es un llamado a la prudencia.

66. Lo que deriva, como conclusión, al cabo de este análisis del sistema político tal y 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 el encargo que se haga a una oficina para que formule un plan de desarrollo; es incompatible con todo intento serio de llevarlo a cabo. El cumplimiento, aunque sea en los 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. Las posibilidades de alianza entre dos grupos de distintos partidos para formular una política de ese tipo parecen haberse alejado cada vez más en los últimos tiempos. El efecto de dependencia ha llevado al partido gobernante 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 en los partidos, nada permite creer que se pasará de ahí.

67. La sociedad uruguaya ha tenido un sistema de partidos que ha sido sumamente funcional para disminuir las tensiones sociales y para darle al país la relativa estabilidad política y social que ha conocido; que ha sido innegablemente funcional para integrar a casi todos los grupos de la sociedad dentro del sistema. Pero, ese mismo sistema de partidos no parece poder resistir el impacto del estancamiento y del deterioro constante del subsistema económico. Éste va quebrando, una a una, todas las funciones que lo justificaron; va haciendo cada vez más imposible la función de igualación, sin generar por ello los dinamismos que permitan salir de la situación. El sistema político se ha hecho cada vez menos eficaz, porque enfrenta condiciones totalmente diferentes y se le hace muy difícil cambiar a la misma velocidad que ellas. Lo más que puede decirse en su favor es que no es seguro que haya sido menos capaz de adaptación que otros grupos de la sociedad estratégicamente situados en ella. Pero, eso no es bastante para que perdure y, sobre todo, no

puede disimular su radical incapacidad presente para enfrentar la situación. O por desaparición de los partidos tradicionales —si no saben adaptarse en el corto tiempo que les queda— o por su transformación profunda, todo parece indicar que la sociedad uruguaya se acerca a un periodo de cambios políticos considerables.

¹ Juan E. Pivel Devoto: *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*.