

# Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay

JUAN RIAL

## 1. INTRODUCCIÓN

¿Qué importancia tienen cada uno de los temas que tratamos de discutir, o sea el de la gobernabilidad democrática, la acción de los partidos políticos y la posible reforma política?

La referencia a la gobernabilidad tiene un calificativo agregado: “democrática”, cuyo contenido a primera vista parece contradictorio. El antiguo concepto de (in)estabilidad fue sustituido por el de (in)governabilidad. El amplio campo en que podría hablarse de estabilidad y equilibrio en el área de las ciencias sociales hizo que, específicamente, para referirse a la acción de los actores políticos dentro de un marco democrático, se prefiriese el último. Hay que distinguir entre la inestabilidad política del sistema en su conjunto, la partidaria y la gubernativa. El alcance del concepto (in)governabilidad tiende a cubrir al conjunto del funcionamiento del sistema político.

## 2. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En una primera aproximación, por gobernabilidad entenderíamos la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de “encuadramiento” llevaría a la ingovernabilidad. Afinando más el concepto, dado que en más de un caso el objetivo no es preciso, lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino *cómo* se hace (Rose, 1979).

\* Presentado en la mesa: “Democracia; gobernabilidad democrática, partidos políticos e reforma política”, en la XIV Asamblea General de CLACSO, Recife, noviembre de 1987.

Eludir el problema contradictorio de gobernar democráticamente, es decir, de poner efectivamente en juego las energías del cuerpo social para lograr ciertas metas, sin contravenir al mismo tiempo las reglas consensuales del juego político —que en el caso de la democracia implican no recortarla, condicionarla o, sencillamente, sumprimirla, sustituyéndola por formas autoritarias—, tal es el tema de la “governabilidad democrática”.

Dicho de otra forma, se trata de establecer, dentro del marco global de las reglas de juego que rigen la vida política, otro conjunto de normas que permitan, efectivamente, a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de *agreements on fundamentals* que son la esencia del mantenimiento de ese juego. Los protagonistas son organizaciones reconocidas, institucionalizadas, que actúan legal o informalmente en el sistema político. La referencia primaria la constituyen, obviamente, los partidos políticos, que ejercen la representación fiduciaria de la ciudadanía encuadrada en circunscripciones territoriales. Pero no son los únicos. Hay otras organizaciones de la sociedad civil que inciden en la gobernabilidad y en la forma que ésta asume.

Paradójicamente, esta intervención de otros actores obliga a politizar, crecientemente, ámbitos que, hasta hace poco tiempo, se consideraban parte de la esfera de lo privado.

Todo actor social, tanto por el peso que tiene en la sociedad como por las decisiones que puede promover, tiende a convertirse en actor político. Ésta se “sobrecarga” de actores que la doctrina liberal no previó dentro del régimen político que delinearon sus teóricos. Y, si bien se incrementa la representatividad, se hace más difícil lograr “resultados” percibidos como una gestión eficaz del conjunto de un sistema político. O sea, el punto en discusión también puede plantearse de esta forma: cómo lograr un incremento de la representatividad sin “ahogar” al sistema decisonal.

Otra perspectiva sobre el tema es la que provee la corriente de análisis político predominante a mediados de los años 70 en el mundo nordatlántico con sus variantes: crisis de la gobernabilidad, de la democracia o de la legitimación de las instituciones del capitalismo, y la necesidad de superarla, ya sea a través de nuevas formas de corporativismo, del reforzamiento de la sociedad civil, de nuevas formas de participación o de comunicación social.

Los diagnósticos acerca de las sobredemandas que estaría sufriendo el Estado a partir de la creación de nuevas “necesidades” por parte de grupos del cuerpo social ya tiene casi tres lustros de formulación (Crozier *et al.*, 1975; Rose, 1976; Kirchlechner, 1978). Esas sobredemandas convertirían al sistema político en ingobernable, lo que haría “aconsejable” acortar los alcances de la democracia reduciendo la participación social, expresada en los informes realizados por Crozier, Huntington y Watanuki.

Otro tipo de formulación se encuentra en Habermas a partir de su famoso libro sobre la crisis de legitimación en el capitalismo tardío (1973) y en las propuestas conservadoras de “izquierda” para superarlo (1980).

Schmitter, por su parte, sostiene que el problema de la "governabilidad no tiene que ver con la sobredemanda o los 'desbalances' entre esa suma de demandas sociales y la capacidad del Estado, sino con el discreto proceso de identificar y presentar un paquete capaz de implementar intereses potenciales, reclamos y exigencias" (1981).

Sin embargo, la forma habitual y "fuerte" en que, actualmente, en el cono sur y en Uruguay circula el concepto de gobernabilidad es la que corresponde a la noción del sentido común y a su percepción.

El *schemata* (representaciones cognitivas: Lane, 1986) está influido tanto por el imaginario social (Castoriadis, 1982) como por el conocimiento, la exposición a los *media*, y más importante aún en nuestro caso, el uruguayo: por la experiencia política previa del cuerpo de ciudadanos.

El ciudadano medio apunta a un cambio en los propósitos y metas, más que en los valores, que han conformado el proceso de construcción de una cultura democrática en el país, especialmente aquellos puntos que hacen alusión a imprecisas pero muy deseadas formas de felicidad (en clásicas formulaciones liberales).

Esta forma de tratar el problema de la gobernabilidad y de la percepción de la gestión del gobierno no ha sido tomada en cuenta, generalmente, por los racionalizados, a veces también tecnocratizados, medios académicos, aunque sí comienza a apuntar en el discurso de ciertos líderes políticos.<sup>1</sup>

Pese a la importancia que tiene en la práctica política esta forma de abordar el problema de la gobernabilidad, y pese al crecimiento notorio de los estudios de opinión pública que podrían dar pistas sobre lo que piensan los miembros de la sociedad de la gestión de gobierno, de las políticas y los políticos, y sobre lo que creen respecto a estos pensamientos los miembros de la élite que toman decisiones,<sup>2</sup> el enfoque predominante sigue apuntando a los aspectos racionales, en términos de eficiencia.

<sup>1</sup> El ciclo de conferencias organizado en 1987 por el doctor Jorge Batlle, uno de los principales líderes del partido colorado, que buscaba reinsertar el batllismo en sus orígenes racional espiritualistas, es una muestra de estas preocupaciones. En la conferencia del 6 de octubre de 1987 el doctor Batlle sostuvo que el ciudadano desea ser "considerado persona y no cosa; necesita ser escuchado y comprendido" (véase *La Semana de El Día*, 24 de octubre de 1987, pp. 8; véase también el artículo del ministro de Trabajo y Seguridad Social, licenciado Hugo Fernández Faingold: "La satisfacción como factor de poder", en *Punto y Aparte*, núm. 4, algunos de los artículos del senador J. M. Posadas, del senador alterno J. C. Williman y del doctor F. González Guyer, por ejemplo "Un Uruguay que muere y otro que pugna por nacer", 22 de octubre de 1987, publicados en el semanario nacionalista *La Democracia*).

<sup>2</sup> Las encuestas sólo se refieren a la popularidad de los líderes políticos y/o candidatos, o a la gestión del gobierno o el gobernante, preguntándole en este caso si es muy bueno, bueno, regular, malo, muy malo, etcétera. Sin embargo, rara vez se parte de una hipótesis acerca de qué es lo que se quiere preguntar y qué significan las posibles respuestas. Por lo general se trata de estudios estadísticos descriptivos no interpretados en forma adecuada, que suelen carecer de hipótesis previas a su elaboración y que adolecen de otras graves fallas metodológicas (en el sentido "noble" y no meramente técnico del término). Por ejemplo, la calificación de muy buena

Esta otra percepción acerca de la (in)governabilidad asume diversas formas de acuerdo sobre cómo se integra un *schemata* cognitivo. Si se integra a la cuestión sobre el “buen/mal orden”, apunta al problema de la seguridad y el miedo; si es a la de la (in)satisfacción con la vida personal insertada en una situación política dada, señala la calidad de vida imperante en una sociedad y cómo es (des)protegida por el régimen político, lo que a su vez se refiere a la legitimidad del mismo.

Estos tres referentes tienen distinto peso dentro de la sociedad. Los sectores subalternos de la sociedad pueden no cuestionar la legitimidad y ni siquiera preguntarse por el buen orden que debe existir, pero en cambio, manifestarán insatisfacción que se transmite oralmente y con disposiciones y actitudes difusas.

Los grupos de intelectuales tratan de articular “su” alarma, por lo general en forma oblicuamente desleal, bajo la forma de un pretendido apoyo al sistema que sólo critican “para mejorarlo”. En realidad, su concepto de la gobernabilidad está referido a un “buen orden” utópico, no compartido por el demos, en el que prima una concepción de lo político hija de la Revolución francesa, a la luz de la cual hay que hacer “todo para el pueblo pero sin el pueblo”. De ahí que la gobernabilidad sólo pueda ser garantizada por el “encuadramiento” de la ciudadanía en organizaciones que aseguren la “razonabilidad” de los planteos. El mejor conocimiento político no es patrimonio de los mejor educados; pero sí lo es su articulación expresiva plausible, a veces fuertemente abstracta, desprovista de “carne”.

La clase dirigente, integrante o no de la comunidad política, está obviamente más preocupada por el problema del “buen/mal orden” preexistente —ideológico, lo llamaría Mannheim— y a él subordina la legitimidad y la lealtad al régimen político existente.

Los sectores medios no protagónicos pero numerosos oscilan entre ambas posiciones, dependiendo de los intereses concretos de cada fracción.

Los dirigentes partidarios y/o miembros del gobierno tienen intereses específicos en mantener el régimen político y se afanan por lograr una gestión de gobierno eficiente, de modo que pueda parecer eficaz. El problema es que no todos lo perciben del mismo modo. Para un miembro del equipo económico, el mantenimiento del orden es una cuestión monetaria, sustancialmente, y las sensaciones de insatisfacción no lo conmoverán. Un ministro de trabajo, en cambio, debe lidiar con esto último y enfrentarse al primero.

Mantener el funcionamiento de las reglas del juego obliga a complicadas gestiones para lograr que las leyes se aprueben en el parlamento y

sumada a la de buena para la gestión de un gobierno sería imposible que superase el 50%, de acuerdo con el panorama político y la cultura política vigentes. En un Estado preeminente, donde la politización es altísima, los mecanismos de crítica suponen que las menciones que tiendan a cierta negatividad predominen y que los porcentajes requieran otro tipo de interpretación o que se pregunte en otra forma, de acuerdo con lo que se quiere saber.

permitan disponer de instrumentos legales en sociedades donde la acción del Estado es preeminente. Para una gran parte de la clase política y los *media*, éste es el significado que asume el concepto “governabilidad” tras los procesos de “redemocratización”.<sup>3</sup> En otras palabras, pasa a recibir esa denominación el problema del apoyo parlamentario a la gestión del partido mayoritario encargado del poder ejecutivo, cuestionando de este modo la estructura de la forma de gobierno o el régimen de transformación de votos en cargos. De ahí la rápida percepción de dos temas ligados: “governabilidad”, así aceptada, y reforma política.

El problema de si existe o no gobernabilidad no se plantea “desde abajo” por los sectores subalternos, donde el problema asume otro carácter. A este nivel, se supone que el gobierno debe precisamente gobernar. Las distinciones entre Estado, gobierno y partidos se vuelven difusas para quienes, por razones históricas, deben asegurarse parte importante de la felicidad en ese ámbito público. Esta percepción es generalmente compartida con las clases medias, gran parte de las cuales integra los sectores subalternos. Las palabras que aparecen no son (in)governabilidad, sino (in)satisfacción, (des)esperanza, (in)felicidad.

La percepción de (in)governabilidad se da “desde arriba” y se liga a la percepción que realizan las élites (la comunidad política, la clase dirigente, los grupos de intelectuales) y a los manejos oligárquicos (autoritarios) a los que se recurre para lograr la ansiada eficiencia.

Discursivamente se trata, en términos de Bakhtin (1982) de una iniciativa monológica que algunos miembros de la comunidad política intentan transformar en dialogal, aunque reservando al Príncipe —en el sentido maquiavélico— o al Soberano —en el de Schmitt (1966)— la potestad de la propuesta.

La idea que ya citamos de Schmitter respecto a esa necesidad de presentar los intereses articulados y no solamente agregados, en la que basa su corporatismo liberal, ronda también el concepto de gobernabilidad, sólo que se amplía a mecanismos de tipo cupular que deben asumir “voz” por cuenta de grupos de interés, además de los partidos, tratando de evitar un manejo meramente tecnocrático, buscando una estrategia de apariencias y dejando en otros campos las posibilidades de participación.

Visto “desde arriba”, yuxtaponer el antiguo concepto de inestabilidad con el de amenaza llevó a la difusión del nuevo término: ingovernabilidad, y a proponer formas de gestión política que recortaron la participación democrática. Sin embargo, los excesos en que incurrieron las administra-

<sup>3</sup> Wilson Ferreira Aldunate, líder del sector mayoritario del partido nacional en la elección de 1984, interpreta la gobernabilidad como el apoyo que presta su partido o su fracción, en el parlamento, a la gestión del partido colorado, prestándole votos para la aprobación de leyes. Discursivamente, Ferreira involucra a todo su partido, asumiendo la “voz” del mismo sin que nadie suela contestar tal asunción de la representación simbólica. En la práctica política estricta, sin embargo, la gobernabilidad que Ferreira ofrece es el apoyo de su fracción a la gestión colorada.

ciones autoritarias y el extendido sentimiento de insatisfacción generado, especialmente en el ámbito simbólico, facilitaron el cambio en la búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad que fuesen menos incompatibles con la concepción de democracia.

Las "salidas" desde los regímenes autoritarios hacia la (re)construcción de las estructuras democrático competitivas formales, que otorgan la nota democrática a la gobernabilidad, se dan en el marco de la crisis de los estados de bienestar o asistencia social contruidos en el cono sur y en el Brasil —al menos en sus regiones más avanzadas— luego de la segunda guerra mundial, y que en el caso de Uruguay, registraban antecedentes significativos tras la primera postguerra.

El temor a recaer pronto en situaciones sociales incontrolables, al considerar que ello se debe a la permisividad propia de los regímenes de Estado de derecho, lleva a las élites a un manejo muy estrecho que busca el máximo de estabilidad.

Lograr esa construcción, que en el caso uruguayo es reconstrucción, y por lo tanto rememoración (o creación de nueva memoria política para jóvenes generaciones) de la democracia liberal y de la vigencia del Estado de derecho, asociada al predominio de una mentalidad de clase media (que permea a todas las clases subalternas) no protagónica en lo decisonal, pero que presiona por mantener esa "nueva/vieja", imperfecta y en gran medida insatisfactoria, pero deseada situación democrática, conduce a una hiperestabilidad, a formas que también denominaríamos paradójicamente de búsqueda de hipergobernabilidad, aunque se sienta una apariencia constante de falta de eficiencia en la gestión.

En aquellos países en que esa nota de memoria política de un Estado de derecho falta o es muy débil, como en la Argentina, o para la gran masa de los brasileños, el margen puede parecer un tanto mayor y puede no implicar hiperestabilidad. Sin embargo, los riesgos de polarización social y/o política entre sectores corporativos o entre agregados sociales indefinidos (por ejemplo, la "sociedad" *versus* la corporación militar vista como el "otro", pero en este caso como encarnación del "mal") empujan a muchos de los actores a lograr ese marco de gobernabilidad hiperestable.

Los procesos de integración negativa de los diversos movimientos o partidos marxistas del oeste europeo (Roth, 1963) también aparecen en partidos y movimientos sociales en estos países, tras la experiencia autoritaria que significó una derrota para las propuestas de salir del sistema capitalista, coadyuvando a esa estabilidad.

Los intentos de integración positiva por medio de organizaciones colaterales de la izquierda, tendientes al encapsulamiento de la actividad política y/o la vida social de las clases subalternas (Pasquino, 1980), sin embargo, no han fructificado. Precisamente, el cambio de concepto de una integración "negativa" a otra de carácter "positivo" supone la asunción plena de una posición favorable a un corporativismo liberal que deja fuera de cuestión toda pretensión discursiva —retórica— de tipo re-

volucionario, para centrarse en ese “empaquetamiento” y articulación de demandas que ya citamos. La hiperestabilidad ha afirmado precisamente la concepción contraria, por la acción de actores que no aceptaron un “cambio político” (Rusconi, 1981) que permitiese el juego corporativo.

La integración “positiva” se acerca a las definiciones de democracia como fin en sí mismo, y no como medio. Como objetivo *per se*, la democracia requiere esta hiperestabilidad o hipergobernabilidad, en tiempos de cuestionamiento o crisis, porque lo que se pone en juego ya no es meramente reglas de juego, sino metas.

Lograr integraciones que no tengan por qué ser negativas ni positivas, pero que den espacios corporativos a ciertos actores, es una búsqueda reciente, pero enfrenta el corsé de las formas institucionales que permiten crearlos.

Desde el propio ángulo “conservador” (de quienes tienen la obligación de mantener el régimen existente), o sea, desde el punto de vista de la comunidad, en la política que conduce el sistema existente se tiende a superar los problemas de la ingobernabilidad (o la amenaza al “buen orden”) por un juego político inclusivo de actores con representatividades limitadas o, por el contrario, con representatividad sobrerrepresentada, tratando, en ambos casos, de encapsular y “empaquetar” y no exclusivamente demandas sino voces (en el sentido de Hirschman), lo cual lleva, sin embargo, a oclusiones que pueden hacer tambalear la hiperestabilidad. El juego político necesario hiperpolitizado, con reglas que tienden a ser muy marcadas y no muy flexibles, pese a que su apariencia sea contraria e impere la informalidad, deja realmente pocos márgenes para la conformación de la voluntad política, y obliga a cambios en las formas de actuar, algunos perceptibles por el discurso y las prácticas. Así, las frases “costo político”, “chantaje político”, “voto de castigo”, que dan expresión al tiempo del discurso y de praxis, comienzan a ser más frecuentes. Y éste es necesario para que las oposiciones se expresen sin llegar a destrozarse el tablero de juego o patearlo.

Esto hace que los actores políticos no cumplan con las funciones expresivas y retóricas esperadas. El papel vinculante de lo político, por lo que hace al ser de la ciudadanía, queda diluido. No alcanza con el quiénes son, sino con el qué dicen, que queda recortado, tecnocratizado.

### 3. PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN

La búsqueda de gobernabilidad, de cierta estabilidad que parece percibirse como gestión eficiente, lleva a exacerbar las instancias dircursivas, por un lado,<sup>4</sup> y a provocar nuevas formas de funcionamiento de los partidos, fuertemente oligarquizadas.

<sup>4</sup> Los presidentes de las nuevas democracias del sur de América Latina recurren mucho a la palabra. Alfonsín, García. Sanguinetti, hacen un uso desmedido y, en

Se toman decisiones que no son percibidas muchas veces como una gestión eficiente a costa de una "pérdida" de influencias y representatividades en el interior de los partidos. Se deja de lado a los dirigentes bajos y medios y la decisión se transfiere a una cúpula de expertos y operadores que buscan influir directamente, manipulando la "opinión pública" a través de los *media*.<sup>5</sup>

La resistencia de las viejas estructuras partidarias se hace sentir, traba los mecanismos y se le tiene en cuenta, sustancialmente, de acuerdo con cálculos electorales, pero no en lo que hace a la sustancia de su "voz", la cual no logra penetrar la barrera de los tecnócratas, operadores o asesores intelectuales que componen o rodean el núcleo de los que toman las decisiones.<sup>6</sup>

La hiperestabilidad sería "aceptable" por lapsos relativamente cortos, asumiendo la forma de "dictadura comisarial", para enfrentar problemas específicos cuya gravedad exige "suspender" ciertas formas de hacer política propias de una poliarquía. Por ejemplo, en el momento de hacerse cargo de (re)instalar un régimen democrático tras una salida negociada con un actor tan poderoso como las FFAA, que dejan pendientes problemas de su gestión en la conducción de la sociedad<sup>7</sup> y la definición de su futuro rol, que deben encararse antes de poder considerar (re)inaugurado al nuevo régimen.<sup>8</sup>

ocasiones, no demasiado oportuno, de las interpelaciones discursivas —generalmente de tipo retórico y no alocutorio— a la población. Basta recordar la apelación de Alfonsín en la crisis militar de abril a la ciudadanía ante una errónea interpretación de la misma, creyéndose que se estaba ante un planteo de golpe militar, que le hizo gastar un recurso del que quizás no disponga en el futuro ante una real amenaza de ese tipo.

También hacen que miembros de sus gabinetes "den la cara" y comprometan su credibilidad, con presuntas manifestaciones discursivas de tipo alocutorio que luego no se ven completadas —y por tanto refrendadas— por la práctica. Intentar vestir al emperador de esta forma puede ser no sólo necesario, sino imprescindible, pero debe recurrirse a este medio con mucha prudencia.

<sup>5</sup> Obviamente es mayor la pérdida de influencia del "militante de base" de los partidos liberales, los caudillos locales, dirigentes de club seccional en Uruguay, los llamados "punteros" en Argentina.

<sup>6</sup> Un ejemplo de esto lo constituyen los continuos arreglos para compartir el desempeño de un mandato electoral. En el período 1984-87 ya se hicieron seis planteos para compartir por mitades la titularidad de bancas de diputado en la legislatura que va de 1987 a 1989 (véase *Búsqueda* del 29 de octubre de 1987). Obviamente son extralegales y difíciles de efectivizar en más de un caso. Es una de las formas de incrementar aún más la hiperrepresentatividad que permite el sistema electoral. En el mismo sentido, ver Peixoto (1987). En contra, Vernazza (s/f, 1987).

<sup>7</sup> Los problemas de la responsabilidad de miembros de las FFAA (vistos como asunto de la corporación en su conjunto) respecto a los derechos humanos durante el período dictatorial y otros conexos, son el ejemplo más claro.

<sup>8</sup> De acuerdo con Fernando H. Cardoso, distinguimos la fase de instalación del régimen de la de inauguración. En esta última hay un compromiso claro por el cual el régimen se diferencia totalmente del anterior, se terminan herencias autoritarias y puede considerarse terminada la transición, comenzando la consolidación.



De este modo podría asegurarse el mantenimiento del "buen orden". Es más, para disponer de grados de legitimidad en estas situaciones, quizás convenga poner en marcha un mecanismo de participación en forma de "voz horizontal" (O'Donnell, 1986), pero se puede sacrificar la eficiencia de la gestión de administración y formación de decisiones, en atención a las necesidades expresivas y retóricas que hagan percibir la existencia de una situación democrática.

El conocido ejemplo uruguayo de instrumentación de la llamada Concertación Nacional Programática (Rial, 1985/6) para lograr facilitar el proceso de "salida" en 1984 supuso el "reconocimiento" como actores políticos de grupos de interés o movimientos que producían hechos políticos,<sup>9</sup> pero que no podían considerarse actores dentro de un marco liberal donde la representación es ciudadana, organizada territorialmente.

Rescatar el protagonismo del juego político para los que ejercen la representación fiduciaria del soberano, o sea, representantes electos por ella, supuso la exclusión de estos actores que, en principio, fueron organizaciones sustitutas de una izquierda proscrita, y en otros "sobrerrepresentaban" o representaban nuevos grupos de interés.<sup>10</sup>

La politización de lo privado, forma de "resistencia" al convencimiento, que procuraban los administradores autoritarios (Perelli, 1986) pasó a ser percibida como legítima por la opinión pública, conformando un espacio amplio, inclusivo; pero, la resistencia de esa misma opinión, en forma de ciudadanos individuales, agregados por opinión, no permitió crear, al mismo tiempo, formas corporativas estables, "institucionalizadas", que continuaran el predominio de la representación fiduciaria, que en momento pre-decisional tiene por protagonistas a los partidos.

Los organismos que exploraron la posibilidad de establecer amplios pactos sociales fracasaron en su institucionalización e incrementaron la

Morlino denomina "establishment" al asentamiento del cuerpo de reglas democráticas (ver Baloyra, 1987).

<sup>9</sup> Son los casos de FUCVAM (Federación de Cooperativistas de Viviendas construidas por sistemas de Ayuda Mutua), los grupos feministas, el SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia, organización defensora de los derechos humanos), etcétera. Sobre el tema y la sobrerrepresentación del movimiento sindical (el Plenario Intersindical de Trabajadores, PIT), ver Rial, 1985/6.

<sup>10</sup> La administración busca encapsular estos movimientos dentro del aparato estatal. Así, el Ministerio de Educación promueve su integración en comisiones que tratan los temas, Mujer o Juventud, el Banco Hipotecario, aunque a través de la modalidad del conflicto lidia con los cooperativistas de vivienda centrando todo su esfuerzo en la relación con el Estado, diversos planes de acción con marginales son llevados adelante por el Ministerio de Trabajo o los gobiernos locales y hasta se busca comprometer a organismos de derechos humanos como el SERPAJ en las investigaciones sobre responsabilidades en abusos sobre los derechos humanos. Aunque sólo se busca integraciones retóricas o desarticular movimientos "peligrosos" (como el FUCVAM), con ello se mantiene el carácter "público" de algún modo estatal, del tema y se le da cierto reconocimiento "legal", borrando límites entre ámbitos públicos y privados y aumentando la confusión entre lo político y lo no-político, en favor de hacer que todo parezca político.

insatisfacción de la opinión pública al no rechazarse expresamente su intento de convertirse en actores de un sistema corporativo populista francamente admitido, dados los vetos interpuestos, entre otros, por organizaciones partidarias de signo opuesto.

Las sobredemandas provenientes de la sociedad pueden ser percibidas como tales si se interpretan de esta forma tanto por quienes aspiran a convertirse en actores políticos por estas vías oblicuas, como por la propia comunidad política, sustancialmente, dentro de ella los integrantes del gobierno y, en forma más general, del aparato estatal que las puede aceptar y hasta promover. Y ellos integran partidos, aunque el funcionamiento interno de los mismos no asegura instancias pre-políticas de agregación.

El punto a señalar dentro de una formulación que rechaza el corporativismo pluralista es, precisamente, que son nuevas formas de expresión cuya atención correspondería a nuevos ámbitos, dentro del proceso de reforzamiento de la sociedad civil.

Habría que plantear claramente que el sistema partidario puede conformar opiniones, pero no puede articular intereses, sustituyendo la labor de inexistentes o muy débiles organizaciones de la sociedad civil.<sup>11</sup>

Tratar de politizar todos los ámbitos privados fue un recurso al que apeló la ciudadanía en tiempos de clausura de los espacios públicos. Domesticar esta expansión de lo político por medio de encapsulamientos y cortocircuitos sucesivos para lograr el predominio de los viejos actores hegemónicos es uno de los requerimientos de esta hiperestabilidad.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Sea por el tipo de demanda sectorial (caso mujeres) o por la escasa trama que puede desarrollar la sociedad de esas entidades, tanto en número como en calidad (situación de casi todo el país, excepto Montevideo) los partidos (directa, aunque más regularmente a través de la acción de sus profesionales enmascarados en los cargos estatales) asumen o intentan asumir esas tareas de articulación propias de grupos de interés, lo que entorpece la toma de decisiones en un marco democrático-pluralista. Un ejemplo importante lo marca el tema "juventud". Salvo el escaso sector de militantes de juventudes partidarias, unos 2000 según Pittaluga y Esmoris (1987), que a su vez pueden tener otras afiliaciones a grupos religiosos o culturales, en un total de casi 450 mil personas que cuentan de 20 a 22 años, más unos 150 mil entre 17 y 19 años de edad, se trata de una "mano de obra" relativamente disponible, insatisfecha, que difícilmente se siente "representada". Sus demandas no van dirigidas directamente a la comunidad política, sino a la sociedad en su conjunto, pero cuya "sordera" y falta de atención agregada a la herencia de los reflejos adquiridos durante el período autoritario hace que se perciba como problema político y se transfiera a ese ámbito.

Los intentos de encapsularlos y corto-circularlos para mantener el predominio de los viejos actores hegemónicos se ve como requerimiento de hiperestabilidad y se busca hacerlo con quienes tienen más visibilidad —por ejemplo los intentos de controlar los movimientos culturales como el rock nacional— con lo que las sobredemandas se perciben como si realmente existiesen y se dirigiesen al sistema político.

<sup>12</sup> Citamos como caso el testimonio de la impulsora de una "olla popular" para alimentar niños en la zona turgurizada de la ciudad vieja de Montevideo, dado a un periodista de *Brecha* (C. Amorim: "La marginalidad desde adentro", 30 de octubre de 1987, suplemento *La Lupa*) donde se señala la falta de apoyo del sindicato de transporte marítimo que tenía un local para realizar actividades, porque sus diri-

También se procura que estos planteos tengan forma civilizada, límites, a modo de retornar a una distinción más fuerte entre ámbitos.

Instrumentarlo supone hipertrofiar el apartado del Estado, aumentando su burocratización, agregando individuos que, al no desempeñar un papel en las organizaciones representativas previstas jurídica o políticamente (instituciones electivas o partidos), entran en el sistema político por vías laterales. Además, distraen al dirigente partidario que en más de una oportunidad compete por imágenes “despartidizadas” para tratar de asumir también esos nuevos temas.

La sobrepolitización también se da en los *media*. Una fuerte cantidad de semanarios, diarios, revistas, etcétera, que en el caso uruguayo resulta no sólo abultada sino extremadamente partidizada, coadyuva a incrementar la sensación de “bloqueo” y la necesidad de hiperestabilidad. Hasta lo cotidiano se sobrepolitiza, dejando poco espacio a la creatividad y resolución privadas.<sup>13</sup>

Esta sobrepolitización que no ha podido controlarse incrementa la insatisfacción; el ciudadano corriente percibe abandono por parte del Estado/gobierno/régimen (no puede distinguir esto y no importa demasiado) y sostiene: “yo no incido en nada”.<sup>14</sup>

Sin embargo, estas demandas o pedidos de la gente son bastante “justos”, pero sobrecargan de demandas al sistema político por la vía de acentuar la visión o percepción de nuevos intereses. No se percibe, sin embargo, que estos nuevos intereses constituyan realmente un pedido de atención por parte de la ciudadanía, la cual *no* encuentra canales de expresión para sus necesidades en las organizaciones de la sociedad civil. Estas necesidades se resumen en la demanda de ser escuchados, de poder presentar sus problemas mediante el uso de la voz horizontal plena y no la voz meramente oblicua, ya que esta última lesiona la lealtad y en muchos casos lleva, si hay posibilidades, a la “salida” del sistema —que puede asumir formas de protesta, de propensión a la migración, o de disponibilidad como “mano de obra” para proyectos desestabilizadores.

gentes creyeron que con la llegada de la democracia su tarea “no servía”; y luego cómo el Consejo del Niño, organismo oficial, buscó encuadrar sus actividades en un plan mayor llamado “El niño en la calle”, que finalmente provocó la desintegración y disolución de este grupo de la sociedad civil.

<sup>13</sup> Véanse los artículos de Tomás Lynn, analista político del periódico *Aquí* en varios martes de septiembre de 1987, algunas referencias de D. Gianelli en diversos artículos de su columna en *Búsqueda* y el artículo ya citado de Fernández Faingold, entre otros.

<sup>14</sup> Como ejemplo citamos una carta pública de protesta ante la Intendencia de Montevideo sobre la calidad de vida en una de las principales plazas del centro de Montevideo que firma, entre otros, la esposa del vicepresidente de la República, Susana Morador de Tarigo, publicada en *Búsqueda* del 29 de octubre de 1987. El grado en que la burocracia se ha automatizado, rutinizado y vuelto relativamente impermeable a influencias es tan notoriamente alto que hasta la esposa del vicepresidente recurre a la prensa para poder “sensibilizar” a un sector de la burocracia (véase también la llamada 20).

Atrapados entre nuevas demandas y necesidades de adoptar decisiones, los partidos pierden relevancia en las instancias interelectorales. Los tecnócratas consejeros tienden a olvidarse de las formas de hacer política. Simplemente intentan seguir con la práctica autoritaria del decisor "aislado" y buscan que los dirigentes partidarios sean correas de transmisión para hacer la *mise en scene* que permita llenar las formalidades jurídicas establecidas por la constitución y la ley. Obligados por estos marcos, muchos de los integrantes de los partidos se enfrentan a dilemas que no logran expresar con la pasión del político y que a veces intentan solucionar con apelaciones a formulaciones fuertemente intelectualizadas.<sup>15</sup>

Otra variante es tratar de machacar sobre las bondades y los aciertos posibles, pese a que entre discurso y praxis haya un foso difícil de llenar o que entre lo decidido y ejecutado y la percepción de ello por la ciudadanía haya mucha distancia.

El político teme al mensaje que señala claramente problemas y se "pone" en la situación de receptor del mismo, guiándose por esa percepción de existencia de sobredemandas. Cree que tiene que dar cuenta de una gestión exitosa, eficaz, de su gobierno, que además cubra al régimen y al Estado. El discurso que promete "sudor y lágrimas" para escapar a la "sangre", la búsqueda de un *ethos*, no ha sido ensayada. No se ha buscado entender la insatisfacción en lo profundo, en la falta de atención. La demanda no es meramente material, sino de atención sobre lo que siente, aunque se refiera a los muy terrenales problemas de salario, desocupación, vivienda, salud, etcétera. El significante podrá, en apariencia, aludir a problemas concretos, acotados y materiales; el referente último, sin embargo, es una insatisfacción de orden simbólico.

La capacidad que exhibe el sistema partidario de producir decisiones es baja. También lo es la de aceptar la disensión dentro del orden y la posibilidad de negociación. El marco tiende a ser muy rígido. El poder efectivo del representante financiero electo por la ciudadanía se estrella ante decisiones tecnocráticas. La percepción de sobredemandas diversas hace reaparecer rápidamente la percepción de amenaza que maniata más al hombre del partido que al ciudadano.<sup>16</sup>

Sin embargo, como liberales, la mayoría de los integrantes de la comunidad política no acepta, como de algún modo lo hicieron muchos de

<sup>15</sup> En un debate crucial, acerca de la concesión de amnistía a los miembros de las FFAA a través de la ley, el senador nacionalista Aguirre Ramírez apeló a las nociones weberianas de ética de convicción y ética de responsabilidad, para defender su voto en favor de la ley, pese a las dudas que le provocaba, manipulando esos conceptos para justificar su acción.

<sup>16</sup> Como caso, citamos actitudes ante el tema de la amnistía militar, el presupuesto nacional o el debate sobre las pensiones y jubilaciones de la clase política. Bajo diferentes formas se habla de problemas y amenazas. En el primer caso, de recaer en una situación autoritaria. En el segundo, en el temor a una situación de descontrol sobre la economía que traiga una agitación social incontenible.

sus antecesores, o ellos mismos, en 1973, una limitación fuerte a las reglas que aseguran la existencia del régimen.

Una referencia comparativa puede establecer mejor ese concepto de hiperestabilidad que ponemos como nota distintiva para Uruguay.

En Argentina no puede hablarse de restauración y aun dudaríamos al hablar de reconstrucción de la democracia, por el escaso desarrollo que tuvo una cultura política de ese signo después de los sucesivos regímenes imperantes luego de 1930. Sin embargo, también hay empates, bloqueos, en los que participan, fundamentalmente, grandes corporaciones que hacen un juego de poder de escaso nivel institucional, sometiendo a la sociedad política a una constante inestabilidad. El horror de caer en una situación de desintegración que se expresa en fórmulas del tipo catastrofista como "libanización", permite ciertos márgenes para la construcción democrática que, sin embargo, también tienden rápidamente a la búsqueda de una ansiada hiperestabilidad.

El "opacamiento" de los sindicatos como actor partidario sustituto y el del principal servicio armado, el Ejército, pese al estado de indisciplina y fuerte resentimiento que muestra, deja cierto espacio para actuar a la endeble y poco autoconvencida de su existencia clase política.

Pero la falta de cultura democrática en ese ámbito actúa como freno. En lugar de hacer política en los ámbitos institucionalizados, por medio de los representantes fiduciarios de la ciudadanía, se prefiere insistir en las formas de "política negra" que manejan los operadores diversos, acentuando no sólo la percepción, sino el proceso de inestabilidad del nuevo régimen. Además, el manejo "plebiscitario" al que recurre el jefe del Estado y gobierno, tiende a restar espacio a esa clase política. Por eso, la sensación de hiperestabilidad, tan buscada, es más tenue, y la noción del sentido común de gobernabilidad no adquiere, como en Uruguay, una connotación cercana al apoyo parlamentario que debe tener el poder ejecutivo, sino que se extiende a los otros actores políticos relevantes. El intento permanente de alcanzar un pacto social, idea que desde 1973 en adelante intentaron mover tanto peronistas como radicales, subyace al concepto.

La respuesta ciudadana se expresa en vaivenes electorales, bruscos y sorprendentes para la mayoría de los analistas que conforman la intelectualidad. La búsqueda de atención, de hacer expresar la voz, se hace efectiva en ese día, aunque los beneficiarios/víctimas del cambio no la escuchen o no sepan cómo hacerlo.

En Uruguay, en cambio, la permanencia de bases de la cultura política y sus efectos, la acción de los partidos, llevan a acentuar la hiperestabilidad. Es más, la restauración se produce incorporando mucho de lo acontecido durante el "odiado" período en que no rigió el "orden deseado". Por eso comienza a expandirse el mito democrático, tratando de incorporar al imaginario social la idea de democracia como meta, como fin en sí mismo.

Pero, si bien la cultura política aún mantiene cierta homogeneidad, expresable en las actitudes respecto a las instituciones representativas, esta

homogeneidad se pierde en un imaginario social quebrado en sus pautas básicas (Perelli-Rial, 1986). Los mitos políticos del Uruguay feliz, con la medianía que aseguraba la seguridad, el de la diferencia del uruguayo que lo hacía aparecer orgullosamente "superior", y el de país de personas cultas, sobrevive penosamente. Hasta el de pertenencia a una sociedad consensual, amortiguante, pese al esfuerzo restaurador, y la práctica de las reglas de juego electoral ha sido herido. Las apelaciones a la ética como sustituto de lo político lo señalan.

El correlato de esta ruptura del imaginario social está en el aumento notorio de la fragmentación de la sociedad. Basta citar, a modo de apretado resumen, la coexistencia de una sociedad urbana que vive en una pequeña metrópoli que busca asumir rápidamente pautas de cultura post-moderna, con la del resto del país que se afana en ganar los espacios de esa misma ciudad o las fronteras con Brasil o Argentina. La aparición de "demandas" post industriales o post burguesas (Inglehart, 1977), francamente post materiales, coexiste con otras de carácter "moderno" y aun "pre-moderno". La creciente percepción de cambios en el mercado laboral y en la estructura económica, donde es más clara la importancia de la economía "sumergida", "subterránea" y del mercado de trabajo informal (Mezzer, 1987) que, a veces, coexisten, es otro fuerte indicador de ruptura en la textura social, que resulta difícil religar al nivel político, pese a todas las ventajas con que cuenta nuestro sistema político.

Los grupos de interés que pretenden monopolizar representaciones se ven socavados en su base. Combaten la aparición de tendencias centrífugas y la entropía que generan estos cambios.

Especialmente en los sectores subalternos se muestra esta lucha sorda, aunque constante. La sobrerrepresentación, sin embargo, es percibida por quienes manejan las organizaciones que buscan representar a los sectores subalternos y temen acuerdos en los que su poder real es visiblemente corto. Por eso el corporativismo liberal ha llegado fuera de tiempo, más que fuera de lugar a nuestros países, y los proyectos que buscan reeditar la experiencia de la socialdemocracia en Europa occidental tienen poco éxito.

Sin embargo, los planteos de los diversos grupos de interés tienen un valor encantatorio importante. Buscan de alguna manera desactivar las posibilidades de enfrentamiento, de guerra. Y son recogidos por los líderes políticos aún con mayor énfasis.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Wilson Ferreira (y sus seguidores) se refiere al tema en términos de gobernabilidad; el líder del Frente Amplio, la coalición de izquierda, el general Seregni, lo hacen en términos de consenso; los comunistas hablan de responsabilidad; hasta el "duro" general I. Paulós, ex jefe de inteligencia y actual presidente del Centro Militar, "voz institucional y oblicua" del corazón de la corporación armada, plantea la posibilidad de considerar a los antiguos enemigos, los tupamaros, como adversarios, y no "hostis", al menos en esta etapa. El gobernante partido colorado prefiere hablar de la "voluntad de las mayorías".

La nota comparativa también importa: en Argentina es el gobernante partido

La apelación es a la política. Esto favorece, sin duda, a los partidos que buscan agregar el máximo de intereses. Los sistemas partidarios están en un momento en que cuanto más *catch all* sea su perfil, más admisibles son para el sistema. Pero esto también refuerza el esquema hiperestable y hace que otros actores políticos, "partidos sustitutos", a veces, movimientos difusos, a término en otras ocasiones, tengan posibles espacios para actuar dentro del sistema político, pero fuera del sistema partidario.

La "despartidización" del sistema político se expresa en algunos temas sustanciales en los cuales los partidos no aciertan en la agregación de intereses.

El tema militar, que no sólo se restringe al de la herencia del autoritarismo y las responsabilidades durante las administraciones militares, sino a la política respecto a las fuerzas armadas (Rial, 1987), la cuestión del sistema educativo y su capacidad de legitimación del sistema político y social (que está cada vez más cuestionado en el mundo occidental—Finkielkraut, 1987) así como, en términos más generales, los valores culturales vigentes, han escapado al marco de los partidos.<sup>18</sup>

Formas de democracia directa, plebiscitaria, nueva forma de "voz oblicua", aunque institucionalizada, han aparecido<sup>19</sup> también fuera de los marcos partidarios, aunque algunos de ellos traten de aprovechar estas formas de expresión.

radical y su líder el que apela más al concepto de gobernabilidad, remarcando la débil posición que asume el partido como administrador.

En un sistema "apartidario" como el brasileño, como señalan Lamounier y Meneguello (1986), el tema se despliega a través de los temas de la reforma política, del pacto democrático, el pacto social y las preocupaciones por el relanzamiento del proceso de desarrollo económico.

<sup>18</sup> Llama la atención la coexistencia en un mismo diario de diversos suplementos y publicaciones anexas que asumen fuerte autonomía respecto a la orientación del órgano principal. Así, en el principal vocero del partido colorado, *El Día*, aparecen los sábados un suplemento denominado *El Día Pop*, dedicado al rock y a un sector de la juventud inscripto en marcos postmodernos, y en el suplemento familiar de los domingos se suele insertar notas que contradicen abiertamente la posición que quiere transmitir el diario. Por el contrario, la página cultural de *Búsqueda*, semanario independiente en lo informativo, neoliberal en su posición política editorial, tiende a estar dominado por patrones de la vieja izquierda de los años 60. El suplemento *Vamos* del semanario del partido comunista *El Popular*, contradice en forma abierta posiciones del partido expresadas en el cuerpo principal, especialmente las referidas a la opinión en el campo intelectual.

<sup>19</sup> Ante la aprobación de la llamada Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, en diciembre de 1986, a modo de cerrar el problema de las responsabilidades de las fuerzas armadas por atentados contra los derechos humanos durante el período autoritario, se levantó la posibilidad de cuestionar la ley mediante el uso de un instrumento constitucional: el referéndum derogatorio, cuyos alcances aún se discute si son sólo revocatorios para el futuro o también anulatorios. Es difícil elucidar aún los intereses que promovieron su realización y es evidente su uso político, condenatorio de la corporación militar como un todo, que las FFAA perciben tras esta iniciativa, por un lado y de imponer una derrota al partido de gobierno y a su aliado de ocasión: la fuerza mayoritaria del partido nacional, por parte de la

La extensa burocracia estatal ha aprendido a servir a diversos "patrones" y sobrevivir. Ha ritualizado fines y pautas a modo de autosostener su existencia y a los "profesionales ocultos" del partido les cuesta manejarla.<sup>20</sup>

El movimiento sindical, más allá de su acción como grupo de interés, como actor político de más vasto alcance, busca asumir la voz horizontal de todas las clases subalternas, transformándola en voz vertical como portadora de una utopía —retórica— que busca mantener un contraingeniero: la idea de una sociedad con bases diferentes.

Los partidos tratan de defenderse acentuando una estrategia de apariencias donde su protagonismo aparezca en primer plano. Se está en permanente campaña electoral. Pese a que los plazos sean relativamente largos, sus líderes, grandes o pequeños, disputan encarnizadamente los espacios públicos para hacerse ver u oír.

Y el conjunto de la clase política trata de promover dos grandes temas que buscan plantear una posible alternativa. Se trata de una reforma política. Para unos, asume la forma de cambio en las reglas electorales y por ende, dada su formulación en Uruguay, de una reforma constitucional. Para otros, se trata de una reforma del Estado. Otros más se afilian a posiciones intermedias o mixtas.

Otro sector, interesado en decisiones y ejecutividad, ni siquiera se plantea el problema. Forma parte de la comunidad, pero no de la clase política. Rara vez puede contar con credenciales de representación obtenida en contiendas electorales, pero su poder real es inmenso.<sup>21</sup> Y sus prácticas tratando de imponer, de evitar la política, de realizar decisiones tecnocráticas, que muchas veces no coinciden ni con la virtud —en sentido ma-

izquierda; pero a nivel ciudadano, hay que constatar que la apelación ha sido relativamente exitosa por salir fuera del campo estrictamente político y asentarse en el ético.

No se busca un resultado práctico, sino una condena simbólica. Sin embargo, la confusión entre ámbitos y la sobrepolitización hace que una reacción ética se transforme en un hecho político que seguramente tendrá consecuencias polarizantes en la sociedad y en la comunidad política, independientemente del grado en que logre consumarse. Obviamente, las consecuencias serán más graves a medida que puedan cumplirse cualquiera de estas tres etapas: a) obtención de un número muy cercano a las firmas requeridas (25% del padrón electoral), b) obtención efectiva de las firmas y realización del referéndum derogatorio y c) eventual triunfo que desautorizaría a la mayoría parlamentaria de diciembre de 1987.

<sup>20</sup> A muchos de los profesionales "ocultos" del partido les cuesta manejarse con la burocracia por los canales normales, actuando, normalmente, bajo una red informal que intenta superar trámites y pasos para poder llegar en tiempo a realizar ciertas tareas, bordeando muchas veces los marcos legales. Algunas acusaciones injustas han caído sobre ciertos jefes por intentar agilizar la acción estatal saltando controles burocráticos.

<sup>21</sup> Normalmente, los ministros de Economía o de Planeamiento, cuyo poder dentro del gobierno y el aparato estatal es sustancial, no son parte de la clase política que debe disputar su posición por elección, sino que son designados por su saber técnico. Desde 1969 ésta es la regla en Uruguay y puede verse la misma situación en la Argentina y el Brasil.



quiavélico— ni con una “razón de Estado”, lo pone también fuera de la discusión. Por lo general, este sector se afilia a las posiciones que piden la reforma del Estado. Pero desde posiciones técnicas, no políticas.

#### 4. REFORMA POLÍTICA Y GOVERNABILIDAD

Esa concepción del sentido común de gobernabilidad, que se expresa de diversas maneras por distintos actores políticos —aunque todos coinciden en la necesidad de asegurar la capacidad de obtener ciertos objetivos de acuerdo con ciertas reglas— lleva a plantear dos tipos de problemas por parte de la comunidad política: uno se refiere al sistema electoral y a la transformación de votos en cargos; el otro a la forma en que actúa la maquinaria del Estado.

Para cada uno de los temas hay dos tipos de diagnósticos polares y diversas aproximaciones intermedias. Resumimos y simplificamos las posiciones tipo en cada caso.

Respecto del primer problema, subyace al planteo un cuestionamiento acerca de la representatividad y su alcance. Unos creen que está desvirtuada y que los cargos obtenidos en una elección no representan la voluntad del soberano. Otros consideran lo contrario.

Para los primeros, es necesario introducir una serie de reformas políticas que apunten a cambios en las reglas de juego electoral y, consiguientemente, plantean también reformas de la constitución, dada la jerarquía jurídica de las normas que organizan parte del mismo (Rial, 1986).

La mayoría de los sectores partidarios opositores coinciden en la necesidad de una reforma que permita cierta “transparencia” en la traducción de los resultados electorales a la adjudicación de cargos. Desearían eliminar ciertas formas de acumulación de votos de modo que el respaldo de votos que tendría el jefe de Estado/gobierno alcanzase una mayoría sustancial.

Sin embargo, apenas salidos de este punto, los diversos partidos toman caminos diferentes. Lo que termina tratando de unir los esfuerzos opositores es sólo una idea: cómo ganarle al partido que actualmente está en el gobierno y que, *prima facie*, parece difícil que pueda perder la próxima elección si el panorama político y los escenarios políticos no cambian.<sup>22</sup>

La réplica del partido colorado consiste en negarse a discutir, con lo cual, de acuerdo con los mecanismos vigentes, hace prácticamente inviable el planteo, pero admite, en principio, otro tipo de reforma: la sanción de una ley de partidos que regule su funcionamiento y, fundamentalmente, la forma de designar los candidatos, a modo de reducir el fraccionamiento existente en los partidos, especialmente los llamados tradicionales.

La base del planteo, la presunta falta de representatividad a que llevaría el complejo mecanismo de acumulación de votos, que hace necesario

<sup>22</sup> Sobre este tema, ver Nohlen y Rial (1986) y Cocchi (1988).

obtener un número relativamente reducido de apoyos propios para obtener una nominación como parlamentario admite, sin embargo, una lectura contraria. El sistema electoral es hiperrepresentativo. Permite acceder a posiciones representativas a pequeños sectores de los partidos; a quienes colaboraron con sus votos, transferidos a otro por el sistema de acumulación, la práctica hace que se les reconozca este apoyo al partido mediante nombramientos directos en muy diversas reparticiones estatales. Desde cargos en empresas del Estado, secretarías en ministerios y gobiernos locales o jefaturas de policía, hasta asesorías diversas, el arsenal de recursos muestra una gama muy variada para que una clase política subalterna pueda contrarrestar los intentos propios de toda organización altamente burocratizada de oligarquizar un partido.

Por eso, cualquier planteo excesivamente racionalizador —especialmente por la vía de la supresión de mecanismos de acumulación (por ejemplo, elecciones internas)— es visto como una forma de limitar posibilidades de representación, si no se instrumentan instancias previas. De todos modos, las cúpulas partidarias buscan ejercer disciplina en las instancias “supremas”, cuando hay que sancionar jurídicamente decisiones —como cuando hay que aprobar las leyes de presupuesto y recursos, etcétera. Los sectores tecnocráticos asociados imponen frenos por la vía de hacer oídos sordos a las demandas parciales o particularistas que hacen los miembros de esa clase política subalterna que trata de mantener los amplios canales de contar votos que les permiten transformar los votos cualitativamente, y convertirlos en vasta presencia no sólo en el gobierno y el parlamento, sino en el conjunto del Estado.

Paradójicamente, los intentos de cortar ese sistema de acumulación de votos tiene a sus mayores defensores en la izquierda que, sin embargo, también usufructúa parcialmente del mismo. La forma de expresarse partidariamente como coalición consiste, precisamente, en utilizar los mecanismos electorales de acumulación.

Sin embargo, los dos planteos —tanto el de reforma de la ley electoral limitando la acumulación, como el de una ley de partidos que evite por mecanismos más restringidos la fragmentación del voto— tienden a reducir el marco de hiperrepresentación existente y a conducir el proceso político a certidumbres más altas y, por ende, a mayores grados de gobernabilidad, de acuerdo con las posiciones del sentido común que maneja la clase política.

Otros planteos intermedios, tales como la introducción del parlamentarismo, no se hacen en forma “pura”<sup>23</sup> y en realidad son parte de una

<sup>23</sup> En dos proyectos publicitados en 1987 por el Frente Amplio, es claro este intento de establecer esta especie de gobierno de asamblea donde el poder reside en el parlamento, debilitando al ejecutivo. El proyecto de lanzar una fuerza de centro-izquierda que contaría con el partido Nacional y los sectores moderados del Frente Amplio, que tenía ya una primera redacción en diciembre de 1986, introducía cambios que alteraban la posibilidad de acumular votos en los cargos del ejecutivo

propuesta de implantar gobiernos de asamblea, donde el objetivo es debilitar las potestades del poder ejecutivo. La mayoría de esos planteos no tiene más que objetivos diversionistas dentro de la discusión de estos temas.

Una nota comparativa con Argentina puede mostrar cómo un mismo objetivo conduce a partidos mayoritarios a propulsar manipulaciones diferentes de los marcos de las reglas de juego. En Uruguay, el partido colorado no está interesado en una reforma de esas reglas y sólo aceptaría una ley de partidos. De todos modos, está dispuesto a seguir manejándose dentro del régimen existente, pese a los problemas que supone no contar con una mayoría parlamentaria y la dificultad para conformar una coalición de apoyo.

El radicalismo, en cambio, por las mismas razones que los colorados —básicamente, mantener su predominio—, propugna lo contrario: una reforma que permita a su principal líder continuar en una posición preeminente.

El tema de la representatividad se agita, pero la intención no es más que justificatoria. La reforma política, planteada desde este ángulo no es más que una forma de campaña electoral encubierta.

Respecto al segundo problema (la reforma del Estado), los planteos polares varían desde quienes difusamente tratan de “recortarlo” —planteo que sólo compromete a algunos sectores de los dos partidos tradicionales y que, en algún caso, pretende una reforma social, al invadir marcos no públicos o no políticos, intentando por esta vía y desde el escenario partidario provocar una llamada “modernización”, no promovida, por otra parte, desde el ámbito estrictamente público—<sup>24</sup> hasta quienes desean lo contrario: incrementar la presencia del Estado.

El problema se debate en un cuidado marco de confusión. A veces se discute sobre el tamaño del Estado, tomando como medida el número de funcionarios. No se suele hacer referencia a la calidad que supone ese número. En otras se localiza en pequeñas empresas o sectores, pero sin abarcar a la totalidad.

y también buscaba diluir la idea de un ejecutivo fuerte que presidió la reforma de 1967. Ante la división del partido nacional frente al tema de la amnistía militar, el sector frentista abandonó el proyecto. Sobre el tema ver Cocchi (1988?).

En los proyectos no se establece la separación entre jefe de Estado y jefe de gobierno. Se dan amplísimas facultades para la censura de ministros por el parlamento. En otros, no se establece el mecanismo de presentación del gabinete. En ninguno se establece la necesidad de voto de confianza o de desconfianza de carácter constructivo (en caso de hacer caer al gobierno hay que tener de inmediato una coalición de reemplazo), etcétera.

<sup>24</sup> Mientras Jorge Batlle realiza campañas en pro de la modernización y la reforma del Estado, representantes de su misma fracción en el parlamento se oponen activamente a medidas que permitan la racionalización en los métodos de acceso a la función pública, provocando duros enfrentamientos dentro del partido. La norma que establece concursos para ingresar en la administración se aprobó con excepciones tales que en la práctica la vuelven poco operante. Al mismo tiempo, una tercera voz, también del partido colorado, el director del Servicio Civil proponía una forma

En el debate no hay planteos consistentes, tales como llegar al *minimal state*, salvo por parte de intelectuales.<sup>25</sup>

Los planteos referidos a la necesidad de pasar a la actividad privada ciertas actividades económicas que lleva a cabo el Estado, o no son sustancialmente relevantes, o son expuestos con escasa seriedad.<sup>26</sup>

En la defensa del Estado no sólo participan activamente quienes quieren profundizar su acción —especialmente quienes propugnan salidas hacia sistemas planificados que introduzcan elementos socializantes— sino también aquellos que hacen planteos socialdemócratas dentro de los partidos tradicionales. Lo que es más importante, en esta defensa participan muchos sectores populares —y, por supuesto, quienes directamente forman parte de la burocracia— al haber “naturalizado” una visión estatalista.

Los planteos del tema “reforma del Estado” no pasan de ser tecnocráticos, pero vastos sectores de la población muestran un creciente sentimiento de frustración respecto a qué puede esperarse de esa máquina. Aunque la cultura política de una sociedad donde el Estado fue creado prácticamente antes que la sociedad, donde éste es preeminente respecto de la sociedad civil, tiende a esa naturalización citada, poco a poco también crece esta otra forma de insatisfacción. Pero la solución no pasa sustancialmente por una acción política dentro del sistema político. De este modo, la reforma política encara también un falso dilema. Sólo puede racionalizar o imponer autoritariamente un nuevo marco. Pero eso supone, precisamente, escaparse de la gobernabilidad democrática.

Sorel nos hablaba del mito de la huelga revolucionaria. En tiempos donde la palabra revolución está fuera de la agenda, el mito posible es el de la reforma. Cómo lidiar con las escasas posibilidades de instrumentar políticas públicas referidas al bienestar y los bienes materiales, cómo encarar niveles cada vez más altos de insatisfacción y frustración popular, cómo “representar” (en su sentido etimológico) estas demandas intangibles, ponderarlas e integrarlas, tal es el verdadero trasfondo de lo político en el Uruguay de hoy. A efectos de responder a estas transacciones simbólicas, un nuevo mito se constituye: el de la reforma política. Una suerte de “reforma permanente”, creciente, profunda, en la que se espera se focalice no la per-

más avanzada que, sin embargo, ninguno de los dos sectores tomó en cuenta (véase el tema en la prensa del mes de septiembre de 1987).

<sup>25</sup> Véase la prédica editorial del semanario *Búsqueda*, especialmente la del doctor Ramón Díaz.

<sup>26</sup> A nivel central sólo se ha planteado el cierre de una pequeña empresa dedicada a la pesca, que aún no ha tenido discusión parlamentaria. Sólo en el ámbito municipal en Montevideo se ha planteado la privatización, pero la forma en que fue instrumentada por la burocracia la ha hecho o fracasar (como en los hoteles del Municipio) o incurrir en gruesos errores que la desacreditan (por ejemplo, un pliego para adjudicar la iluminación del barrio del Cerro a una empresa montevideana que debe ajustarse a normas técnicas válidas para Argentina y no para Uruguay, como denunció el edil nacionalista Cestau en *El País* del 1 de noviembre de 1987).

cepción del *populus*, sino del *demos*. La reforma por la reforma misma, en un quizá vano esfuerzo por devolver a la política su condición de representación. Ello no implica que los políticos, en el ámbito político (si no en el público), no busquen instrumentar algunos intentos de reforma. Pero, de hecho, éstos asumen el carácter de experimentos técnicos que pronto pierden eficacia. Mientras todavía pueden implementarse variantes de planes económicos de ajuste —pese al siempre presente peligro de la “inflación de diagnósticos” que tal estrategia supone—, el *stock* de fórmulas de cambio político es relativamente limitado y sólo debe usarse con mesura. A veces, el punto se olvida.

#### REFERENCIAS

- Ardigo, A.: (1980), *Crisis de gobernabilidad e mondi vitali*, Bologna, Cappelli.
- Baloyra, Enrique A.: (ed.), (1987), *Comparing new democracies. Transition and consolidation in Mediterranean Europe and the Shouthern Cone*, Bulder (Co.)/London, Westview Press.
- Bajtín (Bakhtin), Mijail M.: (1982), “El problema de los géneros discursivos”, en Bajtín: *Estética de la creación verbal*, Madrid, Siglo XXI.
- Baudrillard, Jean: (1984), *De la seducción*, Barcelona, Cátedra.
- Cocchi, Ángel (comp.): (1988?), *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo, EBO-FESUR.
- Crozier, Michel J.; Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Fernández Faingold, Hugo, (1987), “La satisfacción como factor de poder” en *Punto y Aparte*, núm. 4, octubre.
- Finkielkraut, Alain, (1987), *La defaite de la pensee*, París, Gallimard.
- Genette, Gerard, (1981), “El texto según G. G.”, en *Maldoror*, núm. 20, Montevideo.
- Habermas, Jurgen, (1973), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press (en español: *La crisis de legitimación del capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1979.)
- Habermas, Jurgen, (1980), *Theory of Communicative Action*, 1, Boston, MIT Press.
- Hirschman, Albert, (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Hirschman, Albert, (1974/81), “Exit, voice and loyalty: Further reflections and a survey of recent contribution”, reproducido en *Essays in Trespassing: Economics to Politics and beyond*, Cambridge, Mass., HUP.

- Hirschman, Albert, (1986), "Exit and voice. An expanding sphere of influence", en *Rival views of market society*, New York, Viking/Penguin Inc.
- Inglehart, Ronald, (1977), *The silent revolution. Changing values and Political styles among Western Republics*, Princeton, Princeton University Press.
- Kirchlechner, Beindt, (1978), "New Demand or the demands of new groups? Three case studies" en Colin Crouch and Alessandro Pizzorno: *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, New York, Homes & Meier.
- Lamounier, Bolivar y Rachel Meneguello, (1986), *Partidos políticos e consolidação democrática. O caso brasileiro*, São Paulo, Brasiliense.
- Lane, Robert E., (1986), "What are People trying to do with their Schemata? The question of purpose", en Lau y Sears, *op. cit.*
- Lau, Richard R. y David O. Sears, (eds.), (1986), *Political cognition*, Hillsdale, NJ/London, Lawrence Erlbaum Ass., Publishers.
- Maquiavelo, Nicolás, (1943), *Obras*, Buenos Aires, Americalee, 2 v.
- Mezzera, Jaime, (1987), "Notas sobre la segmentación del mercado laboral urbano", en *Documentos de trabajo de PREALC/OIT*, Santiago, núm. 289.
- Mosca, Gaetano, (1975), *La classe politica*, Roma/Bari, Laterza. (Traducción española en México, FCE, 1982).
- O'Donnell, Guillermo, (1986), "On the fruitful convergences of Hirschman's 'Exit, Voice and Loyalty' and 'Shifting Involvements': Reflections from the recent Argentine experience", en A. Foxley, M. S. McPherson y G. O'Donnell: *Development, Democracy, and the Art of Trespassing*.
- Offe, Claus, (1982), *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Bolonia, Il Mulino.
- Pasquino, Fianfranco, (1980), *Crisi dei partiti e governabilità*, Bolonia, Il Mulino.
- Peixoto, Martin, (1987), "El debate político en el Uruguay", Montevideo, Claeh, ponencia.
- Perelli, Carina, (1987), *Someter o convencer. El discurso militar*, Montevideo, EBO-CLADE.
- Perelli, Carina y Juan Rial, (1986), *De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después...*, Montevideo, EBO.
- Pitaluga, Juan y M. Esnoris, (1987), "Contracultura juvenil aquí", en *Relaciones*, núm. 41, Montevideo, octubre.
- Rial, Juan, (1985/6), "Concertación y gobernabilidad. Proyecto, acuerdo político y pacto social. La reciente experiencia uruguaya", en *CIESU, Documentos de Trabajo*, núm. 123, 1985 y también en *AAVV: Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, FES-ICI, 1986.
- Rial, Juan, (1986), *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema electoral y*

- resultados*, San José de Costa Rica, Centro (Interamericano) de Asesoría y Promoción Electoral/CAPEL. También en versión abreviada "The Uruguayan Elections of 1984: A Triumph of the Center", en P. W. Drake y E. Silva: *Elections and Democratization*, Latin America, 1980-85, San Diego, CILAS/CeUS-MexS/IofA, 1986.
- Rial, Juan, (1987), "Las Fuerzas Armadas también existen", entrevista a J. R. en *Punto y Aparte*, núm. 1, Montevideo.
- Rose, Richard, (1976), "Risorse dei governo e sovraccarico di domande", en G. Urbani: *Sindacati e Politica nelle società post industriali*, Bolonia, Il Mulino.
- Rose, Richard, (1979), "Ungovernability: Is there fire between the smoke?", en *Political Studies*, xxvii, septiembre.
- Roth, Gunther, (1963), *The social democrats in Imperial Germany: A study in workings class isolation and national integration*, Totowa, Bedminster Press (trad. italiana, Bolonia, Il Mulino, 1971).
- Rusconi, Gian E., (1981), "Goberare lo scambio politics", en *Laboratorio Politico*, núm. 2.
- Schmitt, Carl, (1954), *Legalidad y legitimidad*, Madrid, Aguilar.
- Schmitt, Carl, (1966/29), *The Concepts of Politics*, Nueva Jersey, Rutgers University Press. (También en español: Folios. 1984.)
- Schmitt, Carl, (1967/21), *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente.
- Shmitter, Philippe, (1981), "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America", en S. Berger (ed): *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vernazza, Francisco, (sf/1987), "El sistema electoral uruguayo y el descenso de la representatividad de los diputados. 1925-1984", Montevideo, tesis multicopiada.