

DEMOCRACIA PLURALISTA Y ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO¹

Por Jorge Lanzaro

A lo largo del siglo XX y descontando los dos períodos de régimen autoritario, el sistema político uruguayo se desarrolla como una democracia pluralista. Las democracias de tipo pluralista se caracterizan por trazos de separación, distribución y participación, en lo que toca al poder político y a la estructura institucional, los modos de gobierno y los ejercicios de autoridad pública. Estos regímenes se contraponen a las democracias de tipo “mayoritario” y a las democracias de corte “populista”, en las que el poder político está normalmente más concentrado o “unificado” (“el ganador se lleva todo”, en lo que toca a cargos públicos y recursos estatales) y en las cuales puede haber incluso, como advertía Tocqueville, prácticas de “despotismo democrático”².

El pluralismo, como un elemento distintivo de los diferentes tipos de democracia, es un tópico central de la teoría y de la ciencia política – tanto en los autores clásicos como en los modernos - con respecto a los pasos originarios de un sistema y a sus evoluciones siguientes³. La cuestión adquiere

¹ Publicado en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14/2004 (pp. 103-135).

² Nos ubicamos en todo caso dentro del campo de las democracias, que se deslinda primariamente del campo de los autoritarismos, siendo también éste un terreno de diversidades y en el cual cabe hacer a su vez clasificaciones tipológicas. Sin embargo, los distinguos no son siempre tajantes y la literatura en la materia se ha ocupado de registrar los componentes autoritarios de las democracias “realmente existentes”, acuñando expresiones que dan cuenta de tal cruce. Es el caso de Tocqueville al referirse al “despotismo democrático” y de quienes identifican la baja calidad, la condición “disminuida” o las “líneas de falla” de las experiencias democráticas recientes de América Latina, a menudo en esquemas “populistas” o “neo-populistas”, hablando por ejemplo de democracias “delegativas” (Guillermo O’Donnell) o de regímenes “híbridos” (James Malloy, Terry Karl), que están encuadrados en la democracia por su origen electoral, pero dejan mucho que desear en su balance institucional y en el desenvolvimiento cotidiano de la vida política.

³ En la senda de Montesquieu, de Tocqueville y de otros autores, es amplia la lista de estudios que se ocupan de analizar las diversas expresiones del pluralismo, en el seno de la sociedad y en el sistema político. Como referencia señera, pueden verse al respecto los trabajos de Robert Dahl (1989 y 1991) y los de Arend Lijphart (1987 y 1989), cuyos aportes contribuyen a extender las líneas maestras de la teoría democrática y marcan las reflexiones modernas sobre el pluralismo.

una importancia renovada, ante los procesos de desarrollo político y de democratización “fundamental” (Mannheim 1940), que se despliegan en América y en Europa, durante la segunda mitad del siglo XIX o en las escalas del siglo XX. Y vuelve al tapete como factor estratégico, desde la década de 1980, cuando el mundo entra en la “tercera ola” de la democracia y atravesamos por un ciclo de transformaciones políticas relevantes, aunadas a procesos de reforma estructural – en clave liberal o “neo-liberal” – los cuales modifican en términos sustanciales los modelos de desarrollo precedentes. Es ésta una transición histórica de gran calado – un verdadero “cambio de época” - que afecta de manera peculiar a las comarcas de América Latina y que se ubica – país a país - en un panorama de diversidad: tanto en lo que atañe al rumbo concreto de las reformas, como en lo que refiere a las alternativas de la democracia, a sus distintas formas y a las eventuales ganancias en el plano específico del pluralismo (Lanzaro, 2001). Aquí se enlazan las preguntas sobre el pasado con las preguntas sobre el presente. Y al abocarse al análisis de los cursos de la transición actual, es bueno repasar los rastros de la historia.

En el Uruguay - más allá de los picos de crisis y de los sucesivos paréntesis autoritarios - el sistema político se desarrolló a lo largo del siglo XX como un régimen democrático consistente, que exhibe a su vez trazos característicos de pluralismo (Lanzaro, 1991 y 2000). Prospera en efecto en nuestro caso, un grado considerable de distribución del poder político y de división de la autoridad pública, que plasma en las estructuras institucionales y moldea los trámites de decisión, limitando la concentración que se registra en otras democracias contemporáneas, tanto en América Latina como en Europa.

El pluralismo uruguayo tiene su génesis en los procesos fundacionales, que van desde la segunda mitad del siglo XIX hasta las dos primeras décadas del siglo XX (Castellanos y Pérez, 1981), aportando algunas determinaciones basales duraderas. Pero esa textura política es asimismo el resultado recurrente de las confecciones sucesivas, a raíz de una competencia partidaria sostenida y de las ecuaciones de fuerza, que en cada coyuntura de cambio y en los períodos “reproductivos”, tienden a confirmar e incluso irán ampliando, las vetas originarias de la democracia pluralista.

Sin embargo, como bien sabemos, el Uruguay no ha podido evitar los accesos de autoritarismo, con reacciones disruptivas provenientes del propio elenco político-partidario o con el ingreso de *outsiders*, civiles y militares. Al contrario, la misma existencia de una trama densa de poderes ha dado pie a tales rebotes, cada vez que los partidos desfallecen en su productividad política, en las muestras de cooperación y de lealtad, en la medida que la dinámica de las pluralidades opera en sintonías de desagregación, cuando los arranques de confrontación, los juegos de “veto” y la polarización de los actores han adquirido un carácter agudo, exacerbandos los conflictos y generando bloqueos. De hecho, si miramos bien la historia, se advierte incluso que los grandes giros de cambio han atravesado repetidamente por un enganche peculiar, de momentos autoritarios y momentos democráticos. Con configuraciones distintas por cierto, ésto es lo que ha ocurrido en los tramos fundacionales del último tercio del siglo XIX, mediante la sucesión de obras del “militarismo” y del “civilismo”. Y posteriormente – cuando ya estaba avanzada la construcción del estado y del sistema político - en los años de 1930 y más gravemente, con la crisis que se encadena en la década de 1960 y que desemboca en la dictadura. En el derrotero del siglo XX prevalecen sin duda los ciclos “virtuosos” de la democracia pluralista. Pero la gramática política que en ese cuadro se despliega hace surgir focos de crisis – de hecho, engendra su propia crisis, en virtud del contencioso político, ante los avatares de la economía, al calor de las disputas por la innovación y la forma del estado – dando lugar a establecimientos autoritarios relativamente prolongados. Una y otra vez, con “salidas” democráticas subsecuentes, que retoman las obras de reforma, en clave de cierta continuidad, aunque planteando otras aperturas. El enlace de ambos movimientos permite avanzar en el recambio de los modelos y deja como saldo un nuevo mapa de pluralidad política. Así ocurre a partir de los años 1940 y así ocurre en la actualidad, desde la apertura democrática de 1984, aunque como veremos, el pluralismo en el sistema de partidos que caracteriza esta nueva etapa, no tenga plena traducción en los dispositivos institucionales, ni en los procesos de gobierno.

La estructura democrática se ve favorecida por ciertos rasgos originarios del espacio en el que se levanta la construcción nacional. Pero responde a la forma específica en que se despliega la dinámica política y en particular, a las modalidades concretas del sistema de partidos: la gesta fundacional de las dos colectividades tradicionales, la naturaleza de los partidos y sus modos de relación, los códigos de competencia, el principio de “coparticipación” y el régimen electoral que irán edificando. Sin perjuicio de otras causales, de allí sale la marca de los desarrollos políticos del siglo XX, los formatos vernáculos de la ciudadanía y el cuadro en el que se ubican los demás actores. Los rastros originarios de la sociedad uruguaya y los desempeños del sistema de partidos moldean también la arquitectura política del estado y el régimen de gobierno, que se constituyen a su vez en piezas decisivas del diseño de la democracia pluralista.

En la primera parte de este trabajo revisamos las claves de construcción de la democracia pluralista. En la segunda parte analizamos la estructura política del estado - su armazón institucional y el sistema de poderes que la recorre – registrando en el correr del siglo XX, tres momentos relevantes: a) El del primer batllismo, que consolida y amplía con un perfil diferenciado, las obras fundacionales empezadas en el siglo XIX. b) El que se inicia con la crisis del '30, despegando durante el régimen de Terra y ha desarrollarse en el segundo batllismo. c) El largo ciclo de transformaciones que llega hasta la actualidad y que pasa también por dos capítulos: el tramo crítico de los años sesenta y la transición de mayor calado que encaramos desde la salida de la dictadura.

I.- CLAVES FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA.

Atendiendo a los criterios expuestos más arriba, vale subrayar algunas claves históricas de la construcción nacional uruguaya, que sirven de fundamento a la democracia pluralista y que han de informar asimismo la estructura política del estado.

1 -En primer lugar, hay que tener en cuenta las características “ambientales” del espacio en el que se establece el Uruguay, con trazos que están presentes en las formas específicas de la colonia y condicionan las alternativas de nuestra vida independiente (Barrán y Nahum, 1984; Real de Azúa, 1984). Los estudios en la materia han registrado certeramente estas características de la matriz nacional, haciendo hincapie en el “vacío” originario y la nota inicial de “tierras de ningún provecho”, notoriamente: la ausencia de sociedad campesina y de una civilización indígena sedentaria, la baja densidad demográfica y la debilidad de las redes de población – cierto perfil endémico de “pueblo sin historia”, con pasado corto – que son elementos ligados estructuralmente a la falta de economías agrícolas o mineras, en un esquema semejante al de otros territorios del dominio español, en donde hubo articulaciones pre-capitalistas - una y otra vez transformadas, pero a la vez mantenidas - cuyas marcas persisten hasta hoy .

De ahí precisamente, los rasgos que el imperio colonial adopta en nuestra comarca, así como los que tendrá la “acumulación primitiva” y el desarrollo del modo de producción capitalista - su inserción “temprana” y más extensa que en otras vecindades - las relaciones de clase y los formatos de apropiación de la tierra, los perfiles del contingente de fuerza de trabajo, sus pautas de reproducción y sus pautas de subordinación, con trazos peculiares de “escasez” relativa y sobre todo de “movilidad”, que estarán detrás de los empujes de desplazamiento y de exterminio, del “mestizaje” y de las formas específicas de la inmigración, dando lugar a una composición de “pueblos trasplantados” (Darcy Ribeiro). De ahí también, algunos elementos raigales de la cultura y del tejido cívico, en particular, las tendencias al “igualitarismo”, con una noción propia de las jerarquías y de los ejercicios de autoridad, en el plano de la sociedad, de las unidades económicas y de la política.

Sobre este terreno y en comparación con casi todos los otros países de América Latina, resalta la debilidad relativa y el grado de rotación en las clases dominantes, sus dificultades “hegemónicas”, con una relación problemática entre el campo y la cabecera ciudadana de Montevideo, en un factor que va de par con la menor implantación de la iglesia y nos habla de la flaqueza de tuvieron en el Uruguay los componentes clásicos de la ecuación “oligárquica”.

2- De ese cuadro deriva la centralidad sobresaliente del estado y su relativa autonomía, aun en las condiciones endeble del siglo XIX y con señas de origen que se despliegan en el siglo XX (Barrán y Nahum, 1984). La centralidad del estado – que se construye a partir de la relativa debilidad de los poderes descentralizados (clases, redes locales, iglesia) - va en compás con la centralidad de la política misma, en una imbricación que suministra los nervios rectores y en buena medida el “cemento” de la edificación vernácula.

Con tales notas, el estado constituye un polo altamente estratégico, que se irá fortificando, a medida que el poder político gana en integridad y en integración, en virtud de la propia dinámica de las fuerzas en presencia – de sus debilidades compartidas, de sus conflictos y de una cierta “coincidencia” en la inclinación estatista – a partir de nuestra condición de “nación nueva” y de país “pequeño”, alojado entre dos grandes⁴.

En esa construcción estatal, pesan las condicionantes estructurales originarias y asimismo los procesos consecutivos, en particular, los perfiles sociales y económicos reseñados, la influencia del entorno regional y los constreñimientos internacionales, el balance de clases y el desempeño de los partidos, a través de un juego que delinea los lances trabajosos de control del territorio y de control de la fuerza de trabajo, las marcas de “frontera” – hacia adentro y hacia fuera – los asientos del espacio de mercado y del modo de producción capitalista, la tensión ciudad-campo y el peso concentrado de una capital macrocéfala, que abriga las primeras manufacturas, pero funciona en mucho como un “mostrador” mercantil y administrativo, que se apropia de las rentas comerciales y aduaneras. En fin, las características que va a adquirir la “modernización” y la integración nacional, el mismo *building* del estado, en una atadura peculiar con los empujes de desarrollo político y los avances de la democracia.

La centralidad y la autonomía del estado van del brazo con su “arraigo”: un “enraizamiento” basal (*embedness*, según la expresión de Granovetter), que depende de la vitalidad política y de la capacidad de “penetración” de los aparatos

⁴ Para una exploración más extensa, pueden verse las obras anteriores de Barrán y Nahum, que recorren la *Historia Rural del Uruguay Moderno* (1967-78) y aspectos fundamentales del primer batllismo (1979-1984).

públicos, pero al mismo tiempo de sus enlaces con la sociedad civil, los círculos de la economía y el mercado, en una estructura que resulta determinante para la entereza nacional, tanto en lo que respecta a las posibilidades de desarrollo, como a las posibilidades de la democracia⁵.

Dada esta composición compleja – no exenta de contradicciones - y como una de las constantes de nuestra historia, en las diversas etapas de desarrollo y en los puntos críticos de inflexión – en cada recodo de refundación o de ajuste de los modelos nacionales – el problema del estado ha tenido un lugar vertebral, absorbiendo y enmarcando la incidencia de otros “clivajes”: como espacio de contienda y núcleo de “modernización”, artículo de definición política e ideológica, vector de recomposición de los partidos, de los actores económicos y los sujetos sociales, en ciclos marcados por la “disputa de la nación” y por el signo de los cambios en el sistema político, en el espectro de poderes y en la configuración de la democracia (Lanzaro, 2000). En los sucesivos escenarios que así se dibujan, ha habido pues un cotejo de “proyectos” encontrados, un contencioso político e ideológico fuerte, movilizaciones y desplazamientos, que hoy registran un nuevo despliegue, en torno al nudo central de la reforma del estado, dentro de los parámetros singulares del “cambio de época” que marca el pasaje del siglo XX al siglo XXI.

3 - En lo que toca específicamente a la producción política, como un motor decisivo en el diseño de la formación nacional, el punto de referencia básico es sin duda el sistema de partidos en su configuración “tradicional”, su centralidad y su consistencia. Un sistema bipartidista, que se cuenta entre los más añejos del mundo y que - con algunos intervalos críticos - será el eje vertebral de la vida política uruguaya, desde los lances originarios del siglo XIX hasta entrada la década de 1960.

⁵ En este sentido es útil revisar los enfoques que surgieron en su momento de la teoría de la “modernización”: ver por ejemplo Binder 1971. Para la noción de “enraizamiento” (*embeddedness*), ver: Granovetter 1985, así como el replanteo acerca de la “autonomía enraizada” que hace posteriormente Peter Evans 1992.

No se trata simplemente de partidos fuertes, si no de un sistema fuerte, con un alto grado de integración entre sus miembros, que se reproduce y se institucionaliza, en su composición binaria y dentro de un cotejo “especular”: blancos y colorados actuando “frente a frente”, con organizaciones e identidades construídas en base a rasgos propios, pero en referencia permanente al “otro” y a través de una competencia sostenida.

La energía y la relativa paridad de esa ecuación bilateral se traduce por mucho tiempo en contiendas “abiertas” y se manifiesta en la imposibilidad de establecer una autoridad reconocida, en la secuela de las guerras civiles, en los vínculos crispados y fraccionales de caudillos y doctores, mientras no se alcanzó la institucionalización del conflicto y los partidos funcionaron como “patrias subjetivas” (Martínez Lamas), sin una “unidad” reglamentada.

El período de la “anarquía” tocará a su fin, a partir de dos movimientos enlazados. En primer lugar, el fortalecimiento progresivo del aparato estatal, a través de un proceso plagado de conflictos y limitaciones, pero acumulativo, en el que se suman por turnos, las iniciativas “civilistas” y las obras del “militarismo”. Estos esfuerzos – que registran un impulso marcado en la época de Latorre - irán delineando la “superioridad” del núcleo estatal y de sus regimientos, a lo largo de un camino que terminará por someter la potencia bélica de las huestes partidarias y que a la entrada del siglo XX, permite reducir los focos de poder “dual”. No obstante, la armadura de ese centro político llega a hacerse efectiva y podrá adquirir su calidad de “monopolio”, en la medida en que los propios partidos acuden al compromiso y asumen tareas de construcción institucional, constituyéndose en hacedores y oficiantes prioritarios del estado, del gobierno y del régimen electoral.

La política engrana aquí con la guerra y cada enfrentamiento en los campos de batalla, no se cierra simplemente con la derrota de uno de los bandos, sino que da curso a una secuencia de pactos constituyentes, a través de los cuales ambos partidos y sus sectores van agregando dispositivos que resultan fundamentales para el nuevo orden. Gracias a esa ingeniería “asociativa”, que incluye a las distintas partes – “ni vencidos, ni vencedores”, según el lema de la

Paz de Abril de 1872 - el estado podrá conquistar plenamente su condición monopólica, como centro político y a la vez, como aparato coactivo. Los partidos se transforman considerablemente, canalizan su acción en base a las reglas acordadas y “transfieren” energía a las instituciones así diseñadas, que en seguida van a desarrollar su dinámica propia y entran en una fase de consolidación, con ampliaciones orgánicas y funcionales.

4 - Las piezas básicas de este proceso de integración “pactada”, remiten a las dimensiones fundamentales de la política: el régimen de competencia y la estructura de representación, la administración del estado y los modos de gobierno.

La “coparticipación”, el régimen electoral - con el principio del doble voto simultáneo - la representación proporcional y la tabla de mayorías especiales para el tratamiento de cuestiones estratégicas, legislativas y constitucionales, aportan los pilares del sistema.

La coparticipación pasa al comienzo por un reparto de las jefaturas municipales, que reconoce los asentamientos regionales de los distintos partidos y les otorga en esos ámbitos la cuota correspondiente de autoridad, un acceso a las reparticiones del estado que se estaba construyendo, ciertos recursos de poder y posibilidades de patronazgo electoral. Mientras no se acordó la representación proporcional a nivel nacional, la titularidad de las jefaturas políticas de algunos departamentos brindaba además – a los blancos en particular – la posibilidad de acceder a un cierto número de bancas en el Parlamento. Una vez que el estado se fortalece, el estatuto de los departamentos se modifica, aunque mantiene cierta dosis de autonomía – con marcas de descentralización regional - y permite a ese nivel, mantener un coto de partido o posibilidades de alternancia. Hubo aquí un mecanismo de pacificación, que algunos quisieron ver como medida provisoria y reversible. Los intentos de desconocimiento por parte de las autoridades centrales coloradas y en su caso, el intento de Batlle de adjudicar esas plazas a sus aliados dentro del Partido Nacional, provocaron el levantamiento de los blancos y dieron lugar a nuevas ratificaciones, en pases que disminuyen la fuerza militar de los “rebeldes”, pero sirven para consolidar la

posición civil de los partidos y junto con los otros dispositivos institucionales en marcha, darán una proyección duradera al principio de bilateralidad.

La coparticipación se instala en seguida en la órbita nacional. A través de las fórmulas del primer “colegiado”, en ancas de una alianza entre las fuerzas conservadoras coloradas y blancas, que encontraron con ello una de las maneras de poner “freno” al “impulso” batllista inicial. Más largamente y en términos constitucionales, que persisten hasta la Reforma de 1996, la coparticipación viene a moldear los desarrollos del estado y algunas instancias de gobierno, mediante una distribución regular de puestos directivos en los entes autónomos y en los cuerpos de contralor, que beneficia a las minorías como tales, independientemente de las posturas políticas que sostengan, sin requerir para ello una convergencia consensual (apoyos al gobierno, alianzas o coaliciones). Obrando por el contrario, mediante una regla de atribución sistemática de cargos y prerrogativas, vinculada a los resultados electorales, que comprende precisamente a los sectores del segundo partido, siguiendo en algunos capítulos las líneas de compromiso “transversal” entre colorados y blancos, o dando entrada directamente a los sectores de oposición ⁶.

La coparticipación se convierte en un ingrediente de la unidad del estado, como mecanismo de integración de fuerzas (“autónomas”) al circuito nacional, que a su vez, consolida así sus poderes y su capacidad de penetración, marcando el vaivén de relaciones centro-periferia. Siendo al mismo tiempo, un pilar de asentamiento del sistema de partidos y del sistema político, en términos de integración y de integridad. Llega a tener además una influencia singular en los modos de gobierno, como elemento de ponderación y como mercancía, en el

⁶ En un par de situaciones – a partir del golpe de estado de 1933 y en el gobierno democrático que toma la posta en 1942 - ello remite a experiencias de coalición, con consecuencias excluyentes para los que no entran en la sociedad de gobierno. Pero las más de las veces estas incidencias de la coparticipación operan como insumo del sistema de compromisos, sin estar sujetas a un acuerdo gubernamental y admitiendo a los oponentes partidarios. Después del “Pacto del Chinchulín” en 1931, la “Coincidencia Patriótica” celebrada en 1947 por Luis Batlle y Luis Alberto de Herrera, sienta en este sentido una pauta firme y cada vez más amplia. Como veremos, este esquema va a registrar variantes con la ruptura del bipartidismo, a partir de 1985 y con la alteración de los principios en la materia que trae la Reforma Constitucional de 1996. En todos los casos, ésto se desarrolla en el marco del régimen presidencialista. Lo cual nos distingue de otros presidencialismos y al mismo tiempo de las ecuaciones «*consociational*» europeas, que se dan en un contexto parlamentario.

manejo de bienes de poder y de oportunidades de clientela, en alternativas importantes del intercambio político, en los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias.

Esto aporta una de las piezas de fondo de nuestra construcción política “asociativa”: «*consociational*», según la noción acuñada por Arend Lijphart (1969). Esta fórmula - que se traduce precisamente en una composición “plural” y no supone un dominio unitario y “unificador” simple - se empleó en otras tierras (Bélgica, por ejemplo), para proceder a la integración nacional en base a la “diversidad” y mediante el reconocimiento de clivajes sociales heterogéneos e irreductibles.

En el planteo de Lijphart, las experiencias de tipo «*consociational*», surgen como modalidades peculiares de resolución del conflicto y como principio de unidad, frente a clivajes de naturaleza social (religiosos, étnicos, de clase o de nacionalidad, con divisiones culturales y lingüísticas), que afectan la construcción del estado nacional. Considero que tal caracterización puede aplicarse igualmente a los procesos asociativos de *national building*, en casos como el de Uruguay, en que los partidos no responden simplemente a cortes sociales o económicos, sino que operan desde un principio como partidos *catch-all* y se alinean en un eje específicamente político (con estructuras, montajes de tradición y culturas o sub-culturas de naturaleza política), en torno al clivaje centro-periferia y a los conflictos que genera la construcción del estado⁷. Pasados los trances originarios, el estado seguirá siendo, una y otra

⁷ Esta composición es similar a la de Colombia (Hartlyn 1988) y a diferencia de lo que ocurre en Europa, ambas se dan en regímenes presidenciales. Pero el diseño “*consociational*” uruguayo es más antiguo y consistente que el colombiano, distinguiéndose de éste en muchos aspectos, entre otras cosas - como se señala en el texto - porque a nivel del gobierno nacional no hubo alternancia pactada, sino competencia efectiva.

Si bien los mapas de ruta son muy distintos, resulta ilustrativa la comparación de la coparticipación con el «*proporz*» austríaco, que supone como en el Uruguay, un reparto de los puestos directivos en la administración pública y en los organismos de control, en base a los cocientes electorales, dentro del sistema presidido por la Social Democracia y la Democracia Cristiana (aunque en este caso, las parcialidades partidarias recubrían a su vez otros cortes sociales, envolviendo en particular las relaciones de conjunto entre los sindicatos y los gremios empresariales). Como pieza de la bipolaridad, que luego dio paso al bipartidismo, también en Costa Rica ha habido experiencias de coparticipación en los directorios de los organismos públicos descentralizados, que no tienen sin embargo una proyección equiparable.

vez – en las distintas coyunturas estratégicas del siglo XX y en la encrucijada actual – el nudo privilegiado de las definiciones ideológicas y de los conflictos políticos.

En nuestro caso, la composición «*consociational*» tiene dos características distintivas. En primer lugar, como subrayamos, las dos colectividades concurrentes constituyen partidos de ciudadanos, de articulación pluriclasista y amplio espectro de convocatoria social («*catch-all*»). En segundo lugar, si bien la “consociabilidad” acota los resultados de la competencia en lo que toca a la distribución de poderes públicos – limitando a los “ganadores” y compensando a los “perdedores” – poco después de los primeros repartos partidarios, la fórmula se inserta en una estructura de competencia efectiva y la llegada a las máximas jerarquías de gobierno, se disputa a través de carreras electorales abiertas, que van mejorando en efectividad y en garantías. De hecho ambas dimensiones se retroalimentan y la competencia efectiva vendrá a consolidar la condición “generalista” y plural, con la que ambos partidos accedieron a la política de masas.

5 - En atadura con la coparticipación y combinando precisamente el reparto de puestos públicos con la competencia efectiva, se ubican otras dos piezas estratégicas del sistema uruguayo: la representación proporcional y el doble voto simultáneo⁸.

En el último tercio del siglo diecinueve, el encadenamiento de luchas civiles y de pactos sucesivos, que protagonizaron los sectores blancos y colorados, fue asegurando espacios a la representación de las minorías, dentro de los marcos de un sistema que era en principio de carácter mayoritario. A partir de 1891 se registra una inflexión importante en ese recorrido, dando paso a un proceso que implica el abandono gradual de las premisas mayoritarias. Como producto de la negociación política, varias normas irán ampliando la composición del Parlamento, así como el número de bancas al que podían acceder las minorías, modificando los criterios de adjudicación y las representaciones por

⁸ Ver al respecto: Castellanos & Pérez (1981), Lanzaro (1993), Díez de Medina (1994), Buquet & Castellano (1995).

departamento, los cuales eran a su vez reconocidos como cotos electorales de las distintas fracciones partidarias. Recogiendo esos avances, la Constitución de 1917 termina proclamando el principio de representación proporcional “integral”, que de entrada rige plenamente en la Cámara de Diputados y se extiende al Senado en 1942. El régimen mixto de las Juntas Departamentales es el único que se “premia” a la mayoría.

Paralelamente y en base a la ley madre de 1910 – que estableció el sistema del “doble voto simultáneo” - se va componiendo un conjunto de normas electorales ingenioso (conocido vulgarmente como "ley de lemas"), que ha sido en buena medida derogado por la Reforma Constitucional de 1996, pero que sirvió durante muchas décadas para ventilar la competencia partidaria y asegurar una representatividad amplia⁹.

A través de una articulación de diversas escalas, este régimen llega a ensanchar al máximo la circunferencia de la representación proporcional en el Parlamento, manteniendo un principio de mayoría simple, a pluralidad, para la elección presidencial directa. Adopta el "doble voto simultáneo" - por partido y por distintas candidaturas dentro del partido - con un mecanismo en el que las internas de cada colectividad se juegan públicamente en las elecciones nacionales, lo que permite que las fracciones de un lema midan sus fuerzas abiertamente, pero a la vez acumulen votos, compitiendo entre sí y con los adversarios, en el mismo acto y con intervención en pleno del cuerpo ciudadano¹⁰. Competir sumando votos, tratando de ganar dentro de las filas propias y frente al adversario, constituye uno de los puntos altos del sistema y

⁹ El sistema del doble voto simultáneo fue implantado por la ley 3640 de julio de 1910, siendo posteriormente consagrado, en forma explícita o implícita, por las cartas constitucionales sucesivas. Esta normativa se inspira en la propuesta del autor belga Borély (1870), que en la década de 1880 fue defendida por Justino Jiménez de Aréchaga, desde la cátedra de Derecho Constitucional (Jiménez de Aréchaga, 1884).

¹⁰ A través de un expediente estratégico, el mismo día y en el mismo acto, se ventila la elección nacional - entre partidos distintos - y la elección interna, en el seno de cada partido, entre sus distintos sectores y con la posibilidad de presentar varias candidaturas para la presidencia y para los cargos parlamentarios, mediante fórmulas que se aplican igualmente para la elección simultánea de las intendencias y las juntas departamentales. Hay aquí un sistema que autoriza el principio fundamental de la alternancia y al mismo tiempo ofrece ciertas chances a los perdedores, afuera y adentro del partido que sale en punta, favoreciendo la reproducción de los sectores y su permanencia en el lema.

permite afianzar la consistencia y la solidaridad profesional de la clase política, como conjunto y en sus distintas afiliaciones, de partido y de fracción de partido¹¹.

Paralelamente se establece la ciudadanía universal masculina y el voto secreto, en un proceso que irá aportando las garantías del sufragio – con una reglamentación minuciosa de los actos electorales - y que culmina con la creación de la Corte Electoral (1924), como organismo máximo de contralor, asentado precisamente en los principios que animaban el sistema (participación directa y plural de los partidos, control mutuo y corresponsabilidad política). Las instancias electorales pasan entonces a ser el canal privilegiado para la disputa política y la fuente básica de discernimiento de autoridad pública.

La ingeniería política de fines del siglo XIX y del primer cuarto del siglo XX dejará pues saldos fundacionales decisivos y perdurables, mediante una articulación trabajosa del centro político y de la unidad nacional, que pasa a la vez por la armazón del estado y de la estructura de la autoridad pública, del

¹¹ Estas reglas se presentaron como un recurso institucional pertinente y encontraron sus vías de canalización, en el juego de intereses que marcó la competencia y las alianzas entre los distintos sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional, al comienzo del siglo veinte. En efecto, el enganche entre el doble voto simultáneo y la representación proporcional ha de llegar luego de la derrota de la revolución que encabezó Aparicio Saravia contra el primer gobierno de José Batlle y Ordoñez (1904) y después de lo que vino a ser el último de los levantamientos partidarios (1910). El estado y el gobierno, que salían triunfantes y afirmados en el poder monopólico, debía sin embargo dar cabida a los perdedores del campo de batalla, para avanzar en la integración y en la integridad política. En 1910 se acuña el doble voto simultáneo y en 1916 se elige una convención constituyente, sobre la base de las reglas establecidas en 1912 por otra ley fundamental. La Carta de 1918, que sale de esa asamblea y es una pieza mayor en el itinerario constitucional uruguayo, recoge los avances que se habían producido hasta entonces y sienta las bases del sistema político nacional. En virtud de un pacto de sectores del Partido Colorado con el Partido Nacional, la nueva constitución incorpora el doble voto simultáneo y la elección directa de los titulares de un Poder Ejecutivo con “dos cabezas” (Presidente y Consejo de Administración), la representación proporcional “integral” y las garantías del sufragio, a la vez que recoge las premisas iniciales de la coparticipación. El esquema que se impone de allí en adelante, da garantías y beneficios a los sectores blancos, pero sirve también a los colorados, permitiendo a unos y a otros, juntar fuerzas para la disputa con el adversario y ventilar a la vez sus discrepancias internas. En un momento en el que fracciones coloradas y fracciones blancas se aliaron frente al “avancismo” de los primeros batllistas, también se registra una convergencia entre grupos de ambos bandos para sentar las bases de la nueva institucionalidad. De tal manera y como ha ocurrido en otras comarcas, lo que puede ser considerado como una “reacción conservadora” en el orden político y en la transformación social, tuvo efectos de integración pluralista y consecuencias democráticas duraderas, en el diseño institucional y en la cultura cívica.

sistema político y del régimen electoral. Tardamos casi cien años, a contar de la Independencia, para dirimir nuestro proceso “civilizador” y alcanzar una institucionalización efectiva, que permite avanzar en la “doma del poder” (Real de Azúa 1969) y aporta las claves para que el contencioso político y la concurrencia de los partidos transcurra en términos de integración plural y de competencia regulada, con adquisiciones sistemáticas de lealtad y de legitimación. Con los rasgos reseñados y retomando aquí la expresión de Giuseppe Di Palma (1992), la competencia democrática es reconocida como *“the only game in town”*.

Por añadidura, las normas constitucionales hacen que las decisiones políticas de relevancia deban adoptarse en términos hasta cierto punto “compartidos”, con márgenes de consenso que van más allá de uno de los partidos, estableciendo la exigencia de mayorías calificadas para actos constituyentes, leyes estratégicas, nombramientos de jerarquía y otras resoluciones de gobierno.

6 - El paquete de reglas reseñado tiende las líneas del diseño político que prevalece en el correr del siglo XX y establece los parámetros en base a los cuales se desarrollarán durante décadas los procesos de gobierno.

En un horizonte de poderes relativamente compartidos y con una competencia efectiva, pero moderada, habrá un acceso plural a los recursos del estado, sin que los ganadores se lleven todo. Lo cual viene en general a reducir los juegos “suma cero”, sirve para acotar la regencia de las mayorías y permite dar entrada a las minorías, partido a partido y sector a sector.

Por largos tramos, el régimen de gobierno se ubica dentro de los cauces del “presidencialismo pluralista”, que pasa por algunas experiencias de coalición, pero funciona mayormente como un “presidencialismo de compromiso”, amoldado a una dinámica compleja y peculiar¹². En ello incide doblemente: a)

¹² Para una definición politológica de las categorías mencionadas – presidencialismo pluralista, presidencialismo de compromiso, presidencialismo de coalición – así como para el análisis de los desarrollos de gobierno que se producen en esa clave, en el Uruguay y en el horizonte

el principio basal de "frenos y contrapesos" entre los poderes institucionales del estado; y b) el sistema específico de poderes de partido, que se aloja en el circuito de los organismos públicos. En nuestro caso, más fuertemente que en otros, esta combinatoria remite a una premisa de autoridad limitada y repartida, con una gramática de gobierno - atravesada comúnmente por los ejercicios de competencia y oposición - que está a su vez enmarcada por las construcciones de corte asociativo («*consociational*»), apela a la negociación y acude con frecuencia a las lógicas de compromiso.

En su conjunto, la horma política y la propia geografía institucional proporcionan un buen umbral para la combinatoria entre representación y gobierno, permitiendo que crezca un "sistema de compromisos" robusto - con sus ciclos de fortuna y sus desventuras - que sufre un repliegue en la crisis del '30 y que hacia fines de la década del sesenta tendrá una fisura profunda.

7 - El sistema uruguayo así compuesto va a reforzar sus patrones de pluralidad y se ajusta a las trazas de una "poliarquía" - según los modelos de Dahl (1989) - dada la forma que adquiere en nuestro país el vínculo determinante entre el establecimiento de la competencia política se establece y la extensión de la participación democrática¹³. La incorporación popular "moderna"¹⁴, a través del

comparado, ver Lanzaro, 2000 y 2001. Sobre la centralidad y las alternativas de la "política de compromisos", ver también Nahum (1975) y Caetano & Rilla (1996).

¹³ En su estudio sobre la "poliarquía", Robert Dahl (1989) propone una tipología de los sistemas políticos modernos, en base a dos grandes dimensiones del proceso de democratización: la participación popular y el régimen de competencia y oposición entre los actores políticos. La combinatoria entre ambas dimensiones puede dar lugar a cuatro fórmulas diferentes: hegemonías "cerradas", con exclusión popular; hegemonías abiertas ("representativas"), con incorporación popular; tipos "oligárquicos" competitivos, que pasan por un proceso de "liberalización" y que al tramitar posteriormente la participación democrática tienen la oportunidad de convertirse en "poliarquías", en un régimen de pluralidad de poderes. El caso uruguayo se ubica en estos dos últimos renglones.

¹⁴ La participación popular "moderna", que se produce con la extensión de la ciudadanía "activa" a las "clases bajas", a partir del sufragio universal y el voto directo, difiere de la participación "tradicional" de las masas populares, de carácter "secundario" y "mediada" por las pirámides caudillescas, la política de "notables" y las estructuras oligárquicas. Por cierto, esta participación también fue efectiva. A lo largo del siglo XIX y luego de las movilizaciones que signaron las gestas de la independencia, vino a alimentar la competencia "pareja" entre las divisas partidarias (que fueron siempre populares). Y supo concretarse a través de diversos mecanismos (redes de clientela, huestes de apoyo, lazos bidireccionales de caudillaje, patronazgo de "notables", etc.), que no desaparecen con la democratización, si no que se

sufragio universal masculino y el ejercicio electoral directo (“un hombre, un voto”), se produce en un escenario marcado por dos circunstancias políticas determinantes.

En primer lugar, tales advenimientos ocurren – a partir de la segunda década del siglo XX - cuando las élites partidarias ya habían realizado adelantos para el establecimiento del sistema de competencia y la regulación de los derechos de oposición, mediante acuerdos sobre el régimen electoral, la estructura de representación y las pautas primarias de coparticipación. Como hemos visto, ese proceso registra avances considerables durante el período que va de la Paz de Abril de 1972 a la sanción de ley de 1910 – que sienta el principio del “doble voto simultáneo” – de modo que la codificación política resultante ya estará delineada, al sancionarse en 1912 el sufragio universal masculino y cuando éste se ponga efectivamente en obra por primera vez, en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1916¹⁵.

Cabe sin embargo destacar que – sin perjuicio de esos avances – el establecimiento de las reglas de competencia recién adquiere plenitud posteriormente, con los compromisos normativos que surgen de la misma Asamblea Constituyente y las leyes subsiguientes, con el agregado de que la elección directa de los titulares del Poder Ejecutivo no ha de estrenarse hasta comienzos de los años 1920¹⁶. Sólo habrá por tanto una anticipación relativa y de hecho puede decirse que la apertura de la participación democrática y la aplicación efectiva del sufragio universal, se verifican cuando ya estaba acordado un cierto umbral en el régimen político y como parte de una competencia entre los partidos, que ya tenía un principio de regulación.

transforman y se “civilizan”, quedando ligados a los procesos electorales ampliados y al nuevo desarrollo de los aparatos del estado.

¹⁵ Luego de la ley inaugural de 1912 – hermana de la ley Saenz Peña que se sancionó en Argentina, en el mismo año pero en distintas coordenadas políticas - la Constitución de 1917 consagró el principio por todo lo alto y amplió las franjas de la participación ciudadana masculina, dejando expresamente prevista la posibilidad de que la ley reconociera a la mujer el derecho “al voto activo y pasivo” (lo que se cumplió años más tarde, por ley de 1932).

¹⁶ En 1920 hubo elecciones para la renovación parcial del Consejo Nacional de Administración y recién en 1922 tendremos la primera elección directa de Presidente de la República (José Serrato).

En segundo lugar, ligado a dicha circunstancia y como elemento de significación mayor, hay que tener en cuenta que el trámite de fundación del sistema político nacional se cumple, según vimos, en términos de relativa paridad de fuerzas, en un paño de composición plural – con entradas de representación y de coparticipación - sin que ninguno de los contrincantes llegue a tener posiciones de dominio exclusivo.

De tal manera, el pasaje de la política de élites a una política de masas, de participación democrática activa y directa, no transita como en otros países por construcciones de corte hegemónico, en las que un actor determinado – un partido o un movimiento - asume el liderazgo de la incorporación ciudadana, llega a “apropiarse” de ella, acopiando poderes y apoyo popular sobre esa base, a través de procesos reformistas o incluso de trances revolucionarios (como en México). En estos casos, estamos en presencia de una movilización opositora – realizada en contra de un régimen excluyente y de sus núcleos dominantes - que cuando prospera como tal, en términos unilaterales y generalmente “populistas”, puede tomar para sí las inclinaciones exclusivas, con un esquema de desplazamiento de fuerzas que suele tener a futuro consecuencias recurrentes y tiende a reproducir las fórmulas de desequilibrio. Por el contrario, la fundación uruguaya se hace en clave de una competencia previamente delineada - vino pues a ampliar y no a cerrar los canales de esa competencia - y es producto de la acción combinada de los dos partidos tradicionales, haciendo parte de sus disputas por el liderazgo, sin que ninguno de ellos llegue a convertirse en titular principal o exclusivo de la democratización, manteniendo condiciones de relativo equilibrio, que permiten recrear un pluralismo que venía de atrás y que habrá de consolidarse en el tiempo siguiente, a partir de las características de ese mismo trámite.

8 - En los mismos términos se produce en ese período la primera “incorporación” obrera. En efecto, la adopción del sufragio universal, va acompañada de ciertos pasos de “reconocimiento” de los trabajadores como clase diferenciada y de una “legalización” – aun limitada – de los sindicatos. Ese proceso precede a la “constitucionalización” del trabajo y los derechos sociales en la Carta de 1934 y particularmente, a la segunda incorporación

obrera - mucho más consistente, más amplia e institucionalizada - que ha de verificarse durante el “neo-batlismo”, a partir de 1942 y como parte del “compromiso nacional-popular” que marcó los comienzos de esa nueva época.¹⁷.

Al influjo de las tendencias progresistas del batlismo inaugural, en concurrencia con algunas posturas del Partido Nacional y de los “partidos de ideas” que por entonces despuntaron, los trabajadores llegaron a acceder a ciertos derechos laborales y a beneficios sociales específicos. En algunos tramos, los sindicatos – que hacían sus primeras armas, animados sobre todo por las corrientes anarquistas - encontraron un ambiente más propicio para su incipiente organización y aun con una baja tasa de éxito, pudieron incluso recurrir a la huelga con mejores márgenes de tolerancia, mediante una movilización que levanta resistencias y se topa con rachas contrarias, pero que va tendiendo las líneas basales de su desarrollo histórico¹⁸.

Con las limitaciones del caso, hay aquí un impulso primario de “inclusión” de los trabajadores, que pasa antes que nada por la extensión del sufragio universal, pero supone también cierto reconocimiento de la diferencia de clases y de la especificidad de la condición obrera, en los términos que se planteó en aquella época la “cuestión social”. Históricamente, la primera camada de legislación laboral y de servicios sociales (Barbagelata 1965), la misma creación de la Oficina de Trabajo y de su cuerpo de inspectores – en paralelo con el desarrollo de los gremios y de los grupos de presión *ad hoc*, que articulaban demandas de ese orden – contribuyen en su tecla a la “integración” de los sectores obreros, de las “clases medias” y de los contingentes migratorios, en un proceso de resoluciones políticas, que tiene incidencia en los estatutos jurídicos y en el ordenamiento del estado. El sufragio universal (ley de 1912) y el establecimiento de la jornada de ocho horas (ley de 1915),

¹⁷ Para un análisis de estos itinerarios ver Lanzaro, 1986.

¹⁸ La gestión gubernamental y la prédica política de Batlle y Ordóñez han de favorecer estos despegues, gracias a un temperamento que registra vuelcos en las propias jerarquías del batlismo (como ocurre durante el interregno de Williman, a raíz del “alto” de Viera o de las tesis de Brum), - en una línea sinuosa y discontinua, que recorre las tres primeras décadas del siglo XX y entrará en una fase cortante con la crisis del '30.

pueden verse como símbolos de esta combinatoria. Tomando en cuenta que los dispositivos de tutela laboral y de “previsión” social - que pueden tener un perfil “sectorial” o aun “particularista” y se dirigen a los trabajadores, en categorías diferenciadas - engranan a su vez con la expansión de varios servicios “asistenciales” y muy especialmente con la educación “común”, laica y gratuita, que estaba en marcha desde mediados de 1870 y que en los primeras décadas del siglo XX, recibe nuevos impulsos. Es éste un emprendimiento de naturaleza pública y de vocación “universal”, que desde el origen y a partir de las obra fundacional de José Pedro Varela, fue concebido como pieza constitutiva de la ciudadanía y factor de integración social, actuando efectivamente en esos términos.

Esta primera incorporación obrera tiene características peculiares, que distinguen al caso uruguayo en el horizonte comparado¹⁹. Al igual que otras, se ubica antes de la expansión mayor del estado “social” vernáculo, que ha de sobrevenir en el recodo de 1930 y a partir de los años '40. En lo que resulta ser una característica decisiva, el fenómeno es además parte del desarrollo de la democratización inicial y se ubica dentro de las coordenadas políticas ya reseñadas, que presiden este pasaje. En efecto, a diferencia de otros casos latinoamericanos y en un itinerario comparable al de Colombia, hay aquí un predominio del sistema de partidos – que viene de atrás y que se consolida precisamente en los lances de la apertura democrática, mediante pasos definitivos de institucionalización - afirmando su composición bipartidista y competitiva, con las notas de equilibrio y pluralidad que lo caracterizan.

Las colectividades blancas y coloradas se desarrollan como partidos de ciudadanos, amplían sus cuadros y sus bases en esa clave, obrando en todo caso como partidos “políticos” en sentido estricto – en base a su definición “tradicional” y a identidades “históricas”, de cuño “nacional” - cultivando

¹⁹ Ruth Berins y David Collier (1991) han hecho un estudio comparado de estos procesos, analizando el caso de ocho países de América Latina y proponiendo una tipología para catalogarlos. En este estudio, que es útil revisar, los autores sostienen que la forma que adopta históricamente el proceso de incorporación – en coyunturas críticas estratégicas, teniendo en cuenta el papel que en cada caso cumple el estado, los partidos y el movimiento obrero - viene a ser un elemento constitutivo determinante, que modela el diseño del sistema político nacional e incide en los desarrollos subsiguientes.

vínculos con los distintos actores civiles y económicos, mediante cercanías variadas fracción a fracción, pero sin referentes “sociales” constitutivos, ni adscripciones de clase privilegiadas o exclusivas²⁰. El cotejo bilateral y las mismas pautas de competitividad viene a reproducir su condición de partidos “*catch-all*” y a ampliarla, en el mismo movimiento en que acuden a la extensión de la ciudadanía. La acción de los partidos encuadra así la nueva composición “universal” del electorado, velando por un reclutamiento diversificado, con un “rastrillo” de fracciones y alineamientos partidarios de inclinación variada y variable (Nahum 1975). Los partidos compiten por la adhesión de los sujetos populares que se estrenaban como votantes, saliendo al paso de sus necesidades y requerimientos, en un esfuerzo que ha podido incluso considerarse como “anticipatorio” y que en todo caso se resuelve en una “disputa por la iniciativa”, entre fracciones coloradas y fracciones blancas. Pero al mismo tiempo y dentro de las mismas coordenadas de competencia, su acción atiende a los demás intereses en juego. No se dirige solamente al “*petit peuple*” y al escueto “proletariado” del centro urbano de Montevideo, sino que también da entrada a los habitantes del interior y a los paisanos del mundo rural, lo que viene a “balancear” la expansión ciudadana y reporta elementos de “compensación” en el electorado y en las nuevas redes políticas. Y por lo demás, contempla con firmeza a los terratenientes y las burguesías urbanas (comerciales e industriales), los funcionarios públicos y las “capas medias”, que estaban a su vez experimentando transformaciones considerables, en buena medida, gracias a las políticas en curso, la organización del estado y la “modernización”, las redefiniciones económicas y la regulación pública del mercado.

²⁰ Nuestros partidos tradicionales son “naves” abarcadoras y fragmentarias – asentadas en la asociación y en la reproducción de fracciones políticas y nucleamientos regionales, en un arco de orientaciones distintas – aptas para atender demandas diferentes y encontradas, “agregar” intereses y tramitar conflictos, que se organizan y funcionan más al estilo “americano” que al estilo europeo. Pero atención, no por ello dejan de ser partidos, como sugieren algunos enfoques desencaminados, que toman como modelo normativo universal – patrón de medida y punto de llegada “evolutivo” - a los partidos europeos de moldura social-demócrata.

La democratización es tramitada en términos de un compromiso político y de un compromiso de clases – bordados ambos por los partidos, en una gramática de avances y resistencias, alianzas y bloqueos - en el contexto de un empuje de desarrollo capitalista nacional, que convoca a una coalición social extensa. Entre otras cosas, esas armazones atajan las tendencias al “escape” provenientes de los sectores propietarios y las “clases altas”, aun cuando no eviten el crecimiento siguiente de una “reacción conservadora” (Nahum 1975; Caetano 1992-93).

Dentro de esos límites, la incorporación de los trabajadores se ajusta a una impronta pluralista y está incrustada en un empuje más amplio de reformismo liberal. Aunque los sujetos populares – *qua* ciudadanos - voten mayoritariamente por las colectividades tradicionales, no habrá lazos de “hermandad” entre los sindicatos y los partidos en carrera, como los que se tejen en las ecuaciones social-demócratas o en las figuras populistas latinoamericanas²¹. Y como tal, el movimiento obrero mantiene su autonomía, frente al estado y a los partidos dominantes; lo que en alguna medida, ocurre también con las asociaciones empresariales, que en ese período pasan a su vez por un proceso de crecimiento y diversificación.

En estos lances fundacionales y a partir de las dos vías de la democratización, se traba un vínculo significativo entre la ciudadanía política y la ciudadanía social – entre los fenómenos de participación democrática y las incidencias de distribución (pública) - sentando las bases de un sistema y de una cultura cívica, que serán extendidas y afianzadas en el segundo batllismo. En el itinerario uruguayo, habrá pues cierta contemporaneidad entre ambos estatutos, con un enlace de derechos políticos y derechos sociales, titularidad y vinculaciones de carácter individual, combinadas con pautas de acción colectiva, que irán desarrollándose paralelamente, en claves partidarias y en

²¹ La literatura especializada (Solari 1965; Errandonea & Costábile 1969; AGUIAR ¿? Lanzaro 1986) ha destacado el “dualismo” que caracteriza a las actitudes de los trabajadores durante buena parte del siglo XX y hasta la entrada de la década de 1960, visto que - en una racionalidad de doble juego – como individuos electores y como clientes mantienen vínculos y lealtades con los partidos tradicionales, mientras que, como sujetos laborales y en cursos de acción colectiva, adhieren a los sindicatos, muchos de los cuales cultivan comportamientos autónomos y opositores, llegando a ser progresivamente controlados por los militantes de izquierda.

claves gremiales²². No seguimos pues un modelo “evolutivo” – como el que se delinea en Inglaterra, según las observaciones de Marshall (1964) - en el que la ciudadanía social llega después de la ciudadanía política. No tendremos un modelo como el “prusiano” – impulsado por Bismarck - en el que el estado aporta los primeros servicios sociales con anterioridad a la democratización, como instrumento de control y para salir al paso a las movilizaciones “revolucionarias”. Ni tampoco un modelo “populista” – como el de México, Brasil o Argentina - en el que ciudadanía social pesa de manera determinante e incluso prevalece sobre la ciudadanía política, con articulaciones corporativas fuertes, en desmedro de la democracia y de su vena liberal, o con encajes autoritarios.

Sin perjuicio de ese grado de simultaneidad, la ciudadanía política mantiene una primacía neta, como la mantienen los vínculos de partido y la dinámica electoral²³ - *A diferencia de Argentina, “homogeneidad” – unificación reconocimiento de la ciudadanía política y de la competencia electoral, como principio superior de representación y de arbitraje político.* Los aspectos sociales de la integración nacional hacen parte de una fundación “republicana” y se articulan a un reformismo que no deja de ser liberal. Los derechos laborales y los beneficios “asistenciales”, con tutela pública y arcaes de estado, quedan adscriptos a esa malla política y son concebidos como prolongaciones de la ciudadanía. Las figuras de orden corporativo – en ese primer tramo y cuando adquieran mayor espesor y formalidad, desde fines de

²² Reinhard Bendix (1974) ha captado bien el movimiento de igualación y diferenciación que resulta de estos procesos de fundación democrática, un movimiento a través del cual, “la extensión de la ciudadanía a las clases bajas” y la igualdad política que viene con ella, se combinan con “la aceptación de las diferencias” entre los grupos sociales y el recurso “a ciertas formas de representación colectiva”. Lo que dará lugar, como quería Tocqueville, a una suerte de “segunda ciudadanía” (Lanzaro, 1998).

²³ Repasando las fórmulas teóricas que se emplean usualmente en este análisis - particularmente, la obra señera de Marshall (1964) y la tipología de rutas de gestación del “estado de bienestar” que ha elaborado Esping-Andersen (1993) - Castellano (1996) hace una buena caracterización del proceso uruguayo y contrariando la opinión de Panizza (1990) – para quién la identidad ciudadana se constituyó primero en lo económico social – confirma acertadamente la idea de la simultaneidad, aun cuando no destaca suficientemente la prioridad de la ciudadanía política, ni la etapa de mayor desarrollo de la ciudadanía social, que recién se irá a producir a partir de la década de 1940.

los años 1920 y a partir de los '40 – tendrán siempre una posición subordinada, secundaria²⁴.

II ESTRUCTURA POLÍTICA DEL ESTADO.

Al filo del novecientos, el Uruguay había avanzado en la formación del estado nacional y éste había adquirido buena parte de los atributos constitutivos de la “estatalidad” (“*stateness*”) ²⁵, en un proceso que habrá de completarse durante el primer batllismo y que deja sentadas las bases para los desarrollos del siglo XX.

En efecto, el término de la Guerra Grande – que marca las fronteras del espacio nacional, dando un paso significativo en la delimitación y el “cerramiento” del territorio propiamente “uruguayo”, en tanto circunscripción política, mercado económico y asiento de población - se abre un camino trabajoso y conflictivo de edificación del estado, que en nuestro caso, como en otras comarcas latinoamericanas y en términos diferentes a los países de Europa que “llegaron primero”, está ligado a la problemática construcción de la unidad nacional. Los tiempos uruguayos se presentan así en un compás “apretado”, conjugando dentro de un período relativamente corto – y relativamente “tardío”, en comparación con las naciones centrales del viejo continente – desafíos o “tareas” que en esos itinerarios se despliegan en forma más escalonada (notoriamente:

²⁴ Como veremos más adelante, en el Uruguay – al igual que en buena parte de las democracias de corte liberal – hay de todos modos relaciones de tipo corporativo, que no alcanzan la centralidad que estas tienen en otros sistemas, pero son sin embargo piezas importantes del estado y de la política, de la regulación económica y la integración social (Lanzaro, 1986 y 1993). Para un análisis general de los desarrollos corporativos, en regímenes autoritarios, pero también en regímenes democráticos, ver Lanzaro, 1998.

²⁵ Estos atributos constitutivos surgen en el proceso fundacional originario, pero es preciso asegurar su permanencia y de hecho tienen que ser “reproducidos”, en todas las etapas de desarrollo del estado, en particular a través de las crisis y en todo caso, mediante fórmulas cambiantes y actualizadas. La noción de estatalidad (*stateness* o *statehood*) es empleada por Nettl (1968), en un trabajo que repasa diversas vertientes de conceptualización del estado. Aquí retomo el término libremente, remitiéndome a las características típicas más elementales, que han sido destacadas en los abordajes clásicos sobre la cuestión, pasando por lo aportes fundamentales de Marx y de Weber. La literatura en la materia es por cierto muy abundante, responde a distintas disciplinas y a diferentes plataformas teóricas. A título ilustrativo, es útil revisar la colección de estudios sobre la formación del estado en Europa Occidental editada por Charles Tilly (1975), así como los planteos de Osziak (1986) sobre América Latina.

estado y nación, centralización política y participación democrática, autoridad de gobierno y servicios públicos, integración social y armazón cultural).

Por lo demás, el montaje del estado preside el establecimiento del modo de producción capitalista y a la construcción del mercado de bienes y de fuerza de trabajo. Estamos ante dos procesos orgánicamente enlazados, mediante una geometría de poderes que opera como un “doble molinete”: acudiendo precisamente a una nueva factura de lo político y de lo económico, en clave de dimensiones diferenciadas, con esferas y agentes que se separan, se “especializan” y adquieren autonomía relativa en ese mismo movimiento constitutivo, pasando desde entonces a desenvolverse y a vincularse unos con otros, en base a esa matriz originaria, fundante de la “modernidad”²⁶. Aunque por cierto, los cambios en el modelo de desarrollo – en el correr del siglo XX y en la transición histórica actual – vengán a modificar la política y la economía, el estado y el mercado, poniendo en obra diferentes patrones de separación y articulación.

1 - ATRIBUTOS DEL ESTADO E INTEGRACIÓN NACIONAL.

En lo que respecta específicamente al estado, el proceso fundacional que se despliega durante la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, va a ir construyendo las piezas estratégicas de la estatalidad: a) Monopolio de la coacción, con la creación de aparatos especializados y de cuerpos profesionales (fuerzas armadas, cárceles, judicatura), que poco a poco irán haciendo efectiva su superioridad. b) Centro político - con calidades de “soberanía”, hacia fuera y hacia adentro del espacio territorial - que se consolida como rueda unitario de la producción de poderes en el ámbito nacional – mediante logros de subordinación y sobre todo de integración - llegando finalmente a alcanzar el rango de autoridad autónoma y legítima. c) Esta centralización lleva al estado a convertirse en sede prioritaria de los procesos de gobierno y en fuente mayor de derecho, mediante la concentración de las resoluciones políticas y la sanción de normas jurídicas, en una labor que

²⁶ Ver al respecto las observaciones teóricas de Marx en *El capital* () y los planteos convergentes de Weber en *Economía y sociedad* (). Una buena muestra de esa concatenación, en el caso uruguayo, se encuentra en Barrán & Nahum (1967-78) y en Jacob (1969).

empieza por “proyectar” las líneas constitutivas de la asociación política, del mercado económico y de la sociedad civil²⁷. d) Hay paralelamente un empeño de institucionalización, que pasa por esos trazados normativos y se resuelve en el desarrollo de las estructuras orgánicas, dando vida a los poderes del estado y a la extensión general de las instituciones políticas. Esfuerzos de *building* que van en pareja con la creación o recreación de las organizaciones sociales y de los núcleos gremiales, a través de una red que también crece y se diversifica, dando lugar a la diferenciación y a un nuevo sistema de relaciones entre lo público y lo privado. e) El desempeño de los partidos y su propia institucionalización - como aparatos políticos y como agentes de gobierno - que implica una transformación considerable de sus elencos, de sus oficios y de organización, es una pieza decisiva, factor de impulso y fuente de energía, en la construcción estatal. Hay aquí una imbricación duradera, que como dijimos, viene del fondo de nuestra historia independiente y que se reformula en los trances fundaciones, sellando un sistema de “partidos de estado” y de “estado de partidos”. f) Esta ecuación precede y preside la formación de los estamentos burocráticos, que es también un elemento estructural del estado, con características y temporalidades diferentes para los regimientos militares y para los diferentes sectores civiles, en la medida que se va asentando una pauta de subordinación política y de dependencia con respecto a los partidos, que pasa por distintas etapas y ha de marcar los desarrollos del estado y de la administración pública. Según se dijo, para bien y para mal, este es un rasgo constitutivo, que favorece el desenvolvimiento de la democracia y es a su vez causal, de las virtudes y los defectos del cuerpo burocrático. g) Como presupuesto indispensable - condición habilitante y resultado demostrativo del poder propio y de la autonomía del estado – se registra al mismo tiempo la expansión de la fiscalidad pública y de sus aparatos, mediante elementos que son a su vez piezas vertebrales de la

²⁷ Habrá entonces una productividad “inaugural” muy nutrida, con una cadena copiosa de pactos estatutarios y de resoluciones de autoridad (códigos, leyes y reglamentos), que avanzan en la “codificación” del sistema político y la administración, los servicios públicos y los procedimientos judiciales, la actividad económica, la propiedad privada y el mercado, las relaciones civiles, el disciplinamiento social y la urbanidad, en un proceso de carácter constitutivo, que incluye tipificaciones inéditas y enmiendas abundantes, absorbiendo y subordinando, en buena medida excluyendo, las producciones que competían con la autoridad pública en construcción (poderes políticos y económicos “desafiantes” o “periféricos”, participaciones de la iglesia católica, cuotas de “influencia” o intervención extranjera, pretensiones de “extraterritorialidad”).

circulación económica. En este plano hay que contar por lo pronto: moneda unificada, de emisión y disciplina estatal, impuestos, capacidad de exacción tributaria y de apropiación pública de la renta aduanera, que son ambos, factores constitutivos de la soberanía y del régimen de mercado. Hay aquí una dinámica sinuosa, en la que pesa la afirmación de autoridad, pero requiere cierto grado de aceptación y de consenso por parte de los agentes económicos y de los actores sociales, remitiendo a un manojito de resistencias y por otro lado, a una suerte de “coalición”, a través de un juego de fuerzas que modela el montaje de la fiscalidad, sus condiciones y sus límites. A ello se agregan otros elementos de importancia, como la remuneración salarial de los gobernantes y los funcionarios, el ordenamiento del gasto y de la contabilidad administrativa, la organización del crédito y del sistema bancario – con una red estratégica de bancos estatales²⁸ - más una serie de instrumentos regulatorios, generales y sectoriales. h) El asiento del estado pasa en fin por procesos de integración nacional, mediante los cuales, la integración propiamente política y los cauces de integración social, así como la unificación del territorio y del mercado – con el trazado de las redes de comunicación y de transporte - se anudan con elementos específicos de integración cultural, ideológica y simbólica, en un paquete complejo que hace a la identidad nacional.

Esa “nacionalidad” uruguaya –que tiene en la política su eje de constitución principal – será un compuesto contradictorio, contando aquí, de manera variada, tres tipos de ingredientes. i) Elementos de “diversidad”: de manera “sobredeterminante”, pero no exclusiva, aquellos que hacen referencia a los “clivajes” de partido, a partir de los cuales se cumple el proceso fundacional y que serán “incorporados” en pleno como piezas de constitutivas de la nueva “asociación” política²⁹. ii) Elementos de “distinción”: que obran hacia adentro y

²⁸ El Banco de la República, luego de un arduo trámite para tener un banco “nuestro”, con funciones de banco central, el Banco Hipotecario, el Banco de Seguros.

²⁹ La condición de los partidos tradicionales como “patrias subjetivas” (Julio Martínez Lamas) o verdaderos retazos de “nacionalidad” (Aldo Solari), ha sido vista repetidamente como un factor que conspira contra la integridad de la nación (sin contar otros defectos endémicos, que pondrían en tela de juicio la “viabilidad” del Uruguay como país independiente). Con un enfoque distinto, puede pensarse sin embargo, que esos mismos clivajes, las lealtades y la contienda recurrente entre blancos y colorados – siendo como son de naturaleza propiamente política – se convierten en marcas de la integración y de la identidad nacional, en la medida que las parcialidades de partido dejan de tener efectos centrífugos y entran en una dinámica

hacia fuera, notoriamente, en las definiciones de “extranjería” y en los vínculos con los vecinos más cercanos (cuanto más cercanos y más parecidos, mayor necesidad y mayores posibilidades de marcar “diferencia”, como lo prueba nuestra relación “especular” con los porteños). iii) Elementos de unidad y ciertos factores de “homogeneidad”: símbolos y rituales emblemáticos, narraciones que elaboran y reelaboran la historia “patria” y arman su tradición y sus “leyendas”, educación “común” y desarrollo de la *intelligentia* vernácula, formación académica, acopios técnicos y cultivo de destrezas “modernas”, creaciones artísticas, pinturas, monumentos, espectáculos ... Se abre así un campo – que no deja de ser competitivo y contencioso - de activismo ideológico y propagación comunicativa, en un encadenamiento de productos de élite y animación popular, que propone lecturas del pasado para reconocer el presente y tirar líneas a futuro, nutre el imaginario colectivo, la cultura y el espíritu cívico, contribuye a labrar las vetas de la sociabilidad y de la socialización, viniendo a respaldar el “proyecto” de construcción nacional.

2.- DEL ESTADO “AMPLIADO” AL ESTADO “SOCIAL”.

Junto a esta serie de elementos, la construcción de los servicios públicos en la época del primer batllismo, viene a ser también una pieza constitutiva del estado nacional (Nahum, 1993). En efecto, desde el punto de vista conceptual, en la periodización histórica y en términos de estructura, es necesario establecer la diferencia entre los factores matrices de la estatalidad y la expansión de los servicios públicos. Estamos ante funciones distintas, que se despliegan y formalizan en momentos distintos, aunque para ciertos cursos y caso a caso, la demarcación sea borrosa y pueda resultar complicada.

No obstante, el itinerario uruguayo muestra a este respecto un encadenamiento singular, que tiene repercusiones históricas duraderas. La formación del estado pasa sin duda por una primera etapa, que atraviesa el último tramo del siglo XIX y llega hasta el umbral del siglo XX. Sin embargo y según se observó, la consolidación del estado y su efectividad como centro político,

centrípeto, incluyendo precisamente la división, a través de una unidad “asociativa”, construida en clave de pluralismo.

recién ha de alcanzarse en las décadas siguientes, durante la época del batllismo. Las tareas pendientes se cruzan aquí con una expansión igualmente originaria del sector público, en un empuje que concurre también a la formación del estado y marca de entrada su papel, su silueta y su pauta de legitimidad. Lo que en otros países pudo hacerse en fases históricas más o menos distanciadas, en el nuestro tiene una conexión relativamente “inmediata” y un emplazamiento constitutivo. Si en términos comparativos, llegamos “tarde” a la factura del estado nacional y del capitalismo, las coordenadas de la historia, nuestras propias flaquezas y el impulso decisivo de la política, nos permitieron llegar “temprano” a la armazón del estado “ampliado”. Las nuevas instalaciones públicas y la “nacionalización” que comportan, serán así una marca de origen de la “nación naciente”.

Por causales que remiten en general a nuestra textura interna y a la condición de país “chico”, a la ubicación internacional y a propósitos de “racionalidad” y de soberanía en la gestión de los recursos³⁰, habrá en ese arranque – como proponían explícitamente los batllistas - una afirmación del estado y un principio de predominio de la política – de los políticos y de los partidos – en lo que toca a la construcción y a la regulación del orden nacional, de la economía y de la sociedad misma, a través de un sistema de poderes que impulsa el modelo de desarrollo y contribuye a delinear el modelo de democracia.

Hacia fines de los años 1920 y con la crisis del '30 se abre una nueva etapa, que llega hasta la década de 1960. Lo que para varias interpretaciones y en una perspectiva que ha hecho carne en el “sentido común”, es una simple prolongación del modelo batllista inicial - a través de una experiencia “repetitiva”, con poca capacidad de innovación y poca fortuna – supone sin embargo el establecimiento de una nueva forma de estado, que se recuesta sin duda en la edificación precedente, pero la extiende mediante facturas propias, en una sintonía de continuidad y cambio.

³⁰ Ver al respecto: Solari & Franco (1977 y 19), Jacob (1988), Nahum (1993).

Si la Constitución de 1917 fue nuestra carta magna en lo que refiere al diseño del sistema político, la Constitución de 1934 tendrá esa proyección en lo que refiere al diseño del estado “social”. Este es el segundo acto constituyente del siglo XX y sus aportes vienen a integrar una plataforma normativa, labrada además por un paquete grande de leyes y reglamentos, que recién será objeto de revisiones mayores con las reformas de 1966 y 1996.

En rigor, este nuevo empuje comienza antes de aquella edición constitucional. En tren de delimitar la periodización, puede acudirse a las fechas de creación del Frigorífico Nacional (1928) y de la ANCAP (1931), como mojones simbólicos de una labor que se despliega en la década de 1930 - durante la dictadura de Terra - y que se ensancha con la vuelta a la democracia, a partir de los años '40.

Por lo demás y ésta es una característica determinante, el proceso no sólo implica un desarrollo del estado y del sector público en sentido estricto, si no también una nueva configuración de las instituciones públicas no estatales, así como otro sistema de articulación con las organizaciones civiles, los agentes económicos y los cuerpos gremiales.

Esta arquitectura y las pautas de gestión que se ponen en obra, aportan la las claves del estado “social” y de su empalme con nuestro keynesianismo “periférico”, que despegó como modelo de desarrollo con la crisis del '30 y va a prosperar en la época neo-batllista³¹.

Tendremos entonces un estado “ampliado”, con una redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, que da paso a la extensión del “gobierno político de la economía”, con pautas renovadas de regulación del mercado y de la sociedad, que al mismo tiempo promueven otros modos de hacer política y otros patrones de legitimación, así como un recambio en el oficio de los

³¹ Sobre las características del estado social en el siglo XX y su empalme con la regulación keynesiana, incluyendo referencias a las formas que se desarrollan en los países “periféricos”, ver Lanzaro (1987). En términos más generales, ver asimismo Shonfield (1965), Suzanne de Brunhoff (1978) y García-Pelayo (1985).

partidos. En términos impresionistas, las referencias a “la politización de la economía” y de la “mercantilización de la política”, dan una idea de estos giros.

En su conjunto el sistema así fundado, supone un desempeño renovado y más amplio en ciertas líneas estratégicas, que caracterizan la fase histórica de desarrollo “hacia adentro”, pasando por un doble juego entre el control del comercio exterior y el refuerzo del mercado interno³². En particular: a) producción pública de bienes y servicios; b) regulación no mercantil de la economía y de la reproducción social; c) “codificación” de las relaciones de clase. Lo que viene acompañado de una “compenetración” bastante fuerte entre el estado, la política y la sociedad.

3.- LOS CÍRCULOS DEL ESPACIO PÚBLICO.

En términos de estructura política y de “funciones” – en lo que toca al nivel nacional y dejando de lado los gobiernos departamentales - este sistema se despliega a su vez en tres círculos, dibujando una geometría institucional y una red de poderes, que son características del estado y del espacio público en el Uruguay. Son círculos concéntricos, en un continuo de centralización-descentralización, con distinta especialidad y distintos estatutos, en lo que toca a su “especialidad”, la personalidad jurídica y los grados de autonomía, a los actores participantes y a los formatos de representación. Este mapa institucional recubre una compleja composición política.

1) El primero de los círculos se compone con los organismos del gobierno y la administración central, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los ministerios. Este es un coto de los partidos, por vía de las elecciones y de la representación proporcional. Los aparatos ejecutivos quedan en principio en manos del

³² Vale subrayar que no hay aquí una simple “sustitución de importaciones”, que vendría a cubrir una demanda pre-existente, si no en rigor, una nueva constitución – política - del mercado interno, mediante el “sostén” de la demanda “efectiva” y una ampliación digitada del contingente de sujetos consumidores, incluyendo a las clases medias y a los segmentos de trabajadores “integrados”, a través de una nueva regulación del salario (directo e “indirecto”). Esta es una de las claves del compromiso y del sistema de alianzas que sustenta el desarrollo del capitalismo “asistido”.

partido triunfante, salvo alguna experiencia de coalición y los períodos en que la coparticipación llega al “colegiado” y a los ministerios.

Esta esfera incluye también al Poder Judicial y a los demás cuerpos de contralor (Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo), cuyos titulares son designados por el Parlamento, con intervención y eventualmente con representación expresa o discreta de los partidos, sin perjuicio de la independencia de la judicatura y de la autonomía “técnica” de los otros organismos.

Dentro de este círculo habrá un desarrollo marcado de los aparatos ejecutivos, como uno de los núcleos más activos de la “política económica” y en la medida que se multiplica el “dirigismo” y la “intervención” del estado en el mercado y en la sociedad, a través de un espectro amplio y variado de instrumentos de regulación, reglamentarios y administrativos. Habrá pues un mayor número de ministerios y de reparticiones desconcentradas, así como una serie de comisiones especializadas, que operan como “anillos burocráticos” e intervienen en los procesos decisorios, dando lugar a enlaces sistemáticos (consultas, trámite de conflictos, acuerdos), entre los agentes oficiales y los representantes de los grupos interesados.

El Parlamento “compite” con las sedes ejecutivas, como órgano de co-gobierno y partícipe de la regulación, a través de las leyes y de múltiples actos de mediación. Y durante varias décadas, lo hará todavía en términos de cierto “balance” de poderes – mejor que el que se registra en otros sistemas contemporáneos - en virtud de la normativa jurídica y a raíz de la composición del parlamento, dado que la representación proporcional y la textura “fragmentaria” de los partidos, pesa en la gestión legislativa y en la tramitación de demandas, a través de un juego de mayorías y minorías, que condiciona las relaciones de las cámaras con el ejecutivo y acota los respaldos que este obtiene. A eso hay que agregar, que la propia legalidad del modelo de desarrollo y de la regulación keynesiana, dejaba márgenes amplios para este tipo de participación, la política de intereses sectoriales y el “particularismo”. El “atletismo” creciente de la administración y las disposiciones constitucionales

sucesivas (desde la Carta de 1934 en adelante), tienden a limitar la iniciativa y la discrecionalidad del Parlamento. No obstante, el desequilibrio institucional y la “racionalización” de la labor parlamentaria que así se esboza, recién se hacen más necesarios y adquieren mayor vuelo, con la crisis del modelo y a partir de las reformas de la década del sesenta.

En el triángulo central del estado, el Poder Judicial se encuentra con inclinaciones contradictorias. Si bien aumentan considerablemente las regulaciones jurídicas y los códigos en materias estratégicas, cuya aplicación apela eventualmente a los procesos jurisdiccionales, muchos de los conflictos económicos y sociales pasan crecientemente a resolverse por medidas políticas, asignaciones reparatorias y preventivas, arbitrajes y compromisos, en los diversos canales institucionales del sector público ampliado. Por tanto y a diferencia de lo que ocurre en los esquemas liberales, habrá una incidencia más acotada y menor aplicación de recursos en la actividad judicial.

2) El segundo círculo se compone con los organismos de la administración descentralizada y los entes autónomos, que constituyen en este orden una pieza característica y estratégica.

Efectivamente, en el horizonte de la época y en términos comparativos, las ampliaciones del estado pasan por dos caminos, que dan lugar a modelos distintos de configuración del sector público y por ende a diferentes ecuaciones de poder. En una línea, se acude al crecimiento y al refuerzo de los departamentos ejecutivos, dependientes de los ministerios y articulados directamente al gobierno central, con diversas magnitudes de desconcentración. En otra línea, se acude al montaje aparte de organismos especializados, con distintas denominaciones y distinto grado de autonomía con respecto al gobierno central. En cada caso habrá a su vez relaciones de diferente tipo con el Parlamento. La primera línea es más común en el mundo anglo-sajón y la segunda en Europa continental, aunque en estos países y en muchos otros, hay experiencias de una y otra clase.

En el Uruguay habrá algunos servicios de organización ministerial, como ocurre típicamente con salud pública. Pero la mayoría de ellos – el “dominio industrial y comercial”, los bancos estatales, la universidad y los otros niveles de la enseñanza pública, así como un segmento importante de la seguridad social – vienen a configurar una franja ancha de entes autónomos y servicios descentralizados. Ello está impuesto expresamente por la propia constitución, que delinea el estatuto básico de estos organismos (normas sobre creación y supresión, designación y destitución de autoridades, grados de autonomía, controles, participación de capital privado, etc.).

Tal diseño atiende a razones de orden técnico y a un modelo de organización, que se considera apropiado a la “especialidad” de esas entidades, pero responde a las determinantes políticas y aparece informado por un propósito fundamental de distribución de poderes. La ampliación del estado no viene a reforzar la estructura central del Poder Ejecutivo, ni a favorecer exclusivamente al partido en el gobierno. En sus distintas etapas y para los diferentes casos, será autorizada por actos de compromiso entre los partidos y queda sujeta a premisas de descentralización y de coparticipación, con directorios normalmente colegiados, relativamente autónomos y de integración plural³³. La regla de la descentralización queda plasmada en el artículo 100 de la Carta de 1917, como parte del acuerdo constituyente. La regla de coparticipación – que viene de los empujes fundacionales precedentes, se afirma en este plano con los arreglos posteriores (como el “Pacto del Chinchulín” que lleva a la creación de la ANCAP en 1931) - y recibe luego una consagración constitucional sistemática, al regularse los procedimientos de designación.

Este régimen tiene efectos de orden democrático, porque asegura la dirección política de los servicios públicos y porque lo hace de una manera que limita la concentración de poderes en la cabecera ejecutiva, dando además entrada a la coparticipación. Los entes funcionan en forma relativamente autónoma frente al Poder Ejecutivo, pero este conserva posibilidades de orientación política y de control, con competencia en la selección de los directorios y en particular de sus

³³ Los entes de enseñanza tendrán en este contexto estatutos diferenciados y la Universidad de la República el suyo propio, con la participación de sus órdenes y finalmente con el co-gobierno, ganando paso a paso en autonomía.

presidentes. Aunque este esquema perjudica a los ministerios del ramo – les retacea facultades y recursos - y llevará a que los entes puedan operar con perfil propio, como sedes separadas de política pública. Los partidos y los sectores de partido tienen asimismo acceso directo, generalmente proporcional a sus asientos parlamentarios, en régimen de mayoría y minoría, pudiendo intervenir en los nombramientos y en la gestión, en el manejo de recursos y en las redes de patronazgo. Todo lo cual, moldea el desarrollo de los cuerpos profesionales del sector público, acotando la lógica diferenciada de las burocracias y sus poderes propios.

La racionalidad política de este montaje operó bien por largo tiempo, en la medida que se atenía a patrones de eficiencia y de servicio público, con personal competente y competitivo, adepto a sus tareas y al sentido nacional de su función. Esto será muy evidente en las gestas inaugurales del primer batllismo – antes que se habilitara la coparticipación – que contó con figuras emblemáticas en la construcción del sector público. Un tenor similar se cultivó durante el régimen de Terra y en los comienzos del segundo batllismo. La crisis que despunta en los años cincuenta acarrea un cambio de talante y permite que cundan las posibilidades de perversión que el sistema encerraba entre sus pliegues. Las reacciones postreras de los colorados y la alternancia de los blancos, en el marco del segundo colegiado, irán pronunciando los puntos críticos y ciertos vicios: no se encuentran los caminos de reforma, los entes obran como centros de decisión política relativamente “desagregados”, su gestión pierde en eficiencia y en legitimidad, el clientelismo se multiplica y rebaja los criterios de reclutamiento.

Aunque no es uniforme, el deterioro de la función pública que se registra en estos años, va a generar juicios críticos y distintos planteos de reforma, que se hacen sentir en el período de los sesenta y en los lances actuales. Lo cual alimenta un sentido común negativo, que adquiere proyecciones más amplias: hacia atrás, incluyendo sin distinción todas las experiencias del segundo batllismo; hacia el conjunto del sistema, atacando el principio de articulación política del sector público.

3) El tercer círculo se compone de un conjunto variado de “personas públicas no estatales”, incluyendo algunas entidades privadas de interés público³⁴. Son “organismos intermedios” (como los cataloga Keynes) – de intersección entre lo público y lo privado – que obran mayormente como instancias de regulación – en campos sectoriales – y tienen a su cargo algunas tareas de producción económica y algunos servicios sociales³⁵.

Si en el segundo círculo campea la coparticipación partidaria, en éste alternan los cuadros de partido con los agentes gremiales, dando lugar a una “coparticipación corporativa” (Lanzaro, 1986 y 1993). En un sistema democrático, de corte liberal y pluralista, con predominio de los partidos, se dibuja así una franja de representaciones colectivas de clase, que acceden por esta vía a un status de autoridad pública y participan directamente en los procesos decisorios. Esta es una de las notas constitutivas del estado “social” y de su carácter “enraizado”, que se encuentra igualmente en muchos otros países del universo keynesiano de la época y de manera marcada, en algunas naciones comparativamente “pequeñas”³⁶.

³⁴ Se trata de instituciones de frontera, a caballo entre lo público y lo privado, con una naturaleza difícil de encasillar dentro de la distinción clásica de tales esferas, que proliferan en el mundo a partir de los años 1920, como piezas de los nuevos modelos de regulación. Para tratar de caracterizarlas y recoger esa ambivalencia, se acudió entonces a denominaciones que implicaban una nueva definición del sector público y en todo caso tratando de escapar a la identificación de lo público con el estado o con el gobierno. En la jerga anglo-sajona empezó a hablarse de “*quagos*” y “*quangos*” (organismos quasi gubernamentales y quasi no gubernamentales). En el Uruguay pasó a aplicarse comúnmente la categoría de “personas públicas no estatales” o de personas privadas de interés público, en base a los adelantos teóricos de Sayagués Laso. La cuestión vuelve a plantearse en los cursos actuales de reforma, en términos distintos y como alternativa de privatización o tercerización, haciendo parte de parte de los esfuerzos de reducción de los dominios del estado y de la política.

³⁵ En este catálogo cabe incluir una diversidad de organismos: desde el Frigorífico Nacional (al no prosperar la fórmula batllista de organizarlo directamente como un servicio público descentralizado), hasta los consejos de salarios, los seguros de enfermedad por rama y las distintas cajas “para-estatales” (Asignaciones Familiares, Desocupación, Jubilaciones Bancarias, Profesional y Notarial), pasando por una serie de comisiones especializadas.

³⁶ El estado “social” es en este sentido y en términos “secundarios” un estado corporativo. Y el corporativismo moderno, que se concibe vulgarmente como malformación excepcional - propio de los sistemas autoritarios, del fascismo o del populismo – es en rigor un fenómeno general en los sistemas democráticos de los dos últimos tercios del siglo XX, muy común en los reinados de la social-democracia europea, pero también en otras configuraciones políticas (Shonfield, 1967; Lanzaro, 1998) y particularmente en países pequeños (Katzenstein).

En el Uruguay, como en esas comarcas, este segmento viene a ampliar el diseño democrático y es una pieza de nuestro módico capitalismo “organizado”. Las actividades que aquí se cumplen y en especial, los procesos de regulación económica y social, no resultan de actos unilaterales de autoridad o del solo desempeño del estado: pasan a través engranajes de participación directa de los sectores interesados y por ello mismo logran mayor efectividad, en un esquema cuya propia lógica lleva a trazar líneas de segmentación (inclusión-exclusión) y promueve un tratamiento de intereses, selectivo, de discriminación y privilegios.

Este círculo se expande a partir de la crisis del '30, mediante un movimiento de agregaciones institucionales que marca una diferencia importante con las estructuras públicas precedentes y acompaña la puesta en marcha de nuevas estrategias de desarrollo. La coparticipación corporativa beneficia inicialmente a los sectores empresariales, cuyos representantes han de instalarse en una serie de aparatos que tramitan políticas públicas, intervenciones proteccionistas y arreglos sectoriales de mercado. Desde los años 1940 esa coparticipación se hace extensiva a los trabajadores, en los organismos de integración tripartita o bipartita, que buscan “institucionalizar” el conflicto de clases en las ramas de la actividad privada, a través del *bargaining* laboral, la regulación del salario y algunas porciones de la reproducción social de la fuerza de trabajo. Gracias a su creciente implantación en los sindicatos, por esta vía, los militantes de los grupos de izquierda tendrán acceso a esos centros, con posibilidades de intervenir en la administración de recursos y algunas ventajas de clientela. Lo que repercute a su vez en la consolidación de los gremios y de los sectores políticos.

Con tales perfiles, esta red viene a ser un componente importante del sistema de poderes, el “mercado político” y la ingeniería de compromisos que anima las ecuaciones del segundo batllismo.

III CAMBIOS POLÍTICOS Y REFORMA DEL ESTADO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XX.

Hacia fines de la década de 1950 y en el correr de los años 1960, este modelo entra en una crisis grave, que tiene sin duda condicionantes externas y deriva de un cambio en la inserción internacional, pero es entrañada por su propia lógica y responde a las incidencias de la dinámica política sobreviniente. Las virtudes y la “funcionalidad” que ese modelo pudo tener en su momento, muestran a la vez líneas de falla, que afloran desde 1958, con la ruptura de la coalición batllista (Lanzaro, 1991).

La historia uruguaya de fin de siglo está marcada por los esfuerzos para establecer un modelo alternativo, mediante un proceso largo y conflictivo, muy dificultoso, que está atravesado por una sucesión de cambios políticos de envergadura. Esquemáticamente, ese proceso se despliega en dos momentos: a) durante la década de 1960 y b) luego de la vuelta a la democracia, a partir de 1985 y sobre todo con el giro de 1990. Se trata de encrucijadas de calado diferente e incluso de distinto de signo reformista, cuyos resultados vienen sin embargo a acumularse y llegan a la larga a producir transformaciones significativas, en la economía, en la política y en el estado. A diferencia de lo que ocurrió en Chile, la dictadura no avanzó en las tareas “fundacionales”, pero dejó sin embargo ciertas marcas, que sirven de puente entre algunas de las tendencias precedentes y las que después se impulsan.

1.- EL CICLO REFORMISTA DE LOS SESENTAS.

En el primero de dichos tramos sobresalen las corrientes del desarrollismo, inspiradas por la CEPAL y por planteos que tenían en esos años una aceptación más general, siguiendo las experiencias europeas y en particular, el ejemplo francés. Estas corrientes proponían una renovación significativa de los modelos precedentes, aunque no necesariamente una ruptura radical, sobre todo en lo que respecta al estado, como la que sí se planteará posteriormente. Por el contrario, mantenían de hecho la centralidad del estado y del gobierno para promover el desarrollo, recreando por cierto las estructuras públicas y los modos

de gestión. Mayor autonomía política y conducción centralizada, planeamiento, programas generales y sectoriales, racionalización técnica y cuadros especializados, reforma de la administración pública a fin de reconstruir una burocracia competente (“weberiana”) y montar a la vez la “administración para el desarrollo”, eran algunas de las claves mayores de este empuje reformista. Tales instrumentos permitirían impulsar cambios sustantivos en la plataforma económica, especialmente, un nuevo esquema de industrialización y hasta una polémica “reforma de las estructuras” agropecuarias, privilegiando la exportación y recreando el mercado interno, aunque con postulados de apertura, mediante logros de productividad y pautas ajustadas de competencia, en un paquete que incluía asimismo una serie de reformas en áreas estratégicas (desde la educación a la seguridad social). Las propuestas partían de la crítica del modelo anterior, subrayaban su “agotamiento”, sus limitaciones y los vicios que había adquirido, alzándose en particular contra los usos perversos del proteccionismo y la ineficiencia económica que generaban.

Se perfila así un programa ambicioso, de reformismo “integral”, que estaba impregnado del espíritu comprensivo (totalizador), que junto con la confianza en la planificación, aparecía como rasgo común de los planteos que circulaban por el mundo en aquella época. La obra de la CIDE – un mojón de proyecciones en el recorrido nacional – es la expresión conspicua de esa perspectiva, que se ubicaba en el contexto de un proceso crítico generalizado, en el que se cruzan múltiples producciones fermentales, que repensaban el país y su historia, poniendo al Uruguay entero en debate.

Tales postulados apelaban explícitamente a una coalición reformista, que no pudo concretarse. Al contrario, los patrones de competencia que se fueron desplegando – a nivel de los partidos y de los actores gremiales - llevaron al bloqueo político y a una creciente polarización, con aproximaciones entre sectores de la derecha, corrimientos hacia la izquierda y obstáculos para generar opciones de centro.

La Reforma Constitucional de 1966 quiso salir al paso de la crisis política e incorporó al mismo tiempo iniciativas institucionales y programáticas, que respondían al impulso reformista, introduciendo cambios importantes en el gobierno y en el estado: líneas de centralización política y concentración de decisiones en la cabecera del ejecutivo (que volvió a pasar del colegiado a la presidencia unipersonal), disminución de la autonomía de los servicios públicos y de las intendencias, redefinición de los ministerios y nuevos organismos de planeamiento y de regulación, presupuesto por programa, normas y oficinas para el servicio civil, institutos de coordinación de los servicios sociales.

Algunas de las líneas de ese tiraje normativo - en particular los impulsos de centralización - van a aplicarse en seguida, sobre todo con el bonapartismo autoritario de Pacheco y con mayor virulencia bajo la dictadura. Con la vuelta a la democracia, el diseño tendrá otra efectividad y otras proyecciones, en un cuadro de cambios políticos y de planteos “fundacionales” diferentes, que irán pronunciando cada vez más la “opción liberal”, en lo que toca al modelo económico y a la reforma del estado.

Entre los lances de la década del sesenta y los procesos actuales hay pues cierta continuidad – como lo subrayan algunos argumentos políticos y algunas interpretaciones académicas (Garcé, 2000) – pero también es cierto que nos encontramos en una nueva fase histórica y ante designios reformistas de otro porte.

2 - LA “SEGUNDA” TRANSICIÓN.

En seguida de la transición a la democracia el Uruguay entra en una “segunda” transición (Lanzaro, 2000), que se inscribe en la rotación de época por la que atraviesa el mundo entero y se traduce en un cambio histórico de envergadura. Ese proceso está marcado por el entrelazamiento de dos fenómenos:

a) El realineamiento del sistema de partidos, que sale del dominio bipartidista tradicional e ingresa en un pluripartidismo moderado, que irá pasando de la política “triangular” a una geometría “bipolar”, merced al desarrollo

de la izquierda nucleada en el Frente Amplio y a las relaciones que se tejen entre blancos y colorados. Habrá en consecuencia una recreación importante de la dinámica pluralista, otros patrones de competencia y nuevos modos de gobierno, en un régimen presidencial que retoma las prácticas de compromiso y acude a experiencias inéditas de coalición. Este proceso desemboca en la Reforma Constitucional de 1996, que modifica algunas de las bases originarias del sistema político, especialmente el régimen electoral que se había construido a principios del siglo XX y los formatos de la coparticipación.

b) Una serie compleja de reformas estructurales, que buscan asentar un nuevo modelo de desarrollo, impulsando cambios significativos en la economía y en el mercado, en la sociedad y en la cultura. En este cuadro, la reforma del estado es – una vez más – pieza estratégica y nudo de conflicto.

Es este movimiento nos emparentamos y a la vez nos distinguimos de los demás países de la región, en virtud del sello propio de las reformas y de su principio político. En efecto, en términos generales entramos en un ciclo histórico de repunte del liberalismo y de las lógicas mercantiles, mediante producciones ideológicas que adquieren cierta “hegemonía” y van imponiendo su predominio en la economía y en las relaciones sociales, en las disciplinas científicas y en el debate ciudadano, con consecuencias determinantes en lo respecta a la política y al estado, sus funciones y su estructura, los vínculos con el mercado y el balance entre lo público y lo privado.

No obstante, el Uruguay vuelve en la ocurrencia a mostrar su vena de sociedad “amortiguadora” y estos procesos se ajustan a una ingeniería gradualista y moderada, que acota los impulsos de liberalización. En ello pesan sin duda las tradiciones históricas y los rastros de cultura, con las marcas trazadas en el sendero fundacional y en los eventos del siglo XX que hemos reseñado (aunque el país no escapa a los vuelcos críticos y a la “revolución cultural”, que se despliega en el mundo con el auge del liberalismo). Pesa también el hecho de que el Uruguay no haya tenido que encarar picos de crisis y desarreglos políticos severos, como los que en otros países llevaron a autorizar un “ajuste” drástico y medidas más radicales. La dinámica reformista pasa en todo caso por un

contencioso ideológico severo y es en particular el resultado de las relaciones de poder: del veto de algunos actores sociales y de la participación de la ciudadanía, pero sobre todo de la competencia entre los partidos y de la gramática de gobierno.

La transición se realiza pues “a la uruguaya” y en base a coordenadas políticas que hacen la diferencia, en la comparación con otros itinerarios, dentro y fuera de América Latina. Abundando en lo que se señaló, importa en este sentido subrayar las características distintivas más relevantes: a) La reformas estructurales se tramitan mayormente en democracia - no en régimen autoritario – y en una democracia que pronuncia sus rasgos pluralistas, lejos de los esquemas de corte “mayoritario” y de las ecuaciones “populistas”. b) El sistema de partidos recupera su entereza y su centralidad, asumiendo la dirección del proceso, al tiempo que atraviesa en sí mismo por una mutación considerable. Los ciclos de cambio suelen ser propicios a la crisis y en la coyuntura histórica actual – que altera seriamente las coordenadas de la política – hay partidos e incluso sistemas de partidos en su totalidad, que entran en decadencia. Esto no sucede en nuestro caso, aunque los partidos y el sistema en su conjunto, pasan por ajustes y transformaciones importantes. No es un proceso sin partidos, ni con partidos marginados o “colonizados”. El ingreso de una tercera fuerza provoca una recomposición y corrimientos electorales, pero no acarrea la salida de otros integrantes, como ha ocurrido en el trayecto histórico de varios países. Blancos y colorados siguen en carrera y mantienen incluso la iniciativa, aunque su caudal electoral descienda y enfrenten serios desafíos. Con lo que la izquierda se desenvuelve en un cuadro de competencia exigente, de efectos democráticos positivos, tanto para el conjunto del sistema como para su propio desarrollo. c) La competencia entre los partidos se cruza con las prácticas de presión de los actores económicos y sociales. Y alterna en particular con varios ejercicios de democracia “directa”, a través de plebiscitos y recursos de referendun, que han servido para interponer vetos o para agitar el “potencial de amenaza”: tratando de hacer valer en la cancha ciudadana una oposición que no logra andamio en los circuitos representativos o mediante los usos tradicionales de movilización de masas.

Este ensamble de factores y en particular, los patrones de competencia, cooperación y oposición entre los partidos y sectores de partido, repercuten directamente en los procesos de gobierno, dando lugar a relaciones institucionales de cierto equilibrio entre el liderazgo presidencial, las desempeños ejecutivos y la performance del parlamento (que tiene un papel más “proactivo” que en otros países). En términos generales, el balance de poderes modela la forma de las reformas y su orientación política. Las iniciativas son objeto de una regulación anticipada y pasan por un tamiz de de contenciones, negociación y compromisos - “frenos y contrapesos” – redundando en esa tónica “incremental”, gradualista y moderada, que signa la ingeniería de las reformas³⁷.

3.- LA SILUETA DEL ESTADO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI.

En ese largo camino y a través de las escalas que reseñamos – en un proceso que todavía está abierto - va cambiando la política y va cambiando el estado. En términos esquemáticos y a cuenta de un inventario más comprensivo, pueden señalarse algunos rasgos relevantes de la transformación experimentada.

a) Centralización - descentralización.- El primer elemento que resalta es la centralización en el comando político y en la arquitectura institucional. Esta tendencia viene de las iniciativas reformistas de los años sesenta, pasa por capítulos autoritarios – en el mandato de Pacheco y durante la dictadura - y se replantea en clave democrática, a partir de 1985. En los primeros tramos, prevalecieron los designios autoritarios. En la etapa posterior a la dictadura, entramos en un ciclo de centralismo democrático, que estará más claramente asociado a los cambios en el modo de hacer política y a los nuevos enfoques reformistas.

³⁷ Por cierto, en estos cursos políticos podemos reconocer distintos períodos y gobiernos de diferente inclinación, más centristas o más liberales. Una inflexión importante a partir de 1989 y durante el gobierno de Lacalle, que modifica el compás y las orientaciones. Una nueva coalición de reforma, que alimenta la coalición de gobierno en la segunda presidencia de Sanguinetti. Y otro cuadro en la administración de Batlle: liderazgo liberal más pronunciado, corrimiento a la derecha del eje de la coalición gobernante, efectos de crisis más agudos, cotejados con un incremento significativo del caudal de la oposición frenteamplista.

La centralización acompaña los esfuerzos para asegurar la consistencia y la autonomía relativa del gobierno, contrarrestando los efectos de la estructura pública que se fue edificando a lo largo del siglo XX - altamente descentralizada y compuesta de múltiples organismos de decisión y de manejo de recursos. Y llega a operar como un recurso político recurrente, en vista de los diversos artículos de una agenda compleja, en particular: a fin de poner en obra una serie de innovaciones - “negativas” y “positivas” - referidas a la disciplina fiscal y los parámetros de regulación económica, el giro en las políticas públicas y la reestructuración del estado.

Esta es la tónica dominante. Pero esos mismos designios – que llevan a reforzar las riendas políticas y el control institucional - no dejan sin embargo de delinear contradicciones, ya que los impulsos de reforma – orientados hacia el mercado – apelan a su vez una descentralización de nuevo tipo, sea por la vía de la reorganización del sector público, sea por la vía de las privatizaciones y de la tercerización.

Hay con esto nuevas ediciones de liderazgo presidencial y una concentración de los procesos decisorios en la cabecera ejecutiva, que pasa por el “mayorazgo” de los organismos encargados de la “conducción económica” (Ministerio de Economía, OPP, Banco Central). Lo que establece rangos de jerarquía dentro del elenco ministerial y tiende a pronunciar el desequilibrio institucional en las relaciones con el parlamento.

El centralismo se hace sentir a su manera en la administración descentralizada y en los gobiernos departamentales. Los entes que forman el segundo círculo del estado preservan ciertos márgenes de autonomía y sus vínculos con el gobierno central no están exentos de tensiones. La tendencia a que las empresas públicas operen como agentes de mercado plantea requerimientos fuertes en ese sentido y en función de ello, habrá incluso algún organismo anteriormente desconcentrado, como el Correo, que pasa a ser un servicio descentralizado. Sin embargo, habrá en general líneas de conducción y seguimiento, más o menos incisivas según los casos, que repercuten en la selección de los jefes y en las directivas de reforma, en la gestión corriente y en la orientación política de los

servicios y de las tarifas, dentro del cuadro general de manejo de las “variables macroeconómicas” y de la administración de los equilibrios financieros del estado. Esa combinatoria de jerarquía y autonomía, moldea a su vez el triángulo de relaciones entre las autoridades respectivas, el Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Los ejercicios de tutela quedan en manos de la presidencia y del “equipo económico”, a distancia, si no en conflicto, con los ministros del ramo. Como parte de un cambio más amplio en los tipos de regulación, en el 2001 se van a instituir las primeras agencias especializadas, con funciones de control sobre los campos de actividad de las empresas estratégicas (comunicaciones, energía eléctrica). Estas nuevas “unidades” dependen de la OPP y no tienen como en otros países, una ubicación descentralizada.

Por lo demás, últimamente se ha reducido el número de integrantes de los directorios y por tanto la amplitud de la representación partidaria. Y lo que es más importante, al prosperar el realineamiento del sistema de partidos, ha habido una alteración sustancial del principio secular de la coparticipación: este expediente ya no habilita el ingreso de representantes de la oposición, en tal calidad, si no que se asocia a las posturas de apoyo al gobierno y pasa a ser una pieza en el armado de las coaliciones. Esta mutación – que modifica una de las bases constitutivas del régimen político – se impuso primero en la práctica y luego fue consagrada por la Reforma Constitucional de 1996.

En el círculo de las personas públicas no estatales, habrá movimientos en distinta dirección. Varias de las entidades que integraban ese círculo van a desaparecer, como ocurrió con el Frigorífico Nacional o con los Consejos de Salarios, que han seguido un destino sinuoso³⁸. Otros organismos regulatorios serán objeto de un proceso de “estatización”. Es lo que sucedió con la regulación bancaria y monetaria, al crearse el Banco Central y absorber el antiguo Departamento de Emisión del Banco de la República (que funcionaba con representación directa de

³⁸ Bajo el mandato de Pacheco, los Consejos de Salarios serán sustituidos por una comisión central de regulación de precios y salarios (COPRIN). En el período de la restauración democrática vuelven a funcionar, como instrumento de “normalización” de las relaciones laborales y de rehabilitación de los sindicatos. Pero terminan desapareciendo, una vez que la fijación de los salarios privados queda librada al mercado y a las convenciones colectivas voluntarias.

los banqueros privados). Y lo que sucede posteriormente con los servicios sectoriales de desocupación, asignaciones familiares y seguros de enfermedad, que terminarán en la órbita del Banco de Previsión Social (en cuyo directorio hay sin embargo representantes de los empresarios, los trabajadores y los jubilados). Quedan en pie las cajas para-estatales, que escapan a la reforma general de la seguridad social, por lo menos transitoriamente y en la medida que corresponden a sectores corporativos fuertes.

Más allá de estos casos, por uno u otro camino, se tiende así a eliminar las formas anteriores de participación corporativa y especialmente, los órganos “tripartitos” de disciplina de la fuerza de trabajo, que sirvieron en su momento para “institucionalizar” las relaciones de clase y eran engranajes de la regulación no mercantil de la economía, actuando como ganglios importantes del sistema de compromisos que prosperó desde los años treinta y durante el segundo batllismo. El cambio es significativo y simbólico, tanto en lo que toca a las pautas de acción del estado, como a las redes políticas y en concreto, a los vínculos con los agentes económicos y las organizaciones gremiales.

Frente a las bajas registradas, hay paralelamente otras creaciones y varias entidades existentes pasan a integrar la lista de las personas públicas no estatales³⁹, en un movimiento “centrífugo” y con un estatuto de relevo, más autónomo y flexible, que aspira a generar cambios en el financiamiento, en la gestión y en la relación con el mercado.

b) Privatización “dura” y privatización “blanda”.- Aunque hasta ahora ha sido más limitada que en otros países, la privatización “dura” es una de las tendencias características de los procesos actuales de reforma y ha alcanzado a varias entidades públicas, en forma total, parcial o “periférica”: a través de la liquidación de algunos organismos, concesiones o asociaciones, con medidas de “tercerización” y contrataciones “hacia fuera” (“*contracting out*”). Es este un movimiento generalizado, que transfiere tareas viejas y nuevas – “sustantivas” y “no sustantivas” - a los agentes privados, las redes paralelas de consultores y las organizaciones no gubernamentales (ongs), alternando el pasaje al mercado y el

³⁹ Consejo de Subsistencias, Imprenta Nacional, LATU, Plan Agropecuario, INIA.

desempeño con la participación, más o menos alejadas del control político y el dominio institucional.

La privatización no llega sin embargo al núcleo mayor de las empresas estratégicas, los bancos y los servicios del estado. La dinámica política que reseñamos ha servido para acotar los movimientos en esa dirección y en términos generales hemos transitado como se dijo, por un camino de gradualismo y liberalización moderada. Sea por el perfil propio del gobierno de turno, como sucede en las dos presidencias de Sanguinetti, que cultivan posiciones de centro, con un acento más estatista y algunas soluciones de reforma que se orientan a la afirmación del sector público⁴⁰. Sea en los gobiernos de mayor pretensión liberal, como lo es el de Jorge Batlle y como lo fue el de Lacalle⁴¹. En este último caso, hubo una propuesta privatizadora más ambiciosa con respecto a las empresas públicas, referida en particular a ANTEL. Pero un referendun popular vino a derogar la ley que autorizaba la venta, mediante una “coalición de veto” y un pronunciamiento ciudadano masivo (72% de votos a favor de la derogación), que ha obrado como freno o como barrera “simbólica” para iniciativas similares.

Las reforma se ubica más bien en el eje de la “modernización” del estado y tiende a seguir cursos de privatización “blanda”. Habrá en efecto una serie de procesos de reestructuración, de ritmos y alcances diversos (por “manchas”, con mayor retraso en los ministerios, en algunos de los entes o en otros territorios y menos consistencia en lo que toca a la reforma administrativa). En unos cuantos casos tales procesos mejoran - de manera a veces significativa - la posición y el desempeño de los entes públicos, particularmente las empresas mayores,

⁴⁰ Entre otras medidas – que alternan de todos modos con iniciativas de privatización – pueden registrarse dos ejemplos, ambos provenientes de la segunda presidencia de Sanguinetti - que ponen de manifiesto dicha orientación: la reforma de la seguridad social y una reforma educativa, que ha tenido aristas muy polémicas, pero que ha buscado reforzar los servicios públicos de enseñanza básica, contrariando las fórmulas de privatización y descentralización, recomendadas por los organismos internacionales y aplicadas por otros países de la región. En cambio y ensanchando la brecha que abrió la Universidad Católica en el estribo de la dictadura, el mismo gobierno habilitó y alentó el funcionamiento de las universidades privadas, cancelando definitivamente el monopolio secular de la Universidad de la República (ésta sigue teniendo un predominio neto y ha logrado incluso afirmarlo, en un sistema de enseñanza superior que se ha vuelto no obstante, plural y competitivo).

⁴¹ Para un análisis de los procesos de gobierno y las alternativas de la política, desde 1985 al 2000, ver Lanzaro (2000 y 2001).

algunos bancos del estado y ciertos servicios sociales. Al mismo tiempo, varias de esas mismas áreas de actividad quedan sujetas a la competencia y a la participación de los agentes privados – por cuenta propia o en fórmulas de asociación - desmontando o intentando desmontar los monopolios precedentes. Los servicios públicos vendrían así a hacerse más competentes, en un escenario más competitivo, en el ámbito nacional y ante las nuevas coordenadas del regionalismo y de la “globalización”.

Con estas “aperturas” y aun sin ellas, se abren paso otros patrones de gestión pública, que tienden a hacer valer la racionalidad económica y “técnica” frente a la racionalidad política, buscan imponer criterios gerenciales y privatistas frente a los usos burocráticos (en la mejor de las hipótesis, con las pautas más adecuadas que propone el “new public management”), acudiendo en fin a una lógica de “mercantilización”, frente a la lógica del servicio público, que convierte a los usuarios en “clientes”.

Se trata por cierto de movimientos conflictivos y de aplicación desigual, que no necesariamente encajan en un libreto único y uniforme, remitiendo a una “disyunción” – en la que coinciden muchos de los planteos actuales de reforma – que apunta a dar autonomía a lo económico y separarlo de lo político, no sólo en las relaciones del estado con el mercado, sino también y ya que no cuaja la privatización lisa y llana, en el ámbito de los “quasi” mercados y para presidir el funcionamiento de lo que reserva el sector público. En ese empuje se trata asimismo separar las políticas sociales de la gestión operativa de las empresas y de los servicios, en un corte explícito de objetivos y acciones diferenciadas.

Esos procesos pasan por un incremento del poder de los gerentes y de los técnicos, en cotejo con las armazones burocráticas y en coalición pero también en puja con los cuadros políticos⁴². Pero la dirección de los servicios sigue en manos de los elencos partidarios, que mantienen su propia lógica de acción,

⁴² La clásica “díada” entre política y administración, parece pues dar a paso a una “tríada” de enlaces y tensiones entre las jerarquías políticas, las líneas de gerentes y técnicos – formales o “informales”, “flexibles”, contractuales – y los cuadros de funcionarios, a menudo en perjuicio de la consistencia burocrática y de la acumulación institucional, postergando incluso una reforma

hacia adentro y hacia fuera, en puente con los núcleos decisorios del gobierno central, con el resto del sistema político y el público ciudadano. En más de un caso, los directorios y sobre todo la presidencia de los entes del estado serán ejercidos por figuras muy activas y competentes, que asumen el liderazgo y la negociación política de las reformas, mediante un desempeño que recupera las mejores tradiciones de “capitanía” en el sector público y evoca las trayectorias semejantes que hubo anteriormente, sobre en el primer batllismo.

c) Desregulación y re-regulación.- No podemos entrar aquí en el análisis general de los nuevos modos de regulación que se van delineando. Cabe de todas maneras señalar que, si por un lado los cambios actuales pasan por la “desregulación” - que acarrea el retiro de la intervención directa del estado y una “vuelta” al mercado en ciertos rubros - se mantienen no obstante muchos mecanismos tradicionales de regulación y surgen al mismo tiempo otros requerimientos, que conducen a nuevas prácticas de ese orden, a la “coordinación” y a la “re-regulación”. La expansión del mercado, en actividades privadas o privatizadas, origina una demanda renovada en este orden, que se multiplica en virtud de las necesidades del comercio exterior, de la integración regional y de los desplazamientos internacionales. Los propios impulsos de reestructuración de la economía y de reforma del estado plantean exigencias importantes de intervención política y nuevas codificaciones, aunque por cierto con criterios de cambio.

Este movimiento corresponde bien a los planteamientos reformistas corrientes, que proponen un ensanche y un relevo de orientación en las funciones regulatorias, que vendría a reemplazar las prácticas típicas de la regulación keynesiana. Esta línea de acción pública deja mucho que desear y el gobierno enfrenta permanentemente demandas en ese sentido. De hecho, puede decirse incluso que el desarrollo de las funciones de regulación, en campos tradicionales y en nuevas materias, con instituciones, elencos, normas e instrumentos adecuados, es en gran medida una de las asignaturas pendientes de la modernización.

Como dijimos, existe no obstante un abanico de prácticas viejas y procesos inéditos de regulación, que se tramitan en los organismos tradicionales (en particular en los ministerios) y en las oficinas de planeamiento que se fundaron en los años sesenta, pero llevan también a la creación de “superintendencias” y de otras reparticiones especializadas.

En las fórmulas ortodoxas, el acento en las funciones de regulación debería ser acompañado del encogimiento (*“rolling back”*) de la participación directa del estado en la producción de bienes y servicios. Los nuevos formatos de estado “regulador” han de desplazar al estado “empresario” o “hacedor”. Es este un planteo claramente “neo-liberal”, puesto que implica un retorno a los modelos clásicos y en particular, a las fórmulas del liberalismo decimonónico, en las que el estado estaba llamado a actuar como un centro político “externo”, ordenador a distancia de la sociedad y de la economía, aportando las “garantías” generales del mercado y las reglas de la competencia, sin interferir empero en su “autonomía”. Esas partituras han vuelto a sonar en los últimos tiempos, con las actualizaciones del caso y acusando los efectos de las transformaciones acumuladas a lo largo del siglo XX. Así pues, se reconoce de todos modos la responsabilidad política del estado y su condición de garante del interés general, en lo que toca a los cometidos esenciales y a los servicios públicos indispensables. Pero esto se recuesta en la fórmula “principal-agente”, lo que significa que el estado debe velar por el cumplimiento efectivo de esas funciones y por el interés de los ciudadanos, pero no tiene necesariamente que asumir por sí mismo la prestación directa de esos servicios: por el contrario, supuestamente la sociedad y la economía ganan en eficiencia y en costos, si tales tareas se cumplen en forma “descentralizada”, son “devueltas” al mercado y a los agentes privados, quedan a cargo de organizaciones no gubernamentales o son transferidas a los municipios u a otras instancias regionales.

Este temperamento lleva a otorgar mayor autonomía a los bancos centrales y a crear “agencias reguladoras”, independientes en lo posible del poder político y los trajines de la democracia, integradas de preferencia por sacerdotes “técnicos”, depositarios de un saber racional e intérpretes del interés general, que han de fomentar la libre competencia, perseguir los monopolios y defender los derechos

del consumidor. Pasos que replantean la cuestión clásica de saber quién controla a los controladores y cómo.

En el caso uruguayo buena parte de las actividades económicas estratégicas y de los servicios públicos quedan en manos del estado y en particular de los entes autónomos. En las áreas de libre mercado y con más razón en las que se han eliminado los monopolios estatales preexistentes, se mantiene el funcionamiento de un organismo público, que desarrolla una acción competitiva, frente a los capitales privados y a sus eventuales desempeños monopólicos u oligopólicos. Sin perjuicio de las herramientas de control exterior, ello permite desenvolver una regulación por competencia directa, efectiva y de hecho más eficaz⁴³. Lo que dejar mejor parado al estado y al sector público, en términos de poder político y de poder económico, con ventajas democráticas, control de recursos estratégicos y mayores posibilidades de orientar la prestación de servicios. En estas situaciones, para que los entes públicos no sean a la vez “juez y parte”, se suele ir a la creación de agencias reguladoras independientes y especializadas, como las que se han estrenado en nuestro país en el área de las telecomunicaciones y de la energía.

⁴³ No es lo mismo regular desde afuera el “mercado” de los servicios estratégicos, que tener dentro del mismo ruedo un agente público activo, con una cobertura importante, como ocurre por ejemplo, con los entes de enseñanza, el Banco de Seguros, la Afap-República, Ancel o el Correo. Para que los agentes públicos sean eficientes y competitivos, debe haber por supuesto reformas apropiadas, burocracias sólidas y una dirigencia conducente.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBAGELATA, Héctor-Hugo – 1965, *Manual de Derecho del Trabajo* (Montevideo: Facultad de Derecho).
- BARRÁN, José Pedro y Benjamín Nahum – 1967-78, *Historia Rural del Uruguay Moderno* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- BARRÁN, José Pedro y NAHUM, Benjamín – 1984, “El problema nacional y el estado: un marco histórico”, en el volumen colectivo sobre *La crisis uruguaya y el problema nacional – Cinve* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- BENDIX, Reinhard – 1974, *Estado nacional y ciudadanía* (Buenos Aires: Amorrortu).
- BERINS COLLIER, Ruth y COLLIER, David - 1991, *Shaping the Political Arena* (Princeton: Princeton University Press).
- BINDER, Leonard et al. – 1971, *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press).
- BORÉLY, Jean – 1870. *Nouveau Système Electoral. Représentation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités* (Paris: Germer Baillière).
- BUQUET, Daniel y CASTELLANO, Ernesto, – 1995, “Representación proporcional y democracia en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* – Nº 8 (Montevideo: Instituto de Ciencia Política).
- CAETANO, Gerardo - 1992-93, *La república conservadora* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- CAETANO, Gerardo & RILLA, José Pedro 1996, – “Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* – Nº 8 (Montevideo: Instituto de Ciencia Política).
- CASTELLANO, Ernesto – 1996, “Uruguay: un caso de “bienestar de partidos”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* – Nº 9 (Montevideo: Instituto de Ciencia Política).

- CASTELLANOS, Alfredo y PÉREZ, Romeo– 1981, *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya - 1830-1918* (Montevideo: Claeh).
- DAHL, Robert – 1989, *La poliarquía. Participación y oposición*. (Madrid: Tecnos).
- DAHL, Robert – 1991, *Los dilemas del pluralismo democrático* (México: Alianza Editorial).
- DE BRUNHOFF, Suzanne – 1978, *Estado y capital* (Madrid: Villalar).
- DIEZ DE MEDINA, Alvaro – 1994, *El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay, 1810-1910* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- EVANS, Peter - 1992: “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change”, en Stephan Haggard y Robert Kaufman (ed.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State* (Princeton: Princeton University Press).
- GARCÍA-PELAYO, Manuel – 1985, *Las transformaciones del estado contemporáneo* (Madrid: Alianza Universidad).
- GRANOVETTER , Mark – 1985, “Economic Action and Social Structure”, en *American Journal of Sociology* – Nº 2.
- HARTLYN, Jonathan – 1988, *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- JACOB, Raúl – 1969, *Consecuencias sociales del alambramiento* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- JACOB, Raúl – 1988, *Modelo batllista* (Montevideo: Proyección).
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino – 1884, *La libertad política* (Montevideo: Librería Nacional).
- LANZARO, Jorge – 1987, *Corporativismo y democracia en el capitalismo contemporáneo* (Montevideo: Claeh).
- LANZARO, Jorge – 1991, “Estado y política en el Uruguay post-autoritario”, en César Aguiar et alt., *Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de*

- gobierno en el Cono Sur* (Montevideo: Obsur).
- LANZARO, Jorge – 1993, *Régimen electoral y sistema de partidos en el Uruguay*, en la Serie de Informes coordinada por Jean-François Prudhomme y Juan Enrique Vega (México: Instituto Federal Electoral).
 - LANZARO, Jorge (comp.) – 1998, *El fin del siglo del corporativismo* (Caracas: Nueva Sociedad).
 - LANZARO, Jorge (coord.) – 2000, *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
 - LANZARO, Jorge (comp.) – 2001, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: Clacso).
 - LIJPHART, Arend – 1969, "Consociational Democracy", en *World Politics* - XXI/2.
 - LIJPHART, Arend – 1989, *Democracia en sociedades plurales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano – GEL).
 - MANNHEIM, Karl 1940, *Man and Society* (London: Routledge & Kegan Paul).
 - MARSHALL, Thomas H. – 1964, *Class, Citizenship and Social Development* (New York: Doubleday).
 - NAHUM, Benjamín – 1975, *La época batllista* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
 - NAHUM, Benjamín – 1993, *Empresas públicas uruguayas* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
 - NETTL, J. P. – 1968, "The State as a Conceptual Variable", en *World Politics* - 20/4.
 - OSZLAK, Oscar – 1986, *Formación histórica del estado en América Latina* (Buenos Aires: Cedes).
 - RAMA, Germán – 1987, *La democracia en Uruguay* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
 - REAL DE AZÚA, Carlos – 1969, "La doma del poder", *Enciclopedia Uruguaya*, Nº 44 (Montevideo: Arca).

- REAL DE AZÚA, Carlos – 1984, *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- TILLY, Charles (ed.) – 1975, *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press).
- SHONFIELD, Andrew – 1967, *El capitalismo moderno* (México: Fondo de Cultura Económica).