



00.485

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORDEN DEMOCRÁTICO
EN AMÉRICA LATINA.
URUGUAY: 1980-1989**

Tesis para optar al grado de
Doctor en Estudios Latinoamericanos

presenta

Graciela Medina Batista

Asesor:

Dr. Eduardo Ruiz Contardo

273135



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, Irene y Andrés Artigas; y a mis hijos,

María Laura, Juan Pablo y Juan Sebastián.

AGRADECIMIENTOS

Presentar una tesis es también una forma de agradecer a quienes contribuyeron a reflexionar sobre el tema. En este sentido, quiero expresar mi agradecimiento al Dr. Eduardo Ruiz Contardo, porque durante el desarrollo de esta investigación me brindó su apoyo profesional, y compartió conmigo sus conocimientos; y al Dr. Carlos A. Mallorquín, quien me permitió comprender la conveniencia de incursionar en la teoría para lograr una mejor comprensión y conceptualización de los fenómenos sociales. Sus sugerencias, inquietudes y comentarios, me motivaron a profundizar en la discusión y reflexión del tema, y se convirtieron en un estímulo constante para la culminación de esta tesis.

RESUMEN

Esta tesis consta de cuatro capítulos: I. La democracia, un debate contemporáneo; II. La experiencia uruguayo; III. Repensando la democracia; y IV. Construyendo un orden democrático; además, consideraciones finales y bibliografía.

La reflexión comienza con un repaso de alguno de los temas principales del debate actual sobre las posibilidades de la democracia. Estos temas permiten dibujar el escenario uruguayo, donde se dio el deterioro de uno de los procesos democráticos más singulares del continente, hasta convertirse en un país gobernado por una dictadura militar en los años setenta. Luego se regresa a la reflexión sobre la democracia ahora deteniéndose en propuestas democráticas de distinto signo, como las liberales y conservadoras así como las del socialismo contemporáneo. En la última parte se regresa al proceso uruguayo, a partir de la dictadura hasta las elecciones del año 1989.

ABSTRACT

This thesis is composed of four chapters: I. Democracy, a contemporary debate; II. The Uruguayan experience; III. Rethinking the democracy; IV. Constructing a democratic order; besides, final considerations and bibliography.

The reflection begins with a review of some of the principal subjects of the contemporary debate about the possibilities of the democracy. These subjects allow to draw the Uruguayan stage, where we come to pass the damage of the more singular democracy of the continent, and that during the 1970s became a country government by a military dictatorship. Then the reflection returns to democracy, analyzing different democratic offers, some of them liberals, other conservatives and also some of the contemporary socialism. The last part of the analysis is of Uruguay, from the dictatorship till the 1989 elections.

INDICE

Introducción	1
CAPITULO I. Democracia, un debate contemporáneo	10
1. Problemas de la democracia	10
1.1 La "Democracia real"	11
1.2 El discurso de la democracia	16
1.3 Modelos de democracia	19
1.4 Capitalismo y democracia	26
2. Libertad e igualdad, una relación conflictiva	30
2.1 Democracia y liberalismo	37
2.2 Democracia y totalitarismo	40
3. La especificidad de lo político: orden y conflicto	42
3.1 La relación "amigo-enemigo"	43
3.2 Pluralidad y contingencia	45
4. Sobre el consenso democrático	50
4.1 Consenso sobre la paz civil	51
4.2 Consenso sobre los procedimientos	52
4.3 Consenso como utopía	53
5. Representación: un concepto controvertido	54
5.1 Representación formalista	55
5.2 Representación como suplir	58
5.3 Representación como actuar por	61
CAPITULO II. La experiencia uruguaya	65
1. Características socio-políticas del Uruguay	65
2. Rescatando el proceso de construcción del Estado	66
3. Proceso de consolidación del Estado	72
4. La crisis en el Uruguay	86
5. Recomposición de la democracia	92
6. El camino hacia la dictadura militar	106
6.1 Gestación de la crisis política (1955-1968)	106
6.2 Agudización del conflicto (1968-1971)	112
6.3 Los militares al poder (1972-1973)	120
7. La dictadura militar	123
8. Organización del consenso	125

CAPITULO III. Repensando la democracia	132
1. Una democracia representativa	132
1.1 Definiendo la democracia	132
1.2 La democracia representativa	136
2. Una democracia participativa	139
3. Una democracia económica	142
4. Una democracia radical	149
4.1 La "Revolución Democrática"	150
4.2 Los nuevos organismos	153
4.3 La democracia radical	160
5. Democratización del Estado y de la sociedad civil	167
5.1 Estado y sociedad civil	168
5.1.1 Modelos teóricos	168
5.1.2 El mito de la "Armonía Colectiva"	170
5.1.3 El socialismo estatalmente administrado	172
5.1.4 El Neoconservadurismo	173
5.2 Redefiniendo la relación Estado/sociedad civil	175
5.2.1 Igualdad y libertad	175
5.2.2 Sobre la sociedad civil	176
5.2.3 Sobre el Parlamento	179
6. Reflexionando sobre la democracia	184
CAPITULO IV. Construyendo un orden democrático	193
1. El problema de la gobernabilidad	193
2. Transición y consolidación en América Latina	199
3. El contexto de la transición en Uruguay	209
4. El proceso de negociación	213
5. El proceso de concertación	218
6. Las elecciones de 1984	220
7. Recomposición "democrática"	228
8. Proceso de concentración del poder	234
9. Las elecciones de 1989	240
Consideraciones Finales	249
Bibliografía	255

INTRODUCCION

En este trabajo se analiza el proceso de construcción de la democracia, en el Uruguay; proceso que se desarrolla entre los años 1980-1989 -durante y después del régimen de excepción¹-, período en que los esfuerzos de los diversos actores políticos y sociales, se dedican a la construcción de un orden democrático.

En el transcurso de la primera mitad del siglo XX (1904-1955), el Uruguay vivió una estabilidad política democrática que cambió en los años posteriores, y que culminó en 1973, con la instauración de una dictadura militar, que duró casi doce años. Durante el régimen de excepción se inicia -en 1980- un proceso de transición hacia la democracia, en el que se generan las condiciones para la realización de elecciones "anormales" -con proscritos, con prohibiciones y con restricciones políticas- en 1984, para la instalación de un gobierno civil en 1985, y que culmina, cuando se realiza un proceso electoral libre -sin proscritos, sin prohibiciones y sin restricciones políticas- en 1989. Sobre este período, período en el que se desarrolla el proceso de construcción de un orden democrático en el Uruguay, a partir de la experiencia autoritaria de la década de los setenta, se reflexiona en este trabajo.

Las formas democráticas en el Uruguay, comienzan a gestarse a principios del siglo XX, en 1904, cuando se resuelve, a través de un pacto -mecanismo al que se recurrirá de manera permanente para la resolución de los conflictos en el país-, el último enfrentamiento armado entre los partidos tradicionales², en su lucha por el poder. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el Uruguay tuvo desde las primeras décadas de este siglo, un sistema político de tipo representativo, en el que los partidos tradicionales desempeñaron un papel fundamental, y donde imperó un sistema electoral con garantías instrumentales y con reconocimiento de la ciudadanía universal.

¹ El régimen de excepción se extiende desde 1973 hasta 1985.

² Los partidos tradicionales uruguayos son el Partido Nacional o Blanco y el Partido Colorado.

Pero, en 1955 comienza un proceso lento de debilitamiento de las formas democráticas de representación, que culminan con la instauración de una dictadura. La experiencia militar que vivió el país en la década de los setenta -cuyo sistema político democrático había sido considerado ejemplar en el contexto latinoamericano-, permite cuestionar la tesis de la "excepcionalidad uruguaya", y el mito de la "Suiza de América".

El proceso de construcción de un orden democrático en el Uruguay, presenta características peculiares que lo diferencian de sus vecinos. En parte, esto se debe, a la forma en que se realizó el proceso de transición, al papel que desempeñaron los actores políticos y sociales, pero, particularmente, a las características históricas del sistema político uruguayo. Por eso, la experiencia uruguaya, permite, reflexionar de manera crítica, sobre la democracia representativa, régimen de gobierno que imperó en el país, por más de medio siglo. En esta perspectiva -tomando como referencia el caso uruguayo-, y en un ambiente político cultural posmoderno, caracterizado por la crisis de las utopías y de los proyectos colectivos, se pretende hacer una reflexión de la democracia contemporánea, con base en una revaloración de la tradición de la democracia liberal. Partiendo de la deseabilidad de la democracia, en la búsqueda -nunca acabada, al decir de Lechner³- de un orden⁴ más equitativo, un orden democrático, un orden donde existan los espacios necesarios para que se procesen los conflictos y se incluyan los disensos, este trabajo, se centra en la perspectiva de la democratización de la democracia, de la profundización de la democracia.

Analizar los procesos de construcción de la democracia que se viven hoy día en América Latina exige, antes que nada, un replanteamiento de las concepciones de lo político, y de la democracia. En este sentido, y siguiendo a Garretón⁵, quien ha profundizado en los procesos de transición y consolidación de la democracia en la región,

³ Norberto Lechner, **La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado**, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1986.

⁴ "Al hablar de orden siempre hacemos referencia, por lo menos tácitamente, a una utopía de buen orden... La utopía de la democracia es la autodeterminación de un pueblo sobre sus condiciones y modos de vida." Norberto Lechner, **Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política**, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990, p. 12.

⁵ Manuel Antonio Garretón, **Del autoritarismo a la democracia política**, Revista Mexicana de Sociología, vol. 53, No. 1, 1991, pp. 285-286.

se considerará a la democracia, "... como un tipo de régimen político y no como un tipo de sociedad".⁶ Ahora bien, qué se entiende por régimen democrático.

Cuando hablamos de régimen democrático, nos referimos a las mediaciones institucionales entre Estado y Sociedad, y al modo cómo una sociedad resuelve el problema de su gobierno y el de las relaciones de la gente con el Estado, es decir, el problema de la ciudadanía. La democracia resuelve, entonces, sólo uno de los problemas que enfrenta una sociedad y no sólo no agota todas sus dimensiones, sino que tampoco resuelve todos los problemas del sistema político, que abarca elementos tales como el Estado mismo, los actores y la cultura política.⁷

Pero, a partir del análisis de qué elementos se puede caracterizar a un régimen político democrático.

Los rasgos que diferencian y caracterizan al régimen democrático son tanto los que pueden definirse como 'republicanos', Estado de Derecho, división de poderes, como los que se refieren al problema de la representación y participación: soberanía popular expresada en el sufragio universal, alternancia en el poder, pluralismo político, vigencia de libertades públicas y derechos humanos en general.⁸

Además, en este trabajo, se destaca la autonomía de la política. Al ubicar las condiciones que hacen posible la democracia, en el ámbito político, se niega que para que exista democracia deban existir, previamente, determinadas condiciones económicas. Hay que destacar que los recientes procesos de transición a la democracia en la región, se dieron en plena crisis económica. En este sentido, diversos autores han señalado la pertinencia de los análisis que enfatizan la autonomía de la política.

Desde los años sesenta en adelante el debate sobre la democracia se centraba en sus precondiciones económicas y la necesidad del desarrollo. Sin embargo, desde

⁶ **Ibidem.**

⁷ **Ibidem.**

⁸ **Ibidem.**

finés de la década de los ochenta, el énfasis ha estado más en la democracia como precondition para el desarrollo. En parte esto refleja un distanciamiento respecto al economicismo que permeaba los debates de la dependencia del Estado autoritario. Más que ver la política como derivada de los procesos socio-económicos, hay ahora un saludable énfasis en la autonomía de los procesos políticos.⁹

Así, se han invertido los términos de la relación entre desarrollo y democracia.

en sus análisis de los procesos de cambio social la literatura pluralista dominante en la segunda posguerra operaba con el modelo dicotómico 'tradicional-moderno' y postulaba una secuencia de 'desarrollo político' que básicamente puede sintetizarse así: 1) modernización de la sociedad (crecimiento económico con incorporación al mercado mundial; urbanización; desarrollo de la educación y de los medios masivos de comunicación; movilidad geográfica; etc.); 2) difusión de valores modernos (universalismo; logro; orientación hacia el futuro; confianza social; etc.); 3) instalación de un régimen político de democracia representativa. La modernización ... aparecía como condición necesaria para la emergencia y estabilización de un gobierno democrático (en el sentido de liberal democrático) ... Se trataba, pues, de una visión evolutiva, de un recorrido por etapas que llevaba de la desintegración de la sociedad tradicional al liberalismo democrático, pasando antes por la modernización de la economía y de la sociedad. Sin embargo ... treinta años después, la secuencia parecer haberse invertido y, ahora, crece el número de autores que conciben, en vez, a la democratización política como el paso previo y obligado de la modernización económica y social.¹⁰

Se hace necesario también, destacar la secularización de la política; 'descargar' a la política de valores y verdades absolutas, y rescatarla como espacio de negociación.

Por oposición al mesianismo introducido por la perspectiva revolucionaria de los 60 y exacerbado por el autoritarismo, la secularización tiene hoy una connotación

⁹ Ronaldo Munck, *After the Transition Democratic Disenchantment in Latin America*. En Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, No. 55, Amsterdam, 1993, p. 12.

¹⁰ José Nun, *La democracia y la modernización treinta años después*. En Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales, vol. 31, No. 123, Buenos Aires, 1992, p. 378.

exclusivamente positiva ... Para la consolidación democrática aparece imperioso desvincular la legitimidad de la verdad y restablecer el ámbito de la política como espacio de negociación ... Se trata, en resumidas cuentas, de 'descargar' una política sobrecargada. Ello exige no sólo desmontar la búsqueda de redención y plenitud, sino también cierto descompromiso en los valores, motivaciones y afectos involucrados.¹¹

Además, hay que desarrollar una concepción de la política en términos más realistas, como "el arte de lo posible", en la perspectiva de una construcción colectiva del orden.

La pregunta por lo políticamente posible desplaza el anterior énfasis en lo necesario ('necesidad histórica') a la vez que se opone a lo imposible: no repetir un pasado que se mostró inviable, ni pretender realizar una utopía no factible. Aparte de sus intenciones críticas, la invocación del realismo es un llamado a la construcción colectiva del orden. El orden no es una realidad objetiva dada; es una producción social y ésta no puede ser obra unilateral de un actor, sino que tiene que ser emprendida colectivamente. De ahí, la revalorización de las instituciones y los procedimientos, o sea, de las formas de hacer política por encima de los contenidos materiales.¹²

Ahora bien, en casi todos los países del continente, la democracia representativa parece estar relativamente consolidada. En los foros internacionales, se celebra en la actualidad, la era de la democracia en América Latina, lo que resulta realmente preocupante, considerando que persisten elementos que permiten poner en entredicho esta algarabía colectiva.

En América Latina, los regímenes democráticos no han logrado aún resolver el problema de la pobreza y la falta de equidad en las sociedades. Las políticas económicas de ajuste implementadas por los gobiernos democráticos, han incrementado las desigualdades y disminuido las posibilidades de respuesta de los sectores afectados.

¹¹ Norberto Lechner, *La democratización en el contexto de una cultura posmoderna*. En Norberto Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990, p. 109.

¹² *Ibidem*, p. 110.

Mientras por un lado la reducción del gasto social, la desregulación, la reducción o eliminación de los subsidios y la apertura comercial, han deteriorado las condiciones de empleo y de vida de la mayoría de la población, por el otro la flexibilización laboral, y las demás reformas de la legislación laboral han reducido dramáticamente la capacidad de respuesta o resistencia de la mayor parte de los sectores afectados. No parecen, por otra parte, ser éstas condiciones coyunturales a superarse cuando se alcancen niveles sostenidos de crecimiento económico.¹³

Por otro lado, hay que recordar que la prioridad de la democracia, en la tradición liberal, es la defensa del individuo y sus derechos. Pero, a partir de las condiciones de exclusión y violencia que prevalecen en la región, es posible afirmar que estos derechos no están garantizados, en especial para los sectores más pobres.

Además, se puede apreciar que las decisiones más importantes para la sociedad, no se toman de manera democrática, sino, al margen de las instituciones democráticas; las formas democráticas van siendo crecientemente vaciadas de contenido.

En años recientes, se ha incrementado la injerencia directa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, habiéndose pasado de la negociación a la supervisión detallada, no sólo del ámbito financiero, sino en cada una de las políticas públicas. Estos desplazamientos se reflejan en el acotamiento y en los procesos electorales en los cuales es cada vez más reducido el espectro de opciones en juego.¹⁴

En este contexto, la legitimidad de los regímenes democráticos en América Latina es significativamente baja, como lo demuestra el estudio de opinión en torno a la democracia, realizado por la Corporación Latinobarómetro en 17 países de América Latina.¹⁵

¹³ Edgardo Lander, *Democracia, participación y ciudadanía*. En *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 34, No. 100, 1997, pp. 96-97.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 98.

¹⁵ *Ibidem.*

A pesar de los avances que ha tenido la democracia en la región, fundamentalmente, en relación a los procesos electorales y a la alternancia en el poder, las sociedades latinoamericanas presentan características autoritarias y son profundamente excluyentes. Esto permite afirmar que las democracias que prevalecen en la región, parecen sustentarse en una concepción restringida de democracia; lo que obliga a preguntar ¿qué significa hoy la democracia? Ante esta interrogante surgen diversas posturas. Para algunos, "nos encontramos en el momento histórico del fin o muerte de la democracia"¹⁶; para otros, "las características que presentan las democracias realmente existentes constituyen lo que es la democracia"¹⁷; y para otros, es necesario "rescatar para la idea de democracia la noción de horizonte normativo"¹⁸, y con base en ella reflexionar y actuar críticamente en relación al orden social existente.

La deconstrucción-reconstrucción de la teoría de la democracia en términos normativos -capaz de recuperar para la noción de democracia los valores de equidad, solidaridad, libertad, soberanía popular, autonomía y diversidad cultural- exige un doble proceso. Por un lado, la recuperación y la crítica a la experiencia de la lucha histórica en la teoría y la práctica por estos valores de la democracia no sólo en el liberalismo, sino igualmente en otras tradiciones políticas y culturales. Por el otro, repensar y refundar la idea de democracia desde el reconocimiento -pero no de la naturalización- de las monumentales transformaciones ocurridas en el mundo en las últimas décadas.¹⁹

En esta última posición, se centra este trabajo; a través de él, se pretende, rescatar los principales temas que se encuentran en el debate contemporáneo de la democracia, particularmente, en el debate sobre la democracia en América Latina; y recuperar

¹⁶ Postura de Jean-Marie Guéhenno, *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*, Paidós, Barcelona, 1995. Ver Edgardo Lander, *op. cit.*, pp. 99-100.

¹⁷ Postura de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Orbis, Barcelona. Ver E. Lander, *op. cit.*, p. 100.

¹⁸ Edgardo Lander, *op. cit.*, pp. 100-101.

¹⁹ *Ibidem.*

aquellas concepciones que, permitan repensar la democracia en la perspectiva de su profundización.

Este trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se rescatan algunos temas del debate contemporáneo de la democracia que son significativos, para analizar los procesos democráticos en América Latina, y en particular, en el Uruguay. Se parte de una reflexión sobre los problemas que presenta la democracia contemporánea, con base en los planteamientos que realizan diversos autores. Luego, se analiza detenidamente una tema que se considera fundamental, al hablar de la democracia, la conflictiva relación que se establece entre los conceptos de libertad e igualdad. Se destaca luego la especificidad de "lo político", como espacio de conflicto, como espacio de constitución de amigos y enemigos -siguiendo a Schmitt-; y como espacio de consenso -con base en el concepto de "consenso iuri" que propone Arendt y que desarrolla Lechner. Finalmente, se analiza el concepto de representación.

En el capítulo segundo se introduce el estudio histórico del proceso político uruguayo, considerando los aspectos económicos como un referente, al analizar las instituciones constitutivas de su sistema político, en diversas momentos. No se pretende hacer una interpretación general de la historia uruguaya; se puede apreciar que muchos actores y episodios relevantes han sido dejados de lado o no han recibido la atención que merecen. Sin embargo, esto no significa desconocer su papel histórico; por razones que se espera queden claras a lo largo del trabajo, se prefirió centrar el enfoque en ciertos actores y momentos históricos considerados particularmente relevantes para reflexionar sobre el proceso de construcción de un orden democrático. En este capítulo, primero se especifican las características del Uruguay, para luego recatar el proceso de construcción del Estado en el siglo XIX. Se analizan después, los fundamentos del Estado moderno y las instituciones políticas uruguayas, en el proceso de consolidación del Estado. Luego se analizan las consecuencias de la crisis de 1929 -el golpe de Terra en 1933- en el país, y la recomposición de la democracia en 1942. Finalmente, se ve el proceso autoritario, que se desarrolló entre en 1955 y 1973 -con sus diversas etapas-, y el régimen de excepción.

El tercer capítulo está dedicado, con base en las propuestas que realizan diversos autores, a repensar el tema de la democracia; se retoman aquellas que se considera más significativas, y que permiten, de acuerdo a la perspectiva propuesta, problematizar el

proceso de construcción de un orden democrático en el caso que se analiza, Uruguay. En este sentido se rescatan la democracia representativa -propuesta por Bobbio-, la democracia participativa -de Macpherson-, la democracia económica -de Robert Dahl, la democracia radical -de Laclau y Mouffe- y la propuesta de Keane, de democratizar al Estado y a la sociedad civil.

En el capítulo cuatro se reflexiona sobre el proceso de construcción de un orden democrático en el Uruguay. A partir de los conceptos de gobernabilidad, transición y consolidación, se analiza el proceso uruguayo. Luego de destacar las particularidades del proceso de transición -remarcando de manera especial el proceso de concertación- y el papel que jugaron los diferentes grupos sociales y políticos en él; se analizan el proceso electoral de 1984, el primer gobierno civil (1985-1989), la tendencia a la concentración del poder en el ejecutivo, y el proceso electoral de 1989.

Finalmente, el texto se cierra con algunas conclusiones sobre el tema analizado y se trazan futuras líneas de investigación.

CAPITULO I

DEMOCRACIA, UN DEBATE CONTEMPORÁNEO

En la actualidad se considera a la democracia como la mejor forma de organización política, como la forma "normal", como el aspecto político de una modernidad cuya forma económica es la economía de mercado. Pero, ¿acaso un mercado político competitivo es lo que define a la democracia? Sin lugar a dudas, un sistema político abierto es necesario para la democracia, pero, ¿es esto suficiente? Para que un régimen sea democrático ¿es suficiente que haya libre elección de los gobernantes por los gobernados? ¿Se puede hablar de democracia sólo por el hecho de que los electores pueden escoger entre diversos partidos políticos?

La historia política de América Latina se ha caracterizado por el predominio de regímenes políticos autoritarios, de estados de excepción, de dictaduras militares. Quizás por eso, la desaparición de la mayoría de los regímenes autoritarios se presenta por lo general, como prueba suficiente del triunfo de la democracia en la región. Ahora bien, aunque ante las formas autoritarias de gobierno la democracia aparece como vencedora, como la forma de gobierno óptima para incluir los disensos, los estudiosos de la política, y en particular de la democracia, coinciden en reconocer que la democracia contemporánea enfrenta diversos problemas; a su planteamiento dedicaremos este capítulo.

1. PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA

Norberto Bobbio,¹ que ha tenido una profunda influencia en la discusión teórica de la democracia contemporánea, presta especial atención a las "promesas incumplidas" de

¹. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Méx., 1986.

la democracia, más bien a lo que él considera las "falsas promesas" de la democracia. Este autor parte de una definición "mínima" de democracia, a la que distingue como

un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.²

La regla fundamental en esta forma de gobierno es la de la mayoría; pero, los que tienen derecho a elegir deben además, contar con alternativas reales para escoger y tener garantizadas las libertades fundamentales para poder hacerlo.

1.1 La "Democracia real"

Al analizar la democracia contemporánea, Bobbio descubre que entre los principios que inspiraron esta forma de gobierno y la "democracia real" existe un abismo y explica porqué.

i) Del individualismo a los grupos de poder. La democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, sin cuerpos intermedios entre los individuos y sus representantes; sustentada en el contractualismo, en la economía política y en la filosofía utilitarista. Sin embargo, lo que ha sucedido con la democracia moderna es exactamente lo opuesto,

los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diversas ideologías y, cada vez menos los individuos.³

En una sociedad democrática ya no son los individuos sino los grupos organizados los protagonistas de la vida política, no hay un sólo soberano sino un pueblo dividido en grupos en competencia entre ellos. Por eso, en la actualidad, la sociedad democrática no es una sociedad centrípeta, es una sociedad centrífuga; no tiene un solo centro de poder, es una sociedad pluralista.

². *Ibidem.*, p. 14.

³. *Ibidem.*, pp. 17-18.

ii) De la representación política a la representación de intereses. La democracia representativa se caracteriza por la representación política, por la representación de los intereses de la nación, no por la representación de los intereses particulares de los representados, no por el mandato imperativo. El fundamento de la representación política, la representación de los intereses generales de la nación, está indicando que el representante no está sometido a un mandato obligatorio de sus representados. Pero, la "cruda realidad" nos muestra que aunque todas las constituciones de democracia representativa prohíben el mandato imperativo, todos los representantes se someten, en el ejercicio de su actividad, a la disciplina del partido o de fracciones del mismo. Esto no es sino una transgresión a la prohibición del mandato obligatorio, una priorización de la representación de los intereses sobre la representación política.

Una prueba de la reivindicación, diría definitiva, de la representación de los intereses sobre la representación política, es el tipo de relación que se ha instaurado en la mayor parte de los Estados democráticos europeos, entre los grandes grupos de intereses contrapuestos (representantes de los industriales y de los obreros respectivamente) y el Parlamento, una relación que ha dado lugar a un nuevo tipo de sistema social que ha sido denominado, bien o mal, neocorporativismo.⁴

iii) Del poder popular al poder de las oligarquías. Otra de las promesas de la democracia fue la de derrotar al poder oligárquico, sin embargo, persisten las oligarquías.⁵ Lo que se percibe en la actualidad es una redefinición de la democracia como una competencia entre élites por la conquista del voto popular.

Joseph Schumpeter, ... sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular.⁶

⁴ Ibidem., p. 19.

⁵ Ver Gaetano Mosca, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984; Vilfredo Pareto, *Extracto del Tratado de Sociología General*, Alianza Universidad, Madrid, 1980; y Robert Michels, *Los partidos políticos*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1983.

⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 21.

iv) Del poder ascendente al poder descendente. A partir de la conquista del sufragio universal, no es posible ya vincular la democratización de una sociedad con la ampliación del número de votantes -poder de pocos o poder de muchos-, es necesario remitirse a los espacios en que se puede ejercer el derecho al voto, dónde el poder es ascendente y dónde es descendente. El individuo no es sólo ciudadano político en el sentido restringido de Aristóteles, desempeña múltiples papeles en su vida cotidiana que le obligan a acatar decisiones en las que no ha podido participar; por eso, el espacio para el ejercicio de la democracia, resulta en la actualidad limitado.

Cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país no se debería investigar si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho.⁷

Mientras que la empresa y el aparato administrativo, los grandes bloques de poder de las sociedades avanzadas, no sean afectados por el proceso de democratización, éste no estará acabado.⁸

v) Del poder visible al poder invisible. Otra de las promesas de la democracia era la eliminación del poder invisible, para dar vida a la transparencia del poder, al "poder sin máscaras". La democracia nació bajo la perspectiva de dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas en público; aquí Bobbio recurre a Kant, que decía: "todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, son injustas".⁹ Si el gobierno se ve obligado a mantener alguna de sus acciones en secreto no es sólo porque ésta sea injusta sino porque seguramente, si fuese publicada provocaría una reacción que haría imposible su realización. No hay que olvidar que la publicidad de los actos gubernamentales permite al ciudadano conocer las acciones de quienes detentan el poder y en consecuencia ejercer sobre ellos un control.

⁷. Ibidem., pp. 21 y 22.

⁸. Ibidem.

⁹. Ver Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 23.

La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: '¿quién cuida a los cuidadores?' hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: '¿quién controla a los controladores?' Si no se logra encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia como advenimiento del gobierno visible, está perdida.¹⁰

La tendencia que predomina en la actualidad no es el control del poder por parte de los ciudadanos -que era uno de los ideales democráticos-, sino por el contrario, el control de los ciudadanos por parte del poder.

vi) Del ciudadano activo al ciudadano pasivo. John Stuart Mill distinguía a los ciudadanos activos de los ciudadanos pasivos y especificaba que la democracia necesitaba a los primeros; por eso, era necesario ampliar el sufragio a las clases populares. Uno de los remedios contra la tiranía de la mayoría era hacer partícipes de las elecciones a las clases populares,

la participación en el voto tiene un gran valor educativo; mediante la discusión política el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el estrecho horizonte de la fábrica, logra comprender la relación entre los acontecimientos lejanos y su interés personal, y establecer vínculos con ciudadanos diferentes de aquellos con los que trata cotidianamente y volverse un miembro consciente de una comunidad.¹¹

Es necesario contar con ciudadanos activos, con ciudadanos con "cultura política". Pero, ¿qué sucede hoy día en las democracias más consolidadas? Sucede todo lo contrario; los ciudadanos se han vuelto más pasivos y la apatía política caracteriza a estas sociedades. Pero además, en las democracias donde el porcentaje de votantes es todavía muy alto, se aprecia una disminución del voto de opinión y un aumento del voto de intercambio.

Resulta entonces que en la democracia contemporánea, los partidos, los sindicatos y las grandes organizaciones influyen cada vez más en las decisiones políticas, los intereses particulares no desaparecen ante la voluntad general y las oligarquías no han

¹⁰. *Ibidem.*, p. 24.

¹¹. *Ibidem.*, p. 25.

sido erradicadas. Los espacios donde se ejerce la democracia son aún muy limitados, el poder invisible se mantiene y el ciudadano pasivo es el que predomina en las democracias más consolidadas. Estas críticas que hace Bobbio nos llevan de inicio a cuestionar su definición "mínima" de democracia, y nos motiva a plantear las siguientes interrogantes, ¿cuál es el mínimo básico por debajo del cual ningún sistema político debe caer si se quiere describir a sí mismo como democrático? Hoy día el mínimo para la mayoría de la gente es que los gobiernos deben ser elegidos por todos los adultos y que éstos deben tener igual derecho al voto. Pero ese mínimo, aún a partir del sufragio universal, es tan mínimo que ya en otra época motivó a Rousseau a decir:

el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada.¹²

El sufragio universal y las elecciones periódicas en la democracia representativa se han combinado con el gobierno de unos pocos, con las élites en competencia. Robert Michels¹³ destacaba que la democracia enfrenta obstáculos insuperables; en este sentido afirmaba que,

la organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía.¹⁴

Entonces, el dominio de las oligarquías en los partidos políticos es inevitable y su crecimiento impone límites a la democracia. Pero, a pesar de esto,

la democracia es un tesoro que nadie descubrirá jamás por la búsqueda deliberada;... cuanto más compruebe la humanidad las ventajas que tiene la

¹². Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982, p. 51.

¹³. Robert Michels, *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1984.

¹⁴. *Ibidem.*, p. 189.

democracia, aunque imperfecta, sobre la mejor de las aristocracias, tanto menos probable es que el reconocimiento de los defectos de aquella provoquen un retorno a la aristocracia... bastará un examen sereno y franco de los peligros oligárquicos de la democracia para reducir al mínimo esos peligros, aunque nunca puedan ser totalmente eliminados.¹⁵

1.2 El discurso de la democracia

Macpherson¹⁶ hace una revisión histórica de las diversas concepciones de la democracia liberal, con base en la relación entre democracia y clase. Mientras que las concepciones democráticas anteriores al siglo XIX reaccionaban contra las sociedades de su época y pensaban a la democracia como una sociedad sin clases o de una sola clase, las que se desarrollan después, aceptan y reconocen a la sociedad dividida en clases y dedican sus esfuerzos a adaptarles una estructura democrática.

En la Atenas de Pericles funcionó una democracia cuya base estaba constituida por,

una ciudadanía formada sobre todo por personas no dependientes del empleo por cuenta ajena;... requisito, que equivale al de una ciudadanía de una sola clase.¹⁷

Pero, no se sabe si existió alguna teoría que la justificara. Aristóteles, quien analizó varios tipos de democracia, consideraba que el único tipo que tenía algún mérito era aquél cuyos integrantes tuvieran "un patrimonio moderado y suficiente".¹⁸

En la Edad Media tampoco se encuentra una teoría de la democracia, ni una exigencia del derecho al voto.

¹⁵. *Ibidem.*, pp. 193-195.

¹⁶. C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

¹⁷. *Ibidem.*, p. 23.

¹⁸. Aristóteles, *Política*, Editorial Porrúa, México, 1982, pp. 231-232.

Cuando se levantaban las voces y se montaban rebeliones contra el orden social de la baja Edad Media,... lo que se exigía era una nivelación de las posiciones sociales y a veces una nivelación de la propiedad, y no una estructura política democrática.¹⁹

Se aspiraba a una sociedad de una sola clase, o a una sociedad sin clases.

Las cosas no pueden ir bien en Inglaterra, y jamás irán bien, hasta que toda propiedad sea común, y hasta que no haya siervos ni caballeros y que todos seamos iguales.²⁰

Entre los siglos XVI y XVII se desarrolla algunas teorías democráticas; pero, también ellas se refieren a sociedades sin clases o de una sola clase. Moro en *Utopía* (1516) y Winstanley en *La Ley de la Libertad* (1652) concluyeron que como la base de la opresión y la explotación de clase era la propiedad privada, era necesario sustituirla por la propiedad en común.²¹ Los niveladores,²² aunque sólo algunos eran demócratas proponían,

una sociedad en que todos los hombres tuvieron propiedades suficientes para trabajar como productores independientes, y en la que ninguno tuviera propiedades del tipo de la cuantía que les permitiera convertirse en una clase explotadora.²³

Ellos aspiraban también a una sociedad de una sola clase.

¹⁹ C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 24.

²⁰ Citado en M. Beer, *A History of British Socialism* (Londres, 1929) i 28. En C. B. Macpherson, *op. cit.*.

²¹ C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 25.

²² Algunos historiadores han demostrado que este movimiento se proponía excluir del derecho al voto a los asalariados y a los mendigos; pero, otros han destacado que ésto no fue aceptado por todos y que algunos de los niveladores eran demócratas.

²³ C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 26.

En el siglo XVIII se desarrollan diversas teorías democráticas; Rousseau y Jefferson son los principales representantes de esta época. Ambos anhelaban una sociedad de productores independientes, una sociedad en la que todos sus integrantes tuvieran -o pudieran tener- una propiedad suficiente para trabajar en ella. Pero, el derecho a la propiedad privada debía ser limitado.

En general, para autorizar el derecho de primer ocupante sobre un terreno cualquiera, son necesarias las condiciones siguientes: la primera, que el terreno no esté ocupado por otro; la segunda, que no se ocupe más que la parte necesaria para subsistir; la tercera, que se tome la posesión de él, no mediante una vana ceremonia, sino por el trabajo y el cultivo.²⁴

Una sociedad verdaderamente democrática y regida por la voluntad general requiere tal igualdad en la propiedad que "ningún ciudadano sea suficientemente opulento para poder comprar a otros, ni ninguno bastante pobre para ser obligado a venderse";²⁵ requiere una sociedad sin clases, una sociedad de propietarios trabajadores.

Por ello es una de las principales funciones del gobierno prevenir la desigualdad extrema entre las fortunas, no arrebatando la riqueza a sus poseedores, sino privando a todos los hombres de los medios de acumularla; ni mediante la construcción de hospitales para pobres, sino impidiendo que los ciudadanos sean pobres.²⁶

Jefferson en 1791 decía:

La dependencia engendra servilismo y venalidad, sofoca el germen de la virtud y prepara las herramientas adecuadas para los designios de la ambición... en general, la proporción que el resto de las clases de ciudadanos aporta en cada

²⁴. Juan Jacobo Rousseau, **El Contrato Social**, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 12.

²⁵. **Ibidem.**, p. 28.

²⁶. Juan Jacobo Rousseau, **Discurso sobre Economía Política**, p. 267. En Macpherson, **op. cit.**, pp. 27-28.

Estado con respecto a la que aportan sus labradores es la misma proporción que las de sus partes malsanas a sus partes sanas, y es un buen barómetro por el que medir el grado de su corrupción... Las masas de las grandes ciudades aportan tanto al apoyo de un gobierno puro como aportan las llagas a la salud del cuerpo humano.²⁷

La democracia pensada por Jefferson exigía una sociedad en la que todos fuesen económicamente independientes y hubiera una sola clase social.

1.3 Modelos de Democracia

Analizando la evolución de las teorías de la democracia liberal, Macpherson define tres modelos²⁸ de democracia: 1) la democracia como protección, 2) la democracia como desarrollo y 3) la democracia como equilibrio.

1) La democracia como protección tiene como sus principales exponentes a Jeremy Bentham y a James Mills; ellos, sustentaron su teoría en el utilitarismo. Consideraban que el bien social se lograba en la medida en que el mayor número de miembros de la sociedad obtuviera la mayor felicidad; así, la felicidad de una sociedad era igual a la suma de placer de cada uno de sus integrantes menos su dolor. Aunque Bentham reconoció muchos tipos de placeres, el poseer bienes materiales era básico para el logro de las demás satisfacciones. Decía, "a cada porción de riqueza corresponde una porción de felicidad",²⁹ y se refería al dinero como, "... un instrumento con el que se mide la cantidad de dolor o de placer".³⁰

Destacaba la relación entre riqueza y poder; cada individuo trata de maximizar su propia riqueza y el poder que pueda ejercer sobre otros le ayuda a lograrlo.

²⁷. **Notes on Virginia**, pregunta XIX, en Saul K. Padover; **The Complete Jefferson** (Nueva York, 1943), pp. 678-679. En Macpherson, *op. cit.*, p. 28.

²⁸. David Held también analiza históricamente las diversas concepciones sobre la democracia a través de modelos. Ver David Held, **Modelos de democracia**, Alianza Universidad, Madrid, 1996.

²⁹. **Principles of the Civil Code**, Parte I, cap. 6, en Bentham; **The Theory of Legislation**, ed. C.K. Ogden (Londres, 1931), p. 103. En C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 38.

³⁰. W. Stark (comp.): **Jeremy Bentham's Economic Writings**, i, 117. En C. B. Macpherson, *op. cit.*

La relación entre la riqueza y el poder es estrechísima e íntima; tan íntima, de hecho, que separar la una del otro, incluso en la imaginación, es asunto de no escasa dificultad. Cada uno de ellos es, respectivamente, un instrumento de producción con relación al otro.³¹

Pero además,

los seres humanos son los instrumentos de producción más eficaces, y por tanto cada uno desea emplear los servicios de sus congéneres a fin de multiplicar sus propias comodidades. De ahí la sed intensa y universal de poder, y el odio igualmente general al sometimiento.³²

Los individuos, al procurar la satisfacción de sus necesidades y la maximización de su placer -a través de la riqueza y el poder- entran en conflicto, se enfrentan unos contra otros; esta situación obliga a la sociedad a contar con una legislación adecuada, con leyes que produzcan la mayor felicidad para el mayor número. Las leyes deben,

proveer a la subsistencia indirectamente, al proteger a los hombres en su trabajo y hacer que tengan asegurados los frutos de éste. Seguridad para el trabajador, seguridad para los frutos del trabajo; para eso valen las leyes, y son de un valor inestimable.³³

Aunque Bentham se declaraba partidario de la igualdad de riquezas, ya que, el bien social exigía la búsqueda de la mayor felicidad para el mayor número de integrantes de la sociedad, se oponía a toda modificación del sistema de propiedad ya que eso destruiría el incentivo de la productividad. De esta manera, subordinaba el derecho de igualdad al derecho de seguridad de la propiedad.

³¹. **Constitucional Code**, Libro I, cap. 9, en **Works**, ed. Bowring, ix, 48. En C. B. Macpherson, *op. cit.*

³². Stark (comp.): iii, 430. En C. B. Macpherson, *op. cit.*

³³. **Principles of the Civil Code**, Parte I, cap. 4; Ogden (ed.), p. 100. En C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 40.

Esta sociedad requería de un gobierno que protegiera al mercado y al mismo tiempo a sus ciudadanos de los abusos de los gobernantes. La democracia era el sistema político idóneo para eso;

tiene como característica y como efecto el asegurar a sus miembros contra la opresión y la depredación a manos de los funcionarios a los que emplea para defenderla.³⁴

El derecho al voto, el voto secreto, la frecuencia de las elecciones, eran la clave para la solución de este problema. Sin embargo, a pesar de que argumentó mucho a favor del voto universal finalmente se contentó con el sufragio limitado. También James Mill alegó en favor del voto universal a pesar de que propuso numerosas exclusiones.

En la democracia como protección,

no existe un entusiasmo por la democracia, ni una idea de que pudiera ser una fuerza moralmente transformadora; no es más que un requisito lógico de la gobernación de individuos conflictivos inherentemente egoístas de los que se supone que tienen un deseo infinito de obtener beneficios privados para sí mismos.³⁵

Este modelo de democracia tomaba al hombre como era, al hombre configurado por la sociedad de mercado, y no cuestionaba para nada esa sociedad.

2) La democracia como desarrollo tiene en John Stuart Mill a su representante más destacado. En este modelo no se acepta como en el anterior la sociedad tal y como era, sino que se propone un nuevo tipo de sociedad y de hombre; "el fin del hombre... es el desarrollo más alto y armonioso de sus facultades hasta alcanzar un todo completo y coherente".³⁶

Pero, la Europa del siglo XIX vivía una realidad que golpeaba duramente a los pensadores liberales; la clase obrera amenazaba la propiedad y su condición se hacía

³⁴. *Constitutional Code*, en *Works*, ed. Bowring, p. 47. En C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 49.

³⁵. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 56.

³⁶. *On Liberty*, cap. 3; en *Collected Works*, xviii p. 261, citando a Humboldt. En C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 62.

cada vez más inhumana, situación que difícilmente podía considerarse inevitable. Esto propicia el surgimiento de una nueva concepción de democracia, una concepción que no la redujera a la protección, sino que además, fuera capaz de favorecer el desarrollo del ser humano.

La buena sociedad es la que permite y alienta a cada uno a actuar, de modo que ejerza, desarrolle y disfrute con el ejercicio y el desarrollo de sus capacidades.³⁷

Sin embargo, la realidad dejaba mucho que desear; Stuart Mill decía:

confieso que no me regocija el ideal de vida que sostienen quienes creen que el estado normal de los seres humanos es el de la lucha para salir adelante; que los empujones, los codazos y los pisotones al prójimo que forman el tipo existente de vida social son el destino más deseable para la humanidad, o que no son sino meros síntomas desagradables de una de las fases del progreso industrial. Quizás sea una fase necesaria en el progreso de la civilización... Pero no es un tipo de perfección social que los filántropos del porvenir vayan a sentir grandes deseos de ayudar a realizar.³⁸

Para avanzar en este sentido, la democracia era el sistema político idóneo; atraía al pueblo a las actividades del gobierno y le permitiría avanzar en cuanto "intelecto, virtud y actividad práctica y eficacia".³⁹

Mill reconocía que la distribución económica existente impedía que la clase obrera se desarrollara y viviera siquiera humanamente. Esto dificultaba definir un sistema de votación congruente; como la clase obrera era tan numerosa, si se establecía la fórmula de "un voto por persona" ésta superaría en votación a los sectores altos, y según este autor, dada su situación desesperada gobernaría egoístamente. Propuso entonces que todos debían votar -con algunas excepciones-, pero consideraba que algunos debían

³⁷. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 62.

³⁸. *Principles of Political Economy*, Libro IV, cap. 6, secc. 2; en *Collected Works*, iii, pp. 754 y 755. En Macpherson, *op. cit.*, pp. 65-66.

³⁹. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 66.

tener un voto y otros varios. Quienes tuvieran condiciones superiores basadas en la especialización y el conocimiento tendrían más de un voto; así fue como Mill dejó de lado la participación política igualitaria.

No es útil, sino nocivo que la constitución del país declare que la ignorancia tiene derecho a tanto poder político como el conocimiento.⁴⁰

Pero según Macpherson, en la democracia, el sistema de partidos diluyó la radicalización de los conflictos que Mill tanto temía. Los partidos han permitido,

suavizar las aristas de los conflictos de clase temidos o probables... moderar y aquietar un conflicto de intereses de clase con objeto de proteger las instituciones de la propiedad existentes y el sistema de mercado contra todo ataque eficaz.⁴¹

El sistema de partido ha permitido limar las asperezas entre las clases antagónicas y ha permitido así, la reproducción de una sociedad desigual; "... este ha sido el medio de reconciliar el sufragio igual o universal con el mantenimiento de una sociedad desigual".⁴² Para Mill las cooperativas jugaban un papel importante, y en ellas forjaba sus esperanzas de una modificación sustancial de la sociedad.

Los autores⁴³ que desarrollaron esta perspectiva de la democracia en la primera mitad del siglo XX, relegaron el problema de las clases y de la explotación, consideraban que la democracia en un Estado de Bienestar podía cambiar la sociedad.

Lo peligroso no es que los intereses particulares no se centren y se afirmen, sino más bien que el interés general se vea dominado por la urgencia de aquellos. El

⁴⁰ **Representative Government**, Cap, 8, p. 478. En Macpherson., *op. cit.*, p. 74.

⁴¹ C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 81.

⁴² *Ibidem.*, p. 85.

⁴³ Entre los que se destacan: Ernest Barker autor de **Principles of Social and Political Theory** (Oxford, 1951); A. D. Lindsay que escribió **The Essentials of Democracy** (Londres, 1935); R. M. MacIver que escribió **The Modern State** (Oxford, 1926) y **The Web of Government** (Nueva York, 1947); y John Dewey autor de **The Public and Its Problems** (Denver, 1954).

principal bastión contra este peligro es el Estado, porque su organización presupone, y hasta cierto punto realiza, la actividad de la voluntad general. Además, hemos de suponer que gracias al método aproximado de representación política, los 'mas y los menos' de los objetivos particularistas y opuestos, se anularán hasta cierto punto los unos a los otros, como decía Rousseau.⁴⁴

3) La democracia como equilibrio es un modelo que describe, en gran medida, a las democracias que se desarrollan en la actualidad. Este modelo,

es pluralista en el sentido de que parte del supuesto de que la sociedad a la que debe adaptarse un sistema político democrático moderno es una sociedad plural, es decir, una sociedad formada por individuos, cada uno de los cuales se ve atraído en muchas direcciones por sus diversos intereses, unas veces en compañía de un grupo de sus congéneres, otras veces en la de otros. Es elitista en el sentido de que asigna el papel principal en el proceso político a grupos de dirigentes que se escogen a sí mismos. Es un modelo de equilibrio en el sentido de que presenta el proceso democrático como un sistema que mantiene el equilibrio entre la oferta y la demanda de mercancías políticas.⁴⁵

Entre sus principales exponentes se encuentra Joseph Schumpeter.

El papel del pueblo es el de producir un gobierno... el método democrático es el mecanismo institucional para alcanzar decisiones políticas en las cuales unos individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo.⁴⁶

La democracia es presentada como un mecanismo de mercado, por un lado los consumidores (votantes) y por otro los empresarios (políticos); recurriendo a los teóricos de la economía los partidarios de esta concepción consideraban que,

⁴⁴. R. M. MacIver, *The Modern State* (Oxford, 1926), pp. 465 y 466. En Macpherson, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁵. C. B. Macpherson, *op. cit.*, pp. 95-96.

⁴⁶. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2a. ed., (Nueva York y Londres, 1947), p. 269. En Macpherson, *op. cit.*, p. 96.

el mercado político democrático producía un equilibrio óptimo de insumos y productos, de las energías y los recursos que la gente introducía en él y de las compensaciones que obtenían de él.⁴⁷

En un sistema político democrático con estas características, el sistema de partidos tendría como función la de proporcionar a los votantes diferentes mercancías políticas para que elijan.

Para Macpherson este modelo presenta dos problemas sustanciales que lo alejan de la democracia. i) que en la medida en que el sistema político de mercado efectivamente responde a las demandas de los votantes, responde a demandas que son desigualmente efectivas; las demandas más efectivas -las que cuentan con una capacidad adquisitiva suficiente- son las de las clases socioeconómicas más altas, situación que provoca que las clases inferiores sean más apáticas. ii) el mercado político dista mucho de ser competitivo, más bien se caracteriza por el oligopolio de partidos.

'Con lo que nos enfrentamos en el análisis de los procesos políticos no es en gran medida con una voluntad genuina, sino manufacturada', con formas 'exactamente análogas a las formas de la publicidad comercial', la gente 'no plantea ni decide cuestiones que rigen su destino se suelen plantear y decidir por ella'.⁴⁸

Finalmente,

el sistema de élites competitivas con un nivel bajo de participación de los ciudadanos es necesario en una sociedad desigual, la mayor parte de cuyos miembros se consideran a sí mismos consumidores maximizadores.⁴⁹

⁴⁷. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁸. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 109; citando a Schumpeter, *op. cit.*, pp. 263-264.

⁴⁹. *Ibidem.*, p. 111.

1.4 Capitalismo y Democracia

El planteamiento de Macpherson está vinculado a la tesis de que en las sociedades capitalistas la democracia no puede realizar en plenitud la soberanía popular porque junto a la presunta igualdad política de los ciudadanos existe la desigualdad económica. En este sentido se afirma que en una sociedad dividida en clases, no puede haber participación igual de los ciudadanos en la cosa pública. En virtud de la explotación capitalista, los sectores dominados,

'no están para democracias', 'no están para política', y en el curso corriente y pacífico de los acontecimientos, la mayoría de la población queda al margen de toda participación de la vida político-social.⁵⁰

Esto exige sobreponer al concepto de democracia de Bobbio, como reglas de procedimiento, otro significado donde se destaque la igualdad económica de los individuos. Aunque durante mucho tiempo se discutió en torno a la contraposición entre democracia formal y democracia sustancial, entre forma y sustancia, entre apariencia y realidad; en la actualidad, se considera que una democracia sustancial es imposible sin el respeto a los mecanismos de la democracia formal. Pero el problema no se ha resuelto, en la democracia contemporánea persisten las desigualdades; entonces, ¿cómo conciliar igualdad política con desigualdad económica?, o quizás se debería preguntar ¿qué democracia es posible en las sociedades capitalistas?, o ¿cuáles son los límites de la democracia en el capitalismo?

Para definir los límites de la democracia en el capitalismo se difundió el concepto de democracia burguesa. Pero, aunque con este concepto se trató de poner de relieve el hecho de que en las sociedades capitalistas se toleran formas democráticas de gobierno sólo mientras éstas no pongan en cuestión la subsistencia misma del dominio del capital, dicho concepto esconde una circunstancia decisiva de la historia contemporánea; que la democracia ha sido obtenida y preservada en contra de la burguesía. El concepto democracia burguesa sugiere que el componente democrático nace de la dinámica propia de los intereses de la burguesía como si no fuera

⁵⁰ V. I. Lenin, *El Estado y la revolución*. En *Obras Escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, 1980, p. 338.

precisamente al revés, un fenómeno impuesto a ésta por los dominados. Como señala Therborn, una característica está ausente en la historia de la democratización: "el hecho de que ninguna de las grandes revoluciones burguesas estableciera de hecho la democracia burguesa".⁵¹

Sin embargo, a pesar de que no hay argumentos que permitan fundar la tesis de que entre capitalismo y democracia existe una conexión necesaria, hay quienes han señalado que entre capitalismo y democratización hay una correlación automática y más aún, que la expansión de las instituciones democráticas está vinculada al proceso de modernización inherente a la ampliación de las relaciones capitalistas de producción.

Ahora bien,

en las formaciones sociales precapitalistas no se dieron formas democráticas y la posterior aparición de éstas no puede explicarse invocando sólo la lucha de los dominados. Concurrieron también otras condiciones que hicieron posible la relativa democratización de las relaciones sociales en el capitalismo: competencia entre diversas fracciones del capital, ideas y valores en torno a la libertad promovidos por el liberalismo, intervención política de la pequeña burguesía y, sobre todo, de los sectores medios ilustrados, incrementos exponenciales de la productividad y, por tanto, ampliación de los márgenes para atender demandas de la población, etc. Nada de ello elimina, sin embargo, el hecho de que las clases dominadas han sido la fuerza motriz de la democratización y, por ello, hablar de democracia burguesa es un sinsentido... Las condiciones de posibilidad de la democracia creadas por el surgimiento del capitalismo no fueron desplegadas por los dominantes y sí por los dominados.⁵²

No existe entonces una conexión necesaria entre capitalismo y democracia. Aunque la capacidad que tiene el capitalismo de generar una creciente riqueza social facilita el aumento de los ingresos reales de las masas, y permite institucionalizar los

⁵¹. Göran Therborn, *Dominación del capital y aparición de la democracia*. En Cuadernos Políticos, No. 23, 1980, p. 27.

⁵². Carlos Pereyra, *El sujeto de la historia*, Alianza Universidad, México, 1996, p. 241.

conflictos, no anula la contradicción -que analizaba Moulián⁵³- entre la soberanía popular y la lógica de acumulación capitalista.

El núcleo del problema reside en que en ese discurso, lo no realizado es afirmado como ya-real. El objetivo de esa transmutación es desencadenar un mecanismo de ocultamiento, operación básica para el funcionamiento del sistema de dominación.⁵⁴

Este mecanismo esconde el hecho de que en el capitalismo la igualdad política va acompañada de la desigualdad económica. Sin embargo dice el autor, que es otro el mecanismo que desata la contradicción fundamental, y es lo que él llama "mecanismo de apelación".

El hecho de que aquel discurso invoque la soberanía popular promueve, en ciertas situaciones históricas, la constitución de sujetos que la reclaman, que se movilizan para hacerla realidad o por develar sus limitaciones, apoyándose en la permeabilidad cultural que crea la difusión social de la invocación misma y en la percepción de la doble estructura igualdad/desigualdad.⁵⁵

Pero, la igualdad política y la desigualdad de los productores es la base del sistema capitalista, por eso, la apelación que se realiza no podrá ser satisfecha. Lo importante es que,

en aquellas situaciones históricas donde las clases subalternas se constituyen como fuerzas independientes (sujetos sociales), o sea cuando adquieren poderío propio o logran alianzas con las capas medias a través de sus representaciones políticas, aquel mecanismo de ocultamiento pierde su predominio o deja de estar

⁵³. Tomás Moulián, *Democracia y tipos de estado: disquisiciones en dos movimientos*. En *Teoría y política de América Latina*, coordinador: Juan Enrique Vega, Libros del CIDE, México, 1984.

⁵⁴. Tomás Moulián, *op. cit.*, p. 314.

⁵⁵. *Ibidem*.

simplemente sobrepuesto (fusionado) con el de apelación. Entonces, el primero es sobrepasado, produciéndose una especie de efecto Frankenstein, el monstruo que amenaza a su creador.⁵⁶

En estas circunstancias se presentan las crisis.

Esos procesos son provocados por la presión de las clases subalternas por hacer realidad la invocación distintiva de la democracia, lo cual -a su vez- desencadena el abandono parcial o total por parte de las clases dominantes, de aquella ideología que habían sustentado sin percibir sus potencialidades subversivas.⁵⁷

Esta contradicción se advierte también en el tema de la crisis de gobernabilidad,⁵⁸ que el pensamiento neoconservador ha desarrollado en los últimos años. La nueva derecha admite que para el Estado es inmanejable el incremento de expectativas y el exceso de demandas que se producen en circunstancias democráticas. La ingobernabilidad es resultado entonces de la democratización, por eso hablan de la necesidad de una democracia viable, una democracia restringida, con el afán de cancelar los espacios democráticos y el pluralismo.

También Alain Touraine⁵⁹ detecta problemas en la democracia contemporánea. En su opinión, son muchas las señales que permiten afirmar que en la actualidad esta forma de organización política se debilita tanto como los regímenes autoritarios; la disminución de la participación política de los ciudadanos, la crisis de representación política -que los electores ya no se sienten representados-, y el hecho de que muchos individuos se sientan más consumidores que ciudadanos,⁶⁰ más cosmopolitas que nacionales y más excluidos o marginados de la sociedad, están indicando que la democracia se ha debilitado.

⁵⁶. **Ibidem.**, p. 315.

⁵⁷. **Ibidem.**

⁵⁸. El problema de la gobernabilidad se verá en el Capítulo IV.

⁵⁹. Alain Touraine, **¿Qué es la democracia?** Fondo de Cultura Económica, Montevideo, 1995.

⁶⁰. Esta postura de Touraine es una crítica al concepto de democracia de Joseph Schumpeter.

La democracia así debilitada, puede ser destruida, ya sea desde arriba, por un poder autoritario, ya desde abajo, por el caos, la violencia y la guerra civil, ya desde sí misma, por el control ejercido sobre el poder por oligarquías o partidos que acumulan recursos económicos o políticos para imponer sus decisiones a unos ciudadanos reducidos al papel de electores.⁶¹

Analizando la definición de Bobbio de la democracia, Touraine destaca que si bien las reglas de procedimiento son necesarias e incluso indispensables para la existencia de la democracia, éstas no son más que un medio al servicio de fines; por eso, ya no es posible contentarse sólo con garantías constitucionales y jurídicas. Es necesario analizar el contenido social y cultural de la democracia contemporánea, una democracia que se ha convertido en "supermercado político" y que ha desembocado en la expresión extra parlamentaria de las demandas sociales. Ya no es posible concebir la existencia de una sociedad que no sea pluralista y esto debe ser considerado al analizar la democracia.

Ahora bien, una concepción procesal de la democracia no es suficiente para organizar la vida de una sociedad; la ley permite o prohíbe. Entonces, cómo se pueden conciliar dos exigencias que parecen opuestas, ¿cómo respetar las libertades de los individuos y al mismo tiempo organizar una sociedad que sea considerada justa por la mayoría? ¿Cómo limitar el poder y al mismo tiempo responder a las demandas de la mayoría? Diversidad y unidad, libertad y orden, libertad e igualdad han sido temas recurrentes al analizar los problemas la democracia.

2. LIBERTAD E IGUALDAD, UNA RELACIÓN CONFLICTIVA

Se ha extendido la idea de que la igualdad constituye un peligro para la libertad. Pero, ¿porqué la igualdad amenaza a la libertad? Tocqueville en *La democracia en América*,⁶² desarrolla este problema y trata de encontrar una solución para hacer coexistir libertad e igualdad. Su planteamiento se sustenta en cuatro premisas fundamentales.⁶³ i)

⁶¹. Alain Touraine, *op. cit.*, p. 16.

⁶². Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

⁶³. Robert Dahl, *Prefacio a la democracia económica*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pp. 15-54.

Que todo a lo largo del mundo civilizado la igualdad es creciente e inevitable. ii) Que la libertad es un bien de suprema importancia, pero el amor a la igualdad es más grande que el amor a la libertad; por tanto, mientras que el avance de la igualdad es seguro, la supervivencia de la libertad es más dudosa. iii) Una condición necesaria para la libertad es la existencia de fuertes barreras al ejercicio del poder; la concentración del poder implica la desaparición de la libertad. iv) En un país democrático donde prevalece la igualdad política, social y económica y donde se han levantado todas las barreras para el ejercicio ilimitado del poder por parte de la mayoría, ésta tiene la ocasión de gobernar de manera despótica.

Es esencia misma de los gobiernos democráticos que el imperio de la mayoría sea en ellos absoluto, puesto que fuera de la mayoría de las democracias no hay nada que resista.⁶⁴

En estas premisas se sustenta el autor para señalar que en una sociedad democrática la igualdad invita a destruir la libertad, que cuanto más democrático es un pueblo, mayor es el peligro para la libertad. Pero, qué significa esto. La igualdad es una condición necesaria para la democracia; pero, puede no ser una condición necesaria para la libertad. Si la igualdad genera las condiciones para el despotismo de la mayoría, amenaza la libertad. Entonces, si una condición necesaria para la democracia -como la igualdad- pone en peligro la libertad, ¿se debe escoger entre democracia y libertad? Aunque Tocqueville dice que no, este dilema aflora a partir de su planteamiento.

Ante esto, es necesario precisar que entiende Tocqueville por igualdad. El habla de dos tipos de igualdad estrechamente relacionados: i) la igualdad en los recursos políticos, y ii) la igualdad en el poder. En cuanto al primero, destaca la relativa igualdad de los norteamericanos en sus recursos para la resistencia y la coerción física, en su autoridad legal sobre el Estado como ciudadanos, en su conocimiento, y en su riqueza,

⁶⁴. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 254.

ingreso y posición social.⁶⁵ Las consecuencias políticas que tiene esta igualdad de condiciones sociales -entre los norteamericanos- son,

fáciles de deducir. Es imposible comprender que la igualdad no acabe por penetrar en el mundo político como en otras partes. No se podría concebir a los hombres eternamente desiguales entre sí en un solo punto e iguales en los demás; llegarán, pues, en un tiempo dado, a serlo en todos.⁶⁶

En este contexto Dahl hace algunas precisiones al planteamiento de Tocqueville. i) que si bien Estados Unidos era el único país que en ese tiempo se podía decir que tenía una democracia, ésta era muy limitada con respecto a nuestra actual concepción de la democracia, porque a la mayoría de la población adulta -mujeres, esclavos y todos los que no eran blancos- se les negaban los derechos políticos. ii) al describir "el poder ilimitado de la mayoría en Estados Unidos y sus consecuencias", lo que tenía en mente el autor no era tanto el gobierno federal como los gobiernos particulares de los Estados. Los Estados eran "en realidad, las autoridades que dirigen a la sociedad en América". Por eso, para Tocqueville, la separación de poderes, el federalismo y la constitución federal norteamericana "mitigan la tiranía de la mayoría" y tienden "a mantener la república democrática en Estados Unidos".⁶⁷

Pero, de qué manera la igualdad política -reforzada por una igualdad en los recursos políticos- pone en peligro la libertad. Tocqueville considera varias posibilidades. La primera se refiere a la voluntad del populacho o intimidación; el hecho de que la opinión pública siga al populacho es algo que lo hace muy poderoso. Así, si ningún jurado

⁶⁵. Adoptando una suposición común en la teoría política desde la época clásica griega, cree que una igualdad general en la distribución de recursos como éstos, facilita una igualdad general en la distribución del poder, o de manera más específica, en el control del gobierno del Estado.

⁶⁶. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁷. Robert Dahl, *op. cit.*, p. 19.

declara culpables a los malhechores, los damnificados carecen de todo recurso efectivo para apelar a la protección de las leyes.⁶⁸

El segundo peligro es que en una comunidad de iguales predominaría una tendencia natural hacia el conformismo. Este quizás sea el defecto más serio y alarmante, defecto que -como señala Dahl- es posiblemente inherente a la democracia misma.

El tercer peligro es que la mayoría oprima a las minorías a través de procesos estrictamente legales.

La justicia forma, pues, el lindero del derecho de cada pueblo... Hay gente que no ha temido decir que un pueblo, en los objetos que no interesan sino a él mismo, no podía salirse enteramente de los límites de la justicia y de la razón, y que así no se podía tener el temor de dar todo el poder a la mayoría que lo representan. Pero ése es un lenguaje de esclavos. ¿Qué es una mayoría tomada colectivamente, sino un individuo que tiene opiniones y muy a menudo intereses contrarios a otro individuo que se llama la minoría?⁶⁹

Lo que Tocqueville está sugiriendo es que en una democracia una mayoría puede al mismo tiempo, actuar legalmente y de manera injusta. Ahora bien, ¿cuáles serían los criterios para definir cuando se actúa de manera injusta? o quizás, cada vez que los intereses de una minoría se oponen a los de la mayoría, ésta estaría utilizando mal su poder? Esto no tiene sentido ya que uno de los objetivos de un proceso democrático es permitirle a la mayoría proteger sus intereses. "El imperio moral de la mayoría se funda en el principio de que los intereses del mayor número deberán ser preferidos a los del menor".⁷⁰

Si bien es cierto que la mayoría puede lesionar los intereses de una minoría e incluso puede actuar de manera injusta, sería conveniente indagar si otro tipo de régimen permite también esa injusticia, o si éste es un problema exclusivo de la democracia;

⁶⁸. Según Dahl este peligro no es tal, en virtud de que este poder que Tocqueville atribuye al populacho no ha sido una característica de los países democráticos. Robert Dahl, *op. cit.*, p. 20.

⁶⁹. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, pp. 257-258.

⁷⁰. *Ibidem.*, p. 255.

quizás, en la democracia es donde menos injusticias se encuentran. Entonces, habría que investigar si existe algún régimen que le asegure a su pueblo mayor libertad que un régimen democrático. Pero, si los regímenes democráticos son superiores aunque lesionen derechos y libertades fundamentales, habría que indagar en que medida esto se vincula con la igualdad y el predominio de la mayoría. A pesar de los temores de Tocqueville, los regímenes democráticos garantizan una mayor libertad que los regímenes no democráticos. Por ejemplo, veamos que ha pasado con los derechos políticos. La evidencia histórica nos muestra el fortalecimiento y la expansión de los derechos políticos en los países democráticos; el sufragio es mucho más amplio, el voto por lo general es secreto, los derechos de la oposición también se han extendido y los partidos políticos enarbolan en muchos casos posturas políticas totalmente divergentes.

El cuarto peligro que señala el autor es que las sociedades democráticas generen un despotismo basado en las masas, que a pesar de anular todas las libertades, responda a las necesidades del pueblo y gane su apoyo. Esto podría plantearse así, la democracia requiere igualdad; sin embargo el grado de igualdad necesario para que exista la democracia entraña la posibilidad de que un régimen democrático se transforme en una forma de despotismo. Tocqueville considera que la igualdad de condiciones necesaria para la democracia tenderá a largo plazo, a crear una sociedad altamente atomizada que mayoritariamente apoye a un régimen que se haga cargo de satisfacer las necesidades populares -seguridad, ingreso, asistencia, etc.-, y que al mismo tiempo limite los derechos políticos y destruya el proceso democrático. Esto estaría indicando que en el largo plazo los sistemas democráticos serían autodestructivos.

Esta postura de Tocqueville fue retomada por muchos teóricos de la democracia de masas. Estos argumentaban que el surgimiento de la democracia de masas en el siglo XX amenazaba con destruir la libertad política y la democracia liberal; que el aislamiento permitiría el surgimiento del autoritarismo. Dahl afirma que esta relación es falsa, y para demostrar su postura analiza las democracias modernas. Identifica⁷¹ trece casos⁷² de

⁷¹. Retomando a Juan J. Linz y Alfred Stephan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1978; y a Leonardo Morlino, *Come Cambiamo i Regimi Politici*, Franco Angelo Editore, Milan, 1980.

⁷². Argentina en 1930, Austria en 1933-34, Brasil en 1964, Chile en 1973, Colombia en 1949, Alemania en 1933, Grecia en 1967, Italia en 1923-25, Perú en 1968, Portugal en 1926, España en 1936,

regímenes democráticos que se ha transformado en dictaduras. Analizando cada uno de estos casos afirma que estas experiencias más bien contradicen la hipótesis planteada por Tocqueville.

Con excepción de Uruguay, en el momento del colapso democrático, todos estos países habían tenido una experiencia democrática de menos de veinte años. Por eso sostiene que la ruptura democrática en estos países se debió seguramente más a la fragilidad de sus instituciones que a los efectos de la igualdad política y social. Uruguay es el único país en el cual el sistema democrático tenía una larga tradición y fue reemplazado por un régimen autoritario. En algunos casos el nuevo régimen fue ejercido por una oligarquía tradicional parcialmente democratizada -aquí retoma el caso de Colombia.

En la mayoría de estos países los sectores dirigentes y la población en general eran contrarios al igualitarismo, a la igualdad política, a las ideas democráticas y a las instituciones democráticas. La transición de la democracia al autoritarismo pocas veces recibió el apoyo de la población. Más bien esta transición se produjo a través de una violenta apropiación del poder por parte de los sectores autoritarios y antidemocráticos que lo primero que hicieron fue destruir las instituciones democráticas. Ninguno de estos países⁷³ se caracterizó por un alto grado de igualdad económica y social, en la mayoría de ellos la desigualdad era extrema. Por eso Dahl concluye que "si la libertad se vio amenazada en estos países, la amenaza no provino de un exceso de igualdad, sino de que había demasiada poca".⁷⁴

Ahora bien, a pesar de que Tocqueville planteaba que la igualdad democrática podía menoscabar la libertad, precisaba que, bajo ciertas condiciones, libertad e igualdad podían conciliarse. Ciertos factores generales podían permitir la coexistencia de la democracia y la libertad. i) La difusión general del bienestar económico. Es innegable que existe una correlación entre el bienestar económico y la democracia, pero aunque la prosperidad puede no ser ni necesaria ni suficiente para la democracia, sin duda facilita

Venezuela en 1948 y Uruguay en 1973. Con respecto a Uruguay, Dahl aclara que los citados autores lo omiten. R. Dahl, *op. cit.*, p. 42.

⁷³. Salvo Uruguay, que tenía la distribución del ingreso más igualitaria del América del Sur

⁷⁴. R. Dahl, *op. cit.*, p. 48.

el surgimiento y la supervivencia de las instituciones democráticas. ii) La descentralización del poder. Tocqueville ponía especial énfasis en la importancia que tiene para la democracia la existencia de una sociedad en la cual el poder y las funciones sociales estén descentralizadas entre un amplio número de asociaciones, organizaciones y grupos relativamente independientes. iii) La descentralización institucional. En todo país democrático el Poder Judicial debe ser relativamente independiente del Ejecutivo y el Legislativo, y el Poder Legislativo debe mantener cierta independencia respecto del Ejecutivo. Las dependencias administrativas tienen que ser relativamente independientes una de otra, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y algunas funciones deberán estar reservadas a los gobiernos locales. iv) Pero a lo que Tocqueville atribuía mayor importancia era a la "modalidad" del pueblo, a "las diversa nociones y opiniones corrientes entre los hombres y el conjunto de dichas ideas que constituyen su carácter mental":

Al atribuirle dicho papel a la modalidad y a las costumbres, Tocqueville anticipaba la importancia de lo que los investigadores llaman "cultura política".⁷⁵

Finalmente para Tocqueville la igualdad era algo dado y la libertad, algo problemático. El proceso histórico estaba destinado a producir igualdad, pero ningún proceso aseguraría la libertad; por el contrario, la libertad estaba amenazada por la igualdad.

Pero, ¿podemos realmente considerar a la igualdad como algo dado? No es acaso también -como la libertad-, altamente problemática. Pensemos por ejemplo en la libertad económica, en la libertad de acumular recursos económicos, ¿no ha generado esta libertad enormes desigualdades de riqueza, ingresos y poder?

Sin embargo, a Tocqueville no le tocó afrontar esta problemática. En la actualidad el conflicto entre libertad y igualdad no se expresa de la misma forma, y las condiciones para conciliar libertad e igualdad han variado de manera sustancial.

⁷⁵. *Ibidem.*, pp. 48-52.

2.1 Democracia y liberalismo

Un planteamiento contemporáneo de la relación entre libertad e igualdad lo encontramos en Laclau y Mouffe,⁷⁶ cuando analizan el proyecto neoliberal. Este proyecto -según los autores- cuestiona la articulación que ha permitido al liberalismo democrático justificar, la intervención del Estado en la perspectiva de combatir las desigualdades, instaurando el *Welfare State*.⁷⁷ Hayek,⁷⁸ desde 1944, atacaba al Estado intervencionista argumentando que, las sociedades colectivistas facilitarían la expansión de la burocracia y se dirigirían hacia el totalitarismo; en definitiva, lo que cuestionaba era la articulación entre liberalismo y democracia. La democratización del liberalismo -resultado de múltiples luchas-, ha impactado de manera definitiva la idea de libertad a tal grado que, en la actualidad, la pobreza, la falta de educación y las condiciones de vida extremadamente desiguales, atentan contra la libertad; esto es, en definitiva, lo que el neoliberalismo critica.

El neoliberalismo intenta reducir al mínimo los poderes del Estado para maximizar la libertad individual; pero, define la libertad de modo negativo al considerarla como, "aquella condición de los hombres en que la coerción de unos por parte de otros es reducida en la sociedad tanto como es posible".⁷⁹ Para Hayek, "la democracia es esencialmente un medio, un instrumento utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual".⁸⁰ Este intento de volver a la concepción tradicional de la libertad, se enfrenta a toda concepción positiva de la libertad, por considerarla potencialmente totalitaria.

⁷⁶. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1987.

⁷⁷. **Ibidem.**, p. 193.

⁷⁸. F. Hayek, **The road of serfdom**, Londres, 1944 (**Camino de servidumbre**, Alianza, Madrid, 1978). En E. Laclau y Ch. Mouffe, **op. cit.**, p. 193.

⁷⁹. F. Hayek, **The constitution of liberty**, Chicago, 1960, p. 11 (**Los fundamentos de la libertad**, Madrid, Unión Editorial, 3a. ed. 1978). En Laclau y Mouffe, **op. cit.**, p. 194.

⁸⁰. F. Hayek, **The road of serfdom**, Londres, 1944, p. 52. En Laclau y Mouffe, **op. cit.**

Ahora bien, según esta concepción un orden político liberal sólo puede existir en el marco de una economía capitalista de libre mercado. Milton Friedman⁸¹ dice que éste es el único sistema económico que respeta el principio de la libertad individual, que coordina las actividades de un gran número de personas sin recurrir a la coerción.⁸² Por eso, los neoliberales atacan de manera particular el concepto de justicia social redistributiva; ya que,

en un sistema tal, en que a cada cual se le permite usar su conocimiento para sus propios propósitos, el concepto de 'justicia social' está necesariamente vacío y sin sentido, ya que en tal sistema la voluntad de nadie puede determinar los ingresos relativos de las diferentes personas, o impedir que ellos dependan parcialmente de accidentes.⁸³

Laclau y Mouffe destacan que la manera en que se definan, a nivel de la filosofía política, tanto la igualdad como la libertad puede tener importantes consecuencias. Pero,

para que una filosofía pueda llegar a ser 'ideología orgánica', es necesario que existan ciertas analogías entre el tipo de sujeto que ella construye y las posiciones de sujeto que se constituyen al nivel de las relaciones sociales. Si el tema de la libertad individual puede actualmente ser movilizado de manera tan efectiva, es porque, pese a su articulación con el imaginario democrático, el liberalismo ha continuado teniendo como matriz de producción del individuo lo que Macpherson ha llamado 'individualismo posesivo'.⁸⁴

⁸¹. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*. En E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*

⁸². Sin embargo, "la intervención estatal en la regulación de la economía ha sido mayor bajo los regímenes neoconservadores que en el período del Estado de bienestar". Ernesto Laclau, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1992, p. 13.

⁸³. F. Hayek, *Law, legislation and liberty*, vol. 2, Chicago, 1960, p. 11 (*Derecho, legislación y libertad*, Unión Editorial, Madrid, 2a. ed., 1983). En Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 194.

⁸⁴. E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, p. 197. El "individualismo posesivo" construye los derechos de los individuos como anteriores a la sociedad. C. B. Macpherson, *La teoría del individualismo posesivo, de Hobbes a Locke*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1970.

Sin embargo, como a partir de la "revolución democrática"⁸⁵ cada vez más sujetos reclaman estos derechos, se produce un choque entre los derechos de unos y los derechos de otros. Es en este contexto que se da la crisis del liberalismo democrático; por un lado, están los que reafirman la centralidad del liberalismo contra toda intervención del Estado, y por otro, los que destacan la democracia sustentada en la igualdad de derechos. Los autores señalan que,

estamos así asistiendo a la emergencia de un nuevo proyecto hegemónico, el del discurso liberal-conservador, que intenta articular la defensa neoliberal de la economía de libre mercado con el tradicionalismo cultural y social profundamente anti-igualitario y autoritario del conservadurismo.⁸⁶

La nueva derecha intenta redefinir la realidad a partir de la defensa de la libertad.

Lo que aquí esta en juego es, en verdad, la creación de un nuevo bloque histórico. Tornado ideología orgánica, el liberal-conservadurismo construiría una nueva articulación hegemónica a través de un sistema de equivalencias que unificaría múltiples posiciones de sujeto en torno a una definición individualista de sus derechos y a una concepción negativa de su libertad. Nos enfrentamos, pues, con el desplazamiento de la frontera de lo social. Una serie de posiciones de sujeto que eran aceptadas como 'diferencias legítimas' en la formación hegemónica correspondiente al 'Welfare State', son expulsadas del campo de la positividad social y construidas como negatividad -los parásitos de la seguridad social; la ineficacia ligada a los privilegios sindicales y a las subvenciones estatales; etcétera.⁸⁷

⁸⁵. Laclau y Mouffe retoman el concepto de "revolución democrática" de Tocqueville.

⁸⁶. E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, p. 198.

⁸⁷. *Ibidem.*

2.2 Democracia y Totalitarismo

Ya hemos visto como Tocqueville,⁸⁸ al analizar la democracia en Estados Unidos manifestaba su temor de que, en las sociedades democráticas la igualdad destruyera a la libertad. También Madison⁸⁹ tenía esta inquietud; no le preocupaba que en un régimen democrático pudiera darse la tiranía de una minoría, su preocupación era que una mayoría de individuos pudiera ejercer la tiranía sobre una minoría. Al igual que Tocqueville, Madison temía que la igualdad atentara contra la libertad y diera origen a una tiranía; que la democracia diera paso al totalitarismo.

Claude Lefort⁹⁰ analiza esta problemática, la relación entre democracia y totalitarismo. Para él, la "revolución democrática" ha generado una nueva forma de institución de lo social. En las sociedades anteriores, organizadas según una lógica teológico-política, el poder estaba incorporado a la persona del príncipe -representante de Dios-; esa sociedad era pensada como un cuerpo, y la jerarquía de sus miembros se sustentaba en el principio de orden incondicionado. En la sociedad democrática desaparece la referencia a un garante trascendente y con él la representación de una unidad sustancial de la sociedad; el poder pasa a ser un "lugar vacío"; se separan el poder, el conocimiento y la ley, y sus fundamentos dejan de estar asegurados.

La misma razón hace que el derecho se deje reconocer como tal, que desde ese momento se despliegue en su plenitud la dimensión de un devenir de los derechos, que el saber se haga reconocer como tal, que se despliegue plenamente la dimensión de un devenir de los conocimientos y que, en forma simultánea, el fundamento del derecho, el fundamento del saber, se sustraigan o, para decirlo mejor, que el derecho y el saber demuestren estar, por su propio movimiento, en continua búsqueda de su fundamento mismo. Por otro lado, la formación de una escena política, escena sobre la cual se ejerce la competencia por el poder, va a

⁸⁸. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*

⁸⁹. Robert Dahl analiza la teoría "Madisoniana", a la que considera "un esfuerzo por establecer un compromiso entre el poder de las mayorías y el de las minorías, entre la igualdad política de los ciudadanos adultos, por un lado, y el deseo de limitar su soberanía por el otro". Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones Gernika S.A., México, 1987, pp. 13-44.

⁹⁰. Claude Lefort, *La invención democrática*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1990.

la par con el movimiento que da plena consistencia a la sociedad civil, revelando ser ésta la misma de parte a parte, a través de sus divisiones.⁹¹

Con la democracia se inaugura la experiencia de una sociedad inaprehensible, incontrolable, en la que el pueblo será proclamado soberano, pero en la que su identidad permanecerá latente. En este contexto Lefort ubica la posibilidad de emergencia del totalitarismo, que consiste en intentar restablecer la unidad que la democracia ha quebrado entre el lugar del poder, de la ley y del saber. Con el totalitarismo el poder pretende materializarse en un órgano que se supone representante del pueblo UNO; con el pretexto de realizar la unidad del pueblo se niega la división social que fue hecha visible por la lógica democrática. Según Lefort entonces, la democracia moderna es,

esa forma de sociedad que se inaugura a comienzos del siglo XIX, en cuyo seno alcanzará pleno auge el poder de Estado, en la que van a desarrollarse múltiples burocracias de nuevo género basadas todas en el modelo de una supuesta racionalidad científica, y que contiene el germen de formaciones totalitarias pero cuya virtud es, paradójicamente, colocar a los hombres y sus instituciones ante la prueba de una indeterminación radical.⁹²

Entonces, en la democracia no hay un centro que aglutine poder, ley y saber, porque no hay fundamentos seguros a partir de un orden trascendente. Al igual que Lefort, Laclau y Mouffe⁹³ reconocen que ante la indeterminación radical que abre la democracia, el totalitarismo puede tratar de imponer un centro de poder absoluto, de restaurar la unidad. Pero consideran que aunque es cierto que uno de los peligros que amenaza a la democracia es la tentativa totalitaria de querer sobrepasar el carácter constitutivo del antagonismo y negar la pluralidad para restaurar la unidad, éste no es el único peligro; ella corre también otro peligro que es exactamente el opuesto. Este consiste en la ausencia de toda referencia a esa unidad que, si bien es imposible, es sin

⁹¹. *Ibidem.*, p. 190.

⁹². *Ibidem.*, p. 187.

⁹³. E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, p. 211.

embargo un horizonte necesario⁹⁴ para impedir que en ausencia de toda articulación entre las relaciones sociales, se asista a una ausencia de todo punto de referencia común, lo que provocaría la desaparición de la política.

3. LA ESPECIFICIDAD DE LO POLÍTICO: ORDEN Y CONFLICTO

Lo político se reduce a lo estatal con base en el concepto de soberanía, bajo el presupuesto de que el Estado representa la cúspide del orden institucional, en la que confluyen todas las relaciones de poder y desde la cuál es posible controlar a la sociedad en su conjunto. Pero, la existencia de diversos subsistemas sociales ha dejado sin base empírica la creencia de que el poder soberano otorga al Estado la capacidad de mantener la unidad del orden social. En las sociedades modernas, aunque es cierto que el Estado puede implementar medidas que afecten a la sociedad en su conjunto, también es cierto que el Estado se encuentra sometido a procesos sociales que trascienden su control; no existe en ellas un poder central que, a través de una decisión política, pueda encauzar el orden institucional en una dirección predeterminada.⁹⁵

La complejidad de las sociedades contemporáneas ponen en duda la validez de la concepción del Estado como un Leviatán que se alza por encima de la sociedad para gobernarla, y pone en evidencia que la omnipresencia del Estado no implica su omnipotencia. De la sobrevaloración del Estado se ha pasado a una subvaloración del mismo, y a una desconfianza generalizada hacia la actividad política. Sin embargo, aunque el Estado es el referente fundamental de lo político, la democratización de las sociedades pone de manifiesto que lo político *trasciende* lo estatal. Por eso consideramos necesario indagar en la especificidad y los límites de lo político.

Según Carl Schmitt,⁹⁶ la identificación de lo político con lo estatal surge con el Estado absolutista, con el Estado que tiene el poder soberano y el monopolio de lo

⁹⁴. Norberto Lechner al analizar el consenso, lo concibe como un referente utópico, como un imaginario, como un concepto-límite; como un referente trascendental que nombra lo imposible para poder concebir lo posible. Norberto Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Ed. Siglo XXI, España, Madrid, 1986.

⁹⁵. Esto lo destacaba Bobbio al referirse al predominio del poder centrífugo sobre el poder centrípeto.

⁹⁶. Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, México, 1985.

político. Pero, cuando los ciudadanos se convierten en soberanos, se acaba el monopolio de lo político y el Estado deja de ser el "señor del mundo" para convertirse en un servidor de los "poderes sociales"; entonces, surge el conflicto. Como las exigencias sociales son múltiples y contradictorias, el Estado -sin el poder soberano-, no puede responder a todas ellas, y el conflicto se agudiza; este es el "Estado Total", que se caracteriza tanto por su omnipresencia como por su impotencia. En el "Estado Total, el límite entre lo estatal y lo social se disuelve y toda cuestión resulta potencialmente política.⁹⁷

3.1 La relación "amigo-enemigo"

Es con base en la relación "amigo-enemigo" que Schmitt determina la especificidad de lo político. "La específica distinción política a la cual es posible referir las acciones y los motivos políticos es la distinción de amigo y enemigo".⁹⁸ El enemigo político no es el adversario privado sino exclusivamente el enemigo público,⁹⁹ pero, la figura del enemigo sólo determina la dimensión política cuando aparece un conjunto organizado de hombres que se oponen de manera combativa a otro grupo también organizado. Pero, si sólo un enemigo público es un "enemigo político", el primer elemento para distinguir lo político es la distinción "privado-público", aunque el autor esto, no lo reconoce.¹⁰⁰

El presupuesto fundamental de la acción política es para Schmitt la posibilidad de la guerra, y el enemigo político es aquel con quien el conflicto puede llevar a una guerra, cuyo fin es "la negación óptica de un ser distinto". La guerra la considera este autor como una alternativa siempre presente en la relación amigo-enemigo, o sea como algo que no está superado totalmente como alternativa en el sistema político moderno. Por eso, todo antagonismo -económico, religioso, cultural-, puede adquirir carácter político siempre y

⁹⁷. Enrique Serrano Gómez, **Consenso y conflicto, Schmitt, Arendt y la definición de lo político**, Cepcom, México, 1998, p. 22.

⁹⁸. C. Schmitt, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁹. *Ibidem.*, p. 25.

¹⁰⁰. Enrique Serrano Gómez, *op. cit.*, pp. 43-44.

cuando se agudice lo suficiente como para agrupar a los individuos en bandos opuestos, y puedan enfrentarse en una guerra.¹⁰¹

Como la relación amigo-enemigo es un "hecho existencial básico", la política y el conflicto son para este autor, determinaciones insuperables de la condición humana. Aunque parecería que Schmitt reafirma la definición de Aristóteles¹⁰² de que el hombre es un animal político, hay en su postura una diferencia radical. Aristóteles parte del supuesto de que existe un orden con validez universal y necesaria,¹⁰³ y que la "buena" política es la que se adapta a él, y el "buen" político es el que ajusta sus acciones a ese orden. El orden se presenta como lo necesario, en comparación con el conflicto que sería lo accidental, lo provocado por la irracionalidad de los hombres.

Esta concepción contiene una visión ambivalente de lo político; por un lado, la política es la expresión de la racionalidad humana en la construcción de un orden social; pero por otro, lo político aparece como la manifestación de la irracionalidad humana ligada al conflicto. Esto origina dos posturas teóricas opuestas. Una, parte de que "el hombre es bueno por naturaleza" por lo que es posible que mediante el conocimiento del orden los hombres aprendan a conducirse de manera racional y puedan llegar a un consenso, y así lograr una sociedad armónica donde la política como conflicto social desaparecería. La otra, sostiene que "el hombre es malo por naturaleza" por lo que siempre existirá cierta irracionalidad en los hombres que es necesario controlar; aquí la política se mantendría ligada al conflicto, y la dominación a la función de guardián del orden.¹⁰⁴

Para Schmitt, el conflicto es un fenómeno insuperable, ligado a la condición humana, y el orden es lo contingente. El conflicto político no es irracionalidad ni imperfección, es un dato fundamental a partir del cual los individuos deben desarrollar su racionalidad. Lo racional no es aplicar un orden universal y necesario que elimine la lucha, sino implementar procedimientos que permitan manejar el conflicto y construir un

¹⁰¹. **Ibidem.**, p.43.

¹⁰². Ver Aristóteles, **op. cit.**, p. 158.

¹⁰³. Planteamiento que se expone en **La República** de Platón.

¹⁰⁴. Enrique Serrano Gómez, **op. cit.**, pp. 46-47.

orden que sirva a los hombres. Pero no existe un orden único, un orden "verdadero", al que todos deban adaptarse.

Este planteamiento de Schmitt le permite reconocer el pluralismo, el "pluriverso" en el que tiene su raíz el conflicto político y la autonomía de lo político respecto de la moral. La pluralidad se remite primordialmente a la diferencia; a que los individuos no son repeticiones de una "esencia" humana "buena" o "mala", son diferentes formas de vida que nos remiten a una pluralidad de identidades irreducibles a un orden universal.¹⁰⁵ Esto nos indica que el antagonismo de intereses no es resultado de la irracionalidad de los hombres sino de la pluralidad y contingencia que definen al mundo. La constitución y reproducción política del orden social es entonces inseparable del conflicto. Por eso, la racionalidad de la práctica política no se expresa en la supresión del conflicto, sino en el manejo para hacerlo compatible con la estabilidad de la dinámica social y con la integridad y libertad de sus miembros.

Ahora bien, los que se enfrentan en un conflicto político comparten una esfera pública, un orden normativo, por tanto, para localizar la especificidad de lo político hay que conocer las condiciones que hacen posible el surgimiento de ese nivel normativo común entre los adversarios. Para Schmitt, la organización interna de cada unidad política es simplemente el resultado de la decisión¹⁰⁶ de una autoridad soberana que logra imponer su voluntad a los demás miembros; lo que finalmente presupone, lo que él critica, la existencia de un orden.

3.2 Pluralidad y Contingencia

Hannah Arendt, al igual que Schmitt niega que exista un orden universal y necesario en el que se fundamente la validez de las leyes que forman el espacio público.¹⁰⁷ Pero esto no implica que el único sustento de la legalidad sea la decisión¹⁰⁸ de quien detenta el poder político. Ante las teorías que señalan que el consenso en torno a

¹⁰⁵. En el Capítulo III se verá, cómo se constituyen las identidades, según Ernesto Laclau.

¹⁰⁶. C. Schmitt, *op. cit.* p. 41.

¹⁰⁷. Enrique Serrano Gómez, *op. cit.*, p.17

¹⁰⁸. Como argumentaba Schmitt.

un orden universal y necesario permite la unificación de los ciudadanos, y sus críticos, para quienes esto es posible gracias a la imposición de un poder soberano, la propuesta de Arendt consiste en desarrollar una concepción ampliada de racionalidad que permita romper con la alternativa entre "verdad" o imposición. Es necesario romper con las propuestas que a pesar de sus diferencias comparten el supuesto de que la unidad y estabilidad del orden social requiere necesariamente la homogeneización del pueblo, que hay que convertir a los ciudadanos en una especie de "macrosujeto" con una "voluntad general".¹⁰⁹

Su proyecto consiste en construir los principios de la tradición republicana -sobre la participación ciudadana- y demostrar que ésta es compatible con la pluralidad. Su tesis es que en la práctica política no está en juego la búsqueda de una "verdad" que sea reconocida como tal por todos, sino la de un sentido surgido de la confrontación de una diversidad de opiniones, del que se pueda desprender los fines que orientan las acciones.

Quiero condensar el resultado de mi investigación en una fórmula: la necesidad de la razón no está inspirada por la búsqueda de la verdad, sino por la búsqueda del sentido, y verdad y sentido no son una misma cosa. La falacia por excelencia que prima sobre todas y cada uno de las demás falacias metafísicas reside en interpretar el sentido según el modelo de la verdad.¹¹⁰

El sentido resulta de la interacción de los sujetos dentro de las diferentes prácticas sociales. La acción política presupone una dimensión intersubjetiva, donde a través de la confrontación de la pluralidad de opiniones, se establecen mediante acuerdos, compromisos y regateos, los fines colectivos. El sentido no presupone una "adecuación" a una realidad dada, sino una decisión entre una multiplicidad de alternativas. Reconocer la pluralidad implica asumir que no existe el sentido sino los sentidos.¹¹¹

¹⁰⁹. Enrique Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 199.

¹¹⁰. Hannah Arendt, *Von Loben des Geistes* (I.G), Munich, Piper, 1989, p. 25. En Enrique Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 113.

¹¹¹. Ver las tesis de Laclau en el Capítulo III.

En la práctica política se manifiesta la pluralidad social y al mismo tiempo se plantea el problema de generar y mantener un orden común que permita la libre coexistencia. Ese orden común sólo puede conservar su carácter de garante de la libertad mientras haga posible la expresión de la pluralidad del mundo. Esta autora afirma que el fenómeno originario de la política no es la dominación sino la libertad, entendida como capacidad de "actuar" dentro de la trama de relaciones sociales que conforma la esfera pública. La razón de ser de la política es la libertad y su campo de experiencia la acción.¹¹² Pero, la política no es sólo resultado de que los hombres sean seres sociales, sino de que esa sociabilidad no tiene una forma predeterminada.¹¹³

La pluralidad de la vida política significa no sólo diversidad y diferencia sino también contingencia.¹¹⁴ Para que exista una sociedad es necesario que se restrinja la contingencia; en este sentido, el orden social es el que reduce la contingencia y permite que se den relaciones con un cierto grado de estabilidad entre los hombres. Pero, el orden no debe suprimir la contingencia, porque sino se perdería la libertad. Arendt dice que la estabilidad del orden no se sustenta en la amenaza de coacción sino en el reconocimiento de la validez de las normas que constituyen el orden por parte de un número relevante de miembros.

En contra de los críticos de la democracia y de muchos de sus defensores, que consideran que la participación política entraña riesgos para la estabilidad y gobernabilidad, Arendt dice que la condición básica de la política es asumir la contingencia y sus riesgos, en tanto atributos de la acción libre. Además destaca que,

¹¹². Hannah Arendt, **¿Qué es la política?**, Ediciones Paidós, España, 1997, pp. 61-66.

¹¹³. En este contexto hay que rescatar la noción de "condición humana" que maneja la autora. "Para evitar el malentendido: la condición humana no es lo mismo que la naturaleza humana y la suma de actividades y capacidades que corresponden a la condición humana no constituye nada semejante a la naturaleza humana". H. Arendt utiliza esta categoría para demostrar que no existe un modelo de hombre, sino una serie de condiciones comunes a las que llama "condición humana". En E. Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 115.

¹¹⁴. Para definir contingencia Arendt retoma a Duns Escoto, quien señala que no es "algo que no es necesario o que no siempre existió, sino algo cuyo opuesto podría haberse dado al mismo tiempo que se dio éste ... Afirmando que la contingencia no es una privación o defecto del ser como la deformidad ... La contingencia más bien es un modo positivo de ser, igual que la necesidad es otro modo". En E. Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 125. Ernesto Laclau también analiza el tema de la contingencia; ver Capítulo III.

el requisito indispensable para la sobrevivencia del orden social no es la supresión de la pluralidad, sino el reconocimiento recíproco de los ciudadanos como 'personas' (sujetos que tienen el derecho a tener derechos),¹¹⁵

lo que ella llama el *consensus iuris*.

El *consensus iuris* es el fundamento del orden jurídico, donde se delimita el espacio público que hace posible la aparición y conservación de la pluralidad social. Aunque el *consensus iuris* es el germen que hace posible el desarrollo del derecho, estos dos elementos no deben confundirse. El *consensus iuris* denota el hecho existencial del reconocimiento de los ciudadanos, en cambio, el derecho está constituido por el sistema de normas positivas que encarnan ese reconocimiento. El contenido de estas normas jurídicas varía en las distintas sociedades, incluso en algunas ni siquiera existe un sistema jurídico diferenciado. Sin embargo, toda sociedad requiere de un *consensus iuris*.

El *consensus iuris* presupone la transformación del conflicto, pero no su desaparición. El "enemigo político" no es aquel con quien no se tiene nada en común, sino aquel con el que se comparte un conjunto de normas, sustentadas en el reconocimiento mutuo. Pero Arendt no determina el vínculo que existe entre el consenso, surgido del reconocimiento y el conflicto. Aunque detecta la relación que existe entre el conflicto y la política, para ella, la esencia que define lo político es el consenso que permite el desarrollo de la esfera pública.

Recuperando la propuesta de Schmitt respecto a que "la especificidad de lo político reside en una modalidad de conflicto social" y la de Arendt que afirma que lo propio del conflicto político no sólo es el grado de su intensidad sino básicamente su referencia a un *consensus iuris*.

Podemos concluir entonces que la relación 'amigo-enemigo' puede servir como criterio distintivo de lo político en tanto se encuentra enmarcada en algún tipo de '*consensus iuris*'. Todo conflicto social puede convertirse en un conflicto político en la medida que: a) adquiera el suficiente grado de intensidad para trascender la esfera privada; b) se encuentre en juego el reconocimiento de alguna identidad

¹¹⁵. E. Serrano Gómez, op. cit., p. 199.

particular y/o la definición de los fines colectivos; y c) mantenga una referencia al '*consensus iuris*'.¹¹⁶

Para que un conflicto conserve su carácter político se requiere que todos los participantes se remitan a un *consensus iuris*, esto es, que se reconozcan como "personas". Cuando entre dos grupos rivales no existe un *consensus iuris* o se quiebra, la intensificación del conflicto desemboca en la guerra o la represión. El paso de la guerra a la política¹¹⁷ representa una transformación cualitativa del conflicto, dada por el surgimiento de un *consensus iuris* entre amigo y enemigo. En la dimensión política el otro ya no es un enemigo absoluto sino con el que se tiene que convivir. El enemigo político es un rival justo que posee derechos y deberes con el que es posible por tanto negociar o llegar a un acuerdo. El *consensus iuris* no pretende suprimir las diferencias entre amigo y enemigo, simplemente representa la aparición de un nivel normativo común que permite encauzar y limitar el antagonismo propiciado por esas diferencias. Desde esta perspectiva encontramos que la política es una expresión tanto de lo que nos une como de lo que nos separa.¹¹⁸

El *consensus iuris* no surge a partir de un acuerdo racional ni de una decisión arbitraria de una autoridad, sino que es el producto contingente de la práctica social y los conflictos que la caracterizan. Su contenido varía cuantitativa y cualitativamente en los diferentes contextos sociales e históricos, pero en todos ellos se remite al reconocimiento recíproco de los miembros de la unidad como "personas" que tienen el derecho a tener derechos.

¹¹⁶. Enrique Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 201.

¹¹⁷. Según C. Schmitt, "La misma lucha militar, considerada en sí, no es la 'continuación de la política por otros medios', como se atribuye, de modo extremadamente incorrecto, a la famosa máxima de von Clausewitz, sino que tiene, en cuanto guerra, sus reglas y sus puntos de vista, estratégicos, tácticos y de otro tipo, que sin embargo presuponen todos la existencia previa de la decisión política acerca de quién es el enemigo"; C. Schmitt, *op. cit.*, pp. 30-31. Por su parte Foucault decía, "de hecho creo (y de todos modos trataré de demostrarlo) que el principio según el cual la política es la guerra continuada por otros medios es muy anterior a Clausewitz, quien ha invertido una tesis difusa y nada genérica que circulaba ya a partir de los siglos XVII y XVIII"; Michel Foucault, *Genealogía del racismo*, Ed. La Piqueta, Madrid, 1992. p. 56.

¹¹⁸. Ver en el Capítulo III la noción de antagonismo que desarrolla Laclau.

4. SOBRE EL CONSENSO DEMOCRÁTICO

La democracia supone un orden de todos, un orden en que todos puedan vivir, en que todos puedan satisfacer sus necesidades sociales. Pero, como no todas las necesidades pueden ser satisfechas y además no hay coincidencia sobre cuáles son prioritarias, su satisfacción depende de decisiones políticas. Para tomar las decisiones políticas sobre los objetivos de la sociedad se reconoce a todos los ciudadanos como libres e iguales. Esto resulta de entrada problemático,

el pacto democrático nos remite a una relación aparentemente contradictoria. Por un lado, propone la democracia para fomentar el despliegue de la diversidad subjetiva en la sociedad; diversidad que abarca no sólo el conflicto de intereses sociales sino también la pluralidad de identidades colectivas. Por otro lado, se busca en la democracia mecanismos de concertación e integración social que inserten las múltiples particularidades en una forma general. En otras palabras, se reivindica la democracia para poder explicitar las diferencias sociales y, a la vez, mediarlas en una voluntad colectiva.¹¹⁹

Así emerge el problema de la diferencia entre la voluntad general y la voluntad de todos.¹²⁰ La democracia se sustenta en el principio de soberanía popular, pero éste no se puede concretar en una voluntad colectiva porque el pueblo soberano no existe de hecho como una entidad preconstituida, sino que está formado por una pluralidad de sujetos; postula un principio imposible de realizar, pero sin el cual no es posible la democracia.

La democracia nos plantea entonces una paradoja; "la organización de la voluntad colectiva no puede apoyarse en un consenso y, sin embargo tampoco puede prescindir de él".¹²¹ No existe un consenso acerca de lo que debieran ser los fines de la vida social, pero, querer realizar un pleno consenso conduce a la opresión total; sin embargo, para construir un orden socialmente reconocido es indispensable cierto consenso. Entonces, ¿cómo es posible cierto consenso, si el consenso es imposible? El consenso es

¹¹⁹. Norberto Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Siglo XXI de España, Madrid, 1986, p. 155.

¹²⁰. Problema clásico de la democracia desde Rousseau.

¹²¹. Norberto Lechner, *op. cit.*, p. 156.

históricamente imposible, pero es condición necesaria de cualquier institucionalización estable. Entonces, ¿qué consenso requiere un orden democrático?

Ya vimos¹²² como Arendt abordaba el problema del consenso, de lo que ella llama el *consensus iuris*, concepto que utiliza para analizar la relación entre pluralidad y contingencia, y orden social. Según ella, el requisito indispensable para la sobrevivencia del orden social es el reconocimiento recíproco de los ciudadanos como "personas", como personas que tienen derecho a tener derechos. El *consensus iuris* presupone la transformación del conflicto, pero no su desaparición; no suprime las diferencias entre amigo y enemigo, pero permite limitar el antagonismo propiciado por esas diferencias.

Para Lechner el consenso político incluye tres significados: 1. como preferencia compartida de participantes de evitar la guerra; 2. como acuerdo sobre los procedimientos válidos en la toma de decisiones; y 3. como concepto-límite para discernir las condiciones del disenso.¹²³

4.1 Consenso sobre la paz civil

Maquiavelo y Hobbes postulaban la separación entre política y verdad; a partir de las guerras cívico-religiosas de su época llegan a la conclusión de que no hay paz social cuando distintas posiciones con pretensión de verdad absoluta luchan por ordenar la sociedad. Dos verdades en competencia no pueden ser compatibilizadas a través de un compromiso negociado. Como no hay consenso acerca de lo que es verdad, es indispensable desvincular la política de la verdad para poder establecer y conservar la paz social. Así, el consenso no sería un consenso a favor de un determinado orden social, "norma moral" o "verdad de fe", sino una disposición compartida por los diversos sectores de paz social. En este sentido el concepto de paz de civil conlleva la tolerancia.

Pero, no basta con evitar la guerra, hay que asegurar una determinada paz. Las decisiones de la voluntad soberana son reconocidas como válidas en defensa de determinado orden. El orden surge del poder, pero de un poder autorizado, un poder limitado por normas; un acuerdo no sobre lo bien fundado de tal o cual decisión, sino

¹²². Ver Capítulo I, 3.

¹²³. Norberto Lechner, *op. cit.*, p. 156.

sobre los procedimientos válidos en la toma de decisiones. Surge entonces el consenso sobre los procedimientos.

4.2 Consenso sobre los procedimientos

En una democracia, analizar el problema de consenso sobre las reglas de procedimiento¹²⁴ es particularmente importante, sobre todo considerando la diversidad social. Frente a los enfoques que interpretan el consenso en términos de identidad, habría que privilegiar la diferencia o la heterogeneidad, por eso surge la necesidad de un enfoque que parta de la pluralidad y del conflicto social para analizar la construcción de un orden democrático.

Lechner retoma a Luhmann,¹²⁵ quien interpreta el libre acuerdo sobre los procedimientos como creación, reproducción y revocación de expectativas recíprocas. Por procedimiento ya no se entienden entonces técnicas legislativas,¹²⁶ sino formas comunicativas mediante las cuales se establecen normas de reciprocidad. El consenso no descansaría en normas éticas sobre el deber ser, sino en pautas de interacción; en una relación en que se constituyen las identidades.

La reciprocidad supone que la significación de mi acción depende de la apreciación del Otro y, por consiguiente, esa presencia del Otro ha de estar integrada en la constitución de mi identidad. Yo no soy solamente Ego, sino además un Alter para el Otro y sé que el Otro me considera su Alter Ego.¹²⁷

Por eso, la interacción abarca simultáneamente la propia identidad y la libertad del Otro. Pero además, al hacer de la libertad del Otro una condición de la propia libertad, hemos

¹²⁴. Ya se vieron las críticas de Bobbio sobre este aspecto.

¹²⁵. Ver N. Lechner, *op. cit.*, p. 162.

¹²⁶. Las reglas de procedimiento de que hablaba Bobbio; ver Capítulo I, 1.

¹²⁷. Norberto Lechner, *op. cit.*, p. 163. Ver en el Capítulo III, que para Laclau la identidad es más bien contingencia y no reconocimiento; para él la identidad se establece negativamente.

de asumir la precariedad de la interacción. Lo único que garantiza el consenso es la determinación recíproca de los sujetos entre sí.

El consenso¹²⁸ sería entonces el reconocimiento recíproco por medio del cual se forman y delimitan las identidades colectivas; al hacer de la reciprocidad un objeto de la interacción, el consenso adquiere un carácter procesal y flexible. Este enfoque permite analizar la ingobernabilidad de un régimen, a través del deterioro de las pautas de reciprocidad, pero, no ayuda a reflexionar sobre lo que debieran ser las relaciones de reciprocidad en una democracia. Esto nos remite al consenso como utopía.

4.3 Consenso como utopía

Lechner concibe también al consenso, como un referente utópico, como un "imaginario", por medio del cual la sociedad define el sentido de la interacción social. Para determinar la realidad, para ponerle límites nos remitimos a lo imposible, a las utopías.

Construimos las utopías como un referente transcendental, representando a la plenitud, a partir del cual aprehendemos y otorgamos sentido a la realidad en tanto orden institucionalizado. La espontaneidad anarquista, el equilibrio perfecto del mercado o la emancipación social son tales utopías por referencia a las cuales la vida rebotante es determinada como un orden significativo. Las utopías pueden ser más o menos iluminadoras, más o menos racionales respecto a la plenitud de la vida, pero no son falsificables o verificables empíricamente.¹²⁹

El pacto democrático involucra dos significaciones de consenso: la utopía del consenso y las estrategias de consenso. Las estrategias del consenso son la defensa de la paz civil y el libre acuerdo sobre los procedimientos válidos para la toma de decisiones, ellas se refieren a las posibilidades empíricas de organizar la convivencia social. Pero ambas se remiten a la utopía del consenso que representa "una imagen de plenitud, creada por los hombres como un concepto-límite por medio del cual determinan el orden

¹²⁸ Para Laclau, el consenso es el reconocimiento hegemónico. Ver Capítulo III.

¹²⁹ Norberto Lechner, *op. cit.*, p. 167.

institucional".¹³⁰ Es necesario un concepto-límite de consenso, un referente trascendental que nombre lo imposible para poder concebir lo posible. Al concebir el consenso como lo imposible se concibe la pluralidad, se conciben las diferencias, y sólo en la medida en que esa imagen de totalidad de las relaciones humanas es compartida, el consenso limita el conflicto. La utopía del consenso es entonces lo imposible por medio del cual discernimos lo mejor posible.¹³¹

5. REPRESENTACIÓN: UN CONCEPTO CONTROVERTIDO

En la actualidad la representación es una categoría a la que se recurre de manera constante al hacer un análisis político. Sin embargo, aunque comúnmente se considera que las asambleas parlamentarias elegidas periódicamente son expresión concreta de la representación, el contenido de este concepto es, sin duda, controvertido.¹³²

Aunque la representación se vincula a la democracia, a la libertad y a la justicia; en sus orígenes, el concepto de representación no estaba relacionado con la democracia. La representación en lo que se refiere a seres humanos que actúan por otros, hace su aparición entre los siglos XIII y XIV, cuando los enviados a participar en los Concilios de la Iglesia y más tarde en el Parlamento Inglés comenzaron a ser considerados como representantes; sin embargo, estas instituciones no eran democráticas en el sentido moderno. La representación parlamentaria inglesa fue en sus orígenes un asunto de conveniencia real que, con el paso del tiempo se convirtió en un mecanismo de promoción de intereses locales y de control del rey.¹³³ La representación se transformó, con las revoluciones francesa y americana, en uno de los "derechos del Hombre" y fue a través de ellas que este concepto se vinculó al de representación popular y llegó a encarnarse en las instituciones democráticas.

¹³⁰. Ibidem., p. 174.

¹³¹. Ver las tesis de Arendt sobre el orden; Capítulo I, 3.

¹³². Maurizio Cotta, *Representación política*. En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, vol. II, pp. 1425-1426.

¹³³. Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 3.

Pero, ¿qué significa representación? Etimológicamente la palabra, re-presentación significa hacer presente otra vez. En términos generales representación quiere decir, hacer presente en algún sentido algo que no está de hecho presente. Decir que algo está y a la vez no está es una contradicción; pero, se puede decir que en la representación algo que no está literalmente presente se considera que está presente en un sentido no literal.¹³⁴ Ahora bien, ¿en que sentido se puede considerar que algo está presente aunque de hecho no lo está? Si "A" está ausente, sólo es pensado como presente en "B"; entonces, en qué circunstancias es posible y cómo se justifica el hacer presente "A" a través de "B". Las respuestas que todas estas interrogantes provocan son diversas, pero a partir de ellas es posible identificar tres perspectivas diferentes del concepto de representación.

5.1 Representación formalista

La representación se definen por algunos autores a partir de la relación que se establece entre representante y representado, de la forma que reviste esta relación; la representación se define como una transacción entre ambos. En la representación formalista se encuentran los teóricos de la autorización y los de la responsabilidad.

La perspectiva de la autorización considera que un representante es alguien que ha sido autorizado para actuar. Si "A" representa a "B", es porque "A" ha recibido autorización para actuar por "B"; mientras que "B" será responsable de las acciones de "A". El representante es aquél al que se le ha otorgado un derecho de actuar que no tenía anteriormente y el representado es el que se hace responsable de las consecuencias de las acciones del representante como si las hubiera realizado el mismo. Esta perspectiva es favorable al representante, a quien se le amplían sus derechos y se le reducen sus responsabilidades. El representado ha adquirido nuevas responsabilidades y ha renunciado a algunos de sus derechos. La representación así entendida, atiende a las formalidades de la relación que tienen lugar antes que inicie la representación; por eso, en la medida en que un representante ha sido autorizado y se sujeta a los límites establecidos, representa.

¹³⁴. Ibidem., p. 10.

Entre los que comparten esta concepción se encuentra Max Weber, quien considera a la representación como un estado de cosas en el que,

la acción de algunos miembros del grupo es imputada al resto, o donde se supone, y de hecho es así, que el resto considera la acción como legítima y vinculante para ellos.¹³⁵

Entonces,

la verdadera representación existe, únicamente allí donde ciertos miembros selectos tienen autoridad para actuar por el grupo, en tanto que otros miembros carecen de ella.¹³⁶

Los teóricos de la democracia representativa que manejan este concepto de representación, destacan el papel que juegan las elecciones en la representación. Es en el momento de la elección cuando los representados -votantes-, conceden autoridad a sus representantes; pero, esta autorización que otorgan los representados a los representantes, los votantes a los elegidos esta limitada en el tiempo hasta el siguiente proceso electoral.

La esencia de la representación es la delegación o concesión de autoridad. Autorizar a un representante es otorgarle el derecho de actuar por uno mismo. Dentro de los límites de la otorgación de autoridad, de hecho uno se compromete por adelantado con la decisión o la voluntad de otro... El hecho de que nuestros gobernantes sean elegidos no obsta para que sean nuestros gobernantes... Decir que enviamos nuestros representantes al Congreso no es lo mismo que decir que hemos mandado nuestros sirvientes al mercado. Simplemente hemos designado la persona o personas a cuyo juicio o voluntad nos hemos subordinado. Ni siquiera

¹³⁵. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tübingen, 1956), I 1971. La Traducción de este fragmento es de Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 42.

¹³⁶. Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 43.

el hecho de que en una fecha posterior debamos volver a designar un representante altera el hecho de que ha acontecido un acto de subordinación.¹³⁷

Otros autores formalistas recurren a la responsabilidad para definir a la representación; así, un representante es alguien que deberá responder a otro, a su representado de lo que haga. La representación formalista que se sustenta en la responsabilidad considera que el representante debe ser responsable ante el representado; "si A representa a B, se supone que ha de ser responsable ante B; es decir, que debe responder ante B por lo que dice y hace".¹³⁸

Esta postura se opone a la de la autorización, lo que puede apreciarse analizando el papel que juegan las elecciones en una democracia representativa. Para los teóricos de la autorización las elecciones equivalen a un otorgamiento de autoridad, mientras que para los de la responsabilidad un funcionario elegido es un representante porque estará sujeto a su reelección o no al final de su período.¹³⁹ Mientras que unos definen al representante como aquél que ha sido autorizado para representar al inicio de una cierta manera, los otros lo definen como alguien que estará sujeto a responsabilidad al final de la representación. Ninguna de estas dos perspectivas dicen qué ocurre durante la representación, se sitúan al margen de la actividad misma de representar. Para ellos representar significa actuar después de haber recibido autorización o actuar antes de ser llamado a rendir cuentas.

No hay duda que los teóricos de la representación formalista fundamentan sus puntos de vista en ejemplos válidos de representación; pero, se detecta en esta perspectiva un problema fundamental. Si el concepto de representación se reduce a la relación que se establece entre representante y representado antes o después de actuar

¹³⁷. Joseph Tussman, **The Political Theory of Thomas Hobbes** (disertación sin publicar, 1947), pp. 117-118. En H. Pitkin, *op. cit.*, p. 47.

¹³⁸. Carl Frederich, **Constitutional Government and Democracy** (Boston 1950), pp. 264-265. En H. Pitkin, *op. cit.*, p. 60.

¹³⁹. *Ibidem.*

por otro, cómo se puede hablar entonces de representar bien o mal. Otras concepciones intentan resolver esta cuestión.

5.2 Representación como suplir

Ante la pregunta *¿qué es un representante?*, se detectan diversas posturas que definen a la representación como suplir a otro y se esmeran por precisar como debe ser el representante. Unas intentan describir de una manera más o menos exacta al representado en el representante y otras consideran que son las creencias y actitudes de los representados los elementos que deben definir a los representantes. Así, hay dos formas de suplir a otro y cada una de ellas presenta matices diversos; una lo hace de manera descriptiva y la otra de manera simbólica.

Una de las principales preocupaciones de los analistas políticos es la composición de un cuerpo representativo. Algunos consideran que éste debe tener semejanzas con lo que representa. Un cuerpo representativo sería aquél cuya composición corresponde con exactitud a la de toda una nación.

La representación está aquí supeditada a las características del representante, de lo que es o de lo que parece ser, porque el representante no actúa por otro sino que lo sustituye, es como un retrato exacto, un reflejo o un espejo.

Los defensores de la representación proporcional desarrollan esta perspectiva y pretenden asegurar que un cuerpo representativo refleje con la mayor exactitud posible la opinión de todo el electorado. Thomas Hare decía que "una representación perfecta es claramente inconsistente con la exclusión de la minorías".¹⁴⁰ Todas las opiniones deben estar representadas en un cuerpo representativo, aún las de las minorías.

Hay que destacar que esta concepción distingue entre el derecho de representación y el derecho de decisión. Si bien las decisiones deben adoptarse siguiendo el criterio de la mayoría, las minorías tienen derecho de representación. El derecho de representación no debe confundirse con el derecho de decisión, el criterio

¹⁴⁰ Thomas Hare, *The Election of Representatives* (Londres, 1873), p. xxix. En H. Pitkin, *op. cit.*, p. 68.

de la mayoría es aplicable como un instrumento para la acción, pero no como un instrumento de representación.¹⁴¹

Los proporcionalistas también se preocupan por lo que hace un representante, pero como consideran que la composición de un cuerpo representativo determina sus actividades, se centran sustancialmente en su integración. Además, para ellos, las tareas fundamentales de los representantes son debatir y controlar la acción del gobierno.

En lugar de la función de gobernar, para la cual está radicalmente incapacitada, el apropiado papel oficial a desempeñar por una asamblea representativa es vigilar y controlar al gobierno: arrojar luz y dar publicidad a sus actos.¹⁴²

Esta es la debilidad fundamental de los proporcionalistas, considerar que la actividad sustancial de una asamblea representativa es la deliberación; una asamblea representativa debería estar constituida de tal manera que no sólo represente, sino que además de representar pueda realizar las tareas que le correspondan.

Otros pensadores opinan que una asamblea representativa debe ser una muestra promedio de hombres comunes seleccionada al azar. Como el mejor representante, el tipo de la muestra, debe ser el hombre medio, introducen el problema de la representatividad de los representantes.¹⁴³

Los teóricos que aplican la representación descriptiva a la vida política pretenden que un cuerpo representativo sea de sus representados, una réplica exacta, perfecta, finalmente un ideal. Pero, eso es imposible; aún la más perfecta reproducción de una obra de arte nunca podrá contener todas las características del original. La correspondencia exacta resulta entonces inalcanzable.

¹⁴¹. Ibidem.

¹⁴². John Stuart Mill, **Representative Government**, cap. 5, p. 239. En H. Pitkin, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹⁴³. Representar significaría así, ser representativo en el sentido de tener características típicas, representativas. Pero no todos coinciden con esto, algunos piensan que el representante debe ser típico sólo en algunos aspectos.

Representar significa hacer presente algo que de hecho no está presente; sin embargo, la semejanza del representante con el representado, no es la única forma de suplir a otro. Hay autores que señalan que se puede suplir a otro de manera simbólica; pero, ¿qué es un símbolo? Un símbolo es algo que tiene significado no por su semejanza con algo real sino porque alguien lo considera así; es simplemente una convención social. Así, la representación simbólica es un estado de ánimo, es algo que está presente en la creencia de las personas.

La representación de un individuo en una sociedad es una condición que existe cuando las características y actos de una persona en una posición de poder en la sociedad están de acuerdo con los deseos expresados y no expresados del individuo.¹⁴⁴

Los teóricos de la representación simbólica destacan que la relación entre representante y representado no se sustenta en criterios racionales sino en cuestiones psicológicas, afectivas y emocionales; pero también, consideran la posibilidad de crear símbolos con la finalidad de influir en las personas. Un líder político es representante, suple a otro, no por las semejanzas que pueda tener con sus representados sino porque el pueblo lo acepta y cree en él; ahora bien, hay que destacar uno de los elementos más controvertidos de esta teoría, el hecho de que los representados pueden ser manipulados. Por eso, esta teoría se acerca a la teoría fascista de la representación en la que el líder obliga a sus representados a amoldarse a él.

La representación no es un proceso de consecución de consenso amoldando el estado a imagen de los súbditos; más bien, el estado moldea a los individuos en un cuerpo cohesionado.¹⁴⁵

¹⁴⁴. Harold Foote Gosnell, *Democracy* (New York, 1948), p. 130. En H. Pitkin, *op. cit.*, p. 114.

¹⁴⁵. Alfred De Grazia, *Public and Republic* (New York, 1951), p. 20. En H. Pitkin, *op. cit.*, p. 118.

Quienes critican esta manera de ver a la representación simbólica destacan que la utilización que se hace de este concepto es forzada. El líder no estaría representando la voluntad de sus representados sino que éstos estarían representando al líder.

Es cierto que la representación política tiene que ver con creencias y sentimientos, pero no se reduce a eso; como tampoco se reduce a una descripción del representado en el representante. Sin embargo, estas perspectivas de la representación permiten apreciar los diversos intentos que se han realizado por precisar, qué es un representante.

5.3 Representación como actuar por

Si se indaga el concepto de representación a partir de una interrogante diferente, de *¿qué hace un representante?*, surge una nueva manera de definir la representación. Responder esta pregunta exige referirse a la naturaleza de la actividad, la sustancia o el contenido del actuar por otro; a partir de la actividad de representar, de lo que el representante hace se puede decir si hay o no representación.

Para explicar la representación como actividad se ha recurrido a diversas analogías. Así, se ha pretendido definir al representante, como embajador, agente, actor, emisario, delegado, abogado, administrador, procurador, etc. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por justificarlas, ninguno de los términos considerados es sinónimo de representante. Dejando de lado las analogías, la representación como un actuar por otros debe definirse considerando, qué hace el representante, y cómo lo hace. Si la representación se da al actuar por otros, los representados están presentes en la acción del representante, antes que en sus características, antes que en los acuerdos que se establecieron al inicio o al final de la acción.

Analizar la actividad sustantiva del representante nos remite, a la disyuntiva de, mandato imperativo o independencia; *¿cómo debe actuar el representante?*, como lo especifique el representado o según su propio criterio. El representante, debe actuar con un mandato imperativo, o con independencia. De qué manera debe actuar un representante, con instrucciones precisas de sus representados, o de acuerdo a su criterio, para beneficio de ellos. Estas dos posiciones se entrelazan con algunas de las perspectivas ya analizadas. Así, los que consideran que el representante debe proceder de acuerdo a la voluntad de los votantes, recurren a la perspectiva descriptiva, según la

cuál, el representante debe reflejar a sus representados. Los que invocan la independencia ven al representante como un especialista que debe decidir de acuerdo a su criterio.

Los partidarios del mandato argumentan que el representante que no hace lo que desean sus representados no es un representante. Pero, los defensores de la independencia destacan que si el representante sólo hace lo que le ordenan sus representados, no hay representación ya que los representados estarían actuando por sí mismos, directamente. Cada una de estas posturas tiene cierto grado de verdad, un representante que actúa de manera constante en contra de la voluntad de sus representados, no los representa; y un representante que no actúa sino que los que lo hacen son sus representados tampoco representa.

Ahora bien, definir la representación como actuar por otro, como una actividad, exige que el representante actúe con independencia y que los representados actúen a través de él, sin conflicto entre ambos. Cómo es posible que el representante actúe con independencia y los representados actúen a través de él sin que haya conflicto. Aquí se introduce el tema de los límites de la representación. La solución es aparentemente sencilla, los límites de la representación se definen a partir del interés de los representados; sin embargo, surge el problema de cómo identificar ese interés.

Diversas teorías intentan explicar en el contexto de la representación, el problema del interés. Unas destacan que los límites de la representación se definen por intereses impersonales, desvinculados de los representados; otras plantean que éstos se definen por los intereses de los representados.

La primera de estas concepciones la desarrolló Edmund Burke,¹⁴⁶ quien desde una perspectiva elitista y antidemocrática consideraba que un representante no tenía obligación de consultar a sus representados. Pero los representantes debían tener ciertas cualidades naturales, juicio, virtud y sabiduría que se derivaban de la experiencia más que de la inteligencia.

¹⁴⁶. Francis Canavan, *The Political Reason of Edmund Burke* (Durham, N.C., 1960). En H. Pitkin, *op. cit.*, p. 186.

Si el gobierno fuese una cuestión de voluntad de cualquier estilo, la vuestra sin duda debería ser la superior. Pero el gobierno y la legislación son una cuestión de razón y de juicio.¹⁴⁷

Los representantes -una élite selecta- no debían obedecer los deseos de sus representados, sino que debían actuar de acuerdo con el bien nacional.

La segunda posición la desarrollan los teóricos del liberalismo -Madison, Bentham y John Stuart Mill entre otros-, para quienes como un gobierno representativo sustituye a una democracia directa, la representación es de individuos y atender sus intereses es por tanto algo inevitable. La representación es para ellos representación de personas, por eso, los intereses de los representados ocupan un lugar destacado en la política liberal.¹⁴⁸

Reconocen que los intereses personales, subjetivos y mutables pueden entrar en contradicción con los intereses permanentes y objetivos de una nación; ante esto, y preocupado por la proliferación de facciones, Madison busca el equilibrio en la extensión y diversidad de una nación. Así, si en un cuerpo representativo cada representante actúa en interés de sus representados, los diversos intereses se equilibran en el gobierno. Otros recurren a la "mano invisible" de Adam Smith, si cada representante persigue el interés de sus representados se logra el bien común.

El principal problema que se detecta en esta perspectiva es la posibilidad de que no haya correspondencia entre lo que el representante considera que son los intereses de sus representados y lo que ellos definen como sus intereses. Esto se complica en la actualidad, porque los intereses de los representados -por un mismo representante- no se presentan de manera clara y son además heterogéneos. Entonces, ¿cómo puede un representante representar de manera sustantiva? es decir, ¿cómo puede actuar de acuerdo al interés de sus representados?

Hoy día, un representante político está sometido a múltiples presiones, demandas y obligaciones. 1) Tiene un electorado integrado por electores diversos, y si es difícil determinar los deseos de un individuo, es aún más difícil determinar los deseos de todo

¹⁴⁷. Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 187.

¹⁴⁸. *Ibidem.*, pp. 211-231.

el electorado, donde incluso los intereses, por lo general, están en conflicto. 2) El representante político es miembro de un partido; entonces, debe ser sensible a su partido. Pero además, como miembro del legislativo, deberá actuar de acuerdo con las tradiciones del cargo, y trabajar dentro del marco de reglas formales e informales de esa institución. 3) Pero, también tiene opiniones propias sobre los diversos temas, que se irán modificando o confrontando con otras, a partir de la información que obtenga. En este contexto se aprecia que, en el comportamiento del representante político están en juego una gran complejidad y pluralidad de determinantes.

Aunque es cierto que ningún sistema institucional puede garantizar la esencia, o sea, la sustancia de la representación, es necesario desarrollar y mejorar las instituciones representativas, en la perspectiva de que sus integrantes sean personas capaces de atender los intereses de los demás de una manera sensible, si es que pretendemos que la representación tenga efectos positivos en nuestras sociedades.

A través de la historia los hombres han ido creando diversas instituciones representativas en la búsqueda de una utopía: la representación. Sin embargo, las instituciones o los individuos que han pretendido representar han sido siempre vulnerables a la acusación de que realmente no representan, que la representación es una ficción, que es una fórmula vacía; la representación ha estado sometida a una tensión continua entre el ideal y el logro.

CAPITULO II

LA EXPERIENCIA URUGUAYA

Hemos reflexionado sobre algunos de los problemas de la democracia, haciendo una breve historia de ciertos conceptos como el de libertad e igualdad, de lo político, de consenso, así como sobre el concepto de representación; ahora, pasaremos a describir la experiencia uruguaya.

Para analizar las perspectivas de la democracia en el Uruguay debemos revisar el pasado; así como los individuos están influenciados por sus experiencias, las instituciones y las estructuras políticas son el resultado de un proceso histórico. Por eso, sin un adecuado entendimiento de los legados que integran los procesos políticos contemporáneos sería muy difícil analizar las perspectivas y límites del sistema político uruguayo, para ampliar la democracia en el país.

Por otra parte, una revisión de la historia de Uruguay, desde su independencia hasta el inicio del proceso de transición (1980), nos permitirá responder dos preguntas fundamentales. Primera, ¿porqué el caso uruguayo es apropiado para analizar los problemas que en la actualidad se presentan para la consolidación de la democracia? Segunda, ¿cuál es el legado que la historia uruguaya aporta a las instituciones políticas contemporáneas? Las respuestas a estas preguntas serán abordadas en este capítulo.

1. CARACTERISTICAS SOCIO-POLITICAS DEL URUGUAY

La geografía de Uruguay ha tenido una incidencia destacada en su destino político. Situado entre Brasil y Argentina, fue desde sus inicios, una zona de conflicto entre los colonizadores españoles y portugueses. Su desarrollo político, social y económico estuvo

estrechamente vinculado a su ubicación geográfica y al rol de estado tapón que le fue asignado, en diversas etapas de su historia.

Como la población nativa era muy pequeña, y sólo algunos indios sobrevivieron a la colonización y al proceso de independencia, el Uruguay cuenta en la actualidad con un reducido mestizaje (8%). La población es en su mayoría blanca (88%), descendiente de los españoles o de los inmigrantes europeos, que llegaron a fines del siglo XIX y principios del XX. Cuenta también con un porcentaje de población negra(4%), fundamentalmente descendiente de los esclavos que lograron huir de Brasil.

En el momento de la independencia la población uruguaya era aproximadamente de 75.000 habitantes de los cuales casi el 20% vivía en Montevideo. A raíz del incremento de las inmigraciones, sobre todo de España e Italia, entre 1870 y 1910 la población creció de manera significativa, llegando hasta cerca de un millón de habitantes, 30% de los cuáles vivía en Montevideo. En la década del veinte, se produjo la última inmigración importante en el Uruguay. Para 1988 la población era de 3.081.000 habitantes, y la mitad, residía en Montevideo.

Uruguay cuenta con una reducida diferenciación social, lo que en parte se debe a que la educación pública gratuita se inició en la década de 1870. Si bien el estancamiento económico que se generó a partir de 1955 redujo las posibilidades de ascenso social, la reducida incidencia de la pobreza y riqueza extrema, lo aproximan más a los patrones de los países desarrollados, que a los de los países en vías de desarrollo. Los sectores medios constituyen casi el 50% de la población, mientras que los grupos económicamente poderosos constituye sólo el 5% de los habitantes. Uruguay, conocido como la "Suiza de América", fue la primera democracia social de América del Sur; contó con un amplio sistema de bienestar y una población homogénea y relativamente educada. En la actualidad el 70% de su población vive en Montevideo o en otras áreas urbanas, lo que lo hace uno de los países más urbanizados de Sudamérica.

2. RESCATANDO EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Durante el siglo XIX, el desarrollo político de la región estuvo estrechamente vinculado a los conflictos internacionales. Las rivalidades entre Inglaterra, España, Portugal y Francia, involucraron, en más de una oportunidad, al puerto de Montevideo.

Por eso, se puede afirmar que durante el siglo XIX, los acontecimientos políticos regionales, moldearon los partidos y las instituciones políticas uruguayas.

La República Oriental del Uruguay nace oficialmente como país independiente el 18 de julio de 1830. Durante los siguientes setenta años el país se sumió en un período de anarquía general. Quienes han profundizado en el análisis de las relaciones del modo de producción con los procesos políticos, vinculan la extensión de este período con las dificultades de imposición de las relaciones capitalistas, donde el lastre del sistema esclavista y feudal fue más intenso. "Allí donde estos modos de producción han echado más raíces... la fase de anarquía se prolonga..."¹ La menor interdependencia entre las partes, propia de las formaciones precapitalistas, tiene que ver con esa dificultad de las naciones hispanoamericanas para lograr siquiera una unidad de tipo formal. Sin embargo, Uruguay, por su relativa homogeneidad geográfica y humana, por la escasa dimensión de su territorio, por imposición temprana de un solo rubro de explotación de su recurso primordial -la ganadería-, parece escapar al conjunto de realidades donde los efectos de los resabios precapitalistas fueron más persistentes.

La primera constitución uruguaya, promulgada en 1830, establecía una estructura político-administrativa del Estado que indicaba un poder central fuerte, pero la realidad política del país atestiguaba lo contrario; el incumplimiento de las normas constitucionales y la fragilidad estatal caracterizaron este período.

La debilidad del Estado era intrínseca y las condiciones personales del gobernante -que pesaron sin duda-, no podían cambiar el trasfondo sobre el que se asentó el poder político. En cuanto el estilo o la debilidad presidencial permitían el desorden, la realidad anárquica y semi-feudal del país asomaba, implantándose como soberana, como auténtica y por fin verdadera expresión de la nación toda.²

La debilidad financiera del Estado, la ausencia de comunicaciones eficaces y la inexistencia de un ejército fuerte, impidieron que el Estado uruguayo cumpliera con las funciones mínimas de un estado moderno.

¹. Agustín Cueva, *Intervención en el debate sobre el estado en América Latina*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No 82 octubre-diciembre de 1975, p. 43.

². Benjamín Nahum y José Pedro Barrán, *Historia rural del Uruguay Moderno*, Compendio del Tomo I (1851-1885), Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1977, pp. 84-85.

Los partidos que monopolizaron la adhesión política de la población uruguaya, por más de un siglo, fueron dos, el Partido Nacional o Blanco, y el Partido Colorado. Su origen se vincula a la propiedad de la tierra,³ y el empleo de las divisas blanca y colorada, que sirvieron de distintivo a cada uno de ellos, se remonta a la batalla de Carpintería.⁴

Como la constitución no preveía un mecanismo de representación proporcional, la lucha entre los partidos se resolvía por lo general, a través de las armas. En ella se establecía que el partido que obtenía la mayoría de votos en cada departamento⁵ elegía al senador y a los diputados correspondientes; por tanto, el partido minoritario, para integrar el parlamento debía triunfar en alguno de ellos. El problema surgía a raíz de que los Jefes Políticos de los departamentos, nombrados directamente por el Presidente de la República, no escatimaban esfuerzos para lograr el triunfo de su partido; así, la coacción y el fraude electoral se convirtieron en prácticas corrientes durante esa época. Como el partido opositor no tenía ninguna posibilidad de llegar electoralmente al poder, para participar en la dirección política del país, recurrió de manera constante a las armas; esto evidenció la necesidad de establecer una fórmula que eliminara el monopolio del poder por un partido, y la guerra, como mecanismo viable de acceso al mismo, del partido opositor.

La forma en que se desarrollaron las luchas interpartidarias durante el siglo XIX, coadyuvaron a debilitar al Estado y generaron un vacío de poder. Esto se agudizó en el campo, donde fue compensado por las relaciones de dependencia que se establecieron, fundamentalmente, alrededor de los caudillos. Por lo general, éstos eran grandes propietarios, que brindaban en sus estancias la seguridad y la protección que el Estado era incapaz de ofrecer. Sin embargo, las revoluciones protagonizadas por los partidos tradicionales generaban una inestabilidad constante, y comprometían a toda la población,

³. Roque Faraone, *El Uruguay en que vivimos*, ARCA, Montevideo, 1968, p.7.

⁴. A partir de esta batalla (1836), Oribe -Presidente de la República- decretó el uso de la divisa blanca; las fuerzas revolucionarias comandadas por Rivera comenzaron a emplear la colorada para distinguirse de los que apoyaban a Oribe.

⁵. Departamento es el nombre que recibe la división territorial en el Uruguay. En la actualidad el país está dividido en 19 departamentos.

incluso a los estancieros, quienes -acompañados por sus dependientes- participaron activamente en ellas.

Pero, las luchas entre blancos y colorados ocasionaban a los estancieros cuantiosas pérdidas; grandes cantidades de ganado eran sacrificadas indiscriminadamente para alimentar los ejércitos de ambos partidos. Esto chocaba con los intentos de modernización, que los ganaderos más progresistas querían introducir en el campo uruguayo, y obstaculizaba el desarrollo de las formas capitalistas que pretendían, en la segunda mitad del siglo XIX, insertarse en la gran propiedad. Los estancieros de la zona sur y litoral del país, vinculados a los centros urbanos, fueron paulatinamente anteponiendo su carácter de empresario al de caudillo, pero este cambio de mentalidad no se extendió a todo el territorio.

Durante la presidencia de Bernardo P. Berro⁶ (1860-1864), hubo un intento de consolidación nacional, sustentado en la concepción de que el Estado debía representar a la nación y no a la divisa, no a los intereses de los partidos. En julio de 1860 el gobierno decretó que,

un hombre que saliera a la calle pública llevando la bandera blanca o la bandera colorada y evocando los viejos odios y rencores, sería considerado un perturbador del sosiego público, puesto inmediatamente en prisión y sometido a los jueces competentes. El hecho de que esa excitación a la anarquía se haga por la prensa lejos de debilitar la gravedad del delito, lo aumenta.⁷

A pesar del intento de Berro de inaugurar una política nacional, la ausencia de formas mínimas de representación para la participación política de los sectores en pugna, en particular de las minorías, conspiraron contra su gestión, resurgiendo la lucha armada entre los partidos.

Durante la dictadura militar del Gral Lorenzo Latorre (1876-1886) se produjo un nuevo intento de consolidación nacional, y se concretaron muchas de las aspiraciones

⁶. Durante el período de Berro, el gobierno estuvo en manos de los blancos.

⁷. José E. Pivel Devoto y A. Ranieri de Pivel Devoto, **Historia de la República Oriental del Uruguay. Militarismo y Civilismo**, Editorial Medina, Montevideo, 1973, p. 27.

de la Asociación Rural.⁸ El alambramiento de los campos, el Código Rural y la creación de la Oficina General del Registro de Marcas y Señales tendieron a afirmar la propiedad privada en la campaña uruguaya. El militarismo impulsó el carácter capitalista de la gran propiedad, garantizó el orden en el campo, fomentó la construcción de caminos, puentes, ferrocarriles y telégrafos, a la vez que modernizó al ejército.

Puede afirmarse que Latorre gobernó en función de la campaña, aproximándola a la ciudad, haciendo desaparecer entre ambas los antagonismos tradicionales, sellando de tal suerte la unidad del país, entorpecida por un caudillismo decadente y consagrando definitivamente el principio de autoridad.⁹

Latorre decía:

mis opiniones personales son conocidas; y así como me honro de haber sido y ser individualmente colorado, tomando mi parte activa en las batallas que han ensangrentado a la república; así también hago un honor en declarar que mi gobierno prescindirá absolutamente de nuestras discordias anteriores y de todo favoritismo de partidos. Como partidista no quiero inaugurar en mi país, sino el gran partido de la moral pública, de la honradez administrativa, de la libertad en el orden, del respeto a las leyes y a todos los derechos garantizados por nuestra Constitución. Invito a mis conciudadanos a que se afilien a ese partido, porque patrióticamente me propongo no gobernar con otro, y romper inexorablemente dentro de la ley, todo obstáculo que se oponga a su consolidación.¹⁰

No cabe duda de que en esta etapa el Estado uruguayo se fortaleció; pero, para lograr su estabilidad era necesario resolver el problema de las formas de representación política. La primera forma de representación de las minorías -forma que se conoce con el nombre de "coparticipación"-, fue acordada por los partidos tradicionales en 1872; en esa ocasión se estipuló que el gobierno (colorado), seguiría conservando el poder en

⁸. La Asociación Rural se crea en 1870 a instancias de un grupo de ganaderos que exigen al Estado paz y orden en el campo.

⁹. J. E. Pivel Devoto y A. Ranieri de Pivel Devoto, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰. *Ibidem.*, p. 28.

nueve de los trece departamentos del país, mientras que el partido opositor (blanco), nombraría a los Jefes Políticos de los cuatro restantes. De esta manera, el Partido Nacional se aseguraba los cargos de senador y diputados de cada uno de sus departamentos, por la influencia electoral que ejercían los Jefes Políticos, y las prácticas fraudulentas que imperaban. Esta primera forma de representación de las minorías, instituyó un reparto territorial del poder que fue usufructuado sólo por los partidos tradicionales; esto, sin duda coadyuvó al fortalecimiento del bipartidismo en el país.

Una vez finalizado el período militarista, la repartición territorial del poder entre los partidos tradicionales se mantuvo; pero, mientras el total de departamentos aumentó a diez y nueve, las jefaturas blancas se redujeron a tres. Con estas modificaciones, disminuía, de manera significativa, el porcentaje de representantes del Partido Nacional (blanco) en el Parlamento; por eso, resurgió la lucha armada con el fin de una representación más amplia, un reparto del poder más favorable.

En 1897 Aparicio Saravia -caudillo blanco- se levantó en armas demandando garantías electorales, voto secreto y representación proporcional; pero, el gobierno colorado, no estaba dispuesto a realizar modificaciones radicales a los procesos electorales. Este conflicto se resolvió con la firma de un nuevo acuerdo entre los partidos tradicionales, el Pacto de la Cruz. El Partido Nacional obtuvo seis jefaturas, y la promesa, de que se iba a impulsar una legislación electoral que contemplara una de sus viejas aspiraciones, la representación de las minorías. En 1898 se promulgó una ley que amplió un poco más las posibilidades de representación de la minoría. En ella se establecía que la cámara de diputados se integraría con 2/3 de la mayoría y 1/3 de la minoría, cuando ésta obtuviera un cierto porcentaje de votos; sin embargo, el senado, continuaría integrado con un senador por departamento. Así, el partido minoritario sólo lograría las bancas correspondientes a los seis departamentos en los que tenía Jefes Políticos. Pero, como el Presidente de la República era electo por la Asamblea General, el Partido Nacional o Blanco estaba condenado al fracaso, en el logro de la primera magistratura.

De esta manera, el sistema bipartidista continuó fortaleciéndose, los partidos tradicionales siguieron repartiéndose el poder, sin que se vislumbrara la participación política de una tercera opción. El acuerdo que se plasmó en el Pacto de la Cruz, fue muy precario. El país quedó dividido en dos zonas de influencia, seis departamentos bajo el poder del Partido Blanco, y los restantes, gobernados por el Partido Colorado. Pero, este

acuerdo se mantuvo hasta que una de las partes se sintió suficientemente fuerte como para modificar lo acordado.

Resumiendo, en el siglo XIX se produjeron varios intentos por dotar al Estado de una organización burocrática estable, que le permitiera consolidarse como nación independiente. La incorporación del país al mercado mundial como exportador de carnes y lanas, exigía instituciones políticas estables; pero, el campo era escenario de constantes guerras civiles, que retrasaban la consolidación de las relaciones de producción capitalista, en las estancias uruguayas.

Las constantes guerras civiles que se desarrollaron en el siglo pasado, escindieron el país y la crisis de poder imperante, se manifestó en la inestabilidad del sistema político uruguayo, evidenciándose la incapacidad de los distintos sectores, de implantar un proyecto hegemónico. La constitución de 1830 institucionalizaba el monopolio del ejercicio de los derechos políticos en manos de los propietarios rurales; pero, el proceso de transformación capitalista de la campaña, la creación de algunas industrias, y la ampliación del mercado interno hicieron aflorar la necesidad de crear un orden político que correspondiera a la nueva correlación de fuerzas.

3. PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO

Los fundamentos del Estado moderno y de las instituciones políticas uruguayas tienen su origen en las dos primeras décadas del siglo veinte, durante las presidencias de José Batlle y Ordoñez.

En 1903 José Batlle y Ordoñez (colorado) accede a la primera magistratura y procede a nombrar a los Jefes Políticos de los departamentos; confirmó a cuatro de los seis jefes blancos y reemplazó a los otros dos, lo que fue considerado como una agresión por el Partido Nacional, quien denunció la violación del Pacto de la Cruz y movilizó su ejército; el enfrentamiento armado se evitó, a partir de un acuerdo estipulado en Nico Pérez. Sin embargo, a raíz de un incidente fronterizo, estalla en 1904 una nueva guerra civil; Saravia, apoyado por los productores rurales más conservadores, se enfrentó a Batlle, a los productores urbanos y a algunos estancieros que invocaban la urgencia de cambios sustanciales. Al cabo de ocho meses de lucha, la muerte de Aparicio Saravia provocó un colapso en las filas blancas y el triunfo del Partido Colorado; así, desaparecía

el último caudillo rural de masas y se ponía fin al Estado que desde fines del siglo XIX, tenía una estructura bicéfala.

Según Nahum,

el triunfo colorado implicaba la finalización de la política de coparticipación a nivel de los gobiernos departamentales, la consolidación del poder central y la unificación política y administrativa del país.¹¹

Renació en la ciudad y en las zonas rurales la confianza en el poder central. Los periódicos de la época decían:

en los alrededores de la Bolsa la animación era grande antes de la primera rueda. La satisfacción parecía general, como eran generales los abrazos, los apretones de mano y las felicitaciones efusivas. Todo el mundo estaba jubilante, y el empujón al 'alza' prometía ser formidable en cuanto se abrieran las cotizaciones. El Presidente del Banco Sr. Mañé acababa de recibir una comunicación amistosa del Sr. Batlle y Ordoñez noticiándole que ya podía considerarse un hecho la pacificación del país.¹²

Los campos se valorizan, suben los arrendamientos, los ganaderos se entregan por completo a la reforma de sus haciendas mejorando tipos y razas (pecuaria), pudiendo decirse que jamás se ha notado en el país un movimiento tan poderoso de labor fecunda. Son los beneficios de la paz, después de la cruenta y aleccionadora lucha, los que tales resultados producen.¹³

La pacificación posibilitó un intenso desarrollo económico, enemistó a los productores rurales con las luchas civiles y disminuyó ampliamente la población rural,

¹¹. Benjamín Nahum, *La época batllista*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1975, p. 7.

¹². Diario *La Razón*, 21 de setiembre 1904, *En la Bolsa*. En J. Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia rural del Uruguay moderno, La prosperidad frágil (1904-1914)*, t V, Ediciones de la Banda oriental, Montevideo, 1977, p. 11.

¹³. Diario *El siglo*, 18 de enero 1905, *Notas rurales. Beneficios de la paz*. En P. Barrán y B. Nahum, B., *op. cit.*, p. 12.

que fue absorbida por las nuevas formas de producción y por el Estado, que la ocupó en el ejército y en la policía.

Batlle se dispuso a crear un nuevo tipo de Estado, y la política exclusiva de partido, fue uno de los principios fundamentales de su acción. Se propuso "gobernar con el Partido", en oposición a la política de coparticipación que había imperado hasta ese momento y que se sustentaba en los acuerdos y pactos que se realizaban entre blancos y colorados; en su opinión,

esa 'política nacional' era la negación de la vida democrática que se caracteriza por la lucha de partidos de opiniones seguida del triunfo de los más populares. Bajo su imperio, los partidos no decidían con el arma eficaz del voto, ni se organizaban para disputarse entre ellos las posiciones directivas, ni tenían necesidad de dar a conocer sus programas, ni siquiera realizar elecciones para determinar la posición y el valor numérico de cada uno de ellos.¹⁴

La política de coparticipación excluye la política de partidos, es decir, la de ideales bien definidos a sustentarse y realizarse por los hombres que los profesan y los proclaman.¹⁵

Distinguía dos formas de coparticipación, una se caracterizaba por el reparto del poder público entre blancos y colorados, y la otra, la coparticipación que él llamó institucional, se refería a la representación de las minorías en el gobierno,

el hecho de que las minorías tengan representación, impuesta por leyes, en el Consejo Nacional no importa una política de coparticipación. La política de coparticipación institucional es la resultante de la organización constitucional del gobierno. Es justo y útil que en esa organización se contemplen las fuerzas populares y se les de una organización proporcionada a su importancia en el manejo de los intereses comunes. La otra política de coparticipación fue la que

¹⁴. Diario *El Día*, setiembre 9 de 1916. En Efraín González Conzi y Roberto B. Giudice, *Batlle y el Batllismo*, Editorial Medina, Montevideo, 1959, p. 238.

¹⁵. Diario *El Día de la tarde*, 25 de enero de 1928. En E. González Conzi y Roberto B. Giudice, *op. cit.*, p. 246.

hicieron Latorre, Santos, Tajés, Herrera e Idiarte Borda, y que consistía en dar puestos públicos bien rentados, a los hombres públicos de influencia para que toleraran sus faltas o sus crímenes. Entre una y otra cosa hay tanta diferencia como entre el día y la noche.¹⁶

De esta manera, Batlle reconocía la necesidad de una forma de representación en el gobierno, con base en los resultados electorales.

En la primera década del siglo XX el Uruguay se transformó sustancialmente; la creciente demanda internacional de la producción nacional y la pacificación política del país, generaron las condiciones para que se viviera una etapa de intenso desarrollo económico. La inmigración constante registrada en esos años, favoreció el crecimiento demográfico y fundamentalmente urbano.¹⁷

El Estado uruguayo desempeñó un papel activo en esta etapa, y a las funciones tradicionales del Estado liberal fueron incorporándose otras. Se crearon una serie de servicios y se nacionalizaron otros, considerados fundamentales para el desarrollo del país, pasando el Estado a incidir en la economía y en ámbitos reservados, hasta ese momento, al sector privado. Entre 1906 y 1919 se nacionalizaron el Banco de la República y el Banco Hipotecario, en 1911 el Banco de Seguros del Estado monopolizó los seguros más importantes, en 1912 pasan al sector público los ferrocarriles y los servicios de energía eléctrica, en 1915 sucede lo mismo con el telégrafo y en 1916 con el cabotaje y los servicios del puerto.

Esta política de nacionalizaciones fue complementada con una política proteccionista en beneficio de la emergente industria nacional. Paralelamente, a través de la creación de un número importante de empleos públicos, se favoreció la distribución del ingreso y la expansión del mercado interno; así, los sectores vinculados a la industria y al comercio, contaron con las condiciones propicias para su desarrollo.

También el ámbito educativo fue objeto de modificaciones sustanciales. La educación se extendió a vastos sectores de la población; se amplió el número de

¹⁶. Diario *El Ideal*, 17 de abril de 1928. En E. González Conzi y Roberto B. Giudice, *op. cit.*, p. 239.

¹⁷. "Desde 1893 en adelante en que se poseen cifras más o menos exactas, el índice quinquenal de crecimiento migratorio, hasta 1930, no baja nunca del 7 por mil". Aldo Solari, *Sociología*, T II. Centro de Estudiantes de Notariado, Montevideo, s/f, p. 71.

escuelas, se crearon en todo el país liceos departamentales, se creó la Universidad de Mujeres, se crearon las facultades de Agronomía, Veterinaria y Arquitectura y se acentuó la gratuidad de la enseñanza.

En las relaciones laborales también intervino el Estado, desarrollando una política de conciliación entre el capital y el trabajo, e impulsando una legislación laboral progresista; la creación de la Oficina del Trabajo, la ley de ocho horas, la indemnización por accidentes de trabajo o por despidos y la limitación al trabajo de los menores, fueron modificaciones impulsadas por el batllismo.

El Estado uruguayo se estaba transformando de manera sustancial; pero, la constitución que regía la vida del país, era de 1930 y permanecía sin cambios. En ella se establecía la clásica separación de poderes, pero en la práctica, el Presidente arrasaba con los otros poderes del Estado, rompía su equilibrio y asumía la soberanía nacional en forma exclusiva. En el siglo XIX la constitución no se cumplía, y los conflictos políticos entre los partidos tradicionales se resolvían por la vía de las armas; sin embargo, al consolidarse el poder estatal, surge la necesidad de un texto constitucional acorde con la realidad. El Estado juez y gendarme había dado paso al estado interventor, y los excesivos poderes que la constitución otorgaba al primer magistrado de la República, ponían en manos de un solo hombre a todo el país. Este fue uno de los principales argumentos de Batlle para proponer la sustitución del poder ejecutivo unipersonal, por uno pluripersonal. Inspirado en el ejemplo suizo, propuso que el poder ejecutivo fuera colegiado.

En 1913 Batlle comienza a publicar en su periódico "El Día" una serie de artículos titulados "Apuntes de Reforma a la Constitución". En ellos, se dedicaba a argumentar a favor del ejecutivo colegiado diciendo que: "cada uno los miembros de la corporación vería, así, su importancia dividida por nueve, por siete, por cinco y su conducta controlada por cada uno de los miembros".¹⁸

El poder que tenía entonces el presidente era tal, que un error en su designación ponía en riesgo al país entero.

¹⁸. Diario El Día, 2 de marzo de 1913. En E. González Conzi y R. B. Guidice, *op. cit.*, p. 255.

Un error en la elección de Presidente de la República puede comprometerlo ahora todo, exponiendo al país sin defensa al latrocinio y a la tiranía. Con una junta de nueve miembros sería necesario equivocarse cinco veces para que eso sucediese y, aún entonces, tendrán que ponerse de acuerdo para la acción los miembros mal elegidos, lo que sería imposible si la ambición fuera el móvil de sus actos y muy difícil si fuera el interés.¹⁹

Proponía que el poder ejecutivo fuera ejercido por una Junta de Gobierno, integrada por nueve miembros, los que desempeñarían sus funciones durante nueve años, debiendo ser elegido uno de ellos cada año, por voto directo del cuerpo electoral. Esta Junta tendría a su cargo la administración general de la República, la conservación del orden y tranquilidad interior y la seguridad exterior. De esta forma, se pretendía limitar todo posible desvío que el ejecutivo unipersonal podía ocasionar. El poder compartido por nueve miembros, en el Consejo Nacional de Administración, limitaría la posibilidad de que un individuo autoritario impidiera la continuación de las reformas inauguradas por Batlle. Esta nueva forma de organización institucional beneficiaba directamente tanto al partido colorado -al que Batlle pertenecía-, como a él mismo. Permitía al Partido Colorado mantenerse en el poder, porque la renovación anual de cada uno de sus miembros exigía, para que el partido opositor lograra una mayoría, que ganara cinco elecciones seguidas. Además, la imposibilidad de ocupar en forma unipersonal la Presidencia de la República, impedía que dentro del Partido Colorado surgieran nuevos caudillos, que pusieran en discusión el liderazgo de Batlle.²⁰

Como la renovación de los miembros de la Junta debía ser anual y por voto directo del pueblo, se institucionalizaba el ejercicio constante del sufragio. Batlle consideraba que se debía recurrir de manera permanente a la consulta popular, que el voto era más eficaz que la revolución: "En las democracias con sufragio universal, los desheredados son los más fuertes porque son los más";²¹ el sufragio era el camino a seguir para el logro de la justicia social.

¹⁹. Diario *El Día*, 2 de marzo de 1913. En E. González Conzi y Roberto B. Giudice, *op. cit.*, p. 255.

²⁰. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 67.

²¹. *Ibidem.*, p. 27.

Esta preocupación por lograr una verdadera democracia política, recurriendo constantemente a la consulta popular, llevó a Batlle a plantear también la necesidad de una reestructuración del Partido Colorado, impulsando su democratización a través de una estructura piramidal, integrada por los clubes seccionales, los comités departamentales, la Comisión Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y la Convención del Partido. Buscó una participación más democrática de sus electores en las decisiones partidarias e intentó crear un partido de masas, ampliando la participación política de sus miembros, que por lo general, se limitaba al ejercicio del voto.

Si bien la reforma constitucional propuesta por Batlle que más polémicas provocó en el ámbito político fue el colegiado, ésta no fue su única propuesta. La Constitución de 1830 permitía que la Iglesia Católica tuviera una activa participación en la vida pública del país; pero Batlle, buscando garantizar al individuo una mayor libertad, propuso la separación de la Iglesia del Estado. Nunca ocultó su ideal de un estado laico y en el momento de hacer el juramento para tomar posesión de la primera magistratura en 1911 dijo, luego del juramento oficial que hacía referencia a Dios:

permitidme que, llenado el requisito constitucional, para mí sin valor, a que acabo de dar cumplimiento, exprese en otra forma el compromiso solemne que contraigo en este instante: Juro por mi honor de hombre y ciudadano, que la justicia, el progreso y el bien de la república, realizados dentro de un estricto cumplimiento de la ley, inspirarán mi más grande y perenne anhelo de gobierno.²²

Las demandas de los sectores inmigrantes, que en esos años habían crecido enormemente, fueron atendidas por Batlle, quien propuso ampliar la ciudadanía legal, otorgándola a los extranjeros casados, con tres años de residencia en el país y a los solteros, con cuatro. Pero, mantuvo sin derecho al voto a los menores de 20 años, soldados de línea y analfabetos,²³ lo que significaba la exclusión de más de la mitad de la población.

²². *Ibidem.*, p. 37.

²³. Según el Censo de 1908 más del 50% de la población era analfabeta.



En el proyecto de Batlle se propusieron también modificaciones a la integración del Poder Legislativo y de los gobiernos departamentales. El senado estaría constituido por dos representantes por cada departamento, elegidos directamente y como autoridades locales, funcionarían la Asamblea Representativa de cada departamento y las Juntas de Gobierno Departamentales, integradas por siete miembros.

Las reformas propuestas por Batlle y fundamentalmente el tema del colegiado, dividieron profundamente a los partidos tradicionales. Si bien el Partido Colorado tenía sobre todo un carácter liberal y urbano, y el Partido Nacional contaba con una tradición conservadora y rural, ambos eran socialmente heterogéneos; en ellos participaban diferentes sectores de la sociedad. Como en ambos partidos había fracciones que representaban los intereses de los distintos grupos sociales del país, por lo general, se daba una mayor vinculación de una fracción con otra del partido opositor que, con las del propio partido.²⁴

Las transformaciones que impulsó Batlle durante su segunda presidencia (1911-1915), favorecieron el surgimiento de una burguesía nacional, que en alianza con los sectores medios emergentes comenzó, a participar activamente en la dirección política del país, relegando a un segundo plano a los sectores oligárquicos tradicionales. Estos siguieron siendo económicamente dominantes pero en el ámbito político, la nueva burguesía pasó a ser hegemónica.

En el momento de la presentación del proyecto de reforma constitucional el batllismo había realizado ya cambios importantes en el país; pero, aún quedaban muchas de sus propuestas por concretarse. La reacción no se hizo esperar y la oposición al ejecutivo colegiado canalizó la oposición de los sectores tradicionales a la política batllista, que amenazaba con transformar de manera radical la sociedad uruguaya. En el Partido Colorado se produjo la escisión de los anticolegialistas, que al poco tiempo fundaron el Partido Colorado General Fructuoso Rivera (riveristas), a ellos se unieron los colorados conservadores. El Partido Nacional, apoyado por los grandes propietarios rurales, que arrastraban consigo una inmensa masa de peones, vio con temor las innovaciones sociales y fundamentalmente urbanas que se habían realizado y se opuso decididamente a reformar las instituciones políticas; el colegiado implicaba la

²⁴. Esto nos remite a la constitución de amigos y enemigos de que hablaba Schmitt. Ver Capítulo I. 3.

conservación del poder central en manos del Partido Colorado, y la profundización de la política batllista.

Pedro Manini Ríos, ex-ministro de Batlle y riverista decía:

a pretexto de curar los males que derivan de la omnipotencia presidencial, se crea la omnipotencia no menos formidable de una camarilla, que se confabulará o despedazará entre las sombras, dotada en el primer caso de todo el poder desenfrenado de la irresponsabilidad, expuesta en el segundo a todas las desmoralizaciones de la anarquía, a costa de los intereses de la nación y de la existencia misma de nuestro partido, al cual más le valiera renunciar al poder y conservarse a pie firme y en contacto de codos en la llanura, que destrozarse en la lucha oscura y anónima de los nueve hombres que los representen en la dirección del país.²⁵

Alfredo Vázquez Acevedo, representante del Directorio del Partido Nacional decía:

puede adelantarse, sin vacilaciones, que nuestra comunidad política rehusará todo concurso a la proyectada reforma constitucional... Es notorio además... la voluntad inquebrantable del gobernante de hacer triunfar en el seno de la Convención, ideas determinantes, instituciones exóticas, reñidas con los sanos principios, la índole nacional y nuestra educación pública.²⁶

Así, ante la aprobación de un nuevo texto constitucional que rigiera la vida institucional de la República, el país se divide²⁷ entre colegialista (batllistas y socialistas) y anticolegialistas (blancos, riveristas y católicos). Existía consenso en cuanto a la necesidad de una reforma de la constitución, pero desacuerdo sobre su contenido. Para el batllismo la gran innovación era el colegiado, pero, no hacía referencia a las demandas que desde hacía tiempo venían planteando los nacionalistas; la representación proporcional no se mencionaba, se omitía la referencia al voto secreto -una de las

²⁵. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 73.

²⁶. *Ibidem.*

²⁷. Se divide, se define quienes son los amigos y quienes son los enemigos.

garantías indispensables para el ejercicio libre del sufragio- y el derecho al voto continuaba restringido a un número reducido de ciudadanos.

Los procedimientos para reformar la constitución de 1830 y fundamentados en ella eran engorrosos.²⁸ Por eso, en 1915 se aprobó una ley de elecciones para una Convención Nacional Constituyente. En ella se establecía que para realizar la reforma, una legislatura debía declararla de interés nacional y convocar a una Asamblea Constituyente, que debía aprobar las modificaciones propuestas y someterlas a plebiscito. Esta ley incluía el voto secreto, la representación proporcional no integral y el sufragio universal masculino, viejas demandas del Partido Nacional.

Los resultados de las elecciones de 1916 para la Asamblea Constituyente fueron los siguiente: nacionalistas 68.000, colorados anticolegialistas 15.000, colorados colegialistas 60.000, socialistas 2.000 y católicos 1.600.²⁹ El triunfo del anticolegialismo obligó a Batlle a negociar con las otras fracciones de su partido y del partido opositor. A partir de ese momento el Presidente Viera (colorado) puso un alto a las reformas batllista; decía:

las avanzadas leyes económicas y sociales sancionadas durante los últimos períodos legislativos han alarmado a muchos correligionarios y son ellos los que nos han negado su concurso a las elecciones del 30. Bien señores, no avancemos más en materia de legislación social y económica; conciliemos el capital con el obrero. No patrocinemos nuevas leyes de esa índole y aún paralicemos aquellas que están en tramitación en el cuerpo legislativo, o por lo menos si se sancionan que sea con el acuerdo de las partes interesadas.³⁰

²⁸. "Esta fijaba como competencia privativa del Poder Legislativo la reforma de la constitución (art. 152) mediante un proceso especial, que exigía la previa declaración de la necesidad de la revisión constitucional por el Parlamento (arts. 153, 155 y 156), y luego la aprobación de la reformas por dos legislaturas sucesivas (arts. 157 y 158)." Héctor Gros Espiell, **Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1971, p. 79.

²⁹. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 79.

³⁰. *Ibidem.*, p. 89.

Ante el fracaso de las elecciones para la Asamblea Constituyente se votó una nueva ley electoral³¹ (1916), con el fin de modificar la correlación de fuerzas en las elecciones para integrar las cámaras.

En las elecciones de 1917, para designar a los integrantes del Poder Legislativo, los resultados fueron los siguientes: 63.000 votos colegialistas y 64.000 anticolegialistas;³² pero, como éstos últimos se presentaron en listas separadas triunfó el batllismo. Así, la heterogénea composición social de los partidos permitió el triunfo del batllismo; por que, si bien los grupos conservadores lograron la mayoría de los sufragios, al presentarse separados, vieron divididos sus esfuerzos. Las cámaras quedaron entonces integradas por una mayoría colegialista, frente a una Asamblea Constituyente que tenía una mayoría anticolegialista; esta situación obligó a los partidos a negociar, lo que dio origen a una comisión integrada por cuatro nacionalistas y cuatro batllistas, la "comisión de los ocho", de la cual surgió la nueva constitución.

En la Constitución de 1917 se estableció que el Poder Ejecutivo estaría integrado por el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración.³³ El Presidente se elegiría directamente por mayoría simple y duraría cuatro años en funciones;³⁴ bajo su dependencia estarían los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Guerra, y entre sus funciones la designación de los Jefes de Policía de los departamentos de una tema propuesta por el Consejo.³⁵ El Consejo Nacional de Administración estaría integrado por nueve miembros, elegidos también de manera directa por el pueblo, correspondiendo la 2/3 partes de la representación a la lista más votada y la tercera parte restante, a la del partido que le siguiera en número de votos.³⁶ Ejercería sus funciones por seis años,

³¹. "... por la cual se elegía un diputado cada 11.000 habitantes. De esta manera los departamentos más poblados, con Montevideo a la cabeza, elegirían más diputados. Y éstos eran los departamentos con predominio colorado". Ver Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 80.

³². *Ibidem.*, p. 81.

³³. *Constitución de 1917*, art. 70.

³⁴. *Ibidem.*, art. 71.

³⁵. *Ibidem.*, art. 79.

³⁶. *Ibidem.*, art. 82.

renovándose por terceras partes cada dos años;³⁷ dos corresponderían a la lista mayoritaria y uno a la minoritaria. El Consejo controlaría los Ministerios de Obras Públicas, Hacienda, Industrias e Instrucción.³⁸

El poder ejecutivo se convirtió a partir de ese momento, en bicéfalo, con un Consejo que se centraría en labores administrativas y un Presidente responsable de la fuerza pública; así se resolvió el problema entre los colegialistas y los anticolegialistas. Se reducían los poderes unipersonales pero, el control de la fuerza pública continuaba en manos de un sólo hombre -el Presidente-, que en caso de conflicto, podía imponerse al Consejo. Esta constitución institucionalizaba una nueva forma de coparticipación de los partidos tradicionales, ya no era el reparto territorial del poder sino la coparticipación de las fuerzas políticas mayoritarias -de los partidos tradicionales- en el gobierno.

En el nuevo texto constitucional se establecía también la libertad de cultos, una de las propuestas más importantes de Batlle. Se derogaban las restricciones al ejercicio del derecho al voto de los peones jornaleros, sirvientes a sueldo y analfabetas. Se reducía la edad exigida para votar a 18 años y se reconocía el derecho al voto de la mujer³⁹ que debía ser aprobado por las Cámaras. Así, se impulsaba la democratización del país; ampliando el número de votantes, implantando el voto secreto y estableciendo la representación proporcional integral, lo que fue, sin duda, un triunfo de los nacionalistas (blancos).

Las autoridades de los Departamentos estarían integradas por un Consejo de Administración -con un mínimo de tres miembros y un máximo de siete- y una Asamblea Representativa. El Jefe de Policía departamental sería nombrado por el Presidente de una terna propuesta por el Consejo Nacional de Administración.

Con respecto al Poder Legislativo, los diputados serían electos directamente por los ciudadanos y durarían tres años en funciones y los miembros del Senado de manera indirecta, uno por cada departamento, y durarían seis años renovándose por tercios cada dos años. Por otra parte, los miembros de la Alta Corte de Justicia serían nombrados por la Asamblea General.

³⁷. *Ibidem.*, art. 85.

³⁸. *Ibidem.*, art. 105.

³⁹. En Uruguay las mujeres participan por primera vez en un proceso electoral en 1934.

En esta constitución se plasmó el triunfo de bipartidismo en el Uruguay; los nacionalistas lograron al fin la representación proporcional integral, el voto secreto y una considerable ampliación del sufragio, mientras que el batllismo, si bien no logró implantar el ejecutivo pluripersonal, logró reducir sus funciones con la creación del Consejo Nacional de Administración. Otro de los logros importantes del batllismo fue la institucionalización de la consulta popular permanente. De acuerdo a lo establecido en la reforma, cada cuatro años se elegía Presidente, cada tres diputados y ediles y cada dos un tercio del Senado y un tercio del Consejo Nacional de Administración. Este ejercicio permanente del sufragio coadyuvó a la gobernabilidad⁴⁰ del sistema político uruguayo y a su constante legitimación. Los electores se pronunciaba por candidatos a cargos públicos casi todos los años; hubo elecciones en 1919, 1920, 1922, 1924, 1925, 1926, 1928 y 1930. Esta práctica permitió que los uruguayos se acostumbraran a ejercer el derecho de elegir sus autoridades y reconocieran la importancia de participar en los procesos electorales. El aumento constante en el número de votante que se detecta en este período permite apreciar tanto la confianza de los electores en este sistema como la creciente politización de la población; así, el sistema político uruguayo fue consolidándose con sus especificidades, frente a los demás países de la región.

A partir de ese momento el sufragio se convierte en el arma utilizada por los partidos tradicionales para acceder al poder; por eso, ambos emplearon todos sus esfuerzos para perfeccionar la legislación electoral para realizar elecciones con mayores y mejores garantías. En 1924 se crea la Corte Electoral, encargada de los asuntos electorales; sus miembros debían ser designados por el parlamento, pero no podían depender de ningún poder del Estado. En 1925 se aprobó una ley que reglamentaba el registro de los partidos y ampliaba las garantías del sufragio; establecía plazos para la inscripción del lema o denominación del partido y del sub-lema o denominación de una fracción del mismo. Se establecían garantías para el ejercicio del voto, castigándose con pena de prisión los abusos de autoridad; no se podía reducir a prisión a ciudadanos habilitados para votar sino por flagrante delito o mediante orden del juez competente. Se prohibía la realización de actos políticos y espectáculos públicos, así como la venta de bebidas alcohólicas 24 horas antes de una elección. Las fuerzas armadas permanecerían

⁴⁰. El problema de la gobernabilidad se desarrolla en el Capítulo IV.

acuarteladas el día de las elecciones, salvo las indispensables para mantener el orden público. De esta forma se procuró garantizar el desarrollo de los procesos electorales, y los partidos tradicionales fueron los más interesados en velar por su cumplimiento.

La fuerza electoral de los partidos tradicionales era, como ya se destacó, casi equivalente; en algunas elecciones el triunfo de uno sobre el otro se lograba sólo por unos cientos de votos. En las elecciones de 1922 los colorados obtuvieron 123.000 votos y los blancos 116.000; en 1925 los blancos obtuvieron 119.000 votos y los colorados 115.000 -los vieristas votaron fuera del lema colorado-. En 1926 los colorados lograron 141.581 votos y los blancos 140.055, este triunfo llevó a la presidencia a un riverista (Juan Campisteguy) por una transacción con los batllistas.⁴¹ Los resultados electorales indicaban una equivalencia de fuerzas de los partidos tradicionales, a veces el Partido Colorado llegaba al 51 o 52% del total de votos mientras que el Partido Nacional al 48 o 49%, ante esto, perfeccionar los procesos electorales fue una preocupación constante de estos partidos.

Los partidos tradicionales sufrieron en esta etapa varias divisiones; el sector mayoritario del Partido Colorado era el batllismo, pero en 1913 se habían escindido los riveristas, en 1919 los vieristas y en 1926 los sosistas. Los batllistas contaban con el apoyo de los sectores medios, del proletariado y de un número importante de comerciantes e industriales nacionales; los riveristas y vieristas representaban fundamentalmente los intereses de los grupos conservadores del Partido Colorado y de un importante sector de las capas medias. También el Partido Nacional estaba integrado por fracciones que representaban a veces intereses completamente antagónicos. La heterogénea composición de los partidos tradicionales provocó que los resultados electorales fueran por lo general casi equivalentes.

El batllismo que tenía el 70 u 80% de los votos de su partido, se vio obligado a realizar pactos con las fracciones coloradas minoritarias. La legislación electoral vigente establecía el sistema del doble voto simultáneo, se votaba al mismo tiempo por el lema o partido y por el sublema o fracción del partido; la unión de los sectores colorados bajo un mismo lema era imprescindible para triunfar sobre el partido opositor, pero, para que las minorías accedieran a votar dentro del lema, exigían concesiones al sublema mayoritario. En 1922 el batllismo aceptó como candidato a la presidencia a un colorado

⁴¹. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 116.

neutral; en 1926 el riverismo exigió la candidatura de Campisteguy para votar dentro del lema y Batlle se vio obligado a aceptar. En 1930 el batllismo proclamó a Gabriel Terra y el riverismo a Pedro Manini Ríos, para lograr el voto de los riveristas Batlle ofreció la presidencia a Manini si éste lograba reunir en un proceso electoral previo, el 17.5% de los votos colorados; como los riveristas no pudieron completar ese porcentaje Terra fue el candidato.

La representación proporcional establecida en la constitución y la escasa diferencia electoral de los partidos tradicionales exigieron, para llevar adelante la labor de gobierno, acuerdos entre ellos; paralelamente a la política interna de transacciones y acuerdos de cada partido surgió la política de compromisos entre ambos, consolidándose así un bipartidismo singular en el Uruguay. A partir de la constitución de 1917 los compromisos políticos entre los partidos tradicionales tuvieron continuidad histórica,⁴² esto les permitió jugar un papel fundamental en la gobernabilidad del sistema político uruguayo.

4. LA CRISIS EN EL URUGUAY

En la década de los treinta -en el contexto de la crisis de 1929- se reorientaron en América Latina las relaciones de producción capitalista y se suscitaron una serie de transformaciones políticas y sociales. En este período se vivió una profunda inestabilidad política y Uruguay no fue la excepción, en 1931 comenzaron a sentirse en el país los efectos de la crisis.

Desde principios de siglo el país había vivido una sostenida expansión económica sustentada fundamentalmente en el sector exportador de carnes, lanas y cueros. Sus condiciones naturales, su escasa población y las reducidas exigencias de capital y de avanzada tecnología permitieron al sector ganadero tener una producción capaz de competir en el mercado externo. La creciente demanda de materias primas de los centros capitalistas mundiales permitió la expansión pecuario-exportadora del Uruguay, convirtiéndolo en un país dependiente y altamente vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional.

⁴². Las reformas constitucionales posteriores fueron resultado de acuerdos interpartidarios.

Uruguay cumplía, entonces, el papel dependiente que la división internacional del trabajo le imponía. El signo más evidente de esa dependencia es ese desarrollo unilateral de la producción ganadera, realizado a merced de las peripecias de la demanda y de los precios internacionales y mediante el empleo de una tecnología inducida en cuya creación no participaba. Fueron las exigencias de la demanda las que determinaron la selección de las razas ovinas y fue la introducción del frigorífico lo que provocó la transformación de la producción de carnes y desvió las corrientes de exportación de Brasil y Cuba (tasajo) hacia Europa Occidental, en función de las necesidades de ésta.⁴³

A fines del siglo XIX se dictaron leyes⁴⁴ que con el incremento migratorio de la época permitieron un aumento del mercado interno y un incipiente desarrollo industrial. El modelo de Estado instaurado en el período de Batlle jugó un papel primordial en el desenvolvimiento de este desarrollo; permitió que el Estado consolidara su autonomía relativa y participara de manera activa tanto en el ámbito económico como en el social. Se amplió significativamente el empleo fiscal y el Estado pudo llevar adelante una política redistributiva del ingreso en favor de los sectores emergentes provocando un aumento considerable del mercado interno.

Además, las reformas introducidas por Batlle permitieron el desarrollo de una burguesía nacional que, en alianza con los nuevos sectores medios desplazaron de la esfera política a los grupos oligárquicos tradicionales. Esa etapa fue hegemonizada por esta nueva burguesía aliada con los sectores medios aunque, los sectores ganadero-exportadores continuaron siendo el eje dinamizador de la economía.

Una de las principales críticas que se le hace a Batlle es que no valoró suficientemente el problema de la tierra; el latifundio y el minifundio constituían trabas para el desarrollo del país, sin diversificación y aumento de la producción agraria no podía lograrse un desarrollo capitalista nacional que comprendiera a todo el país.

⁴³. Instituto de Economía, **El proceso económico del Uruguay**, Universidad de la República, Montevideo, 1969, p. 32.

⁴⁴. Leyes proteccionistas de 1875 y 1888.

Un país con un medio urbano desarrollado y un medio rural atrasado llevaba en su seno una contradicción irremediable que no tardaría en aflorar cuando la bonanza económica internacional terminara.⁴⁵

A pesar de que la economía uruguaya era preponderantemente agropecuaria y dependiente de las variaciones del mercado internacional, la crisis mundial no actuó de manera directa en el país; pero, provocó importantes retracciones en los mercados europeos -principales compradores y proveedores- repercutiendo indirectamente en el Uruguay a raíz de la estrecha dependencia de su economía al mercado internacional.

Los sectores sociales que se vieron afectados directamente por la crisis reaccionaron de manera inmediata; los ganaderos agremiados en la Federación Rural crearon el Comité de Vigilancia -conocido popularmente como el "Comité del Vintén"-, con el objeto de paliar los efectos que ésta les ocasionaba. Paralelamente los trabajadores iniciaron una serie de luchas reivindicativas y se organizaron en la Confederación General del Trabajo.

En 1917 se había creado una estructura estatal de múltiples órganos representativos que permitía una participación política ampliada, que se expresaba a través de una intensa movilización electoral. El poder ejecutivo se integraba por el Consejo Nacional de Administración, encargado fundamentalmente de la labor administrativa y financiera, y el Presidente, responsable de la fuerza pública. Gabriel Terra -batllista-, era el Presidente de la República y una mayoría batllista integraba el Consejo.

En medio de la crisis el Consejo Nacional de Administración desarrolló una política de protección a la industria nacional y amplió la protección laboral. Para satisfacer las exigencias de la burguesía local creó las condiciones para que ésta superara las presiones del capital extranjero e intentó -a través del aumento salarial- dinamizar el mercado interno; así, la industria manufacturera vio aumentar sus márgenes de rentabilidad.

Pero, el Consejo desatendió los reclamos del sector agro-exportador; las medidas adoptadas eran riesgosas para estos grupos que presionaron al gobierno a través del Comité de Vigilancia para que aplicara una política económica que disminuyera los efectos que la crisis producía en ese sector. El Presidente se separó del batllismo y

⁴⁵. Benjamín Nahum, *op. cit.*, p. 30.

comenzó a contrarrestar la política económica impulsada por el Consejo, realizó una crítica constante a la labor de éste y propició una reforma de la Constitución, alegando la necesidad de modificar la estructura del ejecutivo. El texto constitucional debía ser modificado para que el Presidente pudiera actuar en el ámbito económico, la solución política era una alternativa para la resolución del problema económico y como el Presidente contaba con la fuerza para imponerse al Consejo, el enfrentamiento de los dos órganos del poder ejecutivo fue inevitable.

Terra contó con el apoyo de los sectores conservadores de su partido y del partido opositor -herrerismo-, mientras que el Consejo fue apoyado por los batllistas y los sectores progresistas del Partido Nacional. Con el respaldo de la policía -prescindiendo del ejército- el 31 de marzo de 1933 Gabriel Terra dio un golpe de estado, disolvió las cámaras y el Consejo, asumiendo plenos poderes con un Consejo de Estado designado por él.

El golpe de Terra produjo una transformación favorable a los grupos exportadores; pero, no logró desplazar a la burguesía industrial que se hallaba ya afianzada. La política económica del nuevo gobierno no introdujo modificaciones profundas, la más importante fue la devaluación de la moneda.⁴⁶ Esto se tradujo en una inmediata traslación del ingreso a favor del sector agro-exportador; se vieron favorecidos fundamentalmente los intereses del capital extranjero y del comercio importador-exportador.

Aunque se produjo un cambio en la correlación de fuerzas del bloque en el poder, esto no significó un desplazamiento de la burguesía industrial; por el contrario, las medidas decretadas por la dictadura elevaron ampliamente los niveles de protección a la industria. Las exportaciones habían disminuido, lo que obligó a reducir las importaciones; pero, ante la necesidad de abastecer al mercado interno -ya bastante amplio- se impulsó el desarrollo de la producción nacional.

Hacia 1934 adquiere organicidad el régimen de contralor de importaciones y exportaciones. Ante la realidad del déficit del balance comercial se procedió a controlar directamente las importaciones y se instauró el régimen de permisos previos; por ese camino se llegó a fijar prioridades, limitaciones y prohibiciones

⁴⁶ "Desde 1862 hasta 1914 el peso uruguayo había valido unos pocos centésimos más que el dólar. Desde entonces, por la inconvención su valor osciló algo. Ahora quedaría en \$ 1.25 cada dólar (hasta enero de 1938, en que fue devaluado nuevamente, quedando \$ 1.51 = 1 dólar)." Roque Faraone, *op. cit.*, p. 80.

que tendieron a transformarse en una política organizada de protección a la industria, asegurando el abastecimiento de materias primas y bienes de capital a bajo costo y defendiendo la producción interna en base a prohibiciones a altos tipos de cambio para la importación de productos competitivos.⁴⁷

Si bien se intentó desplazar a la burguesía industrial y al sector batllista del partido colorado, de la toma de decisiones política, se dictaron una serie de medidas que permitieron su afianzamiento económico; esto evidenciaba una contradicción. Así se inicia al proceso de sustitución de importaciones; se empieza a producir lo que antes se importaba, instalándose en el país industrias que hasta ese momento eran monopolizadas por los países avanzados.⁴⁸

Pero, el gran cambio que se produce a partir de 1933 es el alejamiento de la pequeña burguesía -incorporada tradicionalmente al sector batllista del partido colorado-, del bloque en el poder y la lucha abierta contra los sectores asalariados, originándose una intensa represión contra los sindicalistas y los partidos de izquierda. Fue así como la crisis capitalista mundial coadyuvó en el Uruguay a una recomposición del sistema político instaurado a principios de siglo.

A través de una reforma constitucional -1934- la dictadura de Terra eliminó el colegiado y restableció, como único órgano del ejecutivo al Presidente; se volvía al poder unipersonal que Batlle había combatido hacía dos décadas. Pero, la modificación fundamental de la nueva constitución fue la del Senado; en la constitución de 1917 sus integrantes se elegían indirectamente y correspondía un senador por cada departamento -19 en total-. En la nueva, se elevó el número de senadores a 30 elegidos ahora directamente; pero, lo más original fue que este cuerpo se integraría con 15 senadores de la lista más votada del lema más votado y 15 de la lista más votada del lema que le seguía en número de votos.⁴⁹ El "Senado del medio y medio" -como se conoció popularmente- fue el precio político que tuvo que pagar Terra por el golpe de estado de 1933; de esta forma, ninguna ley podía ser aprobada sin el concurso de las fracciones

⁴⁷. Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁸. Luis Carlos Benvenuto, *Uruguay Hoy, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1971, p. 53.

⁴⁹. Constitución de 1934, arts. 85 y 86.

mayoritarias de los partidos tradicionales. El reparto del poder se completó en la integración del Consejo de Ministros, que debía incluir tres representantes del partido mayoritario del lema que obtuviera el segundo lugar en las elecciones,⁵⁰ y en la designación de los Directores de los Entes Autónomos, que se haría a propuesta del ejecutivo -acordada en Consejo de Ministros- con venia del Senado.⁵¹ Así, se institucionalizaba el reparto de la administración entre los partidos tradicionales, la coparticipación en la administración del gobierno.

El enfrentamiento entre el Presidente y el Consejo Nacional de Administración, expresión de la oposición de los grupos conservadores de los partidos tradicionales a la política reformista del batllismo, dividió al país por encima de los partidos;⁵² por un lado, los que estaban con el golpe y contra el reformismo, y por otro, los que estaban contra el golpe y a favor de las nacionalizaciones, la industrialización y el colegiado. Los opositores a la dictadura respondieron con la abstención electoral, que en esta década fue casi del 40%.

Las fracciones dominantes de los partidos se aseguraron su personería votando en 1934 la Ley de Lemas.⁵³ Su antecedente era el sistema de doble voto simultáneo por el cual se votaba al mismo tiempo por un partido o lema y por una fracción o sublema; así, los partidos podían dividirse en infinitas fracciones sin perder un sólo voto. Pero, las numerosas escisiones de los partidos mayoritarios ponían en tela de juicio a qué fracción pertenecía el lema. La Ley resolvió este problema; el lema pertenecía a la mayoría de los integrantes del partido, representada por la mayoría de los legisladores electos bajo el mismo y expresada en una reunión convocada al efecto. Las fracciones que en las últimas elecciones se habían abstenido de votar quedaban prácticamente excluidas. Al año siguiente se complementó esta ley declarándose personas jurídicas a los partidos políticos que tuvieran la propiedad del lema -los terristas en el Partido Colorado y los herreristas

⁵⁰. **Ibidem.**, art. 163.

⁵¹. **Ibidem.**, art. 183.

⁵². Nuevamente se constituyen amigos y enemigos.

⁵³. Ley del 5 de mayo de 1934.

en el Blanco-, pretendiéndose negar el uso del lema partidario a las fracciones disidentes.⁵⁴

En esta etapa se inició un proceso de evolución económica que se caracterizó por el estancamiento del sector pecuario exportador y se manifestó en un cambio en la acumulación de capital a favor del sector industrial.

La industria que se había desarrollado hasta 1930, a pesar de cierta magnitud de plusvalía que generó, no pudo explicar el proceso de acumulación posterior que acompaña al crecimiento industrial. Para ello debe buscarse fuera del sector las fuentes de los capitales que se destinaron a la industria. Es precisamente en la actividad ganadera que se encuentra el origen de los excedentes que se trasladarán a la industria. Pese a la enorme magnitud de plusvalía apropiada por la ganadería extensiva, las condiciones internas de rentabilidad determinaron a partir de la década del 30, una reducida inversión en el propio sector. En la medida que se crearon en la economía condiciones de rentabilidad mayor para las nuevas inversiones, a niveles tales que justificaran los riesgos del cambio de actividad, estos excedentes pasaron a invertirse en dichas actividades.⁵⁵

El sector industrial pasó a ser el más dinámico de la economía a la par que, en el ámbito político, la correlación de fuerzas existentes se modificó. El intento por imponer un proyecto agrarista y conservador en el Uruguay fracasó; la burguesía industrial volvió a ganar terreno y pasó a hegemonizar el bloque en el poder. Se produjo la recomposición del equilibrio anterior a la crisis y se volvió, luego de un breve período de autoritarismo, a la democracia representativa.

5. RECOMPOSICIÓN DE LA DEMOCRACIA

La II Guerra Mundial permitió a los países que como el Uruguay producían materias primas para los países beligerantes y contaban con cierto desarrollo industrial, invertir el excedente económico generado por el comercio en la industria nacional. El país vivió un nuevo auge en el intercambio comercial que se reflejó en un aumento

⁵⁴. Ley del 11 de diciembre de 1935.

⁵⁵. Luis Carlos Benvenuto, *op cit.*, p. 53.

considerable de las exportaciones y de las importaciones -principalmente bienes de capital para la industria local-; además, el aumento de los precios de exportación respecto de los de importación permitió una evolución favorable en la relación de términos de intercambio, una mayor apropiación de la plusvalía, y una demanda interna creciente del producto por habitante.⁵⁶

Desde el golpe del 33 el batllismo y el sector no herrerista del Partido Nacional habían manifestado su oposición a la dictadura de Terra absteniéndose electoralmente. Los partidos menores, la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista, manifestaron de manera constante su oposición al gobierno de facto.

Alfredo Baldomir -colorado, que había desempeñado el cargo de Jefe de Policía durante el gobierno de Terra- fue electo Presidente en 1938. Tanto su gobierno como el de Amézaga -colorado neutral que ejerció la Presidencia entre 1943 y 1947-, impulsaron la restauración de la democracia. Durante su campaña electoral, Baldomir prometió encauzar sus esfuerzos para lograr la conciliación de los diversos sectores políticos, y el cese de las abstenciones electorales, que en la década del treinta fueron muy altas.

PARTICIPACION ELECTORAL

Años	Inscritos	Votantes	%
1930	398.169	318.760	80.06
1931	419.271	309.048	73.71
1932	431.192	160.625	37.25
1933	425.192	246.885	58.06
1934	422.865	239.125	56.55
1938	635.171	375.771	59.16

Fuente: I. Ganón⁵⁷

⁵⁶. Ibidem., p. 68.

⁵⁷. Isacc Ganón, *El Uruguay en los años treinta*. En *América Latina en los años treinta*, coord., Pablo González Casanova, UNAM, México, 1977, p. 492.

En 1932 se produjo una abstención significativa, de los 431.192 inscritos sólo votaron 160.625; los sectores agro-exportadores que se oponían a la política económica del Consejo Nacional de Administración impulsaron, en los sectores más conservadores de los partidos tradicionales, la abstención electoral preparatoria del golpe. En plena dictadura -1933-, la abstención fue impulsada por los grupos progresistas de ambos partidos y se mantuvo con firmeza hasta 1938.

Los grupos antigolpistas se habían opuesto a la reforma constitucional realizada por la dictadura y exigían una nueva modificación de la Constitución. La de 1934, establecía una composición partidaria del Consejo de Ministros, del Senado -de "medio y medio"- y de otras dependencias estatales, e impedía al Presidente llevar adelante cualquier acción de gobierno sin el apoyo del sector mayoritario del partido opositor.

Luego de asumir la primera magistratura, Baldomir manifestó su posición favorable a la modificación de la Constitución y nombró inmediatamente una Comisión de Reforma Constitucional.⁵⁸ El informe elaborado por la Comisión destacaba la necesidad de modificar la forma de integración del Senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros, la acentuación del régimen parlamentario y la separación de las elecciones nacionales de las municipales.

Los ministros herreristas -blancos- presionaron al Presidente para que impidiera el avance de la reforma; pero, éste reaccionó expulsándolos del Consejo de Ministros. Esto provocó la ruptura definitiva de Baldomir con el herrerismo; la Constitución del 34 establecía que los ministros salientes debían ser reemplazados por personas del mismo partido, sin embargo, el Presidente hizo caso omiso de la norma constitucional y designó para los ministerios vacantes a personas de otros partidos.

El Presidente al verse enfrentado a una fuerte oposición por parte del sector herrerista del Parlamento dio un golpe de estado -el 21 de febrero de 1942-, disolvió las cámaras y procedió a organizar las nuevas autoridades. Creó un Consejo de Estado para actuar como órgano legislativo y como asesor del ejecutivo; invitó al batllismo, al nacionalismo independiente y a la Unión Cívica a participar en él. Además, sustituyó los Intendentes Departamentales por Interventores designados directamente por el ejecutivo.

⁵⁸ . Héctor Gross Espiell, op. cit., p. 127.

El golpe de estado de Baldomir fue radicalmente distinto del de Terra. El del treinta y tres, ejecutado por las fracciones más conservadoras de los partidos tradicionales, detuvo el proceso democrático que se había iniciado a principios de siglo; pero, el de 1942, impulsó la recomposición democrática del país y contó con el apoyo de los batllista (colorados) y de los nacionalistas independientes (blancos).

El Partido Colorado, al inicio de los años treinta, se hallaba dividido en varias fracciones; el batllismo, fracción mayoritaria y el riverismo, vierismo y sosimo, como fracciones minoritarias que jugaban un papel decisivo en el acto electoral. Con el golpe del 33 las dos últimas desaparecen y sus partidarios se integran al batllismo o al terrismo; éste, en 1938 se divide para formar el blancoacedismo y el baldomirismo. El batllismo fue entonces la fracción más estable del Partido Colorado en esa década.

El Partido Nacional que ya había sufrido la escisión del Partido Blanco Radical, vivió en la década del treinta la separación del Partido Nacional Independiente y de la Agrupación Nacionalista Demócrata Social -que en 1958 se declaró socialista-; pero, la fracción herrerista que era mayoritaria en el partido, conservó la propiedad del lema con base en las leyes de 1934 y 1935.

En 1942 se consolidó nuevamente la unidad del Partido Colorado y el batllismo volvió a tener en él, un peso decisivo. Junto con el batllismo resurgió la burguesía industrial; así, se modificó la correlación de fuerzas, lo que se plasmó -al igual que en la década anterior- en una reforma constitucional. La nueva constitución modificó de manera radical la integración del Senado; los treinta puestos se distribuirían por el sistema de representación proporcional y además, el Vice Presidente integraría también este órgano legislativo.⁵⁹ Esta modificación puso fin a la coparticipación de los dos grandes partidos en la integración del Senado.

El sistema anterior obligaba al Presidente a distribuir los ministerios entre los partidos mayoritarios, composición que no podía variar a pesar de que la censura parlamentaria obligara a renunciar a un ministro; el Presidente debía nombrar al nuevo miembro del gabinete entre los políticos del mismo partido del ministro censurado. Sólo se permitía un cambio de personas, pero la distribución de las carteras entre los partidos tradicionales se fijaba con base en el resultado de las elecciones.

⁵⁹. Constitución de 1942, arts. 85, 86 y 87.

El nuevo texto constitucional eliminó este sistema y el Presidente quedó entonces en posibilidad de distribuir los ministerios entre personas que, por contar con apoyo parlamentario, le asegurasen su permanencia en el cargo.⁶⁰ No se prefijaba la distribución de las carteras y el Presidente podía realizar las designaciones correspondientes tomando en cuenta el apoyo parlamentario que los ministros nombrados tuvieran. Esto acentuó el parlamentarismo en el sistema político uruguayo y puso fin a la coparticipación obligatoria de los partidos tradicionales en el Consejo de Ministros. Se eliminó también la coparticipación en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; sus directores serían ahora nombrados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros con venia del Senado, y se eliminó la exigencia de nombrar directores de la minoría mayor.⁶¹

Estas modificaciones se complementaron con la eliminación de casi todas las mayorías especiales que la Constitución anterior exigía para el nombramiento de cargos de vital importancia. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral debían -según la Constitución del 34-, ser designados por la Asamblea General, por dos tercios de votos del total de sus componentes. La composición del Senado -"medio y medio"- exigía acuerdo entre los partidos tradicionales para lograr esa mayoría especial. La nueva constitución estableció que estos cargos serían nombrados sin la exigencia de los dos tercios.

La reforma del 42 pretendía integrar a la actividad electoral a los grupos abstencionistas que cuestionaban la dictadura de Terra y eliminar del gobierno la obligatoriedad de la presencia de la minoría mayor. En las elecciones del 42, 46 y 50 -en las que triunfó el Partido Colorado con una ventaja electoral significativa sobre el Nacional- participaron todos los partidos políticos; así, sin mayores tensiones, el sistema político uruguayo retornó a la democracia representativa. Además, el impulso económico que se vivió al finalizar la década del treinta favoreció la gobernabilidad en el Uruguay.

Al finalizar la II Guerra Mundial se generaron en el Uruguay las condiciones para un nuevo impulso industrial que llegaría hasta 1955; esta fue la etapa de mayor

⁶⁰. *Ibidem.*, art. 162.

⁶¹. *Ibidem.*, art. 180.

dinamismo de la economía nacional.⁶² El producto industrial bruto creció a partir de las ramas más dinámicas de la industria, de una tasa media anual del 8.8% en 1947 hasta alcanzar el 10% en 1955.⁶³ Este acelerado proceso de crecimiento se debió a la normalización de los intercambios comerciales y al crecimiento constante de las exportaciones y de sus precios. El incremento de la demanda interna permitió, el acceso a otros procesos sustitutivos y una modificación en la estructura de las importaciones - nuevas tecnologías se incorporaron al proceso de producción-, esto dio origen a nuevas relaciones de subordinación y dependencia. Pero, como el nivel de importaciones necesario para mantener la creciente actividad industrial dependía de las divisas que provenían del sector productor de bienes exportables, se daba un desajuste entre ambos, por el crecimiento acelerado de uno -industrial- y el estancamiento del otro -agroexportador-, lo que evidenciaba que el proceso industrial que se vivía superaba las posibilidades de exportación del sector pecuario.⁶⁴

La industria se constituyó así en el sector más dinámico de la economía, se incrementó la demanda de bienes, se realizaron obras de infraestructura, se establecieron canales de distribución y comercialización de productos y se desarrolló una adecuada red financiera. Esta expansión económica fue acompañada por una política estatal que tendió a recoger, en una coyuntura diferente, las bases fundamentales del "modelo batllista". La II Guerra Mundial y la inmediata posguerra dejaron en el Uruguay un saldo financiero favorable que se tradujo en importantes beneficios sociales; los Consejos de Salarios,⁶⁵ las leyes de asignaciones familiares, la indemnización por despido, las primeras bolsas de trabajo por paro estacional y el aguinaldo fueron algunas de las conquistas sociales logradas en este período.

El triunfo de los aliados, el avance económico que el país vivía, la ampliación de la legislación social vigente y el aumento de oportunidades de trabajo en la burocracia

⁶². Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 160.

⁶³. Luis Carlos Benvenuto, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁴. *Ibidem.*, p. 71.

⁶⁵. Los Consejos de Salarios eran organismos tripartitas integrados por representantes del gobierno, de las empresas y de los trabajadores, que tenían competencia para fijar los salarios mínimos por ramas de actividad.

permitieron un nuevo triunfo del Partido Colorado y dentro de él, del batllismo -con Tomás Berreta-, en las elecciones de 1946.

A pocos meses de iniciado su mandato Berreta fallece quedando en su lugar Luis Batlle Berres (1947-51), sobrino de Don José Batlle y Ordoñez. El batllismo volvió a estar en un primer plano en el escenario político del país -caracterizándose esta etapa como neobatllista-; se retornó a la dominación sustentada en la democracia representativa con un amplio consenso y el sistema político uruguayo fue legitimado por una alta participación de la población en los procesos electorales.

La intervención electoral masiva es un fenómeno destacable porque no es el resultado de sanciones a las abstenciones, sino de la motivación a participar en la decisiones políticas, así como de la eficacia de las máquinas partidistas para lograr la movilización electoral.⁶⁶

El Partido Colorado que había sufrido ya varias escisiones, vivió una intensa revitalización con un predominio indiscutido de la fracción batllista; su triunfo frente al Partido Nacional y frente a los sectores más conservadores del mismo, provocó la subordinación política de los grupos agrarios a la burguesía local. Pero en esta etapa se producirán nuevas divisiones en el Partido Colorado. Los hijos de Don José Batlle y Ordoñez, herederos del periódico "El Día", no se conformaron con perder el control del partido que Luis Batlle Berres les disputaba. Esta escisión se concretó en las elecciones de 1950 al presentarse la "lista 15" respaldada por el Presidente de la República -Luis Batlle Berres- y la "lista 14" -apoyada por "El Día"-; las fuerzas coloradas se presentaron divididas en tres fracciones, los batllistas de la catorce, los de la quince, y los blancoacevedistas.⁶⁷

El triunfo lo obtuvo Andrés Martínez Trueba, candidato a la presidencia por el sector quincista del batllismo quien, sobre la base de la instauración de un ejecutivo colegiado, impulsó una nueva reforma de la Constitución. En julio de 1951, con el apoyo

⁶⁶. Germán Rama, *La democracia política*, en *Enciclopedia Uruguay* No. 44, Editores Unidos, Montevideo, 1969, p. 66.

⁶⁷. Los blancoacevedistas se escindieron del terrismo en 1938.

del herrerismo logró un acuerdo político entre los partidos tradicionales con respecto a los postulados básicos de la reforma.⁶⁸ Cumplidos los requisitos institucionales, el Presidente de la Asamblea General promulgó el 25 de enero de 1952 una nueva Constitución.

En esa constitución se estableció que el Poder Ejecutivo lo ejercería el Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado compuesto por nueve miembros, seis del partido mayoritario y tres de la minoría mayor; por primera vez se adoptó en el Uruguay el ejecutivo pluripersonal. Esta representación bipartita del Poder Ejecutivo institucionalizó la coparticipación de los partidos mayoritarios en el Consejo Nacional de Gobierno; pero, los ministros serían elegidos por simple mayoría de votos.

En la constitución del 34 la coparticipación de los partidos mayoritarios se lograba a través del Senado de "medio y medio", de la distribución de los ministerios y de las mayorías especiales exigidas para algunos nombramientos. En ésta la coparticipación se concretaba en la distribución de los cargos del Consejo Nacional de Gobierno, la forma de integración de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y la exigencia de las mayorías especiales para la designación -por Asamblea General- de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas.⁶⁹

Los ministros serían políticamente responsables ante la Asamblea General, pero esta responsabilidad no alcanzaba a los miembros del Consejo Nacional de Gobierno. Se acentuó el parlamentarismo haciendo más efectivo el procedimiento de censura a los ministros y eliminando el instituto de disolución del Parlamento.⁷⁰ Para la integración de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados se estableció lo que se llamó el "tres y dos".⁷¹ Por este procedimiento los ejecutivos de esos organismos serían designados en sesión del Consejo Nacional de Gobierno, tres a pluralidad de votos por la mayoría y dos a pluralidad de votos por la minoría; así, se aseguraba la representación

⁶⁸. Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁹. *Ibidem.*, p. 140.

⁷⁰. *Ibidem.*, p. 141.

⁷¹. *Ibidem.*, p. 142.

de la minoría mayor en los Directorios. Aunque se eliminó la venia del Senado para estos nombramientos se le debía informar de las designaciones, para que en un plazo perentorio hiciera las observaciones que considerara necesarias; si éstas se realizaban con el apoyo de 3/5 de los componentes del Senado, los nombramientos quedaban sin efecto.⁷² En los gobiernos departamentales se sustituyó al Intendente por los Consejos, encargados de la función ejecutiva e integrados sobre una base bipartita -igual que el Consejo Nacional de Gobierno-; así, el ejecutivo departamental se transformó también en pluripersonal.⁷³

Las modificaciones realizadas a la Constitución evidenciaban que, con base en un acuerdo político, los partidos tradicionales habían decidido institucionalizar la práctica del reparto de la administración pública entre los sublemas mayoritarios de los dos partidos más numerosos. Además, esta reforma eliminó la responsabilidad civil de los funcionarios públicos -la posibilidad de tener que indemnizar con su patrimonio un daño causado a un particular por un acto arbitrario o ilegal de gobierno⁷⁴-, lo que posteriormente fue denunciado como un reconocimiento implícito de la vigencia de la corrupción administrativa.

Aunque esta reforma fue impulsada por el Presidente -Martínez Trueba-, no logró inicialmente la adhesión de todos los batllistas; Batlle Berres estuvo en contra de ella. Consideraba que la institucionalización de la coparticipación en un ejecutivo colegiado no coincidía con los principios fundamentales de Don José Batlle y Ordoñez quién había postulado un gobierno exclusivo de partido; esta integración bipartita del Consejo Nacional de Gobierno impedía al partido mayoritario -colorado- llevar adelante su gestión de gobierno si la minoría mayor no le brindaba su apoyo. Pero, Batlle Berres no podía oponerse al colegiado por lo que su sector se vio obligado a apoyar la reforma.

Como ya se destacó, el Partido Colorado no sólo vivió en este período la división entre batllista y no batllistas, sino también una escisión del batllismo. César Batlle Pacheco -hijo de Don José Batlle y Ordoñez- encabezaba la "lista 14" y representaba al

⁷². Constitución de 1952, arts., 187, 188, 189 y 190.

⁷³. *Ibidem.*, art. 262.

⁷⁴. Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 144.

sector más conservador del batllismo frente a Luis Batlle Berres -"lista 15"-, representante de la burguesía local que se había consolidado a raíz del desarrollo industrial que el país había vivido desde las primeras décadas del siglo. La institucionalización de la coparticipación de los partidos tradicionales permitió a los sectores más conservadores de ambos partidos unirse para detener el avance del reformismo que Luis Batlle pretendía seguir impulsando desde la presidencia, en caso de acceder nuevamente a ella. Por eso, aquellos sectores que durante tanto tiempo se habían opuesto al colegiado -como el herrerismo-, no vacilaron en apoyar las modificaciones propuesta al texto constitucional y aprobar el ejecutivo pluripersonal.

El primer Consejo Nacional de Gobierno que completó el período iniciado por Andrés Martínez Trueba estuvo integrado por cinco batllistas (Martínez Trueba, Rubio, Forteza, Alvarez Cina y Bruse), un blancoacevedista (Blanco Acevedo) y tres nacionalistas (Echegoyen, Roberto Berro y Vargas). Durante su gobierno se decretaron por unanimidad las primeras medidas prontas de seguridad⁷⁵ contra una huelga de los trabajadores de la salud; éstas fueron aprobadas por el parlamento por 92 votos contra 4 -socialistas y comunistas-, en marzo de 1952.

El papel desempeñado por los sindicatos en el proceso político uruguayo reviste características particulares. El primer intento organizativo de los trabajadores se dio en 1865 por los obreros de la imprenta. Paulatinamente fueron creándose otros sindicatos e incluso se realizaron varios intentos de unificación sindical que no pudieron concretarse sino hasta 1964.⁷⁶ Desde principios de siglo el movimiento obrero tuvo una participación activa -intensos conflictos obreros- en la concreción de la legislación laboral que se aprobó en el país. Su enfrentamiento con la dictadura en 1933 le permitió consolidarse y adquirir cierto grado de autonomía relativa. Aunque se realizaron varios intentos por controlar a los sindicatos -tanto por el gobierno como por los partidos tradicionales-, éstos lograron mantener su independencia. Sin embargo, hay que reconocer que los partidos

⁷⁵. Entre las funciones del Poder Ejecutivo la Constitución establecía que podía: "Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuentas, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan."

⁷⁶. En 1964 se crea la Convención Nacional de Trabajadores, CNT.

de izquierda que actuaron en el ámbito político uruguayo fueron incapaces de impedir que en los procesos electorales la masa trabajadora diera su apoyo a los partidos tradicionales. Los resultados de los procesos electorales en lo que se refiere a los partidos marxistas, no reflejaron en absoluto la creciente urbanización y la intensa industrialización que vivía el país. Comparando los censos de población realizados en 1908 y 1963 puede apreciarse el crecimiento de la población económicamente activa en el sector secundario.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

SECTOR	1908	1963
Primario	28.20	19.80
Secundario	20.10	27.70
Terciario	51.70	52.50
	100.00	100.00

El desarrollo de la industria fortaleció en buena medida el sindicalismo uruguayo, y las condiciones económicas favorables le permitieron llevar adelante una intensa lucha reivindicativa y un mejoramiento considerable del nivel de vida de los trabajadores.

En esos años (1940-48), el salario real aumentó de un índice 100 a 154, es decir que el obrero logró un poder adquisitivo igual a una vez y media del que tenía ocho años antes.⁷⁷

Pero en los inicios de la década del cincuenta se empieza a percibir un descenso en el poder adquisitivo de los trabajadores de este sector. En respuesta a las demandas planteadas por los distintos gremios se desata una fuerte represión que con la

⁷⁷. Jorge Landinelli, *El movimiento obrero y la crisis de Uruguay liberal*, Trabajo de Tesis, FLACSO, Sede México, 1978, p. 149.

implantación por primera vez en el Uruguay de las medidas prontas de seguridad -por el Consejo Nacional de Gobierno- inaugura una nueva etapa en la evolución histórica del país; a partir de entonces, el Estado benefactor irá dando paso a un Estado indiscutiblemente autoritario.

Desde principios de siglo la ampliación de las funciones del Estado multiplicó de manera notoria los puestos en la administración pública; después, el impacto de la crisis del 29 hizo crecer la importancia del empleo fiscal para solucionar el problema ocupacional. El sector privado y sobre todo la industria que se desarrolló y consolidó en ese período, fue incapaz de crear las oportunidades ocupacionales necesarias para absorber a las nuevas generaciones que ingresaban al mercado de trabajo. El sector industrial, eje dinamizador de la economía, no pudo por sí solo satisfacer las demandas ocupacionales de la sociedad; por eso, el empleo público creció desmesuradamente y se convirtió en un mecanismo eficaz -fundamentalmente en los períodos de bonanza económica-, para disminuir la desocupación en el país. La presencia de una importante masa de funcionarios públicos y el crecimiento del sector terciario que ello supone - política de distribución del ingreso propiciada por el modelo batllista de Estado-, serán claves para interpretar el proceso político de los años siguientes, cuando la crisis haga que los propietarios de los medios de producción exijan que se les respeten sus ganancias a costa de la pauperización de los grupos más débiles, en especial de la burocracia estatal.

El ingreso a la función pública se hacía por nombramiento directo, salvo en el caso de los bancos oficiales. En esa época no había muchas posibilidades de conseguir un empleo en el sector privado; pero, en el sector público, a través de los políticos interesados en mantener y aumentar su clientela electoral, se podía lograr un nombramiento directo.⁷⁸ La ausencia de requisitos especiales para ingresar a la administración pública y la heterogénea integración de los partidos tradicionales, permitió la distribución de esos puestos entre los distintos sectores sociales del país; así, mientras este sistema funcionó, logró integrar a todos los sectores de la sociedad lo que favoreció la gobernabilidad del sistema político uruguayo.

⁷⁸ Roque Faraone, *op. cit.*, p. 120.

Durante los 40' y 50' los partidos políticos jugaron un papel dinamizador en este proceso, lanzándose a la creación de empleos para asegurar su clientela electoral. A expensas del progreso económico que el país vivía, la burocracia se incrementó en forma desmedida. En 1959 se denunciaba en el Consejo Nacional de Gobierno que en el Ministerio de Obras Públicas había un portero por cada seis oficinistas y que la reorganización del Ministerio de Salud Pública en 1958 había permitido el ingreso de 1.449 funcionarios.⁷⁹ Para 1955 Carlos Quijano⁸⁰ da las cifras siguientes:

FUNCIONARIOS PUBLICOS

DEPENDENCIA	EMPLEADOS
Administración Central	85.500
Municipio de Montevideo	11.929
Municipios de Interior	7.000
Entes Autónomos	45.805
Frigorífico Nal. y Conaprole	6.198
otros organismos	1.100
TOTAL	156.532

En 1938 el país contaba con 58.000 empleados públicos, en 1955 éstos se calculaban en 156.532 y en 1959 en 193.800.⁸¹

Esta política de distribución de los cargos públicos permitió una relativa estabilidad política y social. La integración al sistema de casi todos los sectores de la sociedad, llevada adelante por las distintas fracciones de los partidos tradicionales, disminuyó en buena medida las tensiones sociales; pero, cuando la crisis se hizo sentir los partidos ya

⁷⁹. *Ibidem.*

⁸⁰. *Ibidem.*, p. 121.

⁸¹. *Ibidem.*

no pudieron disponer del empleo fiscal para lograr su clientela electoral, esto repercutió tanto en el ámbito social como en el político. El reparto de empleos públicos no fue el único mecanismo empleado por los partidos para atraerse el voto de la ciudadanía, el otorgamiento de pasividades -jubilaciones y pensiones- también fue utilizado. En 1955 la Caja de Industria y Comercio contaba con 45.470 jubilados y en 1959 la cifra se elevaba a 114.437; en la Caja Civil éstos pasaron de 11.810 a 26.756.⁸²

Se desvirtuó así lo que Batlle y Ordoñez planteaba al impulsar la estatización de los servicios esenciales, la creación de cargos públicos no se realizó con el objetivo de satisfacer las necesidades fundamentales de la población, sino, con el afán de los partidos de obtener un mayor número de votos⁸³ el día de las elecciones. Los políticos se convirtieron en verdaderos profesionales de carrera; por medio de regímenes especiales de retiro, de revaluaciones constantes de las jubilaciones, de pensiones para viudas e hijas -también revaluadas- y de la exoneración de todo gravamen para importar dos automóviles por legislatura y por legislador -ley de "colachatas"- se fue institucionalizando la corrupción administrativa en el Uruguay.

Como resultado de las elecciones de 1954 Luis Batlle Berres volvió al poder; la "lista 15" (colorada) logró superar a la fracción herrerista (blanca) que se había visto disminuida de manera considerable por la separación de Fernández Crespo. Pero, a Batlle Berres, que había logrado un sólido consenso hegemonizado por la burguesía industrial con el apoyo de los sectores medios fundamentalmente urbanos, le correspondió enfrentar el reto de la crisis económica en 1955.

Fue entonces cuando se cerró en el Uruguay el período de prosperidad económica, tranquilidad social y estabilidad política que abarcó desde 1904 hasta 1955 y que se caracterizó por constantes cambios constitucionales. Las diversas constituciones -1917, 1934, 1942 y 1952- aprobadas en este período fueron resultado de los distintos acuerdos que se lograron entre los dirigentes de los partidos tradicionales -blancos y colorados- con respecto a las reglas del juego político. La paz y la estabilidad que disfrutó el país en esa

⁸². **Ibidem.**

⁸³. Hay recordar el comentario que hacía Bobbio sobre el predominio del voto de intercambio sobre el voto de opinión en las democracias contemporáneas. Ver Capítulo I. 1.

etapa le valió a nivel internacional el nombre de la "Suiza de América"; así, se crea el mito del Uruguay.

6. EL CAMINO HACIA LA DICTADURA MILITAR

En Uruguay, el proceso autoritario se desarrolla entre 1955 y 1973. Con el fin de analizar detenidamente los acontecimientos más significativos y los principales actores involucrados en este proceso, veremos primero, la gestación de la crisis, luego, la agudización del conflicto, y por último, el ascenso de los militares al poder.

6.1 Gestación de la crisis política (1955-1968)

Para 1955 la ganadería se había estancado en los stocks de 1908 y los precios internacionales de su principal rubro de exportación -la lana- bajaron; además, se produjo la caída de la producción triguera y lechera, únicas actividades dinámicas del sector. Mientras que el 2.9% del total de los establecimientos -definidos como latifundios- cubrían casi la mitad (44%) de las tierras en explotación, el 11.6% de la superficie censada estaba ocupada por minifundios. A todo esto se unía el fin de la guerra de Corea y el descenso de las exportaciones en volumen y precio. Se producía así el estancamiento de sector primario en todos sus rubros.

Por otra parte, el crecimiento de la industria era lento. En la década 1945-55 se produjo una sostenida acumulación de capital en la industria que posibilitó la instalación y el funcionamiento de un parque industrial de importantes dimensiones. Pero a partir de ese momento se redujeron los niveles de inversión característicos del período inmediato anterior. El estancamiento industrial no sólo estuvo determinado por el agotamiento de la etapa sustitutiva sino también por el estancamiento agropecuario, la pérdida de dinamismo de la demanda externa y la baja de los precios internacionales.

En efecto no existe ya, como lo hubo en la ganadería, la posibilidad de transferir plusvalía hacia otros sectores nacionales ... Necesariamente, pues, los capitales acumulados en el interior del país deben circular hacia afuera, adscribiéndose al proceso de acumulación en el exterior. Por lo tanto el estancamiento inicia una

nueva etapa de dependencia financiera en la que los capitales nacionales son retenidos en el extranjero para su uso productivo.⁸⁴

La crisis de 1955 se reflejó también en la devaluación del signo monetario; el peso fue constantemente devaluado por diversos procedimientos para la adquisición de insumos fundamentales, mientras se incrementó el número de pesos por dólar que recibían los exportadores. Así, se desalentó la inversión industrial, creció la desocupación y se encarecieron los insumos para la agricultura. La alteración en la circulación de capitales por las condiciones de rentabilidad decreciente fue el corolario de la desaparición de oportunidades para nuevas inversiones; la dificultad para obtener ganancias en los sectores productivos desalentó la inversión de capital, creciendo la intermediación y la especulación.

En este marco se fueron desarrollando durísimas confrontaciones sociales y se inició un proceso de recomposición hegemónica del bloque en el poder. Los industriales que hasta ese momento usufructuaban el predominio político trataron de descargar el costo de la crisis sobre el sector primario; esto provocó la reacción de los sectores agroexportadores que se organizaron en la Liga Federal de Acción Ruralista para defender sus intereses. Esta estuvo orientada por Benito Nardone -"Chicotazo"-, quien inició su actividad política comentando por radio temas rurales y se convirtió rápidamente en el portavoz de las inquietudes de los pequeños y medianos productores del campo, afectados por la crisis. Al principio no apoyó en los procesos electorales a ninguno de los partidos; pero, en 1956 formalizó un pacto con el sector herrerista del Partido Nacional (blanco) que triunfó en las elecciones de 1958.

En esas elecciones el Partido Colorado fue derrotado -luego de casi un siglo en el poder- por el Partido Nacional (blanco), que votó unido por primera vez desde 1931 y contó con el apoyo de la Liga Federal de Acción Ruralista. El Partido Colorado y en particular el batllismo que había sido el representante de los sectores medios urbanos y de los grupos industriales, fue derrotado por los sectores fundamentalmente rurales y más reaccionarios del país. La coalición triunfadora representaba los intereses más conservadores del Partido Nacional -blancos-, a los terratenientes y a los grupos

⁸⁴ Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 164.

descontentos de los sectores medios rurales y urbanos. El nuevo gobierno impulsó una política económica que respondía a los intereses de los capitalistas rurales -anti-industrialista y anti-proteccionista-; procuró favorecer las exportaciones tradicionales y redistribuir el ingreso en beneficio de los sectores agroexportadores. En lo fundamental esta política consistió en atraer al capital extranjero, desnacionalizar los entes industriales, bancarios y de transporte, eliminar el sistema de protección a la industria, devaluar la moneda, limitar el crédito a la vez que incrementar los beneficios a la producción agropecuaria, abatir los ingresos por concepto de salarios, seguros sociales y jubilaciones, eliminar los subsidios a los artículos de primera necesidad, etc. El Estado comenzó entonces a ser concebido como mero juez y gendarme, para asegurar el libre juego del mercado.

Aunque es cierto que, "se puede excluir que las crisis económicas produzcan por sí mismas acontecimientos fundamentales",⁸⁵ en el caso uruguayo la crisis económica fue una condición "sine qua non" en el proceso de gestación de la crisis política. Su primera manifestación se dio cuando termina la hegemonía colorada de 95 años de duración y asciende al gobierno el Partido Nacional. Su proyecto, favorable a los sectores agroexportadores trata de descargar el peso de la crisis sobre el pueblo, a través de la adopción de las "políticas de estabilización" aconsejadas por el FMI. Se trata de promover,

una restauración capitalista basada en la lucha contra la inflación, a la que quedaban asociados los objetivos de aumentar la producción y promover las exportaciones. A estos efectos se establecía la necesidad de mayor disciplina salarial, monetaria y fiscal. En una dirección más ligada a una 'reestructuración capitalista' se insistía en la búsqueda de una más eficiente asignación de recursos. Para ello se establecía el requisito de liberalizar el proceso económico, disminuyendo la participación del Estado y estimulando la inversión privada y extranjera. Por consiguiente se estableció la urgencia de permitir que los mercados, y no otras fuerzas, determinaran con mayor libertad lo que se debía producir, su cantidad, sus precios, los salarios pagados y las ganancias obtenidas.⁸⁶

⁸⁵. Antonio Gramsci, **Notas sobre Maquiavelo**, Ed. Juan Pablos, México, 1975, p. 74.

⁸⁶. Samuel Lichtensztein, **Política y estrategia económica, en Uruguay: dictadura y realidad nacional**, Ed. Juan Pablos, México, 1981, p. 136.

Ahora bien, aunque el reajuste a nivel institucional y político comienza a manifestarse desde los inicios del proceso crítico, la complejidad del sistema socio-político hizo lento y difícil el tránsito hacia otra forma de funcionamiento. El Estado de Bienestar, sensible a las presiones de los grupos organizados muestra sus debilidades para encarar una situación crítica; a pesar de ello, en el Uruguay el reajuste de las relaciones de fuerza se abre paso lentamente.

Los sectores obreros, cuyas organizaciones se habían mantenido al margen de toda cooptación por los partidos tradicionales, inician y culminan un proceso de unificación y profundización de sus luchas. En 1956 se constituye la Comisión Coordinadora Pro Central Unica de Trabajadores, que inicia los trabajos para unir a las diversas centrales y sindicatos autónomos, y en 1964 se constituye la Confederación Nacional de Trabajadores -CNT- que convoca al Congreso del Pueblo en 1965.⁸⁷ A partir de entonces, el movimiento obrero adopta un programa que rebasa las reivindicaciones puramente económicas, proponiendo soluciones de carácter general.

La autonomía propia del movimiento obrero y las demás modalidades de su desarrollo en la fase corporativa, permitieron construir una respuesta de vocación nacional, 'general', que asociaba a la clase obrera con otras fuerzas sociales, en un movimiento que se reclamaba depositario y gestor de la continuidad de las tradiciones históricas democráticas.⁸⁸

Para mediados de los sesenta, la mayoría de los gremios integrantes de la CNT organizan a sectores de asalariados no productivos, que se ubican en los sectores medios del país; bancarios, empleados del Estado, maestros, profesores, universitarios, profesionistas, etc.

Frente a la irrupción de la crisis económica -que se identificó fundamentalmente con la gestión de la fracción batllista del Partido Colorado- la reacción de la sociedad

⁸⁷. En el Congreso del Pueblo se reúnen representantes de 707 organizaciones y a través de 1.376 delegados se involucran directa o indirectamente 800.000 personas. Jorge Martínez, *El Congreso del Pueblo*, en *Estudios* 36, julio-agosto 1965.

⁸⁸. Jorge Lanzaro, *Anotaciones sobre el desarrollo del movimiento obrero en el Uruguay, 1930-1968*, UAM-I, México, 1980, p. 28. (Reporte interno)

uruguaya fue practicar el bipartidismo, optando por la alternativa que ofrecía el Partido Nacional (blanco).

La crisis de los partidos tradicionales se procesa casi cronológicamente, a la zaga de la crisis económico-social. Se expresa en las rotaciones electorales que desde 1954 exaltan alternativamente, para luego derribarlos con mayor estruendo, a los sucesivos gobiernos colorados y blancos. Al éxito de Luis Batlle en 1954 sigue en 1958 la victoria blanca. En ocho años, se desgastan y caen los gobiernos representativos de los dos grupos blancos. En 1966 vuelve el Partido Colorado al gobierno.⁸⁹

Analizando el proceso electoral de 1966 Massera destacaba la importancia del bipartidismo en el sistema político uruguayo; decía, "hay más de 100.000 votos que oscilaban entre los dos grande partidos. Son votos que se han emancipado del tradicionalismo pero no del bipartidismo".⁹⁰

Como la introducción del ejecutivo colegiado había coincidido con el inicio de la crisis, muchos políticos consideraban que la integración del ejecutivo impedía responder a ella de manera adecuada. Por eso, nuevamente se recurrió a una reforma constitucional. Así, a través de un pacto entre los sectores más conservadores de los partidos tradicionales fue posible en 1966 reformar la constitución. En ella se estableció un ejecutivo unipersonal, y se crearon el Banco Central y la Oficina de Planeación y Presupuesto para darle al ejecutivo un control directo sobre la economía. Se limitó la capacidad legal de organización y ejercicio de los derechos de los obreros, se disminuyó la capacidad de iniciativa parlamentaria y la vieja coparticipación en la administración de los sectores claves del país.

En el proceso electoral de 1966 triunfó el Partido Colorado, y el sistema político uruguayo retornó al ejecutivo unipersonal en la figura del General Oscar Gestido.

Un militar, sin trayectoria política, que hacía gala de honestidad y austeridad cuya gloria mayor radicaba en la eficacia demostrada en un breve pasaje por la

⁸⁹. Rodney Arismendi, *El año de Pacheco*, en *Estudios* 48, diciembre 1968.

⁹⁰. José Pedro Massera, *Seis meses de política nacional*, en *Estudios* 43, 1967.

administración de los ferrocarriles del estado y en la que logró en la conducción de la 'acción cívica' de las FFAA en ocasión de una inundación. La elección era sintomática, se recurría a un personaje ajeno al elenco profesional, cuyas dotes personales se hacían relucir más que su filiación colorada y que representaba el orden, la autoridad, la eficiencia y la honradez... la figura importaba más que el programa. Era el signo de la crisis de los partidos, la búsqueda del 'personaje' salvador y la expresión de un deseo de renovación que tenía, inocultablemente, un perfil conservador.⁹¹

Durante su presidencia se aplicaron nuevamente las "medidas prontas de seguridad". En el Uruguay no se podían aplicar las medidas fondomonetaristas sin suspender las garantías y derechos individuales. En este contexto comienza la modernización de la policía de Montevideo, adecuándola a la función represiva.

A pesar de que las tendencias autoritarias van permeando el ámbito político uruguayo, se mantiene un elevado nivel de gobernabilidad. El aumento en la participación electoral que a partir de 1958 no baja del 75%, expresa la reafirmación del consenso activo a las reglas del juego democrático y a sus valores esenciales, así como al bipartidismo, que obtiene en las cuatro elecciones de 1958 a 1971, respectivamente el 90%, 91%, 89.1% y 81.1% de los votos emitidos. Por tanto, la adhesión electoral resulta incuestionable. El esquema bipartidista se rompe recién en el proceso electoral de 1971. Hasta entonces la media de votación de los partidos de izquierda alcanza el 6.5%. Sin embargo se comienzan a percibir intentos por unificar a los partidos de izquierda, que luego pasarán a formar parte del Frente Amplio,⁹² así, la fusión de los sectores populares se desarrolla durante la crisis.

Pese al consenso, la crisis de los partidos tradicionales está en marcha y se expresa en su extrema fragmentación -en 1965 el Partido Nacional estaba dividido en 10 fracciones⁹³-. Sin embargo, la Ley de Lemas dilata la manifestación de la crisis de

⁹¹. Jorge Lanzaro, *Formas de estado y modalidad de gestión pública de la reproducción de la fuerza de trabajo en el Uruguay, 1930-1968*, UAM-I, México, 1980, pp. 50-51. (Reporte interno)

⁹². El Frente Amplio se crea en 1971.

⁹³. José Jorge Martínez, *Los partidos mayoritarios ante un nuevo período parlamentario*, en *Estudios* 33, febrero 1965.

representación. Con un electorado al que le cuesta optar fuera del sistema, el juego electoral bipartidista regido por la Ley de Lemas, plantea alternativas que limitan las opciones políticas. Así, el sistema vigente tiende a disimular -aunque cada vez menos-, la crisis de representación del sistema bipartidista.

Este proceso va propiciando una polarización hacia los extremos que afectará de manera directa a la clase política uruguaya, que basaban su poder en la multiplicidad de compromisos que propiciaba el esquema redistributivista del batllismo. Los sectores dominantes que no querían la perpetuación del poco eficiente y costoso Estado de Bienestar, tenderán a atender personalmente sus intereses políticos; mientras que los sectores dominados, en particular los grupos más organizados evitarán incluirse dentro de los partidos tradicionales, aglutinándose bajo una representación propia. Estas actitudes son expresión de la crisis de los partidos tradicionales y de la profunda crisis de representación en marcha.

A partir de entonces, los partidos tradicionales se ven impedidos de cumplir su rol de mediadores en el sistema político uruguayo. Esto ocurre en cuanto el estancamiento económico exacerba la presión de la sociedad sobre el sistema político en el sentido de que cumpla su función tradicional, resolver conflictos y establecer una gobernabilidad aceptable y hegemónica en el Uruguay.

6.2 Agudización del conflicto (1968-1971)

El período que abarca entre 1968 y 1971 se caracteriza por el enfrentamiento de los extremos socio-políticos movilizados; por un lado, los sectores sociales organizados sindical y políticamente, y por otro, los de la burguesía representados por un Poder Ejecutivo que elude todas las mediaciones políticas del sistema y sobre todo, a la clase política con asiento parlamentario. El Parlamento se vuelve la palestra donde se expresarán todos los antagonismos, y donde se procesará la crisis de hegemonía; sus vacilaciones ante la agresividad del Ejecutivo, reflejan las contradicciones de los sectores que habían liderado la instancia de desarrollo anterior. Si bien los diversos sectores parlamentarios reconocían que el modelo de acumulación estaba agotado, no estaban de acuerdo con la reestructuración propuesta por el capital -financiero, bancario y exportador-; ésta les quitaba su base de apoyo, cimentada en la capacidad redistributiva del Estado. Así, mientras que la fracción industrial, apoyó el nuevo proyecto económico,

la clase política que la había representado permaneció oscilante, sin sustento real y aferrada al modelo redistributivista que significaba su posibilidad de permanencia en el poder. La agudización de la crisis de hegemonía caracteriza esta etapa en el camino hacia una dictadura militar.

La confrontación se da entre los sectores dominantes -capitales bancarios, industriales y agropecuarios, progresivamente subordinados a la fracción financiera-, que impulsan el cambio hacia una reformulación de las reglas del sistema, en aras a imponer un programa económico antipopular; y los sectores dominados organizados políticamente. Más allá de los extremos, que plantean cambios en sentidos divergentes, hay un amplio espacio social y político de *statu quo*, disputado por las posiciones antagónicas.

La ofensiva de los sectores dominantes se da a través de un reajuste autoritario de los aparatos de gobierno y represión, con asiento en la asociación del Poder Ejecutivo, con la cúpula económico-financiera del país. La ambigüedad del comportamiento parlamentario, expresión de la crisis del sistema político tradicional, termina favoreciendo los planteamientos del Ejecutivo en el sentido de identificar su gobierno con la tradición, en oposición al "comunismo foráneo".

A raíz de la muerte del presidente electo Oscar Gestido, Pacheco Areco -figura política de segunda fila- accede a la primera magistratura. Lo enconado del movimiento popular y la desorganización del aparato de dominación, crea un espacio que va ocupando un Poder Ejecutivo desbordado en sus atribuciones, que sustituye rápidamente el dominio hegemónico por la dirección coercitiva del cuerpo social. El nuevo presidente sustituye en el gabinete a la clase política por empresarios -representantes de todas las "fuerzas vivas" del capital-. Miembros de la patronal bancaria, integrantes de los directorios de grandes firmas industriales, representantes de los sectores terrateniente y abogados de empresas extranjeras y monopolios internacionales, se incorporan al gabinete de Pacheco Areco.

El presidente gobierna en la práctica sin tomar en cuenta al parlamento y a los medios de representación tradicional, aunque al inicio no los ataca directamente. Gobierna bajo "medidas prontas de seguridad" y va progresivamente desconociendo los modos de funcionamiento de la democracia parlamentaria, marginando incluso al Poder Judicial. Apela constantemente a la represión del movimiento obrero y de los

Tupamaros,⁹⁴ al principio por intermedio del aparato policial, pero cada vez más introduciendo a las FFAA en la tarea represiva. Estas fueron llamadas primero para reprimir al movimiento sindical -lo que levantó resistencias en unas FFAA que contaban, al inicio del proceso, con oficiales formados en el liberalismo-, y desde fines de 1971, a dirigir la represión antsubversiva; ésta por basarse en su misma lógica, les resulta más familiar y legítima.

Pacheco Areco aglutinó a los representantes del nuevo proyecto económico, y a sectores significativos de las masas no organizadas. El discurso pachequista tiene similitudes con el discurso de los "decembristas" del pequeño Napoleón; la alocución que hace el presidente a la "nación", al "pueblo", ante quien se presenta sólo y como abandonado por los sectores organizados de la población -sindicatos que usan su capacidad de presión para revertir una situación difícil en su provecho sin perjuicio de los más desamparados-, logra eco entre los elementos atomizados de la sociedad uruguaya. Sus planteamientos son falaces, -"orden contra subversión, identificación de "nación" con Poder Ejecutivo-, el estilo paternalista, la política de "mano dura", logran eco en algunos sectores de la masa. Sobre todo la consigna del "orden", agitada en los momentos en que la escena ciudadana era conmovida por la constante movilización de las masas, logró aglutinar sectores que objetivamente estaban siendo perjudicados por la política económica del gobierno, como los industriales y comerciantes para el mercado interno, además de fracciones de las capas medias. Pero el discurso no hubiera bastado, si no hubiera tenido apoyo de los empresarios, del capital extranjero, de USA, de los gobiernos regionales y lo que es más significativo desde el punto de vista de este análisis, si no se hubiera dado la ineficacia del Parlamento, instancia de resolución de conflictos, fundamentalmente cuando se rompe el consenso sobre las reglas del juego.

Es en el parlamento donde se expresa la crisis hegemónica, traducida en crisis de representación de los partidos tradicionales. Aunque esta etapa se caracteriza por constantes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la política del Parlamento fue esencialmente ambigua. Desdeñó el recurso al juicio político del Presidente, que sin duda no hubiera resistido un ataque a fondo del poder representativo;

⁹⁴ El Movimiento de Liberación Nacional, Tupamaros, es un movimiento guerrillero (guerrilla urbana) que se crea a principios de los sesenta.

pero esta actitud ante un recurso legítimo nos remite a la indefinición de las mayorías que se atomizaban inmersas en la crisis partidista. Esa ambigüedad sustancial del Parlamento, a la vez que convenció a las fracciones más reaccionarias del nuevo bloque de que había "vía libre" para seguir adelante, fue percibida también por algunos sectores sociales, que empezaron a ver que las vías para la resolución de los conflictos, no pasaban por el Parlamento.

Esta etapa es conmovida por importantes movilizaciones sociales. Las dos vertientes mayoritarias del movimiento popular -el Partido Comunista, PC y el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, MLN-T-; presentan dos apreciaciones divergentes de la situación política y en consecuencia, tácticas y estrategias disímiles.

El Partido Comunista define la situación del país desde 1968, como de preparación o "acumulación de fuerzas", tratando de aglutinar fuerzas y progresar en la unidad de los diversos sectores del movimiento popular; se trata de evitar la confrontación decisiva inmediata, de rehuir las provocaciones del gobierno de Pacheco Areco, tendientes a producirla para destruir al movimiento obrero. Con base en las características de la sociedad uruguaya, consideraba que la construcción de una gran fuerza popular de cambio debería provenir de la fusión de las capas obreras con fracciones importantes de los sectores medios. Sitúa el primer paso hacia la revolución socialista en una instancia anti-imperialista, agraria y democrática, y no piensa que estén dadas las condiciones de crisis revolucionaria que hagan factible e indispensable la aplicación de la vía armada. Es decir la estrategia del PC es fundamentalmente moverse dentro del orden parlamentario.

El Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, por su parte, caracteriza la situación como "revolucionaria" y plantea como método la "guerra de guerrillas prolongada". Dos etapas se pueden distinguir en este movimiento, considerando las acciones que realiza: i) acciones publicitarias tendientes a minar las bases del sistema y a imponer su presencia política; ii) etapa superior de lucha (1969 a 1972) en que las acciones punitivas contra los sectores dominantes y su aparato represivo entran en contradicción con el objetivo de ganar a las masas.

En la primera logra movilizar favorablemente la opinión pública y arroja luz acerca de la corrupción reinante; en ese sentido, contribuye a crear conciencia y socavar las bases del sistema; la segunda que se inicia con la ejecución del agente de la AID Dan Mitrone, desencadena una serie de acciones y reacciones a la larga perjudiciales para el

MLN y el movimiento popular en general: en primer lugar, aterroriza a la sociedad uruguaya que, poco acostumbrada a la sangre, rechaza las acciones violentas; en segundo lugar, la lógica de guerra que de ahí en adelante preside sus acciones, encuentra respuesta en los únicos familiarizados con ella dentro del medio uruguayo: los integrantes de las FFAA. Estas no sólo se adecuan al desafío dándole respuesta,⁹⁵ sino que a partir de esta respuesta, la propia institución armada inicia un proceso interno, complejo que las transforma de elementos marginales al sistema, en un instrumento cohesionado y capaz de intervenir políticamente.

Podría entonces asumirse el juicio de que la derrota momentánea de las fuerzas populares y revolucionarias tuvo como causas principales los errores de interpretación del momento histórico y la dispersión táctico-estratégica de sus organizaciones de vanguardia, lo que posibilitó el agrupamiento de los sectores dominantes más reaccionarios y su supremacía en los órganos fundamentales del poder político, especialmente en las Fuerzas Armadas.

La actividad creciente de estas dos corrientes del movimiento popular culmina con la fusión de todas sus vertientes en el Frente Amplio, unidad de las fuerzas de izquierda que, pese a haber hecho su experiencia unificadora en pleno ascenso del autoritarismo representado por Pacheco Areco, no pudo lograr la convergencia táctica y estratégica de las fuerzas involucradas.

El movimiento sindical y popular, liderado por la CNT logra en esta etapa movilizar a diversos sectores sociales. Su acción se hace visible por movimientos huelguísticos que alcanzan una agudeza desconocida hasta el momento, por la repercusión popular que tienen. En 1968 se registraron 134 huelgas en organismos estatales, 130 en empresas privadas, 56 en institutos de enseñanza, 446 paros y ocupaciones de fábricas y 5 paros generales que afectaron a 500.000 obreros y empleados; cada conflicto (UTE, ANCAP, Bancarios, Frigoríficos, enseñanza, etc.) moviliza miles de personas; salen del reducto restringido a su ámbito más próximo de acción y copan las calles de la capital; algunos, por afectar a amplios sectores de las capas medias (bancarios), movilizan extensas masas de las mismas, que se asoman así a un mundo de solidaridad y protesta que hasta el

⁹⁵. La ofensiva tupamara de 1972 es respondida con prontitud y eficacia por las FFAA, que en pocos meses desmantelan al MLN.

momento les era ajeno. La política de congelación salarial impuesta por las "estabilizaciones" del FMI es resistida por el movimiento sindical con combatividad. En 1968, el Ejecutivo decreta la militarización de algunos gremios en lucha, lo que galvaniza la movilización sindical; esta medida se repitió muchas veces. Hubo gremios, como los de la Enseñanza Media, que realizaron en esta etapa un adiestramiento intenso en la práctica sindical, junto a la masa obrera. Su participación respondió fundamentalmente a la intervención estatal en un aparato ideológico de singular importancia en el país, el aparato educativo, a esas alturas totalmente atravesado por la crisis.

Otro aspecto contribuye a agudizar el conflicto sindical en el Uruguay posterior al 68; la supresión de las instancias negociadoras (Consejos de Salarios⁹⁶) donde se dirimían los conflictos sindicales y las reivindicaciones salariales, que tenían larga tradición y arraigo en el país. En 1968, se aprueba una ley de ordenamiento salarial; el gobierno de Pacheco Areco debió apelar permanentemente a las medidas prontas de seguridad para hacer que se cumpliera esta ley, resistida por los asalariados organizados. Sin embargo, el empleo permanente de la coerción logró reducir el salario real, y que se iniciara la expulsión de los trabajadores del Estado, que hasta entonces había sido verdaderamente inclusivo. Lo cierto es que, la supresión de las instancias negociadoras con el movimiento obrero tuvo un efecto inesperado, la politización de todos y cada uno de los conflictos, de manera que la práctica sindical aparece en esta instancia como una escuela de politización, aunque no en la medida suficiente, como veremos después.

A pesar de que el grueso del movimiento de masas se mantiene apegado a las formas tradicionales de lucha, se abren paso algunas que anticipan las movilizaciones de tipo insurreccional, perceptibles en,

la violencia creciente en las manifestaciones callejeras, donde estudiantes, obreros y pueblo enfrentaron físicamente a los cuerpos especiales de la represión; la extensión de las ocupaciones de centros de trabajo y estudio, a la que se sumaba generalmente el control obrero de los medios de producción y de los servicios fundamentales de la población; la progresiva implantación territorial de las

⁹⁶. Ver Capítulo II, nota 65.

movilizaciones populares (Juntas Vecinales del Congreso del Pueblo, Mesas Zonales de la CNT, Comités de Base del Frente Amplio, etc.).⁹⁷

En el proceso electoral de 1971 surge, como fruto de la convergencia de todas las fuerzas creadas en torno a la resistencia popular al proyecto de los sectores dominantes, el Frente Amplio. Reunidos en torno al programa de la CNT (reforma agraria, nacionalización de la banca y del comercio exterior, atención de las necesidades urgentes de los sectores populares y las clases pasivas), se reúnen todas las vertientes de la izquierda, el Partido Demócrata Cristiano, las fracciones escindidas de los partidos tradicionales (blancos y colorados) y el Movimiento 26 de Marzo, expresión visible y con finalidad electoral de los Tupamaros (aunque ciertamente no buscada por ellos, sino fruto de su éxito entre ciertos ámbitos del movimiento popular). Esta fuerza política ofrece una nueva alternativa frente al bipartidismo uruguayo, una alternativa fuera de los partidos tradicionales. Con una militancia cualitativamente diferente y masiva, con movilización real de prácticamente todos los votantes, esta nueva fuerza política se convierte para los sectores dominantes en una amenaza de proporciones incalculables, no solamente por su combatividad y la claridad de su programa, sino porque incluye al Partido Comunista y el apoyo Tupamaro. Ante el desarrollo progresivo y acelerado de las manifestaciones de la crisis económico-social, significaba una alternativa válida para los elementos de los sectores medios en disputa que fueran alcanzando progresiva conciencia de la situación. Pero, la inclusión en su seno del PC y de los Tupamaros (aunque velada), resultaba contraproducente en el sentido de lograr el apoyo de los sectores medios desorganizados -los organizados fueron incluidos por la lucha popular-, que portaban una ideología reformista, anticomunista y con profundo rechazo a las acciones sangrientas. Esta realidad permite explicar los resultados electorales de 1971.

La escalada represiva con que se respondió a la movilización popular en ascenso no incluyó al inicio, la eliminación de las reglas constitucionales del sistema. Más bien, con la convocatoria a elecciones en 1971 se trató de legitimar por la vía electoral la gestión llevada a cabo por Pacheco Areco.

⁹⁷ Victor Bacchetta, *Uruguay 1968-1973, Algunas reflexiones sobre la táctica y la estrategia del movimiento popular*, Aporte No. 18, Lund, Suecia. En Selva López, *Dos movimientos históricos de las FFAA uruguayas*, Trabajo de Tesis, FLACSO, Sede México, 1982, pp. 240-241.

En 1971 triunfó el Partido Colorado, y con apenas el 22% de votos y gracias a las "bondades" de la Ley de Lemas, resultó electo presidente, Juan María Bordaberry Arocena -por la fracción de Pacheco Areco. Sin embargo, la fracción que obtuvo mayor número de votos fue la de Wilson Ferreira Aldunate, candidato liberal del Partido Nacional (Blanco).

Los resultados electorales⁹⁸ de 1971 muestran que la sociedad uruguaya optó por una legitimación de las reglas del sistema. Además, en ellos se puede apreciar la baja votación obtenida por el Frente Amplio, que alcanza solamente el 18.8%. Sin embargo, el hecho de que el Frente Amplio haya logrado el 30% de votos en Montevideo,⁹⁹ prueba la quiebra del bipartidismo allí donde las posiciones polares se habían manifestado con más fuerza. Otro resultado del proceso electoral tiene que ver con un desplazamiento conservador del Partido Colorado, que se ha aproximado al capital financiero internacional.¹⁰⁰ Se visualiza también el acopio, por parte de la fracción mayoritaria del Partido Nacional o Blanco (Ferreira Aldunate), de las fracciones medias que abandonan al herrerismo -sector más conservador del Partido Nacional-. Además, se podría conjeturar que la fracción de Ferreira Aldunate representa ahora a los sectores que antes apoyaron al batllismo. Por último hay que mencionar el pasaje de fracciones minoritarias de los partidos tradicionales al Frente Amplio.

Sin duda, la forma como se fue desarrollando el proceso con posterioridad a 1971, incita a hacer conjeturas sobre la forma en que votó la sociedad uruguaya en aquella oportunidad; pero, hay que tener en cuenta que la gama de significados puede ser mucha y además, cambiante según las circunstancias. En general, podría deducirse que los uruguayos optaron por la alternativa menos riesgosa en términos de cambio; pero, esto no autoriza a pensar que la mayoría quería la dictadura, más bien nos pone en presencia de un centro que no encuentra hacia donde ir. Electoralmente, se pronuncia de acuerdo

⁹⁸. Los partidos tradicionales (blanco y colorado) obtuvieron el 81% de los votos en el proceso electoral de 1971, que contó con la participación electoral más elevada en la historia del país.

⁹⁹. Lo que significaba que podría eventualmente haber obtenido la Intendencia de Montevideo, el segundo puesto de elección más importante del país.

¹⁰⁰. Ya se examinó en este Capítulo, las fuerzas que representaba Pacheco Areco.

a la tradición, y frente a los hechos concretos, oscila alternativamente entre las posiciones antagónicas.

Todo hace suponer que más allá del apoyo al sistema democrático, las opciones planteadas a la masa electoral no satisfacían el sentir de las mayorías; eran opciones extremas, en un país inclinado a optar por los términos medios del reformismo. La masa no se casa ni con la política estabilizadora y represiva, que entraña el descenso de los salarios y el fin del Estado de Bienestar, ni con la alternativa popular, la cual pese a la moderación de su programa, no ocultaba la inclusividad del Partido Comunista y los Tupamaros.

6.3 Los militares al poder (1972-1973)

A partir de 1972 el parlamento se vio enriquecido con dos fuerzas decididas a ser oposición: la fracción del Partido Nacional que lideraba Ferreira Aldunate y el Frente Amplio. Su oposición conjunta al bloque oficialista hubiera puesto en grandes apuros al gobierno, pero ella era bastante difícil inicialmente y resultó imposible luego de la ofensiva Tupamara desencadenada a comienzos de 1972.

El apoyo de las masas aún encuadradas dentro de los partidos tradicionales, se volcó, luego del 14 de abril, del lado del gobierno; la ofensiva del MLN proporcionó al gobierno de Bordaberry, la única plataforma desde la que podía aspirar a ampliar las bases de apoyo de su régimen: la lucha contra la subversión. Así, se frustra la posible oposición conjunta del Frente Amplio y la fracción mayoritaria del Partido Nacional. Sólo el desborde de las FFAA, lograrían hacer tambalear la unidad antsubversiva forjada por la ofensiva tupamara.

A partir del decreto de "estado de guerra interna" -14 de abril de 1972- se producen los primeros enfrentamientos con el Parlamento y los Ministros. El primero se produce a raíz de la prisión de cuatro médicos del Sindicato Médico del Uruguay, cuya liberación fue decretada por la justicia militar y comunicada a la prensa por el Ministro de Defensa, Augusto Legnani y el Comandante en Jefe del Ejército, Gral. Florencio Gavina. La orden de excarcelación es resistida por los mandos del ejército, lo que provoca las renuncias del Ministro de Defensa y el pase a retiro de Gravina. Los parlamentarios reaccionan de manera diversa ante los desbordamientos de los mandos militares.

En octubre de 1972 el enfrentamiento entre el Parlamento y las FFAA se personaliza en la figura del Senador Amilcar Vasconcellos, convertido en fiscal de las FFAA ante los medios políticos y el pueblo. Representante de una fracción del partido colorado escindida del batllismo, Vasconcellos se considera el depositario de las tradiciones más puras de aquel movimiento y asume la defensa de los poderes constituidos ante la embestida de la fuerza organizada. No solamente da a publicidad y comenta en medios parlamentarios un documento secreto de circulación interna en las FFAA, donde se explicitan intenciones de pasar a desempeñar roles políticos por parte del colectivo castrense, sino que se dirige a la población uruguaya, alertándola acerca de los riesgos que corre el régimen constitucional. Allí advierte sobre el proceso de sustitución institucional de acuerdo a un plan preconcebido que se viene dando en el país. Llama la atención sobre el menoscabo del Ejecutivo y de los Ministros en que incurren las FFAA, delata la corrupción que significa,

sustituir a los organismos normales de la administración por quienes no teniendo facultades ni autoridad para ello la asumen por el sólo hecho de tener la fuerza en sus manos.¹⁰¹

Por último, termina haciendo un llamado a las masas, a las movilizaciones partidarias y al pueblo en general para defender las instituciones que están siendo avasalladas por el poder armado.

La apelación a las masas también se produce por parte del líder de la mayoría blanca, Wilson Ferreira, quien convoca a fines de octubre a una marcha sin símbolos partidarios, bajo el lema "Patria, Honradez y ley"; por su parte el Frente Amplio convoca para una manifestación el 31 de octubre. Todos parecían coincidir en que solamente la presencia del pueblo en la calle podría cambiar el curso del proceso que se estaba llevando a cabo. Pero esa presencia no se dio en forma masiva y constante, salvo por parte de los sectores organizados del pueblo a través de la CNT y el Frente Amplio. Los adherentes a los partidos tradicionales seguían fieles a su forma normal de actuar; más allá del acto electoral, la adhesión era laxa y la participación en cualquier otro tipo de

¹⁰¹. Amilcar Vasconcellos, *Carta al pueblo uruguayo*, citado en *Cuadernos de Marcha*, N° 68, Siete días que conmovieron al Uruguay, p. 16.

movilización era mínima, de modo que luego de estas manifestaciones aisladas, la masa centrista desapareció de la escena. No así la que ya había cobrado experiencia de movilización a través del intenso movimiento sindical y político desarrollado desde 1968 en el seno del CNT y a partir de 1971, en la militancia de la base frenteamplista. A la salida del acto electoral, el plan de la CNT consistía en,

detener con el movimiento de masas el curso fascistizante, aglutinar fuerzas lo suficientemente amplias como para derrotar a la oligarquía a cuyos intereses respondía el plan de los militares de derecha. Se trataba de desgastar a este gobierno de base popular efímera, defendiendo las libertades democráticas y evitar el golpe fascista a través de la unidad del pueblo.¹⁰²

A fines de 1972 las fuerzas armadas derrotaron a la guerrilla urbana; sin embargo, la represión de otros sectores de la sociedad civil continuó y los militares fueron asumiendo un rol político más importante, disminuyendo paralelamente el poder del presidente Bordaberry.

Los partidos tradicionales (blancos y colorados) no sólo no fueron capaces de detener el creciente poder político de los militares, sino que además, le brindaron el sustento legal necesario para continuar con la represión. El 10 de julio de 1972 el parlamento aprobó la Ley de Seguridad del Estado, otorgándole a los militares carta blanca para suspender las libertades civiles. Esta ley le dio a los militares la base legal necesaria para sustentar sus acciones durante casi 12 años, y fue constantemente citada por ellos en su esfuerzo por bloquear los intentos por juzgarlos o investigar las violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante su gobierno.

En febrero de 1973 los militares instalan el Consejo de Seguridad Nacional - COSENA-, para supervisar las decisiones del Presidente. Las respuestas a esta acción fueron confusas, fundamentalmente porque los motivos de los militares no eran entonces suficientemente claros. En dos comunicados los militares intentaron justificar su derecho al veto, asumiendo aparentemente una actitud populista y reformista, refiriéndose a la necesidad de discutir el tema de una reforma agraria y de otros cambios económicos. La

¹⁰². Enrique Rodríguez, *Uruguay: raíces de la madurez del movimiento obrero*, p. 156. En Selva López, *op. cit.*, p. 283.

confusión inicial respecto a qué tipo de régimen se pretendía instaurar llevó a suspender la huelga general que se tenía planeada. Más tarde se supo que el comunicado no reflejaba la opinión dominante entre los militares.

7. LA DICTADURA MILITAR

El régimen de excepción uruguayo -1973 a 1985- se puede dividir en tres períodos. El primero (1973-1976), se caracteriza por la suspensión de todas las actividades políticas; los partidos de izquierda fueron disueltos o perseguidos y los partidos tradicionales suspendidos. En el segundo período (1977-1980), los militares definen un cronograma de institucionalización; con base en una concepción de democracia tutelada y excluyente, en 1980 plebiscitan un proyecto de Constitución. El tercer período (1981-1985) comienza con la derrota del proyecto constitucional propuesto, y coincide con el inicio del proceso de transición hacia la democracia. A raíz del plebiscito se abrió el debate sobre el proyecto propuesto por los militares, lo que permitió una cierta recomposición de la actividad política, y un espacio para la de constitución de amigos y de enemigos.¹⁰³

El 27 de junio de 1973 Bordaberry disolvió la Asamblea General y designó un Consejo de Estado integrado por 25 políticos -no muy destacados-; inmediatamente le dio a la policía y a las fuerzas armadas poder para tomar las medidas necesarias para asegurar el desenvolvimiento normal de los servicios públicos. A partir de ese momento se estableció en los hechos, una dictadura cívico-militar. En este contexto, la CNT convocó a una huelga general para protestar contra las acciones de gobierno, que duró dos semanas; el régimen respondió atacando de manera directa a la CNT, al partido Comunista y a la mayoría de las organizaciones de izquierda.

Aunque los Tupamaros habían sido, a finales de 1972, derrotados, los militares continuaron extendiendo su control en las actividades políticas. Los partidos tradicionales fueron también suspendidos después que se disolvió el Poder Legislativo. Durante los siguientes tres años el régimen autoritario se caracterizó por solucionar los problemas de seguridad nacional, aunque hubo mucho desacuerdo e improvisación en la creciente dominación militar. Las fuerzas armadas crecieron en cuanto a su tamaño y en recursos.

¹⁰³. Al decir de Carl Schmit. Ver Capítulo I, 3.

De 21.500 miembros en 1965 pasaron a 64.000 para 1978; y sus recursos significaron para 1979 el 44% del gasto del gobierno central.

En junio de 1976 después de rechazar la propuesta de Bordaberry de abolir de manera definitiva a los partidos políticos, los militares lo obligaron a renunciar y asumieron el control total del país.

Durante los siguientes ocho años los militares crearon lo más cercano a un estado totalitario. La escasa dimensión geográfica, la reducida población y la falta de una oposición organizada¹⁰⁴ le permitió a los militares establecer un sistema de control eficiente sobre la vida de cada uruguayo. Recurriendo al miedo y al terror el Estado empleó la represión preventiva. Cada ciudadano fue clasificado por los militares de acuerdo con sus preferencias políticas en las categorías siguientes: A, B o C. Los clasificados en la categoría C, fueron despedidos de los empleos públicos y no se les permitió salir del país, mientras que los clasificados como A, fueron considerados leales al sistema; la mayoría de los uruguayos fueron clasificados en las categorías B y C.

Miles fueron detenidos, encarcelados y frecuentemente torturados bajo la mera sospecha de que eran miembros de una organización subversiva. Amnistía Internacional estima que por lo menos uno de cada cincuenta uruguayo estuvo preso al menos por un breve período. Muchos pasaron entre 10 y 15 años en prisión, hasta que Sanguinetti¹⁰⁵ los liberó. Los militares en Uruguay no realizaron tantos asesinatos como en Argentina y Chile, pero practicaron constantemente la tortura para controlar a la población. Ahora bien, a pesar de que los muertos durante la dictadura no pasan de algunos cientos, el Uruguay tuvo durante esa época el porcentaje más alto de presos *per capita* en el mundo.

En 1977 los militares comenzaron a difundir su plan de reformas políticas, sociales y económicas. Intentaron reestructurar el sistema político eliminando las libertades que había posibilitado el crecimiento de la izquierda, limitar la autonomía de la universidad y reducir el papel proteccionista del Estado en la economía. Ante estas medidas las fuerzas armadas se dividieron entre nacionalistas y neoliberales, y aunque la mayoría era

¹⁰⁴. Todos los partidos políticos incluso los tradicionales (blancos y colorados) estaban proscritos.

¹⁰⁵. Julio María Sanguinetti es el primer presidente electo -en 1985-, una vez que concluye la dictadura militar.

neoliberal, debieron enfrentar una fuerte resistencia de los nacionalistas a la privatización y al crecimiento de las inversiones extranjeras.

A partir de 1977 los militares comienzan a buscar la forma de permanecer en el poder sin recurrir al Estado de excepción; para ello difunden un cronograma para retomar a la democracia. Con esa intención se propuso una reforma constitucional que se sometería a votación en 1980; en ella se institucionalizaba la participación política de las fuerzas armadas, se prohibían los partidos de izquierda, se reconocía el derecho de huelga sólo en el sector privado y se permitía la intervención de las fuerzas armadas cuando éstas lo considerasen necesario. Además se abolía el doble voto simultáneo y la representación proporcional.

Los militares montaron una campaña impresionante para promover la nueva constitución. Su decisión de someterla a un plebiscito no se ha estudiado en profundidad, pero refleja una apreciación errónea, respecto al consenso que tenía el régimen y a sus posibilidades de legitimarlo. Diversos estudios indican que el gobierno gastó aproximadamente 30⁹ millones de dólares en esa campaña. El intento militar por institucionalizar su proyecto fue derrotado en un proceso electoral que se realizó en 1980. Con 57% de votos en contra, los uruguayos rechazaron la propuesta de un estado de seguridad nacional. Este resultado dio inicio a un largo proceso de negociación¹⁰⁶ que culminó en 1984.

En Uruguay los militares fracasaron en su intento de reestructurar la economía y el juego político; sólo lograron suspender la participación de los partidos y los procesos electorales. La dictadura militar uruguaya provocó la politización de las fuerzas armadas y la ruptura de la relación que tradicionalmente había existido entre los militares y el gobierno; pero además, nos legó la experiencia de la represión, del miedo y del terror, lo que formará parte de la cultura uruguaya por generaciones.

8. ORGANIZACIÓN DEL CONSENSO

Durante más de cincuenta años los uruguayos consideraron sus instituciones democráticas como únicas en América Latina. Si esto implicaba un tipo superior de organización política, el golpe de Estado de 1973 lo desmintió de manera rotunda. Sin

¹⁰⁶ Proceso que se analiza en el Capítulo IV.

embargo, si por único se entiende que el proceso histórico que llevó a la institucionalización de una democracia liberal en Uruguay fue diferente al de otros países del continente, esto es, sin duda cierto.

El proceso de institucionalización democrática en Uruguay no puede ser explicado sólo por argumentos económicos. A comienzos del siglo, el país tenía al igual que los otros países de la región, una economía basada en la exportación de productos primarios. La concentración de la tierra en grandes latifundios era una señal de que los terratenientes gozaban de un gran poder económico. Pero en Uruguay, esta dominación económica de los dueños de la tierra no se expresó en el ámbito político. Los grandes productores rurales no gozaron de un período de control del Estado que les hubiera permitido consolidarse como fuerza hegemónica.

Fue sobre la base de una sociedad altamente urbanizada que Batlle logró, en los inicios del siglo XX, la consolidación del orden político. Pero, un orden político estable y consensual no podía sustentarse sólo en un acuerdo de los sectores dominantes, debía también incorporar a otros sectores de la población.

El batllismo temprano¹⁰⁷ representó en este sentido un momento crucial en la constitución de identidades en la formación política uruguaya. Legislación laboral, beneficios sociales y los mecanismos tradicionales de adjudicación de empleos y favores personales, en un tiempo en que las identidades clasistas estaban apenas emergiendo, hicieron de la ciudadanía y la clientela las principales formas de identificación política para los trabajadores.¹⁰⁸

La institucionalización de la democracia liberal en Uruguay, presenta diferencias tanto con los otros países de América Latina,¹⁰⁹ como con los países europeos.¹¹⁰ El

¹⁰⁷. Panizza denomina al período de José Batlle y Ordoñez, "batllismo temprano", para distinguirlo del período de Luis Batlle al que llama "batllismo de la posguerra". Francisco E. Panizza, **Uruguay: Batllismo y después, Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista**, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.

¹⁰⁸. *Ibidem.*, p. 198.

¹⁰⁹. El liberalismo en América Latina fue el lenguaje político de oligarquías rurales y urbanas.

¹¹⁰. El liberalismo en Europa fue la ideología de una burguesía industrial en ascenso.

proceso de ampliación del espacio político, desde los límites del liberalismo -excluyente- a la democracia política -inclusiva- no fue gradual.

En el Uruguay, el proceso de democratización fue el resultado de la compleja relación entre las protestas armadas de los caudillos rurales del Partido Nacional por una parte, y por la otra, de la acción estatal del partido de gobierno bajo el liderazgo de Batlle.¹¹¹

El Estado uruguayo jugó un papel original, fue un espacio institucional de alianzas y compromisos entre los diferentes sectores sociales. Así, desde los inicios del proceso de institucionalización, la ampliación del orden político permitió que se desdibujara la división entre el Estado y la sociedad civil.

Ahora bien, este batllismo -temprano- produjo además un discurso político original, y tuvo como punto de partida el liberalismo; pero sólo como punto de partida.

El discurso de Batlle fue liberal en cuanto constituyó al individuo-ciudadano en actor político. Lo fue también por el acento que puso en cuestiones tales como "legalidad", "libertad" y las ideas de "progreso" y "racionalidad". Sin embargo se apartó del liberalismo tradicional en áreas tales como la intervención estatal en la esfera económica, la legislación proteccionista y el apoyo a elementos de democracia directa. También democratizó el principio racionalista al hacerlo atributo de la población en general y no sólo de una élite ilustrada.¹¹²

Batlle utilizó los elementos ideológicos del discurso liberal del siglo XIX para ampliar los espacios políticos de los sectores populares. Pero, fue también ambiguo en cuanto cristalizó aspectos importantes del orden político tradicional y de las relaciones sociales subyacentes.¹¹³

¹¹¹. Francisco Panizza, *op. cit.*, p. 198.

¹¹². *Ibidem.*, p. 199.

¹¹³. Hay que recordar que una de las principales críticas que se le hace a José Batlle y Ordoñez es que no cambió con su política la situación del campo.

Lo que caracterizó al batllismo como verdadera fuerza hegemónica fue su capacidad para incorporar otras fuerzas políticas y sociales a las estructuras institucionales y modalidades discursivas que comandaba.¹¹⁴

En el ámbito político esta incorporación, incluyó a todos los sectores -incluso a los sectores conservadores de los partidos tradicionales-, y se basó en formas de representación política que permitieron su integración en el Estado. En cuanto a lo social buscó mejorar la situación económica de los sectores populares, sin lesionar los intereses de otros sectores sociales.

El orden social que emergió de esta doble estrategia política y social puede ser caracterizado, incorporando un término propio del análisis del discurso, como 'un sistema de puras diferencias'.¹¹⁵

Los acuerdos institucionales entre los partidos tradicionales parecían en la posguerra asegurar la estabilidad política y evitar polarizaciones sociales en el Uruguay. Pero, en los años siguientes, estos acuerdos demostraron ser, como dice Panizza, "un modelo estático de consenso".

El Estado uruguayo de posguerra fue una estructura de poder fragmentada sin capacidad para articular más que un compromiso mecánico crecientemente precario entre fuerzas sociales en conflicto.¹¹⁶

Un sistema democrático de partidos deben ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre alternativas reales, diferentes.¹¹⁷ Esto implica que los electores deben poder escoger entre diversas alternativas o propuestas políticas, económicas y sociales. Aparentemente, tomando en cuenta el número de candidatos y listas que se postulaban,

¹¹⁴. Francisco Panizza, *op. cit.*, p. 199.

¹¹⁵. *Ibidem.*, pp. 199-200.

¹¹⁶. *Ibidem.*, p. 200.

¹¹⁷. Ver Bobbio, Capítulo I.

el sistema de partidos uruguayo ofrecía a sus electores diversas alternativas de elección. Pero, la legislación electoral vigente, que permitía la acumulación de votos por lema -partido-, indica todo lo contrario; el voto que se emitía a favor de un candidato podía terminar beneficiando a otro, de ideas completamente opuestas. Así, los partidos tradicionales al incorporar intereses políticos y sociales divergentes perdieron capacidad para actuar en período de crisis.

Las relaciones de tipo clientelístico, tan extendidas en el período de posguerra, también contribuyeron a erosionar la capacidad transformativa del sistema de partidos, en cuanto tendía a privilegiar la satisfacción de demandas individuales y de corto plazo en perjuicio de transformaciones colectivas de largo plazo, llevando últimamente a una creciente pérdida de la unidad relativa del Estado.¹¹⁸

Ahora bien, también el batllismo de posguerra produjo un discurso.¹¹⁹ A través de él, trató de distanciarse de los estancieros, y de destacar su papel de encargado de mantener el orden social.

No puede, en cuanto tal, caracterizarse como un discurso reaccionario: Luis Batlle puso en sus discursos un énfasis en la justicia social que raramente se encuentra en el de sus sucesores. Fue, sin embargo, un discurso conservador, en el sentido específico que consideró un programa de reformas controladas como la mejor manera de preservar el orden social y esto último como el principal objetivo del gobierno. La metáfora tantas veces repetida por Luis Battle de 'unirse a la revolución para guiarla' y sus advertencias a los estancieros sobre la relación entre orden (que en definitiva, como acusarían los Tupamaros era 'Su orden') y bienestar social, son claves para entender el discurso de quien permanece hasta hoy como el líder Colorado más importante de la posguerra.¹²⁰

¹¹⁸. Francisco Panizza, *op, cit.*, pp. 200-201.

¹¹⁹. Se hace referencia al discurso de Luis Batlle Berres.

¹²⁰. Francisco Panizza, *op, cit.*, p. 201.

A partir de 1955 la economía uruguaya entra en crisis, crisis que no se puede entender sino considerando las relaciones políticas existentes. Un sistema democrático no se caracteriza sólo por sus instituciones representativas sino también por sus resultados; la legitimidad y el consenso no dependen de manera exclusiva de la naturaleza representativa de quienes toman las decisiones sino también de su habilidad para promover el bienestar social. En este sentido, una democracia que produce miseria para el pueblo resulta indefendible.

Pacheco Areco, pasando por encima de la maquinaria partidaria e imponiendo un gobierno personalista y autoritario, e ignorando al Parlamento, trató de romper los bloqueos políticos y el estancamiento económico. Se aprovechó de la polarización política que se produjo por el enfrentamiento con los Tupamaros para centralizar el poder en su persona, aunque no intentó transformar al sistema de partidos, sino subordinarlo al ejecutivo.

Pero, los militares y los Tupamaros, rompieron con la tradición democrática uruguaya.

Desde posiciones políticas opuestas, ambos discursos compartieron elementos comunes. Ambos fueron vanguardistas, en cuanto consideraban su acción como guiada por un conocimiento de la realidad social 'esencial' (definida en forma distinta en cada caso) largamente ignorada por la población. Ambos discursos rechazaron las instituciones políticas como meras 'apariencias' que ocultaban a la población las cuestiones sustantivas de opresión socio-económica (Tupamaros) y la corrupción política (FFAA).¹²¹

Las fuerzas armadas, a pesar de su victoria militar, fracasaron completamente al buscar el apoyo de la sociedad uruguaya, necesario para consolidar su proyecto.

Finalmente,

en el Uruguay, la imposición de un nuevo orden económico capaz de resolver, en cualquier sentido, la larga crisis económica suponía como pre-condición la

¹²¹. Ibidem., p. 203.

reestructuración del viejo orden batllista, del cual los dos partidos tradicionales habían sido actores fundamentales. En el período de posguerra ello se hizo evidente, en cuanto el sistema político funcionó cada vez más en base a compromisos parciales de corto plazo en perjuicio de políticas de largo alcance. La fragmentación del poder y recursos estatales entre fracciones y clientelas políticas resultó en un sistema de equilibrio que sólo podía perpetuar su propias condiciones de existencia. Al pretender representar todos los intereses (no ciertamente en igual grado de importancia), es decir la 'voluntad de todos' y no la 'voluntad general', los partidos tradicionales perdieron la capacidad de ser agentes de cambio consensual y legítimo aún en un sentido conservador. Los antagonismos políticos que tan cuidadosamente se trataron de evitar durante la vigencia de la formación hegemónica que llamamos el 'Uruguay Batllista' surgieron cada vez más abiertamente dentro y fuera de la formación política. Luego de varios años de progresivo deterioro institucional esto llevó, como en otros países de América Latina, a la quiebra del orden constitucional.¹²²

¹²². *Ibidem.*, p. 204.

CAPITULO III REPENSANDO LA DEMOCRACIA

La experiencia uruguaya nos ha permitido apreciar los consensos y las rupturas, los pactos y enfrentamientos que han permeado la democracia en este país. Corresponde ahora, en la perspectiva de una mayor democratización, y con base en diversas propuestas, dedicarnos a repensar el tema de la democracia.

1. UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para analizar la democracia representativa retomaremos a Norberto Bobbio. En primer lugar nos referiremos a su definición de democracia, definición que el mismo Bobbio ha considerado, de manera constante, como "mínima"; y luego veremos algunas puntualizaciones que hace el autor a la democracia representativa.

1.1 Definiendo a la democracia

Ya hemos visto¹ que Bobbio hace una definición formal, una definición procedimental de la democracia a la que concibe como, "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos".²

¹. Ver Capítulo I, 1.

². Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 14.

Estas reglas son más o menos las siguientes: a) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, es decir, del derecho de expresar con el voto la propia opinión y/o elegir quién la exprese por él; b) el voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso (esto es, debe contar por uno); c) todos los ciudadanos que gozan de derechos políticos deben ser libres, de votar según su propia opinión, formada en la mayor medida posible, libremente, es decir, en una libre confrontación entre grupos políticos organizados que compiten entre sí para unir sus demandas y transformarlas en deliberaciones colectivas; d) deben ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condición de tener alternativas reales, esto es, de escoger entre soluciones diversas; e) tanto para las deliberaciones colectivas, como para las elecciones de representantes, vale el principio de la mayoría numérica, aunque pueden ser establecidas diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, calificada) en determinadas circunstancias previamente establecidas; f) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de modo particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.³

Estas reglas de procedimiento presuponen ciertos elementos que no son meramente formales, que son valores que Bobbio considera reglas preliminares.⁴ Para que se pueda caracterizar a un régimen de democrático no es suficiente que un número muy alto de miembros de una sociedad tengan derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas ni que existan reglas como la de la mayoría. Es necesario que aquellos que tienen derecho a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, tengan alternativas reales para elegir y estén en condiciones de hacerlo. Es necesario,

que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce

³. Norberto Bobbio, *¿Qué alternativas a la democracia representativa?*, Sistema, No. 16, enero 1977, pp. 16 y 17.

⁴. Norberto Bobbio, *El futuro ...*, p. 15.

el poder *sub lege* (sometido a la ley), sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos 'inviolables' del individuo.⁵

Para Bobbio el Estado liberal no es solamente el supuesto histórico del Estado democrático, es también su supuesto jurídico. Ambos son interdependientes en dos formas: 1) en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el ejercicio del poder democrático, y 2) en el sentido de que es poco probable que un poder no democrático pueda garantizar las libertades fundamentales. "La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos".⁶

También existen otros valores que según el autor son el fundamento de las reglas procesales propuestas; la tolerancia, la no violencia, la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y la fraternidad.⁷

Bobbio hace varias crítica a la "democracia real" contrastando los ideales democráticos con lo que efectivamente se concretó;⁸ las promesas incumplidas de la democracia que él considera falsas promesas porque,

el proyecto democrático fue pensado para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos. Las promesas no fueron cumplidas debido a los obstáculos que no fueron previstos o que sobrevinieron luego de las 'transformaciones' de la sociedad civil.⁹

⁵. Ibidem.

⁶. Ibidem., p. 16. Norberto Bobbio desarrolla esta relación en **Liberalismo y democracia**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

⁷. Norberto Bobbio, **El futuro ...**, pp. 30-31.

⁸. Ver Capítulo I, 1.

⁹. Norberto Bobbio, **El futuro...**, p. 26. A pesar de que Bobbio inicia el tema del futuro de la democracia destacando la existencia de promesas incumplidas de la democracia, ya antes de terminar de presentarlas comienza a referirse a ellas como falsas promesas.

No son entonces promesas incumplidas, son falsas promesas porque la democracia ha tenido que enfrentar, según el autor, tres obstáculos no previstos: la tecnocracia, la burocratización y la "ingobernabilidad". Veamos cada uno de ellos.

i) El gobierno de los técnicos. El paso de una economía familiar a una economía de mercado, y el de ésta última a una economía protegida, regulada, planificada, dio origen a nuevos problemas políticos, problemas de carácter técnico que requirieron de la participación de expertos, de personal especializado.¹⁰

La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.¹¹

Los problemas que hay que resolver en la actualidad son tan complicados que se requieren conocimientos científicos y técnicos que el hombre medio de hoy, por más instruido que esté, no está en posibilidades de hacerlo.

ii) El aumento de la burocracia. Otro de los obstáculos imprevistos fue el crecimiento del aparato burocrático, de un aparato de poder ordenado jerárquicamente, opuesto al sistema de poder democrático. En una sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice; en una sociedad burocrática, se mueve del vértice a la base. Sin embargo, todos los Estados que se han democratizado se han vuelto a su vez más burocráticos, el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización en la medida en que, por ejemplo, el Estado Benefactor ha sido una respuesta a demandas democráticas. Es por eso que hoy,

el desmantelamiento del Estado Benefactor que ha necesitado de un aparato burocrático que nunca antes se había conocido, esconde el propósito, no digo de desmantelar sino de reducir, bajo límites bien precisos, el poder democrático.¹²

¹⁰. Ya Max Weber había destacado el papel que desempeñaban los especialistas al analizar la institución estatal racional, los partidos políticos y el parlamento. Ver Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

¹¹. Norberto Bobbio, *El futuro...*, pp. 26-27.

¹². *Ibidem*. Esta afirmación de Bobbio es un ataque directo al neoliberalismo.

iii) La "ingobernabilidad" de la democracia. Esto es lo que Bobbio llama el escaso rendimiento de la democracia. El Estado liberal y el Estado democrático, han contribuido a emancipar a la sociedad civil del sistema político. A raíz de este proceso la sociedad civil se ha vuelto cada vez más demandante; "la cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas".¹³ La lentitud de los procedimientos por medio de los cuales la clase política debe tomar las decisiones, crea una "ruptura entre el mecanismo de recepción y el de emisión, el primero con un ritmo cada vez más acelerado, el segundo con uno cada vez más lento".¹⁴ Por eso Bobbio concluye que, en la democracia la demanda se hace cada vez más fácil, mientras que la respuesta, es cada vez más difícil.

A pesar de las críticas expuestas por Bobbio, él apuesta a la democracia como única alternativa, porque,

las falsas promesas y los obstáculos imprevistos de los que me he ocupado no han sido capaces de 'transformar' un régimen democrático en un régimen autocrático.¹⁵

1.2 La Democracia Representativa

Bobbio es un liberal, y para él la única forma posible de democracia es la democracia liberal; la democracia que asegura la "libertad negativa" de los ciudadanos frente al Estado. Esta se sustenta en la libertad individual, en los derechos cívicos y en un sistema representativo; la democracia liberal es indirecta, es representativa. La expresión democracia representativa está indicando que,

¹³. Norberto Bobbio, *El futuro ...*, p. 28.

¹⁴. *Ibidem*. El tema de la "ingobernabilidad" lo desarrolla Bobbio en *Liberalismo y Democracia*, op. cit. Ver Capítulo IV.

¹⁵. Norberto Bobbio, *El futuro ...*, p. 29.

las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.¹⁶

Un Estado es representativo cuando las principales deliberaciones políticas son realizadas por representantes elegidos, independientemente de los órganos que realicen dicha tarea; por lo tanto, no todo Estado representativo es un Estado parlamentario. Bobbio reconoce que en la actualidad los Estados representativos han extendido el principio de representación del parlamento a otras instancias donde se llevan a cabo deliberaciones colectivas. Pero además, no todo Estado parlamentario es necesariamente una democracia representativa; en la historia de la humanidad podemos encontrar Estados parlamentarios que eran representativos, pero no democráticos. Ahora bien, así como no toda democracia es representativa (no hay que olvidar a la democracia directa), no todo Estado representativo es una democracia.

Pero, cuáles son las características que debe tener un representante, según Bobbio,

a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de ésta o aquella profesión.¹⁷

Esta especificación de las características que debe tener un representante nos confirma la postura de Bobbio frente al mandato imperativo.¹⁸ A pesar de ser partidario de la democracia representativa el autor reconoce que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia -la directa y la representativa- son necesarias.

Bobbio distingue el concepto de democracia del de pluralismo; puede haber una sociedad pluralista que no sea democrática y una sociedad democrática que no sea

¹⁶. *Ibidem.*, p. 34.

¹⁷. *Ibidem.*, p. 37. Ver Capítulo I, 5.

¹⁸. Ver Capítulo I, 1.

pluralista. Por ejemplo, la sociedad feudal era pluralista, tenía muchos centros de poder en competencia y el poder central era muy débil, pero no era una sociedad democrática. El ejemplo contrario lo encontramos en la democracia de los antiguos, donde ésta era directa y no admitía entre el individuo y la sociedad cuerpos intermedios, ésta no era una sociedad pluralista. Pero, aunque democracia y pluralismo son cosas diferentes, Bobbio no las considera incompatibles. La democracia lucha contra el abuso de poder, desde arriba y concentrado.¹⁹ Por eso,

el defecto de la democracia representativa en comparación con la democracia directa -defecto que consiste en la tendencia a la formación de aquellas pequeñas oligarquías que son los comités de partido- no puede ser corregido más que por la existencia de una pluralidad de oligarquías en mutua competencia.²⁰

Es necesario entonces contar con un control recíproco de los grupos que representan diversos intereses y que luchan por la conquista del poder; esto sólo es posible con el pluralismo.

Una característica fundamental de la democracia es la libertad, esto implica para el autor necesariamente el disenso; "democracia quiere decir disenso" decía Albertoni.²¹

La democracia es un sistema político que presupone el disenso. Ella requiere únicamente el consenso en un solo punto, sobre las reglas de la contienda.²²

La democracia se basa en el consenso de la mayoría; pero, ese consenso de la mayoría implica que exista una minoría que disiente. El disenso es inevitable, y sólo allí donde es libre de manifestarse, el consenso es real y sólo allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse democrático. El disenso para manifestarse necesita de una sociedad

¹⁹. Norberto Bobbio, *El futuro ...*, p. 41.

²⁰. *Ibidem.*, 47.

²¹. Artículo publicado en *Corriere della Sera* el 9 de enero de 1977, titulado *Democrazia vuol dire dissenso*. En Norberto Bobbio, *El futuro ...*, p. 48.

²². *Ibidem.*

pluralista, de una sociedad con una amplia distribución del poder, esto posibilita la democratización de la sociedad civil y la ampliación de la democracia política.

2. UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para analizar la democracia participativa recurriremos a Macpherson,²³ quién elabora su propuesta con base en una revisión de las diversas concepciones de la democracia liberal. Como ya vimos²⁴, utilizando modelos, distingue tres formas de democracia -de protección, de desarrollo y de equilibrio-; y presenta su propuesta, una democracia participativa.

Indagando las posibilidades que pueda tener un sistema democrático más participativo, Macpherson se plantea tres interrogantes; dos de ellas las resuelve rápidamente y la tercera -la sustancial-, la analiza con más detenimiento. A la primera pregunta, ¿es deseable que haya más participación de los ciudadanos?, responde afirmativamente, pero aclara que,

esto no equivale a decir que un sistema más participativo bastaría por sí solo para eliminar todas las desigualdades de nuestra sociedad. Significa únicamente que la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo.²⁵

Esto está relacionado con "la difícil cuestión de si hace falta un cambio del sistema político para que haya un cambio de la sociedad, o a la inversa".²⁶

Surge entonces la segunda interrogante. ¿Cómo funcionaría una democracia participativa? Considerando las dimensiones de las sociedades en la actualidad y luego de referirse a los problemas de la democracia directa -ventajas y desventajas-, se

²³. C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial S. A., Madrid, 1994.

²⁴. Ver Capítulo I, 1.

²⁵. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 114.

²⁶. *Ibidem.*

pronuncia a favor de un sistema representativo. "No podemos prescindir de los políticos elegidos... El problema es el de cómo hacer que los políticos elegidos sean responsables".²⁷

Pero, el problema central es, ¿cómo avanzar hacia una democracia participativa? porque "el camino recorrido hasta llegar allí nos habrá dado la capacidad para hacer que funcione".²⁸ Destaca enseguida dos requisitos previos,

uno es que la conciencia (o inconciencia) de la gente pase de verse a sí mismo y de actuar como esencialmente consumidores a verse y actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y el desarrollo de éstas.²⁹

Es necesario que los integrantes de una sociedad cambien la manera de pensarse a sí mismo y al mundo que los rodea, que adquieran una nueva visión del mundo, porque "el funcionamiento de una conciencia participativa requerirá de un sentimiento de comunidad más fuerte que el actual".³⁰ El otro requisito es el de "una gran reducción de la desigualdad social y económica actual".³¹

Ahora bien, estos requisitos son previos a la democracia participativa y difícilmente pueden darse sin una participación democrática mayor de la que existe actualmente; estamos entonces ante un círculo vicioso, no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática.³²

²⁷. Ibidem., p. 118.

²⁸. Ibidem., p. 119.

²⁹. Ibidem., p. 120.

³⁰. Ibidem., p. 121.

³¹. Ibidem.

³². Ibidem.

Para Marx y J. S. Mill,

los cambios en los factores que de forma abstracta parecen requisitos previos el uno del otro -por una parte, el volumen de participación política, y por la otra la desigualdad prevaleciente y la imagen del hombre como consumidor y apropiador al infinito- llegarían fase por fase recíprocamente, de manera que un cambio incompleto en el uno llevaría a algo de cambio en el otro, lo que conduciría a un mayor cambio en el primero, y así sucesivamente.³³

Pero este círculo vicioso tiene fallas. i) Cada vez más gente se percata que aunado a los beneficios del crecimiento, existen costos como la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales que atentan contra la calidad de vida. ii) Se perciben también ahora los costos de la apatía política; la concentración del poder empresarial en los diversos ámbitos de la sociedad y su contraparte, la búsqueda de formas de participación directa en cuestiones más inmediatas -barrios, escuelas, centros de trabajo-. iii) Se duda actualmente de la capacidad del capitalismo de gran empresa de satisfacer las expectativas de los consumidores, al mismo tiempo que reproduce la desigualdad. Estas fallas contribuyen a "una reducción de la conciencia de consumo, a una reducción de la desigualdad y a un aumento de la participación política actual".³⁴

Macpherson propone además, dos modelos de democracia participativa. El primero es un sistema piramidal, "con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella";³⁵ el segundo -que incluye al primero-, es una combinación de un mecanismo democrático directo-indirecto piramidal con un sistema de partidos. Este modelo de democracia es liberal por que se sustenta en la igualdad de derecho de todos los hombres -y mujeres- al pleno desarrollo y uso de sus capacidades, pero requiere además que,

³³. *Ibidem.*, pp. 122-123.

³⁴. *Ibidem.*, p. 128.

³⁵. *Ibidem.*, p. 130.

se rebajen o abandonen los supuestos de mercado acerca del carácter del hombre y de la sociedad, que se abandone la imagen del hombre como consumidor maximizador y que se reduzcan mucho las desigualdades económicas y sociales actuales.³⁶

Pero si el sistema de partidos tiende a mantener la desigualdad social -como lo mencionó con anterioridad el autor³⁷-, porqué se propone este sistema en una democracia participativa? La democracia participativa exige que se rebajen o abandonen los supuestos de mercado... que se reduzcan mucho las desigualdades, entonces, ¿cómo congeniar el sistema de partidos con una democracia participativa?

El problema al parecer radica en dos cuestiones. La primera es que la función que este sistema ha desempeñado históricamente podría modificarse, aunque quizás ya no sería un sistema de partidos sino una nueva forma de expresión de los intereses de los miembros de una sociedad. Y la segunda, que la plantea con base en las sociedades desarrolladas, es que,

cabe prever que el tipo de cuestiones... relativas a la distribución de los costos y beneficios económicos entre diferentes sectores de la población vayan perdiendo gravedad a medida que la escasez material vaya haciéndose menos angustiosa.³⁸

Sin embargo, esta interrogante seguiría planteada para las sociedades latinoamericanas, donde la desigualdad económica es aún uno de los problemas fundamentales a resolver.

3. UNA DEMOCRACIA ECONÓMICA

Para analizar esta postura retomaremos a Robert A. Dahl,³⁹ quien preocupado por fortalecer la igualdad política, destaca la importancia que reviste la desigualdad

³⁶. **Ibidem.**, pp. 137-138.

³⁷. Ver Capítulo I. 1.

³⁸. C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 138.

³⁹. Robert A. Dahl, **Prefacio a la democracia económica**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

económica existente. Su estudio se centra sobre todo en Estados Unidos; en ese contexto busca una alternativa al capitalismo empresarial, que siendo tan eficiente como él, desarrolle los valores de la democracia, la igualdad política y la libertad política.

Comienza señalando las características que tiene un proceso democrático. 1) El conjunto de personas que constituyen la asociación debe tomar algunas decisiones colectivas que sean obligatorias para todos. 2) Estas decisiones implican dos etapas: i) cuando se establece la agenda, y ii) cuando se toman las decisiones finales. 3) Las decisiones colectivas obligatorias deben ser tomadas solamente por miembros de la asociación. Las leyes sólo pueden ser impuestas legítimamente por personas obligadas a obedecerlas. 4) El bien de cada miembro de la asociación merece igual consideración (igualdad). 5) Cada persona tiene derecho a ser el juez último de sus propios intereses (libertad). 6) Todos los ciudadanos están calificados para decidir qué asuntos requieren decisiones colectivas obligatorias, y cuáles se delegarán en otros (igualdad). 7) Bienes escasos y valiosos deberían ser distribuidos con justicia, con base en las necesidades y los méritos desiguales.⁴⁰

Luego, pasa a definir los fundamentos de un proceso democrático. 1) Voto igualitario; es necesario tomar igualitariamente en cuenta, las preferencias manifestadas por cada ciudadano. 2) Participación efectiva; a lo largo del proceso de toma de decisiones colectivas, los ciudadanos deben tener igual oportunidad de expresar sus preferencias. 3) comprensión ilustrada; cada ciudadano debe tener oportunidad y tiempo para descubrir sus preferencias. 4) Control definitivo de la agenda por parte del demos; el demos decidirá qué asuntos se resolverán a través de estos procedimientos. 5) Inclusividad; se deberá incluir a todos los miembros adultos, excepto las personas en tránsito y los deficientes mentales comprobados.⁴¹

Destaca que se objeta habitualmente, a estos criterios por ser meramente formales, pero no reales; sin embargo aclara que cuando los ciudadanos son desiguales en recursos políticos, en riquezas, en ingresos o en status, son políticamente desiguales y por tanto se estarían violando los fundamentos del proceso democrático.

Sin embargo, debido a que,

⁴⁰. Ibidem., pp. 59-60.

⁴¹. Ibidem., pp. 61-62.

tanto el capitalismo empresario como el socialismo burocrático tienden a producir desigualdades en los recursos sociales y económicos tan grandes como para producir serias violaciones de la igualdad política y, por ello, del proceso democrático,⁴²

debe buscarse una "alternativa más congruente con los valores democráticos";⁴³ en este sentido propone, "una extensión del proceso democrático a las empresas económicas".⁴⁴

Es bajo esta perspectiva que analiza la relación entre derecho de propiedad y proceso democrático, y afirma que ninguno de los argumentos en favor de la propiedad privada como un derecho fundamental, es satisfactorio frente al derecho fundamental de autogobierno. Además, ninguno de los argumentos en favor de la propiedad privada justifica el derecho a la ilimitada adquisición de propiedad privada. Quizá, si algo pudiera justificarse sería sólo el derecho a un mínimo conjunto de recursos, particularmente aquellos necesarios para la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Sin embargo, puntualiza que, ninguno de los argumentos elaborados en favor de la propiedad privada como un derecho, justifica la propiedad privada de las sociedades anónimas.

En consecuencia, el demos y sus representantes tienen derecho a decidir por medio del proceso democrático cómo debería ser la propiedad y el control de las empresas económicas, a fin de alcanzar, de la manera más plena posible, valores tales como la democracia, la justicia, la eficiencia, el cultivo de cualidades humanas deseables y el derecho a poseer aquellos recursos personales mínimos que sean necesarios para una buena vida.⁴⁵

Ante esta situación el autor pretende averiguar, ¿qué tipo de orden económico permitiría cumplir mejor con los valores de la democracia, la igualdad política y la

⁴² Ibidem., p. 63.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem., p. 83.

libertad?⁴⁶ En concreto intenta definir un nuevo orden económico que: i) permita una distribución de los recursos políticos favorable a las metas del voto igualitario, la participación efectiva, la comprensión ilustrada y el control final de la política por parte de todos los adultos sujetos a las leyes; ii) sea justo, porque sería una contradicción que el orden político fuera equitativo y el orden económico injusto; iii) sea eficiente, que tendiera a minimizar la proporción de insumos valiosos respecto de los productos valiosos; iv) promueva la inteligencia del pueblo; y v) permita la libertad económica o independencia económica.⁴⁷

En este contexto resume su propuesta de la siguiente manera:

buscáramos un orden económico que descentralizara muchas decisiones significativas entre empresas económicas relativamente autónomas, las cuales funcionarían dentro de los límites establecidos por un sistema de mercados, y por dichas leyes, reglas y regulaciones democráticamente impuestas que consideráramos necesarias para alcanzar nuestras metas.⁴⁸

Pero, ¿cómo se ejercería la autoridad dentro de estas empresas? Dahl nos esboza una "alternativa posible": "un sistema de empresas económicas de propiedad colectiva y gobernadas democráticamente por todas las personas que trabajan en ellas".⁴⁹ Esto implica que la toma de decisiones deberá satisfacer los criterios del proceso democrático para lograr la igualdad política y la protección de los derechos políticos dentro de la empresa. A este tipo de empresas se les ha llamado cooperativas obreras o empresas de autogestión o democracia industrial, pero el autor utiliza el término de empresas autogobernadas.

Cuando,

⁴⁶. *Ibidem.*, p. 85.

⁴⁷. *Ibidem.*, pp. 85-88.

⁴⁸. *Ibidem.*, p. 90.

⁴⁹. *Ibidem.*, p. 91.

una empresa de este tipo, al igual que un gobierno local, es democrática dentro de los límites establecidos por los controles políticos democráticos externos y por los mercados, las personas que trabajan en la firma pueden llamarse ciudadanos de la empresa.⁵⁰

Como la empresa está controlada democráticamente, los ciudadanos de la misma son los encargados de determinar cómo deben distribuirse sus réditos. Pero, esto tiene límites, a partir de la necesidad de comprar insumos y vender productos. Dentro de la empresa, sus ciudadanos determinan los salarios y deciden cómo se distribuirá el superávit de rendimiento; determinan qué cantidad se separará para reinversión, qué cantidad se distribuirá entre los ciudadanos de la empresa y el principio según el cual se harán tales distribuciones. Estas empresas son diferentes de las que tienen participación limitada de los empleados, ya que en esas empresas las decisiones más importantes las toman los directivos electos por los accionistas.

Las empresas autogobernadas tienen ventajas sobre las empresas típicas de propiedad de los accionistas y controladas por directivos, y también sobre las empresas públicas y manejadas jerárquicamente, en la búsqueda de una sociedad más igualitaria.

Si fueran aproximadamente tan eficientes como las firmas actuales, si no disminuyeran las libertades fundamentales y si, al mismo tiempo, fueran superiores en sus consecuencias para la democracia y la justicia, entonces serían definitivamente mejores.⁵¹

Un sistema de empresas autogobernadas traería también consecuencias para la democracia y la justicia en una sociedad; la democracia dentro de las empresas mejoraría la democracia en el gobierno del Estado, al transformar a los individuos en mejores ciudadanos y al promover una mayor igualdad política.

La democracia en el lugar de trabajo... promovería el desarrollo humano, elevaría el sentido de eficacia política, reduciría la alienación, crearía una comunidad

⁵⁰. Ibidem., p. 92.

⁵¹. Ibidem., p. 93.

solidaria basada en el trabajo, reforzaría el compromiso con el bien general de la comunidad, debilitaría la influencia del interés personal, produciría un cuerpo de ciudadanos activos, conscientes y preocupados por el bien común dentro de las empresas y estimularía una mayor participación y una conciencia ciudadana superior en el mismo gobierno del Estado.⁵²

Aunque no se puede garantizar un cambio de actitudes, valores y carácter, a raíz de una mayor democracia en el trabajo; sin lugar a dudas, con el correr de los años, los ciudadanos serán muy diferentes de lo que habrían sido si hubieran seguido viviendo en una sociedad dirigida. Pero además, las empresas autogobernadas prometen un cambio en la responsabilidad moral del pueblo, porque se reducirían ampliamente las relaciones antagónicas y los enfrentamientos entre empleadores y empleados que fomentan la irresponsabilidad moral de ambos.

Este sistema de empresas relativamente autónomas requerirá controles externos, tanto por parte del mercado como por parte de leyes y regulaciones democráticamente consensadas. Ambas formas de control externo dependerán del apoyo público.

Si bien es imposible decir hasta que punto un sistema así se inclinaría hacia la igualdad en la riqueza, el ingreso y otros recursos, es innegable que la desigualdad tendería a disminuir tanto dentro de las empresas como entre ellas. Sus miembros decidirían respecto de los principios de distribución de los salarios y superávits. Aunque es razonable suponer que se mantendrían diferencias, seguramente las desigualdades en el ingreso y la riqueza se reducirían; pero, el autor no considera que con este sistema se cree un orden completamente igualitario y autoregulado. Sin embargo, la tarea de regulación y redistribución sería más fácil, ya que la distribución inicial generada por las empresas sería menos desigual.

Un sistema de empresas autogobernadas, por cierto, no eliminaría los intereses, metas, perspectivas e ideologías en conflicto entre los ciudadanos. Pero tendería a reducir el conflicto de intereses, a darle a todos los ciudadanos una parte más equitativa en el mantenimiento de la igualdad política y las instituciones

⁵². *Ibidem.*, p. 94.

democráticas en el gobierno del Estado, y a facilitar el desarrollo de un consenso mayor acerca de los patrones de justicia.⁵³

Pero, ¿cuáles son las objeciones que se hacen a esta propuesta? Estas son fundamentalmente tres. 1) Este sistema violaría el derecho a la propiedad. 2) Los presupuestos que justifican los procesos democráticos en el gobierno no se aplican a una empresa económica, porque las decisiones de éstas no son obligatorias en el mismo sentido en que lo son las de un gobierno nacional. 3) La tendencia hacia la oligarquía, la jerarquía o la dominación opera de manera tan fuerte en las empresas económicas que la democracia en ellas sería una farsa.

Dahl responde a dichas objeciones destacando que,

por cierto, no esperamos que la introducción del proceso democrático en el gobierno de las empresas económicas las convierta en perfectamente democráticas o que supere las tendencias hacia la oligarquía que parecen ser inherentes a todas las grandes organizaciones humanas, incluido el gobierno del Estado. Pero tanto como apoyamos el proceso democrático en el gobierno del Estado a pesar de las sustanciales imperfecciones en la práctica, de igual manera apoyamos el proceso democrático en el gobierno de las empresas económicas a pesar de las imperfecciones que supondrá su ejecución.⁵⁴

A través del sistema de empresas autogobernadas se pretende que la sociedad se aproxime a la igualdad política, la justicia, la eficiencia y la libertad, tanto política como económica. Y, ¿cuál sería el papel del gobierno? No se estaría reduciendo al gobierno central a practicar un política de *laissez-faire*; Dahl considera que no, porque el gobierno deberá continuar ejerciendo autoridad en,

asuntos militares y exteriores, políticas fiscales y monetarias, seguridad social y servicios médicos, regulación de externalidades juzgadas lesivas en comparación

⁵³. *Ibidem.*, p. 107.

⁵⁴. *Ibidem.*, pp. 130-131.

con los costos regulatorios (alimentos, drogas, polución, etc.) y otros muchos asuntos de este tipo.⁵⁵

Y ¿cuáles serían las principales ventajas que este sistema tendría? Dahl destaca tres. 1) Justicia; como las grandes desigualdades en riqueza e ingreso provienen de una propiedad altamente concentrada y de el pago de salarios muy altos a los máximos ejecutivos empresarios, un sistema de empresas autogobernadas produciría una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso.⁵⁶ 2) Propiedad; tras analizar los problemas que presentan diversas formas de propiedad como la individual, la cooperativa, la estatal y la social, subraya las ventajas de la propiedad cooperativa para este tipo de empresas. 3) Liderazgo; debido a que el liderazgo es un problema general de la teoría y práctica democrática, es posible pensar que éste se resuelva mejor en empresas autogobernadas que en otro tipo de organizaciones democráticas.

4. UNA DEMOCRACIA RADICAL

Para analizar el concepto de democracia radical presentamos la propuesta que, desde la izquierda, hacen Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. En *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*,⁵⁷ desarrollan detenidamente su postura, y argumentan porqué es necesario radicalizar, profundizar la democracia, en el proceso de construcción de una sociedad más equitativa. A partir del concepto de hegemonía, se proponen contribuir a la formación del pensamiento de una nueva izquierda. Parten de su deconstrucción, al interior del marxismo, para luego construir un concepto de hegemonía que pueda llegar a ser un instrumento útil en la lucha por una democracia radical y plural. Siguiendo a estos autores presentaremos primero, su visión de la "revolución democrática"; luego, la relación entre el imaginario democrático y la emergencia de nuevos antagonismos; y por último, su propuesta, una democracia radical.

⁵⁵. Ibidem., p. 133.

⁵⁶. Ibidem., p. 136.

⁵⁷. Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1987.

4.1 La "Revolución Democrática"

En la perspectiva de rescatar la importancia que tiene la "revolución democrática", en el proceso de eliminación de las desigualdades, Laclau y Mouffe plantean la necesidad de analizar las diversas lucha que emergen contra el poder, y distinguir cuáles son las que tienen un carácter político. En este sentido señalan que como,

no hay,... nada inevitable o natural en las distintas luchas contra el poder, es preciso, explicar en cada caso las razones de su emergencia y los diversos módulos que ellas pueden adoptar.⁵⁸

Donde hay poder hay resistencia, pero, las formas de resistencia pueden ser muy variadas; sólo en algunos casos las resistencias adoptan un carácter político y se constituyen en luchas cuya finalidad es la eliminación de las relaciones de subordinación existentes. Cuando hablan del carácter político de estas luchas no lo hacen en sentido restringido -reivindicaciones que se sitúan a nivel de los partidos y del Estado-, sino en sentido amplio; se refieren a luchas cuyo objetivo es la transformación de una relación social que construye al sujeto bajo algún tipo de subordinación. Para ejemplificar esto, recurren al feminismo, destacando que ciertas prácticas feministas contemporáneas, tienden a transformar la relación entre masculinidad y feminidad sin pasar por los partidos o por el Estado. Aunque no niegan que ciertas prácticas requieren la intervención de lo político en sentido restringido, señalan que,

la política en tanto creación, reproducción y transformación de las relaciones sociales, no puede ser localizada a un nivel determinado de lo social, ya que el problema de lo político es el problema de la institución de lo social, es decir, de la definición y articulación de relaciones sociales en un campo surcado por antagonismos.⁵⁹

La preocupación de los autores es conocer en que condiciones surgen acciones colectivas encaminadas a luchar contra las desigualdades existentes, y a cuestionar las

⁵⁸ Ibidem., p, 171.

⁵⁹ Ibidem.

relaciones de subordinación;⁶⁰ y cuándo, estas se convierten en relaciones de opresión, y por tanto, en sede de un antagonismo. Para comprender su planteamiento es necesario retomar las precisiones que hacen a la terminología que utilizan.

Entenderemos por 'relación de subordinación' aquella en la que un agente está sometido a las decisiones de otro -un empleado respecto a un empleador, por ejemplo, en ciertas formas de organización familiar, la mujer respecto al hombre, etc-. Llamaremos, en cambio 'relaciones de opresión' a aquellas relaciones de subordinación que se han transformado en sedes de antagonismos. Finalmente, llamaremos 'relaciones de dominación' al conjunto de aquellas relaciones de subordinación que son consideradas ilegítimas desde la perspectiva o juicio de un agente social exterior a las mismas -y que pueden, por tanto, coincidir o no con las relaciones de opresión actualmente existentes en una formación social determinada.⁶¹

Ahora bien, cómo a partir de las relaciones de subordinación se constituyen las relaciones de opresión. Las relaciones de subordinación, consideradas en sí mismas, no son relaciones antagónicas; una relación de subordinación sólo establece un conjunto de posiciones diferenciadas entre agentes sociales. "Es sólo en la medida en que es subvertido el carácter diferencial positivo de una posición de subordinación de sujeto, que el antagonismo podrá emerger".⁶² Veamos un ejemplo, las posiciones de siervo y esclavo, no son en sí mismas antagónicas; pero, en una formación discursiva distinta, por ejemplo, en el marco de los derechos inherentes a todo ser humano, esa diferencia puede ser subvertida, esa relación de subordinación puede convertirse en relación de opresión. Esto nos indica que la subordinación sólo puede ser interrumpida por la presencia de un exterior discursivo; aquí es donde adquiere relevancia el discurso democrático.

⁶⁰. *Ibidem.*, pp. 171-172.

⁶¹. *Ibidem.*

⁶². *Ibidem.*

Nuestra tesis es que es sólo a partir del momento en que el discurso democrático va a estar disponible para articular las diversas formas de resistencia a la subordinación, que existirán las condiciones que harán posible la lucha contra los diferentes tipos de desigualdad.⁶³

Volviendo al ejemplo del feminismo, éste nace por el uso que se hace en él del discurso democrático, por el desplazamiento de la igualdad política entre los ciudadanos a la igualdad entre los sexos. Pero, para que se de este desplazamiento,

es preciso primero que el principio democrático de libertad e igualdad se hubiera impuesto como nueva matriz del imaginario social... que hubiera pasado a constituir un punto nodal fundamental en la construcción de lo político.⁶⁴

Esto se produjo con la "revolución democrática",⁶⁵ a partir de ese momento surgió algo nuevo a nivel del imaginario social, la afirmación del poder absoluto del pueblo. Es ahí donde los autores sitúan la discontinuidad; en una nueva legitimidad, en la invención de la cultura democrática.

La Revolución francesa no es una transición, es un origen, y un fantasma de origen. Lo que hay de único en ella es lo que constituye su interés histórico, y es por lo demás este 'único' el que ha pasado a ser universal: la primera experiencia de la democracia.⁶⁶

La originalidad de la Revolución francesa es que al afirmar el poder absoluto del pueblo, instaura un nuevo modo de institución de lo social.

⁶³. Ibidem., p. 173.

⁶⁴. Ibidem.

⁶⁵. Laclau y Mouffe retoman la expresión "revolución democrática" de Tocqueville.

⁶⁶. F. Furet, *Penser la Révolution Française*, París, 1978, p. 109 (*Pensar la Revolución francesa*, Barcelona, Petrel, 1980). En Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 174.

Esta ruptura con el 'Ancien Régime', simbolizada por la Declaración de los Derechos del Hombre, proporcionará las condiciones discursivas que permiten plantear a las diferentes formas de desigualdad como ilegítimas y antinaturales, y de hacerlas, por tanto, equivalerse en tantas formas de opresión. Esto es lo que va a constituir la fuerza subversiva profunda del discurso democrático, que permitirá desplazar la igualdad y la libertad hacia dominios cada vez más amplios, y que servirá, por tanto, de fermento a las diversas formas de lucha contra la subordinación.⁶⁷

Este proceso es sumamente complejo y contradictorio, pero, al decir de Tocqueville,

es imposible concebir que la igualdad no acabe por penetrar en el mundo político como en otras partes. No se podría concebir a los hombres eternamente desiguales entre sí en un solo punto e iguales en los demás; llegarán, pues, en un tiempo dado, a serlo en todos.⁶⁸

4.2 Los Nuevos Antagonismos

La "revolución democrática" ha permitido el surgimiento de nuevos antagonismos; pero, ¿cómo se ha dado este proceso? La emergencia de un antagonismo puede ser por dos razones. i) Cuando las relaciones de subordinación existentes son rearticuladas como relaciones de opresión a partir de un desplazamiento del imaginario democrático. Por ejemplo, el feminismo nace porque se le niega a las mujeres un derecho que la ideología democrática reconoce en principio a todo ciudadano, esto provoca una fisura en la construcción del sujeto femenino subordinado, de la que puede surgir un antagonismo. ii) Cuando son derechos adquiridos los que empiezan a cuestionarse; cuando relaciones sociales que no habían sido construidas bajo la forma de subordinación comienzan a serlo, una posición de sujeto puede pasar a ser la sede de un antagonismo. Ahora bien, para que las resistencias asuman el carácter de luchas colectivas es necesario un exterior

⁶⁷. Laclau y Mouffe, *op. cit.*

⁶⁸. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Alianza, Madrid, 1980, p. 72.

discursivo, que impida estabilizar esa subordinación. El imaginario democrático es ese exterior discursivo que impide que se establezca esa relación de subordinación.

En los últimos años han surgido una serie de movimientos sociales que se han denominado "nuevos movimientos sociales"; en ellos se incluyen diversas luchas - urbanas, ecológicas, antiautoritarias, anti-institucionales, feministas, antirracistas, de minorías étnicas, regionales o sexuales. Su proliferación ha permitido que a través de ellos, se articule la difusión del conflicto social a relaciones cada vez más numerosas; la extensión de los principios democráticos a estos movimientos ha posibilitado el cuestionamiento de nuevas formas de subordinación.

En este proceso los autores destacan dos aspectos, la continuidad y la discontinuidad. La primera,

se funda en el hecho de que es a partir de la transformación de la ideología liberal-democrática en 'sentido común' de las sociedades occidentales, que se crean las bases para esa progresiva puesta en cuestión del principio jerárquico que Tocqueville denominara como 'igualación de las condiciones'. Es la permanencia de este imaginario igualitario lo que permite establecer una continuidad entre las luchas del siglo XIX... y los movimientos sociales del presente.⁶⁹

Pero también se refieren a la discontinuidad, porque muchos de los nuevos sujetos políticos se han constituido a través de una relación antagónica con las nuevas formas de subordinación. Después de la segunda guerra mundial se producen cambios en las relaciones sociales y se consolida una nueva formación hegemónica. Aglietta ha calificado esta transición desde el punto de vista económico, como el paso de un régimen extensivo a un régimen intensivo de acumulación, caracterizado por la extensión de las relaciones capitalistas de producción al conjunto de las relaciones sociales. Estas han sido subordinadas a la lógica de la producción para el beneficio. A partir de la articulación entre un proceso de trabajo semiautomático- producción de mercancías en gran escala-, y un modo de consumo privado, la sociedad se ha transformado en un gran mercado.⁷⁰

⁶⁹. Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 179.

⁷⁰. M. Aglietta, *A theory of capitalist regulation*, Londres, 1979, p. 117. (*Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, Madrid, 1979). En E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, p. 180.

Esta mercantilización de la vida social, destruye las relaciones sociales anteriores y las reemplaza por relaciones mercantiles a través de las cuales la lógica de la acumulación capitalista penetra en esferas cada vez más numerosas. En la actualidad el individuo está subordinado al capital no solo como vendedor de su fuerza de trabajo, sino a partir de múltiples relaciones sociales; nada escapa a las relaciones capitalistas. En esta sociedad de consumo han surgido nuevas luchas que expresan la resistencia contra las nuevas formas de subordinación y la reivindicación de nuevos derechos.

Otra novedad de la época ha sido la constitución del *Welfare State* keynesiano, fenómeno ambiguo y complejo.⁷¹ Sin lugar a dudas este Estado ha coadyuvado a la reproducción de la fuerza de trabajo en beneficio del capital; pero también, ha aportado beneficios reales a los trabajadores. Ahora bien, esta intervención del Estado en nuevas esferas ha generado una creciente burocratización, y nuevas desigualdades y conflictos; se ha producido una politización de las relaciones sociales y han surgido nuevos antagonismos.

El dato importante es la imposición de múltiples formas de vigilancia y regulación en relaciones sociales que habían sido hasta entonces concebidas como formando parte del dominio privado. Este desplazamiento de la línea demarcatoria entre lo 'público' y lo 'privado' tiene efectos ambiguos: por un lado contribuye a poner a la luz el carácter político (en el sentido amplio) de las relaciones sociales, y el hecho de que éstas son siempre el resultado de modos de institución que les dan su forma y su sentido; pero, por otro lado, dado el carácter burocrático de la intervención estatal, esta creación de 'espacios públicos' no se realiza bajo la forma de una verdadera democratización, sino a través de la imposición de nuevas formas de subordinación.⁷²

Esto genera las condiciones para el surgimiento de numerosas luchas contra las formas burocráticas del poder estatal. Pero, hay que reconocer también que este Estado

⁷¹. Como señalan Laclau y Mouffe, "si ... este nuevo tipo de Estado era necesario para cumplir una serie de funciones requeridas por el nuevo régimen capitalista de acumulación, él es también el resultado ... de luchas contra cambios en las relaciones sociales generados por el capitalismo". En Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 181.

⁷². *Ibidem.*, pp. 182-183.

legítima una serie de reivindicaciones económicas -lo que se conoce como democracia social-, transformado la noción de ciudadanía y ampliando la esfera de los derechos.

No se puede comprender la actual expansión del campo de la conflictualidad social y la consecuente emergencia de nuevos sujetos políticos, sin situar a ambos en el contexto de mercantilización y burocratización de las relaciones sociales, por una lado; y de reformulación de la ideología liberal-democrática -resultante de la expansión de las luchas por la igualdad- por el otro. Es por esto que hemos propuesto considerar a esta proliferación de antagonismos, y a esta puesta en cuestión de las relaciones de subordinación, como un momento de profundización de la revolución democrática.⁷³

Las nuevas formas culturales vinculadas a la expansión de los medios de comunicación de masas, tiene también efectos contradictorios; por un lado masificación y uniformización, y por el otro subversión de las desigualdades. Los medios de comunicación interpelan como iguales -como consumidores- a grupos de desigualdades, estimulando la emergencia de nuevas luchas. Hay que destacar el fenómeno de los jóvenes.

A fin de crear nuevas necesidades, ellos son contruidos crecientemente como categoría específica de consumidor, lo que les impulsa a buscar una autonomía financiera que la sociedad no está en condiciones de acordarles. Por el contrario, la crisis económica y el desempleo toman difícil su situación. Si a esto se añade la desintegración de la célula familiar y su reducción creciente a puras funciones de consumo, así como la inexistencia de formas sociales de integración de estos 'nuevos sujetos' que han recibido el impacto de la puesta en cuestión generalizada de las jerarquías existentes, se comprende fácilmente las diversas formas que ha adoptado la rebelión de los jóvenes en las sociedades industriales.⁷⁴

⁷³. **Ibidem.**, pp. 183-184.

⁷⁴. **Ibidem.**

Estos nuevos antagonismos se manifiestan a menudo a través de particularismos, de la reivindicación de su autonomía y valorando las diferencias.⁷⁵

En tanto que de los dos grandes temas del imaginario democrático -el de la igualdad y el de la libertad- era el de la igualdad el que había tradicionalmente predominado, las demandas de la autonomía hacen adquirir al tema de la libertad una centralidad cada vez mayor.⁷⁶

Por eso, muchas de estas luchas no se manifiestan de manera colectiva. Ahora bien, la forma del antagonismo es idéntica en todos los casos.

Se trata siempre de la construcción de una identidad social -de una posición sobredeterminada de sujeto- sobre la base de la equivalencia entre un conjunto de elementos o valores que expulsan y exteriorizan aquellos otros a los que se oponen.⁷⁷

Las nuevas luchas emergen a partir de las transformaciones de las relaciones sociales en el contexto de la posguerra, y del desplazamiento del imaginario igualitario del discurso liberal-democrático a nuevas esferas de la vida social. Esto ha permitido el cuestionamiento de diversas relaciones de subordinación y la reivindicación de nuevos derechos. El imaginario democrático ha jugado un papel fundamental en este proceso y los neoconservadores se han percatado de ello. Huntington,⁷⁸ en su informe a la Trilateral Commission de 1975, decía que las luchas por una mayor igualdad y participación habían provocado la "ingobernabilidad" de la sociedad. Por eso afirmaba que "la fuerza del ideal

⁷⁵. La articulación entre universalismo y particularismo es desarrollada detenidamente por Ernesto Laclau en *Emancipación y diferencia*, Ariel, Buenos Aires, 1996, pp. 43-119.

⁷⁶. Laclau y Mouffe, *Hegemonía y estrategia...*, p. 185.

⁷⁷. *Ibidem*.

⁷⁸. Ver Capítulo IV.

democrático plantea un problema para la gobernabilidad de la democracia".⁷⁹ Ya no sólo se busca la igualdad de oportunidades, ahora se demanda la igualdad de resultados; ya no sólo se exige la igualdad entre los individuos sino también la igualdad entre los grupos; este nuevo igualitarismo hace peligrar al verdadero ideal de la igualdad, cuyo objetivo es una "justa meritocracia".⁸⁰

Laclau y Mouffe consideran además, que es necesario renunciar a la categoría de sujeto como entidad unitaria, transparente y suturada, ya que esto impide el reconocimiento de la especificidad de los antagonismos constituidos a partir de diferentes posiciones de sujeto.

La crítica a la categoría de sujeto unificado, y el reconocimiento de la dispersión discursiva en el interior de la cual se constituye toda posición de sujeto son, por tanto, algo más que el enunciado de una posición teórica general: son las condiciones 'sine qua non' para pensar la multiplicidad a partir de la cual los antagonismos emergen en sociedades en las que la revolución democrática ha traspasado un cierto umbral.⁸¹

Sólo si se acepta la imposibilidad de un sujeto unitario puede haber pluralismo. Ya que,

el pluralismo es 'radical' solamente en la medida en que cada uno de los términos de esa pluralidad de identidades encuentra en sí mismo el principio de su propia validez, sin que ésta deba ser buscada en un fundamento positivo trascendente -o subyacente- que establecería la jerarquía o el sentido de todos ellos, y que sería la fuente y garantía de su legitimidad.⁸²

Y es democrático,

⁷⁹. Samuel Huntington, *The democratic distemper*, en N. Glazer e I. Kristol (comps.), *The American Commonwealth*, Nueva York, 1976, p. 3. En E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, p. 186.

⁸⁰. D. Bell, *On meritocracy and equality, The Public Interest*, otoño de 1972. En Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 186.

⁸¹. Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 187.

⁸². *Ibidem.*, p. 188.

en la medida en que la autoconstituidad de cada uno de sus términos es la resultante de desplazamientos del imaginario igualitario. El proyecto de una democracia radical y plural, por consiguiente, 'en un primer sentido', no es otra cosa que la lucha por una máxima autonomización de esferas, sobre la base de la lógica equivalencial-igualitaria.⁸³

Aunque la revolución democrática es el terreno en el que se da el desplazamiento del imaginario igualitario, ella no predetermina la dirección en la que este imaginario va a operar. La revolución democrática abre el campo para lógicas políticas diversas. Los nuevos antagonismos conducen a una crisis de la formación hegemónica de la posguerra, pero la forma de superación de esta crisis no está predeterminada; las formas de articulación de un antagonismo dependen de una lucha hegemónica. Esto significa que estas nuevas luchas no son necesariamente progresivas, todas ellas pueden ser articuladas en discursos muy diferentes; y es esa articulación la que les da su carácter, no el lugar de donde provienen.

No hay por tanto ningún sujeto -ni, por lo demás, ninguna necesidad-absolutamente radical e irrecuperable por el orden dominante, y que constituya el punto absolutamente asegurado a partir del cual pudiera implementarse una transformación total.⁸⁴

Por tanto, las resistencias a las nuevas formas de subordinación son polisémicas, y su sentido depende de una articulación hegemónica.

Todo antagonismo, librado a sí mismo, es un significante flotante, antagonismo 'salvaje' que no predetermina la forma en que puede ser articulado en otros elementos de una formación social.⁸⁵

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem., p. 190.

⁸⁵ Ibidem., p. 192.

4.3 La democracia radical

La democracia radical se sustenta en la ideología liberal-democrática. Pero, para extender las cadenas de equivalencias -de los principios democráticos- a las distintas luchas contra la opresión, es necesario profundizar la democracia y hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo.

La tarea de la izquierda no puede por tanto consistir en renegar de la ideología liberal-democrática sino al contrario, en profundizarla y expandirla en la dirección de una democracia radicalizada y plural.⁸⁶

El discurso liberal sobre los derechos del individuo no está fijado de manera definitiva, puede articularse tanto con el discurso conservador, como con el discurso democrático.⁸⁷ Los elementos que integran el discurso liberal, como cualquier otro elemento social, no aparecen nunca cristalizados; por eso, pueden ser campo de una lucha hegemónica. De esta manera, los autores destacan lo importante que es para la izquierda, profundizar la democracia.

En el imaginario político de la izquierda son necesarios algunos cambios; el fundamental deberá ser excluir su apriorismo esencialista, excluir su

convicción de que lo social se sutura en algún punto a partir del cual es posible fijar el sentido de todo evento, independientemente de cualquier práctica articuladora.⁸⁸

Por ejemplo, la determinación de antagonismos fundamentales, el clasismo; la idea de que sólo en la clase obrera reside el impulso del cambio social, sin percibir que su orientación depende de un balance político de fuerzas y de la radicalización de una pluralidad de luchas democráticas que se deciden, muchas de ellas, fuera de esta clase.

⁸⁶. Ibidem., p. 199.

⁸⁷. Ver Capítulo I, 2.

⁸⁸. E. Laclau y Ch. Mouffe, *op. cit.*, p. 199.

Otro ejemplo es el de los niveles sociales en los que se concentra la posibilidad de implementar cambios. Aquí se destacan el estatismo, la idea de que la expansión del papel del Estado permite resolver todos los problemas; y el economicismo, que plantea que una estrategia económica tiene necesariamente determinados efectos políticos. Además, el concepto clásico de revolución -que le da al hecho revolucionario carácter fundacional-, es también incompatible con la pluralidad y la apertura que requiere una democracia radicalizada. Recordemos el concepto de "guerra de posiciones"⁸⁹ que nos remite al carácter procesal de toda transformación, donde el hecho revolucionario es únicamente un momento de ese proceso.

Bien entendido, todo proyecto de democracia radicalizada supone una dimensión socialista, ya que es necesario poner fin a las relaciones de subordinación; pero el socialismo es uno de los componentes de un proyecto de democracia radicalizada y no a la inversa.⁹⁰

Además, cuando se habla de socialización de los medios de producción esto no puede referirse sólo a la autogestión obrera; es necesario que haya participación de todos los sujetos interesados en los temas que involucran la cuestión de la producción. Sólo así puede darse una apropiación social de la producción.

Los límites que la perspectiva tradicional de la izquierda ha encontrado en la formulación de una política hegemónica se ubican, por consiguiente, en el intento de determinar 'a priori' agentes del cambio, niveles de efectividad en el campo de lo social, y puntos y momentos de ruptura privilegiados. Todos estos obstáculos se

⁸⁹ Al analizar las diferencias de la revolución del Este con las del Oeste, Gramsci propone el concepto de guerra de posiciones contraponiéndolo con el de guerra de movimiento. En Occidente las instituciones de la sociedad civil son como las trincheras que hacen que una crisis económica no necesariamente vaya a ser destructiva, ya que ésta va a ser replanteada por la sociedad civil. En una sociedad así lanzar una guerra de movimientos es lanzarse contra un subsistema que articula la sociedad. Lo indicado es llevar una guerra de posiciones, en la cual se busque en primer lugar desarticular el consenso, que es el que permite la reproducción del sistema. Hay que buscar la desintegración de la hegemonía de la clase dominante; este es un proceso largo, pero una vez que se produce, nos encontramos ante una crisis orgánica. Antonio Gramsci, *Antología*, Siglo XXI, México, 1980, pp. 419-420.

⁹⁰ Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 201.

fundan en un núcleo común, que es la negativa a abandonar el supuesto de una sociedad suturada.⁹¹

Corresponde ahora definir cuáles son las superficies de emergencia y las formas de articulación de los antagonismos en un proyecto de democracia radicalizada. El pensamiento democrático en sus orígenes estuvo ligado a una concepción unificada de la naturaleza humana; por eso, construyó un espacio único donde dicha naturaleza podía manifestarse de acuerdo con los principios de libertad e igualdad, así se constituyó el espacio público y la idea de ciudadanía. La diferenciación entre lo público y lo privado nos remite entonces a la separación entre, un espacio público en el que las diferencias se borran a través de la equivalencia universal de los ciudadanos, y una pluralidad de espacios privados en los que las diferencias se mantienen. Pero, la sobredeterminación de efectos vinculados a la revolución democrática empieza a desplazar la línea que separa a lo público de lo privado, a politizar las relaciones sociales; a multiplicar los espacios en los que las nuevas lógicas de la equivalencia permiten que se empiece a cuestionar las diferencias sociales. Esta proliferación de espacios políticos radicalmente nuevos y diferentes rompe con la idea de que existe un espacio único de constitución de lo político.

Por eso no es posible definir a priori superficies de emergencia de los antagonismos; no existe superficie que no esté constantemente subvertida por los efectos sobredeterminantes de otras, por un constante desplazamiento de las lógicas sociales características de una esferas hacia otras esferas.

Es a esta pluralidad de lo social a la que se liga el proyecto de una democracia radical, y su posibilidad emana directamente del carácter descentrado de los agentes sociales, de la pluralidad discursiva que los constituye como sujetos, a la vez que de los desplazamientos que tienen lugar en el seno de esta pluralidad.⁹²

Pero, en qué medida el pluralismo de una democracia radicalizada es compatible con la lógica de equivalencias, elemento fundamental en el proceso de articulación y

⁹¹. Ibidem., pp. 201-202.

⁹². Ibidem., p. 204.

construcción de identidades colectivas. No hay incompatibilidad entre la proliferación de espacios políticos en una democracia radicalizada y la construcción de una hegemonía sobre la base de la lógica de la equivalencia. Para que haya una equivalencia democrática es necesario,

la construcción de un nuevo 'sentido común' que cambie la identidad de los diversos grupos, de modo tal que las demandas de cada grupo se articulen equivalencialmente con las de otros... O sea que la equivalencia es siempre hegemonía en la medida en que no establece simplemente una 'alianza' entre intereses dados, sino que modifica la propia identidad de las fuerzas intervinientes en dicha alianza.⁹³

Para que la defensa de los intereses de un grupo no se haga a costa de los intereses de otros grupos, es necesario que se establezca una equivalencia entre las diferentes luchas, que con base en la articulación se modifiquen y construyan las identidades; sólo así las luchas contra el poder pueden ser realmente democráticas.

Pero, el principio de equivalencia democrática tiene límites. No existe una equivalencia total; "toda equivalencia está penetrada por una precariedad constitutiva, derivada de los desniveles de lo social".⁹⁴ Esa precariedad debe ser complementada con la lógica de la autonomía; la demanda de igualdad no es suficiente, es necesario recurrir a la demanda de libertad, por eso los autores hablan de democracia radicalizada y plural. El principio de la separación de espacios es la base de la demanda de libertad; ahí reside el principio del pluralismo, y es así como el proyecto de una democracia plural se enlaza con la lógica del liberalismo. Entonces, no es el liberalismo el que debe ser puesto en cuestión, lo que se cuestiona es el "individualismo posesivo";⁹⁵ la idea de derechos naturales anteriores a la sociedad. Los derechos individuales sólo pueden definirse en el contexto de las relaciones sociales, relaciones que definen posiciones determinadas de

⁹³. **Ibidem.**, p. 207.

⁹⁴. **Ibidem.**

⁹⁵. Como ya se señaló, el "individualismo posesivo" construye los derechos de los individuos como anteriores a la sociedad. Ver Capítulo I, nota 83.

sujeto. Se trata siempre de derechos que involucran a otros sujetos que participan de la misma relación social; en este sentido hay que entender a los derechos democráticos, como derechos que sólo pueden ejercerse colectivamente y que suponen la existencia de derechos iguales para los otros. Los espacios constitutivos de las diferentes relaciones sociales pueden variar enormemente, según se trate de relaciones de producción, de ciudadanía, de vecindad, de pareja, etc. Las formas de democracia deberán ser por tanto plurales, ya que tiene que adaptarse a los diversos espacios sociales.

Es porque no hay más fundamentos asegurados a partir de un orden trascendente, porque no hay más centro que aglutine al poder, a la ley y al saber, por lo que resultará posible y necesario unificar ciertos espacios políticos a través de articulaciones hegemónicas.⁹⁶

Pero estas articulaciones serán siempre parciales, y todo intento por establecer una sutura definitiva y negar el carácter radicalmente abierto de lo social, conduce a lo que Lefort⁹⁷ llama "totalitarismo".⁹⁸ Aunque uno de los peligros que amenaza la democracia es el totalitarismo -que niega la pluralidad para restaurar la unidad-, también está amenazada por la ausencia de toda referencia a la unidad que, aunque es imposible de lograr, es un referente común, necesario para la articulación de las relaciones sociales.

Entre la lógica de la pura identidad y la de la pura diferencia, la experiencia democrática debe consistir en el reconocimiento de la multiplicidad de las lógicas sociales tanto como en la necesidad de su articulación.⁹⁹

⁹⁶. Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 211.

⁹⁷. Claude Lefort, *La invención democrática*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1990, pp. 187-193.

⁹⁸. Lefort llama totalitarismo a una lógica política que puede ser resultado tanto de una política de izquierda como de derecha y que intenta restaurar la unidad, erigiendo al Estado en detentador de la verdad del orden social. Ver Capítulo I, 2.

⁹⁹. Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 212.

Pasemos ahora a ver hasta que punto la lógica implícita en los desplazamientos del imaginario democrático son suficientes para definir un proyecto hegemónico. Aquí los autores son contundentes, "la lógica democrática no puede ser suficiente para la formulación de ningún proyecto hegemónico".¹⁰⁰ La lógica democrática es simplemente el desplazamiento equivalencial del imaginario igualitario a relaciones sociales cada vez más amplias, es tan sólo una lógica de eliminación de las relaciones de subordinación y de las desigualdades.

La lógica democrática no es una lógica de la positividad de lo social, y es incapaz por tanto de fundar ningún punto nodal en torno al cual el tejido social pueda ser reconstituido.¹⁰¹

Como el momento subversivo de la lógica democrática y el momento positivo de lo social no son unificados por ningún fundamento, toda unidad entre ambos es contingente,¹⁰² es resultado de un proceso de articulación. Por eso, ningún proyecto hegemónico puede basarse exclusivamente en una lógica democrática, debe también consistir en un conjunto de propuestas para la organización positiva de lo social. Cuando las demandas de un grupo subordinado se presentan sólo como demandas negativas, su capacidad de actuar hegemónicamente estará excluida desde el inicio. Esta es la diferencia entre una estrategia de oposición y una estrategia de construcción de un nuevo orden. Por eso, una situación de hegemonía,

sería aquella en la que la gestión de la positividad de lo social y la articulación de las diversas demandas democráticas han llegado a un máximo de integración -la situación opuesta, en la que la negatividad social disgrega todo sistema estable de diferencias; correspondería a una crisis orgánica... Toda posición hegemónica se funda, por tanto, en un equilibrio inestable: se construye a partir de la negatividad,

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Uno de los rasgos centrales de la intervención hegemónica es su carácter contingente, problemática desarrollada por Ernesto Laclau en *Emancipación y ...*, pp. 149-182.

pero sólo se consolida en la medida en que logra constituir la positividad de lo social.¹⁰³

Todo esto dependerá también de los límites estructurales establecidos por otras lógicas.¹⁰⁴ En este sentido es tan importante no caer en utopismos -ignorando los límites estructurales, como en lo contrario, en aceptar tan sólo los cambios posibles. Los autores se remiten aquí a la utopía¹⁰⁵ y dicen que

sin 'utopía, sin posibilidad de negar a un cierto orden más allá de lo que es posible cuestionarlo en los hechos, no hay posibilidad alguna de constitución de un imaginario radical-democrático o de ningún otro tipo.¹⁰⁶

Las formas hegemónicas de la política suponen siempre un equilibrio inestable entre el imaginario y la gestión de la positividad social, esta tensión es una de las formas en las que se muestra la imposibilidad de una sociedad transparente. Esto es lo que debe intentar institucionalizar un proyecto de democracia radicalizada.

La diversificación y complejización institucional que caracteriza a una sociedad democrática debe ser concebida de manera muy diferente de la diversidad de funciones propias de un sistema burocrático complejo... Hacer avanzar un proyecto de democracia radicalizada significa hacer retirarse progresivamente del horizonte de lo social el mito de la sociedad racional y transparente. Esta pasa a ser un 'no-lugar', el símbolo de su propia imposibilidad.¹⁰⁷

¹⁰³ Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 213.

¹⁰⁴ Como la lógica de los aparatos del Estado o de la economía.

¹⁰⁵ Ver el planteamiento de Norberto Lechner en relación al consenso como utopía, como un "imaginario" por medio del cual la sociedad definen el sentido de la interacción social. Capítulo I, 4.

¹⁰⁶ Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 214.

¹⁰⁷ *Ibidem.*, p. 215.

Si los diversos antagonismos constituyen una diversidad y no una diversificación, no puede existir un punto a partir del cual todos ellos podrían ser abarcados y explicados, no puede existir un discurso único. El discurso de la democracia radicalizada ya no es el discurso de lo universal;

se ha borrado el lugar epistemológico desde el cual hablaban las clases y sujetos 'universales', y ha sido sustituido por una polifonía de voces, cada una de las cuales construye su propia e irreductible identidad discursiva. Este punto es decisivo: no hay democracia radicalizada y plural, sin renuncia al discurso de lo universal y al supuesto implícito en el mismo -la existencia de un punto privilegiado de acceso a la 'verdad', que sería asequible tan sólo a un número limitado de sujetos.¹⁰⁸

Así como no hay superficies privilegiadas de emergencia de los antagonismos, tampoco hay regiones discursivas que el proyecto de democracia radical deba excluir a priori. Las instituciones jurídica, el sistema educativo, las relaciones laborales y muchas otras, son formas originales de protesta social que pueden aportar su riqueza discursiva al proyecto de una democracia radicalizada.

5. DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Analizaremos esta propuesta con base en el planteamiento de Keane,¹⁰⁹ quien -también desde una perspectiva socialista- manifiesta su preocupación porque la "creciente respetabilidad" de la democracia es un "asunto engañoso", porque esta forma de gobierno está hoy "amenazada" por tendencias y fuerzas antidemocráticas.¹¹⁰

Keane considera a la democracia como...

¹⁰⁸. Ibidem., pp. 215-216.

¹⁰⁹. John Keane, *Democracia y sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

¹¹⁰. Ibidem., p. 12.

un sistema de poder pluralista, en que las decisiones de interés para grupos de diverso tamaño en la sociedad civil y el Estado se adoptan -directa o indirectamente- por todos sus miembros.¹¹¹

A partir de esta concepción, el autor busca una mejor democracia, una democracia "genuinamente pluralista", orientada al futuro pero con "los ojos puestos en el pasado", y sustentada en una crítica a la tradición socialista. Pero, aclara que democratización no significa extender un poder estatal totalizador sobre la esfera no estatal de la sociedad civil, ni tampoco abolición del Estado y construcción de acuerdos espontáneos entre ciudadanos dentro de la sociedad civil,

el 'camino democrático hacia el socialismo'... debe proseguir un camino equidistante entre estos dos extremos posibles, que en el mejor de los casos se vislumbra como un proceso difícil y extenso de parcelar el poder en una multiplicidad de esferas públicas, en y entre los reinos institucionalmente distintos de sociedad civil y Estado.¹¹²

5.1 Estado y Sociedad Civil.

Para Keane el concepto de democracia se debe definir con base en la relación entre Estado y sociedad civil. Es por eso que analiza, cómo teóricamente se ha planteado esta relación; así, define cinco modelos teóricos: 1) Estado de seguridad, 2) Estado constitucional, 3) Estado mínimo, 4) Estado universal, y 5) Estado democrático.

5.1.1 Modelos Teóricos.

1) Estado de seguridad.¹¹³ El Estado se presenta como la negación del estado de naturaleza; situación preestatal que a veces se representa como relativamente pacífica, y a veces como inestable y antisocial, como una situación de guerra. El Estado recibe el mandato de erradicar esa situación natural de guerra mediante un acuerdo contractual

¹¹¹. **Ibidem.**

¹¹². **Ibidem.**, p. 16.

¹¹³. Los que desarrollan esta concepción son Bodin, Hobbes y Spinoza. John Keane, *op. cit.*, p. 56.

con sus habitantes. En esta concepción la sociedad civil se contempla como equivalente al Estado.

2) Estado constitucional.¹¹⁴ En él, la asociación entre los individuos se produce de manera natural y el Estado es el encargado de conservarla y regularla. De acuerdo con esta concepción el Estado es un instrumento de la sociedad, que actualiza y completa su igualdad y libertad; así, se borra la distinción entre sociedad civil y Estado.

3) Estado mínimo.¹¹⁵ Para este modelo el tema de sociedad civil contra Estado se vuelve central; el Estado se considera un mal necesario, y la sociedad natural un bien no calificado. El Estado es sólo una delegación del poder social orientada al beneficio común de la sociedad. Pero, cuanto más perfecta sea la sociedad civil más regulará sus asuntos propios y menos espacio habrá en ella para el gobierno.

4) Estado universal.¹¹⁶ La tarea del Estado es conservar y trascender la sociedad civil, que no se concibe como una situación natural de libertad, sino como un acuerdo de vida ética construido históricamente que incluye economía, grupos de interés social e instituciones responsables de administrar el bienestar y la ley civil. Para esta concepción el Estado no es la negación radical de una sociedad de guerra perpetua, ni un instrumento que perfeccione la sociedad; es un momento nuevo que preserva y contiene la independencia de la sociedad civil para transformarla de universalidad formal en realidad orgánica. Sólo reconociendo y manteniendo a la sociedad civil en una posición subordinada puede el Estado preservar la libertad.

5) Estado democrático.¹¹⁷ Este modelo considera que la sociedad civil está siendo sofocada por nuevas formas de intervención estatal. Por eso, destaca la importancia de proteger y renovar la sociedad civil; el problema es cómo preservar las tendencias igualitarias disparadas por la democratización evitando que el Estado abuse de sus poderes, devorando a la sociedad civil y despojando a los ciudadanos de las libertades.

¹¹⁴. Esta versión es la de Pufendorf, Locke y Kant, entre otros. John Keane, *op. cit.*, pp. 56-57.

¹¹⁵. Concepción desarrollada por Thomas Paine. J. Keane, *op. cit.*, p. 57.

¹¹⁶. Desarrollada por Hegel. J. Keane, *op. cit.*, pp. 57-58.

¹¹⁷. Este punto de vista es desarrollado por John Stuart Mill y Alexis de Tocqueville. J. Keane, *op. cit.*, p. 58.

Para evitar esto, Tocqueville¹¹⁸ argumenta que deben establecerse mecanismos preventivos contra el monopolio del poder en las esferas del Estado y de la sociedad civil.

En las instituciones políticas esto puede hacerse asegurando que el poder político se distribuya en muchas y diferentes manos. En la sociedad civil los controles deben reforzarse con el crecimiento y desarrollo de asociaciones civiles situadas más allá del control inmediato de las instituciones estatales. Tocqueville consideraba que las asociaciones civiles -como círculos científicos y literarios, escuelas, editores, posadas, empresas manufactureras, organizaciones religiosas y hogares independientes- son barreras fundamentales contra el despotismo estatal. Las asociaciones civiles son grupos de ciudadanos preocupados por asuntos "pequeños", que permiten a los ciudadanos negociar preocupaciones más amplias sobre política en conjunto. Además, profundiza formas locales y particulares de participación, necesarias para conservar la igualdad democrática y prevenir una tiranía de las mayorías. Aunque Tocqueville subestimó la posibilidad de conflictos entre las diferentes asociaciones civiles y entre ellas y el Estado; reconoció que las asociaciones civiles son foros donde los individuos pueden dirigir su atención más allá de sus propios intereses privados, y dependen siempre para su supervivencia y coordinación de las instituciones estatales.

5.1.2 El mito de la "Armonía Colectiva"

Desde la segunda mitad del siglo XIX el pensamiento político y social europeo, guiado por el "mito de la armonía colectiva", comienza a revertir la diferenciación entre instituciones estatales y vida social. En esta perspectiva incluye Keane la interpretación marxista de la relación sociedad civil y Estado. Marx,

ha ejercido una influencia extraordinaria en la tradición socialista... Nos recuerda que emancipación política... no es equivalente a emancipación social. Subraya que las estructuras grupales y las instituciones de las sociedades civiles modernas no son sistemas de vida naturalmente dados, sujetos tan sólo a adaptaciones espontáneas, y sólo modificables asumiendo riesgos considerables... nos ayudó por ello a que nos sensibilizásemos a esas antidemocráticas e injustas formas de poder clasista en las sociedades modernas, que los primeros discursos del

¹¹⁸. Ver Capítulo I, 2.

liberalismo moderno justificaban o daban por supuestas. Sin embargo,... el economicismo del planteamiento marxista, su presunción de una 'clase universal' y su compromiso explícito con el mito de la armonía colectiva deben rechazarse completamente.¹¹⁹

Hay que volver a pensar la relación entre Estado y sociedad civil; entre las instituciones políticas (incluyendo los órganos militares, legales, administrativos, productivos y culturales del Estado) y las actividades sociales (de propiedad privada, dirigidas al mercado, adoptadas voluntariamente o basadas en la amistad) que están legalmente reconocidas y garantizadas por el Estado. Esta relación entre Estado y sociedad civil debe repensarse de tal manera que afirme la necesidad y la conveniencia de establecer estrictos límites al alcance de la acción estatal, expandiendo la esfera de vida social autónoma.¹²⁰

Un socialismo teóricamente viable y merecedor de respeto en la práctica ha de ser sinónimo de democratización de la sociedad y el Estado, a la vez que de aquellos cuerpos (como partidos políticos) que actúan como intermediarios suyos.¹²¹

Porque,

socialismo significa mantener, no abolir, la división entre esferas políticas y sociales, haciendo que la política del Estado sea más responsable ante la sociedad civil y expandiendo y reordenando democráticamente las actividades no estatales dentro de la sociedad misma.¹²²

¹¹⁹. John Keane, *op. cit.*, p. 92.

¹²⁰. *Ibidem.*, p. 19.

¹²¹. *Ibidem.*

¹²². *Ibidem.*, pp. 19-20.

5.1.3 El socialismo estatalmente administrado.

La distinción entre sociedad civil y Estado nos remite necesariamente al Estado keynesiano de bienestar, que Keane denomina "socialismo estatalmente administrado". Este modelo,

cuya política social incluye industria nacionalizada, intervención pública en investigación científica y desarrollo, servicios sanitarios de provisión estatal y vivienda regulada en base al modelo de la familia patriarcal, asumió que el poder estatal podía hacerse cargo de la existencia social y de su modernización.¹²³

El Estado intervino en la sociedad civil para asegurar la inversión de capital privado, reducir el desempleo y aumentar las oportunidades de bienestar. Esto alentó el consumo pasivo y minó la confianza de los ciudadanos respecto a su capacidad para dirigir sus propias vidas.

El hecho de que la lucha por el socialismo surgiera en movimientos sociales que inventaron nuevas formas de participación desde los intersticios de la sociedad civil -la cooperativa, los sindicatos, las sociedades de apoyo mutuo y el colectivo de publicaciones- hoy en día ha sido prácticamente olvidado. La retórica de los opositores al socialismo y la actual experiencia de muchos ciudadanos en contacto diario con instituciones del Estado de bienestar, prácticamente asumen que socialismo significa burocracia, vigilancia, ordenancismo y control estatal.¹²⁴

Pero, las deficiencias del socialismo estatalmente administrado se agravan cuando los gobiernos fracasan a la hora de "cumplir promesas". El crecimiento capitalista en la posguerra fue sustituido por tendencias al estancamiento; esto dio lugar a transformaciones que han dado como resultado "crecimiento sin empleo", lo que ha minado la estrategia del Estado de bienestar. El "crecimiento sin empleo" nos remite a la incapacidad estatal para cumplir con los objetivos del Estado de bienestar.¹²⁵

¹²³. *Ibidem.*, p. 20.

¹²⁴. *Ibidem.*, p. 21.

¹²⁵. *Ibidem.*, p. 22.

El crecimiento estatal acelerado ha demostrado ser cada vez más gravoso, creando recortes en las finanzas públicas y conduciendo a presiones para que se hagan reducciones selectivas (y arbitrarias) en la política respecto a determinadas áreas, como salud, educación y protección ambiental. Esto también ha generado conflictos entre los diferentes departamentos de la burocracia.¹²⁶

La eficacia del Estado se vio también debilitada por los intentos de ampliar la regulación y control de la vida social mediante formas corporativas de intervención. Diversos organismos estatales acabaron mediatizando cada vez más la interacción de los intereses mejor organizados de la sociedad civil transformado grupos de poder social en "gobierno de intereses privados";

este desplazamiento sostenido de formas parlamentarias (o territoriales) a formas corporativas (o funcionales) de representación no aseguró la estabilidad política y social.¹²⁷

Por el contrario esto hizo que el Estado fuese más dependiente y más vulnerable a los grupos sociales poderosos.

5.1.4 El Neoconservadurismo.

Todos los problemas del Estado de bienestar han sido difundidos por el neoconservadurismo. Éste, preocupado por redefinir los límites entre el Estado y la sociedad civil, alega que la regulación global del Estado debilita la iniciativa individual y los recursos sociales que posibilitan autoorganización, responsabilidad social y ayuda mutua. Trabajadores y consumidores se vuelven incapaces e indolentes. Keane hace referencia a la advertencia de Kolakowski,

si se erradica la motivación del beneficio privado para la producción, el cuerpo organizador de producción -por ejemplo, el Estado- se convierte en único sujeto posible de actividad económica y única fuente subsistente de iniciativas

¹²⁶. *Ibidem.*, p. 23.

¹²⁷. *Ibidem.*

económicas. Esto debe conducir, no por ambición democrática sino por necesidad, a un tremendo crecimiento en las tareas del Estado y su burocracia.¹²⁸

La estrategia política del neoconservadurismo está dirigida por una aversión al control generalizado del Estado sobre la sociedad civil; pero, se basa también en la convicción -contradictoria-, de que el poder y la autoridad del Estado deben "aumentarse". Destaca la crisis actual de autoridad política; las instituciones de gobierno están perdiendo su legitimidad, la estabilidad política y las tradiciones democráticas liberales están amenazadas por la reducción del Estado a un mercado de conflictivas demandas.¹²⁹

El neoconservadurismo considera que el Estado debe ser relevado de ciertas funciones para ahorrar costos y aumentar sus ingresos. La autoridad del Estado se debe fortalecer reduciendo el alcance de los mecanismo de negociación corporativistas, concentrando el poder en la rama ejecutiva del gobierno, restringiendo el poder de los sindicatos del sector público, y aumentando el alcance de los instrumentos represivos organizados por el Estado. Jean-Marie Benoist destaca que hay que sustituir a "*l'état gérant*" -el estado gestor, el Estado de bienestar- por "*l'état garante*" -el estado que asegura el orden civil contra sus enemigos internos y externos.¹³⁰

Se trata, en otras palabras, de aumentar la eficacia de las políticas estatales disminuyendo las dimensiones instrumentales del Estado (como proveedor de bienes y servicios a la sociedad civil) en favor de su papel como guardián poderoso, resistente y prestigioso de la Nación contra sus enemigos exteriores, y como garante de la ley y el orden domésticos, la estabilidad social y una economía 'flexible' y competitiva. Esta es la receta neoconservadora para restringir y aumentar a la vez el alcance del Estado.¹³¹

¹²⁸. **Ibidem.**, p. 25.

¹²⁹. Esto nos remite al problema de la gobernabilidad, tema que se desarrolla en el Capítulo IV.

¹³⁰. John Keane, *op. cit.*, p. 26 y 27.

¹³¹. **Ibidem.**, p. 27.

5.2 Redefiniendo la relación Estado/sociedad civil

Ahora bien, cómo podría redefinirse la relación entre el Estado y la sociedad civil desde una perspectiva más democrática; para resolver esta problemática, Keane recurre a los "viejos objetivos" de igualdad y libertad.

5.2.1. Igualdad y Libertad

El neoconservadurismo se propone lograr una reducción de la interferencia estatal en la vida de los ciudadanos, y una aplicación de los principios de libre mercado a cada vez más aspectos de la vida social; en suma, quiere el tipo de libertad que mantendrá las desigualdades existentes. Por su parte, el socialismo estatalmente administrado destacaba la capacidad del Estado en la creación de igualdad de oportunidades, minimizando las cuestiones de libertad; el Estado era el encargado de imponer igualdad en la sociedad civil. En la democracia contemporánea el problema que se presenta es, cómo el Estado y la sociedad civil pueden combinarse para promover y maximizar igualdad con libertad.¹³²

En este contexto se hace necesario adoptar nociones más complejas de igualdad y libertad,

la idea democrática de igualdad compleja reconoce que el vacío entre 'los que tienen' y 'los que no tienen' sólo puede eliminarse desarrollando mecanismos institucionales que distribuyan los diferentes bienes a diferentes personas, de maneras diferentes y por razones diferentes.¹³³

También, hay que abandonar las nociones indiferenciadas de libertad, que se sustentan en una visión demasiado simplificada de la vida política y social. Nociones que olvidan que no todos los ciudadanos pueden estar al mismo tiempo en el mismo sitio para tomar las decisiones que les afectan, y que hay una gran "diversidad" de libertades, cuya pertinencia para diferentes categorías de ciudadanos es variable y sujeta a modificaciones.

¹³². *Ibidem.*, p. 30. Este problema ya lo planteaba Tocqueville; ver Capítulo I, 2.

¹³³. John Keane, *op. cit.*, p. 31.

El secreto de la libertad, cuyo grado máximo requiere un grado máximo de igualdad compleja entre ciudadanos, significa división de poderes decisorios dentro de y entre la sociedad civil y el Estado. El grado máximo de libertad ciudadana implica una ampliación de sus posibilidades de elegir particularmente entre los que están hoy en peor situación. Ampliar las posibilidades de elección requiere, a su vez, aumentar la variedad de esferas sociales y políticas en las que los diferentes grupos de ciudadanos podrían participar cuando así lo desearan.¹³⁴

Para institucionalizar estas nociones se necesitan reformas que apunten a una restricción del poder estatal y una expansión y transformación de la sociedad civil.

5.2.2 Sobre la Sociedad Civil

Pero, qué se entiende por sociedad civil; en sentido abstracto,

sociedad civil puede considerarse como un agregado de instituciones cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales -producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua-, y que aquí preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones del Estado.¹³⁵

Y, en un sentido más concreto,

es la posibilidad de convertirse en una esfera no estatal que incluya una variedad de esferas públicas, unidades productivas, domésticas, organizaciones de ayuda mutua y servicios basados en la comunidad, que están legalmente garantizados y se autoorganizan.¹³⁶

En esta perspectiva, democratización significaría intentar mantener y redefinir las fronteras entre sociedad civil y Estado a través de dos procesos interdependientes y

¹³⁴ Ibidem., p. 32.

¹³⁵ Ibidem., p. 33.

¹³⁶ Ibidem.

simultáneos: la expansión de la libertad y la igualdad social, y la democratización y reestructuración de las instituciones estatales.¹³⁷

Keane establece dos condiciones necesarias para llevar a cabo este proceso. La primera,

sería necesario reducir el poder no sólo del capital privado y del Estado, sino también el de los hombres blancos heterosexuales sobre (lo que reste) la sociedad civil, mediante luchas sociales e iniciativas políticas públicas que permitan a los ciudadanos intervenir conjuntamente en esferas públicas 'socializables', competir por la igualdad de poder y elevar así al máximo su capacidad para jugar un papel activo en la sociedad civil.¹³⁸

Y la segunda, que

las instituciones estatales deberían hacerse más responsables ante la sociedad civil redefiniendo sus funciones de protección, coordinación y regulación de las vidas de los ciudadanos. Consecuentemente, la democratización evitaría tanto los bien conocidos atolladeros del anarcosindicalismo -los esfuerzos de la sociedad civil por emanciparse sin ayuda- como la excesiva regulación burocrática del socialismo estatalmente administrado. Rechazaría la suposición de que el Estado pueda alguna vez reemplazar a la sociedad civil, y viceversa.¹³⁹

Las instituciones del Estado deben ser instrumentos para sancionar legislación, promulgar nuevas políticas, moderar conflictos inevitables entre intereses particulares dentro de los límites legales, y para evitar que la sociedad civil padezca formas de desigualdad y tiranía; y las diversas organizaciones sociales -sindicatos y empresas autogobernadas, cooperativas de construcción, entre otras- deben aumentar sus poderes para mantener a sus representantes políticos bajo control.

¹³⁷. Ibidem., p. 34.

¹³⁸. Ibidem.

¹³⁹. Ibidem.

La sociedad civil debería convertirse en una espina clavada permanentemente en el flanco del poder político. En resumen... sin una sociedad civil segura e independiente de esferas públicas autónomas, los objetivos de igualdad, libertad, planificación participativa y adopción conjunta de decisiones no serán más que eslóganes vacíos. Pero sin la función protectora, redistributiva y mediadora del Estado las luchas por transformar la sociedad caerán en la dinámica del gueto, en la división y en el estancamiento, o generarán sus propias y nuevas formas de desigualdad y falta de libertad.¹⁴⁰

Las instituciones de política social pueden ser más positivas y democráticas si el control sobre ellas es devuelto a quienes se sirven de ellas. Aunque sigan siendo objeto de financiación pública; así, las políticas sociales no estarían reguladas por mercados capitalistas o por burocracias estatales. Estarían gobernadas según, la necesidad social y la cooperación voluntaria, a partir de las decisiones de productores y consumidores, legalmente aseguradas y políticamente protegidas. El Estado garantizaría los recursos, dejando el gobierno de esas organizaciones en manos de entidades locales autónomas.

Hay que reconocer que la democratización de la sociedad civil no asegura *per se* normas de vida social más igualitarias. La sociedad civil puede también convertirse en un campo de batalla, donde el más fuerte pueda doblegar al más débil. Para evitar eso, son necesarias iniciativas políticas, recursos y reconocimiento legal de la sociedad civil; el poder estatal soberano es condición indispensable para la democratización del poder civil. Una sociedad civil democrática no puede bastarse a sí misma, necesita que el poder estatal defienda su independencia;

necesita que el Estado gobierne a la sociedad civil ni demasiado ni demasiado poco; al igual que un orden más democrático no puede construirse a través de un poder estatal, tampoco puede ser levantado sin un poder estatal.¹⁴¹

El desarrollo de nuevos mecanismos democráticos no garantiza que sean aprobadas las ideas socialistas tradicionales, en particular las que se centran en la

¹⁴⁰. Ibidem., 35.

¹⁴¹. Ibidem., p. 45.

propiedad colectiva y el control estatal de los medios de producción. Los mecanismos democráticos producen invariablemente resultados sorprendentes;¹⁴² los resultados inesperados son una de las características de la democracia.

5.2.3 Sobre el Parlamento

La asamblea representativa es una de las instituciones democráticas más controvertidas; en las primeras décadas de este siglo muchos estudiosos de la política destacaron el ocaso del parlamento. Carl Schmitt,¹⁴³ el crítico más polémico del parlamento en este período, pone en duda la capacidad del parlamento para regular las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil.

Según Schmitt, el liberalismo desarrolló una profunda antipatía hacia el poder político al considerar que el poder gubernamental sólo sirve para potenciar las libertades individuales en la sociedad civil; en este contexto, el parlamento era un mecanismo clave para asegurar el equilibrio entre Estado y sociedad civil; era el garante de la armonía política y social.

La esencia del liberalismo es la negociación, una cautelosa solución a medias, en la esperanza de que la disputa definitiva, la batalla sangrienta, pueda transformarse en debate parlamentario que permita para siempre posponer la decisión en un debate interminable.¹⁴⁴

Los principios esenciales del parlamento eran apertura y discusión.

Discusión significa un intercambio de opiniones gobernado por el propósito de convencer al oponente argumentando sobre la verdad o la justicia de algo, o permitir que a uno le convenzan de algo como cierto o justo.¹⁴⁵

¹⁴² Esto también lo destacan Laclau y Mouffe, cuando hacen referencia al carácter contingente de la democracia. Ver Capítulo III, 4.

¹⁴³ Su concepción de lo político fue analizado en el Capítulo I, 3.

¹⁴⁴ John Keane, *op. cit.*, p. 188.

¹⁴⁵ *Ibidem.*

Sin embargo, en el siglo XX, el parlamento se enfrenta a una profunda crisis; ésta tiene varias causas, pero la más importante es la creciente influencia de la democracia. La lucha por una mayor democracia política presiona a los gobiernos a expandir su poder para satisfacer las demandas sociales. Al aumentar la importancia estratégica del poder estatal, la lucha por la democracia también convierte en una burla los viejos principios parlamentarios. Las deliberaciones abiertas del parlamento son destruidas por la democracia de masas, y especialmente por el crecimiento de partidos políticos competitivos. Los partidos "crean propaganda electoral, procesan a las masas y dominan la opinión pública".¹⁴⁶ La dominación partidista se expresa en el parlamento. Como los partidos deciden sus posiciones antes de que empiece el debate, gobernar por medio de un análisis abierto pasa a ser imposible. Si los parlamentos del siglo XIX estaban amenazados por el dominio del ejecutivo, los parlamentos del siglo XX están dominados por las políticas partidistas "autoparalizantes".

El término *democracia parlamentaria* es contradictorio, porque los principios esenciales del parlamentarismo liberal y la democracia resultan conflictivos. Esta contradicción pasó desapercibida durante el apogeo del liberalismo, pero con las crecientes victorias de la democracia se hace evidente que los principios democráticos son antitéticos con un gobierno limitado.

Además, la democracia descansa sobre un principio de exclusión.¹⁴⁷ Si bien todas las personas pueden ser iguales, algunas son más iguales que otras; por eso, sólo los iguales y no los desiguales merecen ser tratados igualmente. La práctica del sufragio universal e igual se base en este principio democrático. "Una democracia demuestra su poder político sabiendo cómo eliminar o mantener a distancia algo que le es extraño y desigual, y amenaza su homogeneidad."¹⁴⁸ El principio democrático de igualdad entre iguales supone también que la voluntad ciudadana es soberana, y que estos ciudadanos son capaces de expresar una opinión unánime en temas de interés político común. Para

¹⁴⁶. *Ibidem.*, p. 191.

¹⁴⁷. Schmitt se apoya en un aspecto de la definición aristotélica de democracia.

¹⁴⁸. John Keane, *op. cit.*, p. 192.

la democracia es esencial el argumento¹⁴⁹ de que la voluntad real de minorías es de hecho idéntica a la voluntad general, cuando se expresa en la voluntad de la mayoría.

Estas ideas democráticas sobre igualdad y unanimidad tienen implicaciones profundamente subversivas para el parlamentarismo liberal, según Schmitt. El típico anhelo democrático de homogeneidad e igualdad (restringida) contradice el énfasis parlamentario liberal en la diversidad de intereses sociales.¹⁵⁰ Por eso, en la democracia el parlamento es una institución innecesaria.

Las crecientes victorias de la democracia sobre el parlamentarismo liberal refuerzan la convicción de Schmitt de que la época del parlamento está llegando a su fin. Presionado por una mayor democracia, el Estado comienza a absorber a la sociedad civil en sus estructuras burocráticas. La clásica separación liberal entre Estado y sociedad civil es destruida y reemplazada por el Estado total. Su tesis es entonces que la democratización estimula el crecimiento del Estado total, y el parlamento se convierte en una "aparato vacío" a la sombra del poder estatal.

La absorción de la sociedad civil por el Estado total disuelve también (potencialmente) la ilusión... de que el Estado, como servidor y garante de la sociedad civil, es sólo una asociación entre otras. Gracias al surgimiento del Estado total, retorna el poder político... que estimulará a su vez la conciencia del principio esencial de la política: la capacidad para distinguir entre amigo y enemigo.¹⁵¹

En una situación de emergencia el Estado soberano es el que debe tomar las decisiones, el que tiene un derecho ilimitado para definir al enemigo interior o exterior; sin embargo, la capacidad de actuar, de manera efectiva, en una situación de crisis decrece si el número de quienes han de ser consultados aumenta. Por eso, en tiempos normales el parlamento puede decidir cuestiones de menor importancia política; pero,

¹⁴⁹. Schmitt recurre al **Contrato Social** de Rousseau.

¹⁵⁰. John Keane, *op. cit.*, p. 193.

¹⁵¹. *Ibidem.*, p. 196. El planteamiento que hace Schmitt de la relación amigo-enemigo se desarrolló en el Capítulo I, 3.

cuando desaparece la estabilidad política, el parlamento debe rendir obediencia a quienes se encargan del Estado.¹⁵²

Las críticas que hace Schmitt al parlamento deben ser consideradas en la perspectiva de una democratización de la sociedad civil y el Estado; pero como destaca Keane, Schmitt hace caso omiso de la historia de los parlamentos preliberales, de la distancia que existe entre los principios liberales sobre el parlamento y su funcionamiento efectivo, y de la posibilidad de una reforma democrática del parlamento que lo fortalezca frente al Estado total.¹⁵³

Sin embargo, Keane reconoce que en el parlamento contemporáneo imperan tendencias que obstaculizan su democratización. 1) Los procedimientos parlamentarios son controlados normalmente por maquinarias de partido bien organizadas y por el ejecutivo. 2) Procedimientos parlamentarios convencionales o acuerdos constitucionales formales que refuerzan frecuentemente la presión de una estricta disciplina de partido y el dominio del ejecutivo. 3) El nivel de visibilidad del parlamento se ha reducido. 4) El creciente horizonte del poder estatal asegura que el parlamento se vea empantanado con asuntos, rodeado por aparatos cuya incumbencia apenas se conoce, y mucho menos se controla.¹⁵⁴ 5) Durante la segunda mitad del siglo XX ha habido un crecimiento considerable en la política y administración supranacional.

Cada una de estas tendencias somete al parlamento a presiones, lo que nos habla de la necesidad de se realicen en él, transformaciones radicales; pero la viabilidad de las propuestas para democratizar el parlamento y fortalecer su papel en el Estado depende de el contexto nacional e histórico, de la coherencia interior y de los imprevistos efectos de las propuestas reformistas, y del grado de apoyo que tengan en la sociedad civil, el sistema de partido y el Estado.

Su credibilidad depende de hacer frente al desafío fundamental de Schmitt sobre el tema de la soberanía política. Si, como Schmitt afirma, la capacidad de un

¹⁵². **Ibidem.**, p. 199.

¹⁵³. **Ibidem.**, pp. 199-208.

¹⁵⁴. También Bobbio hacía referencia a la distribución del poder y a la invisibilidad del poder, al referirse a las "falsas promesas de la democracia". Ver Capítulo I, 1.

número limitado de individuos para encontrar amigos y liberarse rápidamente de enemigos en una situación anormal es la esencia del liderazgo político fructífero, el poder ejecutivo estatal debe finalmente desbordar deliberaciones parlamentarias y cualquier derecho del que pueden disfrutar sus componentes en la sociedad civil.¹⁵⁵

Para Schmitt el problema es resolver quién decidirá en caso de emergencia. En este sentido, distingue entre dos formas de liderazgo soberano: la dictadura soberana y la dictadura comisarial. La primera se caracteriza por su antipatía hacia el *status quo* y por establecer un nuevo orden político-legal. La segunda, la dictadura comisarial tiene como finalidad la defensa de un orden constitucional establecido ante una situación de crisis. Schmitt considera que en esas circunstancias, es la dictadura comisarial y no el parlamento, quien debe tomar las decisiones. Es evidente la "ceguera" de Schmitt, que no toma en cuenta los peligros del poder absoluto.

Frente a esta postura, Keane destaca las funciones fundamentales de un parlamento democrático. 1) Es un medio indispensable para reunir, coordinar y representar intereses sociales diversos; por eso "es un mecanismo indispensable para anticipar y aliviar la presión constante ejercida por unos grupos sociales sobre otros y sobre el Estado mismo".¹⁵⁶ 2) Es también vital para controlar las operaciones del poder estatal y, por tanto, para sofocar los deseos de potenciales dictadores.

Parlamentos que funcionen activamente son una condición necesaria de regímenes democráticos, precisamente por su capacidad para provocar debate público, criticar a los gobiernos y resistir su monopolio y abuso de poder.¹⁵⁷

Hay que destacar que,

nunca ha existido un régimen político que simultáneamente fomentase las libertades democráticas civiles y aboliese el parlamento. Ni tampoco ha existido

¹⁵⁵. John Keane, *op. cit.*, p. 215.

¹⁵⁶. *Ibidem.*, p. 223.

¹⁵⁷. *Ibidem.*, p. 224

nunca un régimen político que mantuviese un parlamento democrático y simultáneamente aboliese las libertades civiles. Y, hasta ahora, nunca ha existido un régimen político donde una sociedad civil poscapitalista combinase profundas libertades políticas y un parlamento activo y vigilante. Construir exactamente este tipo de régimen podría considerarse uno de los desafíos históricos que hacen frente a la tradición socialista contemporánea.¹⁵⁸

6. REFLEXIONANDO SOBRE LA DEMOCRACIA

En el umbral del siglo XXI, en medio de las transformaciones que el mundo vive, la tarea de repensar la democracia es más urgente que nunca; en este sentido, la democracia liberal es, sin duda, un tema obligado. Para hacer una revaloración de la democracia liberal, y reflexionar en torno a la democratización de la democracia, se han revisado diversas propuestas.

Tanto Bobbio como Macpherson, presentan propuestas que, fundamentalmente, intentan ampliar la tradición de la democracia liberal en la búsqueda de una profundización de la democracia. Estos autores a la vez que defienden los principios liberales, extienden el alcance del control democrático, e intentan resolver el desafío de, cómo lograr un socialismo que sea compatible con la democracia liberal. Pero, hay diferencias en la manera en que ambos visualizan ese socialismo democrático liberal.

Aunque Bobbio considera que es necesario un mayor grado de participación, su propuesta no es la de una democracia participativa. El no cree que la desigualdad económica pueda ser superada, que se pueda ir más allá de las concepciones individualistas del liberalismo. Por eso, vincula el concepto de justicia distributiva -de Rawls-, con el contrato social; así, los derechos sociales pueden proveer las bases para la igualdad requerida para una democracia política moderna.¹⁵⁹ Bobbio defiende las instituciones de la democracia liberal, pero aspira a adaptarlas para lograr una mayor igualdad y una mayor democratización. Macpherson, por su parte, defiende los ideales de la democracia liberal y sus principios éticos, pero es muy crítico de sus instituciones.

¹⁵⁸ Ibidem., p. 225.

¹⁵⁹ Norberto Bobbio, *El futuro ...*, pp. 113-117.

número limitado de individuos para encontrar amigos y liberarse rápidamente de enemigos en una situación anormal es la esencia del liderazgo político fructífero, el poder ejecutivo estatal debe finalmente desbordar deliberaciones parlamentarias y cualquier derecho del que pueden disfrutar sus componentes en la sociedad civil.¹⁵⁵

Para Schmitt el problema es resolver quién decidirá en caso de emergencia. En este sentido, distingue entre dos formas de liderazgo soberano: la dictadura soberana y la dictadura comisarial. La primera se caracteriza por su antipatía hacia el *status quo* y por establecer un nuevo orden político-legal. La segunda, la dictadura comisarial tiene como finalidad la defensa de un orden constitucional establecido ante una situación de crisis. Schmitt considera que en esas circunstancias, es la dictadura comisarial y no el parlamento, quien debe tomar las decisiones. Es evidente la "ceguera" de Schmitt, que no toma en cuenta los peligros del poder absoluto.

Frente a esta postura, Keane destaca las funciones fundamentales de un parlamento democrático. 1) Es un medio indispensable para reunir, coordinar y representar intereses sociales diversos; por eso "es un mecanismo indispensable para anticipar y aliviar la presión constante ejercida por unos grupos sociales sobre otros y sobre el Estado mismo".¹⁵⁶ 2) Es también vital para controlar las operaciones del poder estatal y, por tanto, para sofocar los deseos de potenciales dictadores.

Parlamentos que funcionen activamente son una condición necesaria de regímenes democráticos, precisamente por su capacidad para provocar debate público, criticar a los gobiernos y resistir su monopolio y abuso de poder.¹⁵⁷

Hay que destacar que,

nunca ha existido un régimen político que simultáneamente fomentase las libertades democráticas civiles y aboliese el parlamento. Ni tampoco ha existido

¹⁵⁵. John Keane, *op. cit.*, p. 215.

¹⁵⁶. *Ibidem.*, p. 223.

¹⁵⁷. *Ibidem.*, p. 224

nunca un régimen político que mantuviese un parlamento democrático y simultáneamente aboliese las libertades civiles. Y, hasta ahora, nunca ha existido un régimen político donde una sociedad civil poscapitalista combinase profundas libertades políticas y un parlamento activo y vigilante. Construir exactamente este tipo de régimen podría considerarse uno de los desafíos históricos que hacen frente a la tradición socialista contemporánea.¹⁵⁸

6. REFLEXIONANDO SOBRE LA DEMOCRACIA

En el umbral del siglo XXI, en medio de las transformaciones que el mundo vive, la tarea de repensar la democracia es más urgente que nunca; en este sentido, la democracia liberal es, sin duda, un tema obligado. Para hacer una revaloración de la democracia liberal, y reflexionar en torno a la democratización de la democracia, se han revisado diversas propuestas.

Tanto Bobbio como Macpherson, presentan propuestas que, fundamentalmente, intentan ampliar la tradición de la democracia liberal en la búsqueda de una profundización de la democracia. Estos autores a la vez que defienden los principios liberales, extienden el alcance del control democrático, e intentan resolver el desafío de, cómo lograr un socialismo que sea compatible con la democracia liberal. Pero, hay diferencias en la manera en que ambos visualizan ese socialismo democrático liberal.

Aunque Bobbio considera que es necesario un mayor grado de participación, su propuesta no es la de una democracia participativa. El no cree que la desigualdad económica pueda ser superada, que se pueda ir más allá de las concepciones individualistas del liberalismo. Por eso, vincula el concepto de justicia distributiva -de Rawls-, con el contrato social; así, los derechos sociales pueden proveer las bases para la igualdad requerida para una democracia política moderna.¹⁵⁹ Bobbio defiende las instituciones de la democracia liberal, pero aspira a adaptarlas para lograr una mayor igualdad y una mayor democratización. Macpherson, por su parte, defiende los ideales de la democracia liberal y sus principios éticos, pero es muy crítico de sus instituciones.

¹⁵⁸. Ibidem., p. 225.

¹⁵⁹. Norberto Bobbio, *El futuro ...*, pp. 113-117.

De esta manera, con base en un marco democrático liberal, ambos proponen estrategias diferentes para la democratización.

Por otra parte, Macpherson, pone un énfasis demasiado excluyente en las relaciones económicas de clase,¹⁶⁰ sin prestarle mucha atención a las demandas de los nuevos movimientos sociales; tema que Laclau y Mouffe desarrollan al analizar, cómo el discurso democrático hace posible que las relaciones de subordinación se conviertan en relaciones de opresión. Bobbio, por el contrario, reconoce que el proceso de democratización debe extenderse desde la esfera de las relaciones políticas para abarcar a todas las relaciones sociales; para él, es necesario tanto la democratización del Estado con la democratización de la sociedad.

Aunque -como dice Bobbio-, es cierto que el proceso de democratización no debe ser concebido sólo como un cambio de la democracia representativa por la democracia directa, es un error considerar a la democracia representativa como la única institución democrática posible. Existen diversas relaciones sociales para las cuales la democracia representativa serían inadecuadas; por eso, las formas de democracia deben ser plurales, definidas con base en dónde -el tipo de relaciones sociales- se aplicarán los principios democráticos de libertad e igualdad. En algunos casos, la democracia representativa es la forma más indicada, en otros, es la democracia directa; pero también, hay que reconocer que, seguramente pueden surgir nuevas formas de democracia. En este sentido, Keane abre la discusión al plantear la necesidad de democratizar la sociedad civil.

Según Bobbio, no hay que esperar el surgimiento de una nueva democracia; para él, las instituciones liberales están aquí para quedarse. Macpherson, por su parte, en su modelo de democracia participativa, combina una maquinaria democrática directo/indirecta piramidal con un sistema de partidos. El sistema de consejos piramidal, de acuerdo a él, estaría en la mejor tradición de la democracia liberal. Keane introduce las críticas que Schmitt hace al parlamento, pero en la perspectiva de una reestructuración democrática del mismo. En esta perspectiva Keane plantea la necesidad un fortalecimiento del control que el parlamento ejerce sobre el Estado, y destaca sus

¹⁶⁰. Para Macpherson, un requisito necesario para avanzar hacia la democracia participativa es la reducción de la desigualdad social y económica.

funciones principales: la función integradora -reunir, coordinar y representar intereses sociales diversos-, y la función opositora -para controlar y sofocar los deseos de potenciales dictadores-; en suma, señala que es una condición necesaria de los regímenes democráticos que los parlamentos funcionen activamente. Pero Keane no reduce su propuesta a la reestructuración de las instituciones políticas, sino que plantea la necesidad de una expansión de las formas democráticas a la sociedad civil.

El principio ético del liberalismo afirma que los individuos deben tener la posibilidad de organizar sus vidas como deseen; esto es lo que permite reconocer que el pluralismo es constitutivo de la democracia moderna. Pensar en un consenso absoluto, en una voluntad colectiva homogénea, debe ser descartado; es necesario aceptar la permanencia de los conflictos,¹⁶¹ de los antagonismos.¹⁶² Una vez que se constata que la homogeneidad es imposible, la necesidad de las instituciones liberales, que garanticen la libertad individual, se hace evidente. En las democracias modernas, caracterizadas por lo que Claude Lefort¹⁶³ denomina la disolución de la certidumbre, la vinculación entre las instituciones liberales y los procedimientos democráticos es una condición necesaria para la extensión de la democracia a otros ámbitos de la vida social. Por eso el liberalismo político es fundamental en un proceso de profundización de la democracia. Hay que recordar que Bobbio plantea que la democracia moderna debe ser una democracia pluralista y que los objetivos socialistas sólo pueden ser alcanzados dentro de un marco democrático liberal.¹⁶⁴ Y que Keane propone una democracia "genuinamente pluralista". Robert Dahl¹⁶⁵ también desarrolla el tema del pluralismo democrático, remarcando que las organizaciones independientes son deseables en una democracia, para reducir la

¹⁶¹. Ver la definición de "lo político" en Schmitt, Capítulo I.

¹⁶². Ver la propuesta de Laclau y Mouffe.

¹⁶³. Claude Lefort, *op. cit.*

¹⁶⁴. Ver Capítulo I.

¹⁶⁵. Robert A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático, Autonomía versus control*, Alianza Editorial, México, 1991.

coerción gubernamental,¹⁶⁶ para la libertad política y para el bienestar humanos. El problema que se plantea en los regímenes democráticos es cómo conciliar en las organizaciones, autonomía y control.

Laclau y Mouffe destacan que la democracia debe aceptar al pluralismo; en las sociedades modernas ya no se puede hablar de "el pueblo" como una entidad unificada y homogénea, la identidad de gobernantes y gobernados, en un régimen democrático, no garantiza por sí misma, el respeto a los derechos fundamentales. Sólo la articulación de liberalismo político y soberanía popular puede evitar la tiranía. Esto se aprecia con claridad cuando se analiza a dónde conduce el rechazo al pluralismo.¹⁶⁷ Esto lo destaca Lefort, al hablar de los peligros que amenazan a la democracia, en particular, al hablar del totalitarismo.

Es cierto que no se puede afirmar que las democracias liberales contemporáneas estén al borde del colapso; pero, las innumerables reflexiones de las últimas décadas en torno a la crisis de legitimidad, al problema de la gobernabilidad y a la preocupación por el descontento hacia la política, indican que son muchos los problemas que plantea, hoy día, esta forma de gobierno. Macpherson considera la democracia contemporánea como un modelo de "democracia de equilibrio", modelo no pretende tener ningún componente ético, que trata a los ciudadanos exclusivamente como consumidores políticos. Muchos analistas políticos¹⁶⁸ consideran que es esta concepción de la democracia "pluralista elitista" la que explica la falta de interés y participación en el proceso democrático; que es necesario recuperar la invocación ética que estaba presente en la teoría liberal de Mill, MacIver o Dewey. En este sentido Macpherson plantea que uno de los requisitos para que se pueda avanzar hacia una democracia participativa es que las personas dejen de verse como meros consumidores y comiencen a actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y el desarrollo de éstas.

¹⁶⁶ . Esto también lo destacaba Tocqueville, cuando decía que una manera de limitar la tiranía de la mayoría era a través de la formación de asociaciones privadas. Ver Capítulo I.

¹⁶⁷ . Hay que recordar la crítica que hace Carl Schmitt a la democracia parlamentaria.

¹⁶⁸ . Bobbio hacía mención del crecimiento del "voto de intercambio" frente al "voto de opinión".

Ahora bien, las críticas que hace Schmitt¹⁶⁹ a la democracia parlamentaria,¹⁷⁰ permiten visualizar las debilidades del liberalismo, lo que sin duda, es importante; pero, hay que reconocer también la relevancia que tiene la articulación entre liberalismo y democracia, y los peligros¹⁷¹ que pueden surgir, si se renuncia al pluralismo liberal. Estos peligros están siempre latentes en un régimen democrático -como decía Claude Lefort-; a partir de la revolución democrática el poder está ligado a la imagen de un lugar vacío, imposible de ocupar, de manera que aquellos que ejercen la autoridad pública jamás pueden reclamar su apropiación, por eso, en un sistema democrático el totalitarismo es siempre un peligro latente. Ante esto, es importante la propuesta de Keane de democratizar la sociedad civil.

Los principios constitutivos de la democracia moderna -libertad e igualdad-, no pueden jamás ser perfectamente reconciliados, esta era una de las críticas que hacía Tocqueville en *La democracia en América*;¹⁷² pero eso es precisamente lo que constituye para Laclau y Mouffe, el principal valor de la democracia liberal. Es esta no consecución, incompletud y apertura lo que hace a dicho régimen particularmente conveniente para la política democrática moderna. Sin embargo, analizando, con base en diversos autores, el discurso neoliberal, destacan la importancia que tiene la manera en que se definan tanto la igualdad como la libertad. Esta tarea la realiza Keane, quien en la búsqueda de una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil, desde una perspectiva más democrática, señala la necesidad de adoptar nociones más complejas de igualdad y libertad, nociones que deben tener en cuenta las diferencias, en suma, concepciones pluralistas de igualdad y libertad, interdependientes. El problema, para Keane, es cómo institucionalizar este ideal; y la solución que él mismo plantea es, que esto sólo se puede lograr, reconociendo la necesidad de reformas, que incluyan una restricción del poder estatal y una expansión de la sociedad civil.

¹⁶⁹ . En torno a estas críticas reflexiona Keane.

¹⁷⁰ . Hay que recordar que Schmitt ataca al liberalismo, no a la democracia.

¹⁷¹ . El totalitarismo.

¹⁷² . Ver Capítulo I, 2.

La propuesta que hacen Laclau y Mouffe, de una democracia radical no implica tampoco un rechazo a la democracia liberal y su reemplazo por una forma política de sociedad completamente nueva; por el contrario, estos autores proponen una radicalización de la tradición democrática moderna. A través de una crítica interna, empleando los recursos simbólicos de esa tradición, y reconociendo que la democracia moderna implica que todos los seres humanos son libres e iguales, establecen su propuesta. Su crítica no va dirigida contra los ideales de la democracia moderna, sino contra el hecho de que esos principios políticos no se cumplen. La contradicción que existe entre esos ideales democráticos y su realización, es una de las críticas que se le hacen a la democracia moderna. Pero Laclau y Mouffe consideran que no hay que resignarse a la actual forma de la democracia, sino que lo que hay que hacer es retomar sus principios declarados y forzar a las sociedades democráticas liberales a responsabilizarse de ellos. El discurso de los derechos ha proporcionado los medios para que diferentes formas de desigualdad puedan ser presentadas como equivalentes a formas de opresión. Los avances democráticos han sido, por lo general, el resultado de un proceso de desplazamiento de los derechos; ya sea que nuevos grupos demandan el acceso a derechos ya declaradas, o que nuevos derechos son demandados al interior de las relaciones sociales, hasta ese momento consideradas como naturalmente jerárquicas. De este desplazamiento del imaginario igualitario del discurso liberal-democrático a nuevas esferas de la vida social se han percatado también los neoconservadores, quienes han argumentado en su contra, invocando el problema de la "ingobernabilidad".

Laclau y Mouffe destacan la necesidad de profundizar la democracia y hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo; de esta manera introducen el tema de la desigualdad económica, tema fundamental en la propuesta de Macpherson. En este sentido, es importante rescatar la propuesta de Robert Dahl, quien en la perspectiva de una democratización de la sociedad, destaca que la desigualdad de riqueza y de ingresos; en fin, que la desigualdad económica, atenta contra la igualdad política. Así, y con base en un cuestionamiento al capitalismo empresario y al socialismo burocrático, propone una democratización de las empresas -empresas autogobernadas-, y presenta su argumentación, analizando la relación entre el derecho de propiedad y el derecho de autogobierno. Para Dahl, ninguno de los argumentos en favor de propiedad privada, en comparación con el derecho del autogobierno, es satisfactorio; por eso,

considera que, un régimen democrático tiene derecho a decidir por medio de procesos democráticos cómo debería ser la propiedad y el control de las empresas económicas, para que en una sociedad se puedan concretar la democracia y la justicia. En esta sentido encontramos coincidencias entre las preocupaciones de Macpherson, de Laclau y Mouffe, el de Dahl, de Keane y también el de Bobbio, quien como se recordará, señalaba la necesidad de democratizar las Empresas y la Administración Pública.

Dahl es el que más exhaustivamente desarrolla el tema de la democracia económica, y su relación con la democracia en el gobierno del Estado, en la búsqueda que hacer mejores ciudadanos. Señala las ventajas que el autogobierno de las empresas tendría en cuanto a la reducción de los antagonismos, de los enfrentamientos; porque aunque se mantendrían las diferencias, las desigualdades se reducirían de manera significativa. Esto facilitaría un cambio de conciencia en la ciudadanía, algo fundamental, tanto para Bobbio como para Macpherson.

Las críticas que se le hacen a la propuesta de Dahl, son casi las mismas que se le hacen a la democracia política. Se le cuestiona que viola el derecho de propiedad, cuestionamiento que, según Dahl, no tiene sustento frente al derecho del autogobierno. Se le cuestiona que no debe extrapolarse la democracia al ámbito económico,¹⁷³ ante lo que él señala que, si las formas democráticas son adecuadas para el funcionamiento del Estado, no hay razón para no aplicarlas también en el ámbito económico. Y por último, se le cuestiona que la democracia en las empresas puede caer en el control de una oligarquía;¹⁷⁴ con respecto a esto argumenta que, en la democracia política también se corre ese riesgo, y sin embargo, se ha demostrado que hasta ahora es la mejor forma de gobierno.

En el proceso de construcción de una democracia radical y plural, Laclau y Mouffe se remiten al concepto de hegemonía. Consideran que la revolución democrática al politizar las relaciones sociales, permite la proliferación de espacios políticos nuevos. y rompe con la idea de que existe un espacio único de constitución de lo político. Pero no hay incompatibilidad entre la proliferación de espacios políticos en una democracia

¹⁷³. Algo que contradice la concepción de democracia de Schumpeter.

¹⁷⁴. Tema que, como ya se señaló, lo han desarrollado Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. Ver Capítulo I.

radical y la construcción de una hegemonía sobre la base de la lógica de la equivalencia, ya que la equivalencia es siempre hegemonía en la medida en que no establece simplemente una alianza entre intereses dados, sino que modifica la propia identidad de las fuerzas intervinientes; así se daría una articulación hegemónica. Ahora bien, ningún proyecto hegemónico puede basarse sólo en una lógica democrática, debe además contar con una propuesta para la organización de lo social. Esta es la diferencia -según Laclau y Mouffe- entre una estrategia de oposición y una estrategia de construcción de un nuevo orden. Así, una situación hegemónica sería aquella en la que la gestión de la positividad de lo social y la articulación de las diversas demandas democráticas han llegado a un máximo de integración, sin caer en utopismos.

Para terminar, y con base en el planteamiento de Laclau y Mouffe sobre la proliferación de espacios políticos, y tomando en cuenta la propuesta de Keane con respecto a la expansión de la sociedad civil, es importante rescatar el escenario que presenta Ardití de la política en las sociedades democráticas modernas. "La mutación" de la política,¹⁷⁵ se caracteriza -según este autor- por el desbordamiento de la esfera de la representación política y la diseminación de espacios de intercambio político.

La diseminación va configurando un escenario polifónico cuyos rasgos distintivos son la diversidad de voces capaces de hablar políticamente, la presencia no de uno, o dos, sino de múltiples espacios donde se hace política, y el posible agrupamiento sistémico de algunas voces, espacios y prácticas.¹⁷⁶

Ardití mapea los contornos de este proceso, y encuentra que, además del espacio político de representación territorial hay un circuito supranacional de la política,¹⁷⁷ que surge como resultado del desbordamiento del intercambio político, más allá de las fronteras físicas del Estado nacional, y un circuito que se genera a través de la

¹⁷⁵. Ardití, Benjamin, *La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política*, en *Nueva Sociedad* No. 150, julio-agosto 1977, pp. 10-18.

¹⁷⁶. *Ibidem.*, p. 11.

¹⁷⁷. El tema de la democracia en un mundo globalizado lo ha desarrollado David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, España, 1997.

formalización de los intercambios políticos entre movimientos sociales. Philippe Schmitter¹⁷⁸ propone institucionalizar¹⁷⁹ el circuito en que interactúa la sociedad civil y otorgar financiamiento público a los actores que operan en él; este circuito sería complementario de las instituciones políticas liberales. Esta propuesta está relacionada con la propuesta de Keane, en la perspectiva de democratizar la democracia; la necesidad de repensar la relación Estado y sociedad civil de tal manera que se establezcan los límites de la acción estatal, y se expanda la esfera de la vida social autónoma.

¹⁷⁸. Philippe Schmitter, **Teoría del neocorporatismo**, Universidad de Guadalajara, México, 1992.

¹⁷⁹. Paul Hirst también desarrolla esta posibilidad. Paul Hirst, **Representative Democracy and its limits**, Polity Press, Great Britain, 1990.

CAPITULO IV

CONSTRUYENDO UN ORDEN DEMOCRÁTICO

En el capítulo anterior analizamos las propuestas que sobre la democracia hacen algunos autores, en la perspectiva de una sociedad más equitativa. Pasaremos ahora, tomando como base el caso uruguayo, a reflexionar en torno al proceso de construcción de un orden democrático.

1. EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD

En la década de los setenta se empieza a utilizar el término gobernabilidad en el análisis de los sistemas políticos; particularmente, se comienza a hablar de crisis de gobernabilidad. Existen diversas interpretaciones respecto a las crisis de gobernabilidad; para algunos, éstas son el resultado de la incapacidad de los gobernantes insertos en las "condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas", mientras que para otros, son consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.¹ Estas interpretaciones permite apreciar la complejidad de relaciones que se establecen en un sistema político, y los factores que influyen en ellas; y la importancia de analizar, tanto la manera en que el gobierno desarrolla sus funciones, como su relación con la sociedad.

Hay diversas explicaciones teóricas sobre la gobernabilidad; pero, en general, los autores² coinciden en identificar tres corrientes.

¹. Gianfranco Pasquino, *Gobernabilidad*, en *Diccionario de Política, Suplemento*, Norberto Bobbio, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI, Madrid, 1988, p. 192.

². Gianfranco Pasquino, *op. cit.*; y Anthony H. Birch, *Overload, Ungovernability and Delegitimation: the Theories and the British Case*, *British Journal of political Science*, 14, 1984,

i) La desarrollada por los neoconservadores, particularmente Daniel Bell y Samuel Huntington, que parten del concepto de ingobernabilidad. Según ellos, la ingobernabilidad surge a raíz de la sobrecarga de demandas a las que el Estado responde, con la expansión de sus servicios, lo que provoca una crisis fiscal. Estos autores, acusaban al Estado de Bienestar de haber enfatizado los derechos y priorizando la igualdad, dejando que la gente dependiera del gobierno. Destacaban la existencia de cuatro tendencias que generaban disfunciones en un sistema democrático: 1) la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo; 2) la "sobrecarga" del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales; 3) la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política, lo que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos; y 4) el incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.³ El desarrollo de la democracia en los países industrializados en la década de los sesenta habían producido un aumento considerable de la actividad gubernamental y una disminución de la autoridad gubernamental.

ii) La que formulan los economistas neoliberales, con base en la relación entre keynesianismo y democracia; afirmando que "la yuxtaposición de las prescripciones de la política keynesiana y la democracia política crea una mezcla inestable".⁴ Cuando los gobiernos se ven confrontados, por los sindicatos y por los votantes, la democracia resulta presionada y se genera una rápida inflación. Como los políticos están "empeñados en una competencia continua, gastan más que lo que recaudan";⁵ por eso, se debe actuar sobre la inflación ya sea con medidas monetarias o con medidas de tipo presupuestario.

pp. 135-160.

³. Manuel Alcántara Sáez, **Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio**, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 33.

⁴. James M. Buchanan y Richard E. Wagner, **Déficit del sector público y democracia**, Rialp, Madrid, 1983, p. 126.

⁵. *Ibidem.*, p. 160.

iii) La explicación neomarxista la desarrollan tanto O'Connor⁶, como Habermas⁷. O'Connor se refirió a la "crisis fiscal del Estado" resultante de las contradicciones del Estado del "capitalismo avanzado" agravadas por el sistema democrático; Habermas a una doble crisis,

la ingobernabilidad es la suma de una crisis de 'entrada' y de una crisis de 'salida'. Las crisis de salida tienen forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de crisis de legitimidad: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico.⁸

A pesar de que el estado liberal-democrático adopta políticas para proteger tanto su legitimidad como el orden social, ante los conflictos sociales y las crisis fiscales, el sistema de legitimidad se resquebraja.

Estas tres concepciones teóricas están, en buena medida, integradas en la posición de Bourricaud,⁹ quien considera a la gobernabilidad como el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder en una sociedad sin que ésta llegue a desarticularse violentamente. En este sentido centra su atención en la creencia de que hay una ley implícita común, que todos los ciudadanos están obligados a respetar.

Las condiciones no serían otras que la existencia de un sistema normativo respetado por las autoridades centrales con el uso ocasional de sanciones efectivas y, en segundo término, la congruencia entre el sistema normativo y las motivaciones de los actores.¹⁰

⁶. James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.

⁷. Jurgen Habermas, *Raison et légitimité*, Payot, París, 1978.

⁸. J. Habermas, *op cit.*, pp. 70-71.

⁹. F. Bourricaud, *Governance at the center and at the periphery*. En *Democratic culture and Governance*, Luis Albala-Bertran (coord.), UNESCO/Hispanoamérica, Gaithersburg, 1992.

¹⁰. Manuel Alcántara Sáez, *op. cit.*, pp. 35-36.

Pero además, estas condiciones deberán complementarse con: 1) una mayor productividad, y 2) una más justa distribución.

Una de las principales preocupaciones de los analistas políticos ha sido identificar los indicadores que permitan definir el nivel de gobernabilidad de un sistema político. Schmitter¹¹ hace una propuesta en este sentido; señala que son cuatro los elementos generales que caracterizan una situación de ingobernabilidad. 1) La indisciplina, que se manifiesta en las acciones de algunos ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos o ilegales; 2) la inestabilidad, provocada por el fracaso de la élite política para conservar sus posiciones de dominación; 3) la ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas "para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado"; y 4) la ilegalidad, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales.¹²

De Sierra¹³ aborda el problema de la gobernabilidad, de una manera diferente; su preocupación se centra en analizar las estrategias idóneas a aplicar, en aras a lograr la gobernabilidad. En este sentido, y retomando a Dos Santos,¹⁴ De Sierra, considera un modelo bipolar de estrategias de gobernabilidad aplicables, donde un polo es la gobernabilidad sistémica y el otro la gobernabilidad progresiva. En el primero,

se privilegia la continuidad del régimen político y sus políticas económicas, lo cual lleva a un trato preferencial del gobierno con actores políticos y sociales -en particular los grandes empresarios y militares- que tienen capacidad inmediata de desestabilización

¹¹. Philippe C. Schmitter, *La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad*. En *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Suzanne Berger (comp.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

¹². *Ibidem.*, p. 375.

¹³. Gerónimo De Sierra, "*Sobre los problemas de (in)gobernabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura*". En Gerónimo de Sierra (compilador), *Democracia emergente en América del Sur*, UNAM, México, 1994, pp. 207-228.

¹⁴. *Ibidem.*, p. 213.

política y/o económica. Las reformas emprendibles en el régimen o en el sistema político en su conjunto también estarán sujetas sobre todo a ese objetivo. En este caso el costo de la gobernabilidad puede ser un distanciamiento entre lo político y lo social -al no ser el conflicto procesado políticamente- y la fragmentación de actores sociales para que no amenacen la orientación de las políticas decididas por el Estado (fundamentalmente las económicas).¹⁵

La gobernabilidad progresiva se remite,

siguiendo aquí parcialmente a Barrington Moore, a 'recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva'. El concepto sería próximo al de 'incrementalismo democrático',... pero sin llegar al límite de la ruptura de la racionalidad estructural... Por supuesto, perseguir una gobernabilidad de este tipo exige no dejar de proveer las garantías de funcionamiento de la organización social, es decir atender a la gobernabilidad sistémica.¹⁶

Este planteamiento nos permite identificar un enfoque conservador y otro progresista de la gobernabilidad. Para el enfoque conservador, los problemas surgen por el exceso de demandas hechas al Estado, resultado de los avances de la democracia, por eso la solución que se propone sería limitar los procesos democráticos. El enfoque progresista, sostiene que es necesario balancear la integración social y la integración sistémica; esto,

demanda complejidad y eficiencia crecientes en la gestión estatal y en general en la interacción Estado/sociedad/sistema político. Sólo con transformaciones combinadas y concurrentes, compatibles en su orientación democratizadora -tanto del aparato del Estado, del comportamiento de los actores socio-políticos, del aprovechamiento de opciones de desarrollo nacional y regional- puede prosperar una gobernabilidad progresiva.¹⁷

En América Latina se ha discutido intensamente el tema de la gobernabilidad; pero, por lo general -y quizás, por la reciente experiencia militar-, su análisis se centra en

¹⁵. Ibidem., p. 214.

¹⁶. Ibidem.

¹⁷. Ibidem.

las posibilidades de sobrevivencia de los procesos de democratización. Así, se tiende a limitar el problema de la gobernabilidad a la dicotomía democracia-dictadura. Pero, es evidente, que una crisis de gobernabilidad no se remite sólo a la ruptura de un régimen democrático y la implantación de una dictadura. En este sentido, en la región, encontramos tres formas de analizar esta problemática.¹⁸ i) Hay quienes consideran que los efectos sociales de las políticas de ajustes y neoliberales empujan hacia posibles crisis del régimen político democrático. En esta perspectiva los problemas de gobernabilidad aparecen generalmente vinculados a la dicotomía democracia-dictadura.¹⁹ ii) Están quienes privilegian los problemas del ámbito político, sin desconocer los efectos sociales de las políticas económicas, pero, tendiendo a ver una desconexión entre ambos subsistemas. Ellos tratan, preferentemente, los problemas de gobernabilidad en su dimensión político-institucional.²⁰ iii) Una tendencia intermedia es la que,

introduce con énfasis el análisis de la rearticulación-desagregación del tejido social y cultural de amplias capas y variados actores, a causa de las nuevas lógicas macroeconómicas (tomadas en cierto modo como un dato); y de sus efectos sobre la integración normativa y la legitimidad del sistema político y estatal. Y por esa vía -en forma no siempre explícita- colocan el problema de gobernabilidad en una perspectiva más compleja, menos coyuntural y no tanto ligada al problema de la eventual ruptura institucional cuanto a los problemas estables de reproducción de una sociedad crecientemente segmentada, desarticulada y con fuertes componentes anómicos y de desafección por la cosa pública.²¹

¹⁸. Gerónimo de Sierra, op. cit., p. 217.

¹⁹. Ver Francisco Weffort, *Novas democracias, Qué democracias?* en *Lua Nova*, No. 27, 1992; y Edalberto Torres Rivas, *América Latina. Gobernabilidad y democracia en las sociedades en crisis*, en *Nueva Sociedad* No. 128, 1993.

²⁰. Ver Manuel A. Garretón, *Cultura, política y sociedad en la construcción democrática*, en Barba, Barros y Hurtado (comps), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Universidad de Guadalajara-Porrúa-FLACSO, México, 1991.

²¹. Gerónimo de Sierra, op. cit., p. 217.

Esta tercera tendencia complejiza el problema de la gobernabilidad, y lo analiza tomando en cuenta la problemática social y sus efectos sobre la estabilidad dinámica del orden existente.

2. TRANSICION Y CONSOLIDACION EN AMÉRICA LATINA

América Latina vivió en la década de los ochenta la caída de varios regímenes autoritarios, la emergencia de formas de gobierno democráticas, y la profundización de la crisis económica. Estos cambios, han inspirado innumerables estudios, entre los que se destaca el tema de la transición. Pridham²², analizando los trabajos publicados sobre la transición, detectó la existencia de dos líneas teóricas: la funcionalista y la genética. La primera, toma en cuenta,

los determinantes estructurales o ambientales (económicos y sociales) del cambio político y ha entendido las transiciones como productos de determinadas condiciones como el desarrollo económico, los patrones culturales, o simplemente la modernización del sistema.²³

La otra postura, la genética,

ha dado prioridad a los determinantes políticos en el cambio del sistema, y, además, a la elección política y a la estrategia de los actores durante la transición.²⁴

En esta última se puede ubicar el planteamiento de O'Donnell y Schmitter, quienes han analizado la relación entre liberalización -proceso de redefinir y ampliar los derechos- y democratización -procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones políticas regidas por otros principios, o ampliadas para incluir a otros individuos o para abarcar otros problemas institucionales. Esta relación la conciben como un continuo donde la liberalización da paso a la democratización.

²². Manuel Alcántara Sáez, *op. cit.*, p. 210.

²³. *Ibidem.*, p. 211.

²⁴. *Ibidem.*

Analizando la problemática latinoamericana, Garretón²⁵ señala que en las últimas décadas se han dado tres tipos de democratizaciones políticas. El primero,

se refiere a fenómenos de fundación democrática que provienen de las luchas contra dictaduras oligárquicas o tradicionales, a veces con carácter patrimonialista, y donde las transiciones democráticas suceden a momentos revolucionarios o de guerra civil. Esta situación correspondería sobre todo a casos centroamericanos.²⁶

El segundo tipo de democratización -o la transición propiamente dicha-, es el que se dio en los ochenta en los países del Cono Sur.

Se refiere al paso de regímenes autoritarios modernos, especialmente militares, a fórmulas democráticas donde están ausentes los modelos revolucionarios, pero donde hay algún tipo de ruptura, que no es de corte insurreccional entre ambos regímenes. Este es el tipo prevaleciente en todos aquellos países que tuvieron regímenes militares institucionales modernos del tipo 'nuevo autoritarismo' o 'burocrático autoritarios' o 'de seguridad nacional' o 'reactivo-fundacional' para usar diversas denominaciones con las que se les ha definido. Ellos se dieron especialmente en el Cono Sur, pero para efectos analíticos podemos incluir aquí casos como el paraguayo o el boliviano.²⁷

El tercer tipo de democratización política,

se refiere a aquellos casos en que sin haber un momento formal de cambio de régimen o de inauguración democrática, hay un proceso de extensión o profundización democrática desde un régimen de democracia restringida o semi-autoritario. Este proceso implica la transformación institucional, ya sea para incorporar a sectores excluidos del juego democrático, ya para configurar un sistema efectivamente poliárquico y pluripartidario, ya para eliminar trabas al

²⁵. Manuel A. Garretón, *La política y el Estado en América Latina desde las Ciencias Sociales*, en *Revista Paraguaya de Sociología* No. 100, 1997, pp. 55-90.

²⁶. *Ibidem.*, p. 61.

²⁷. *Ibidem.*

ejercicio de la voluntad popular, o para combinar todas estas dimensiones. El caso de México y, quizás, de Colombia ilustran este tercer tipo.²⁸

De acuerdo con la clasificación que establece Garretón, la democratización del Uruguay sería del tipo transicional, en virtud de que, el paso del régimen militar al régimen democrático se dio sin que mediara un proceso revolucionario.

Aunque la mayoría de las transiciones políticas de los ochenta se produjeron, a través de una redemocratización que inició en el seno del régimen autoritario, y con una activa participación de las fuerzas armadas,²⁹ hay excepciones como la de Argentina, donde el colapso de la dictadura fue total, a consecuencia de la guerra de las Malvinas; y las de Uruguay y Chile, donde los partidos preexistentes al período autoritario tuvieron la posibilidad de precipitar la transición mediante un pacto partidista.³⁰

Otra de las preocupaciones de los estudiosos de la transición es identificar, cuáles son las condiciones necesarias para que se pueda dar un proceso de transición democrática pactada. Colomer³¹ destaca tres: 1) la ausencia de actores que pudieran llegar a polarizar la situación; 2) una significativa presencia de actores favorables a la cooperación frente a los que promueven la confrontación; y 3) que los principales actores no tengan posiciones cerrada para que se puedan crear interacciones que permitan la negociación. Las condiciones necesarias se centran según Colomer, en los actores. No hay dudas sobre el papel relevante que éstos juegan en una transición, pero consideramos que las condiciones necesarias para una transición no se reducen de manera exclusiva a los actores.

Un proceso de transición debe incluir: i) el predominio de partidos centralistas, ii) sin plataformas muy definidas, iii) no enfocados en cuestiones redistributivas, iv) sin apelar a una democracia social, v) con bajos niveles de legitimidad de los regímenes

²⁸. Ibidem., pp. 61-62.

²⁹. Alfred Stephan, *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*. En *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 115.

³⁰. Ibidem., p. 128.

³¹. M. Alcántara Sáez, *op. cit.*, p. 213.

autoritarios, y vi) con formas consensuales de toma de decisión a nivel nacional. Estos mecanismos consensuales pueden asumir la forma de acuerdos informales entre los partidos, de pactos socio-económicos entre empresarios, trabajadores y estado, o de mecanismos institucionales de concertación.³²

Sallinger-McBride examina el impacto de los mecanismos consensuales, tanto en los procesos de transición como en los procesos de consolidación. En esta variable también se enfocaron Karl y Schmitter,³³ al construir su tipología de tipos de transición; pero, señalan que las transiciones pactadas o negociadas impactaban positivamente los procesos de consolidación. Por su parte, Sallinger-McBride también se enfoca en los sistemas de toma de decisiones consensuales, pero no de la misma manera. En vez de detectar una relación positiva entre el uso de mecanismos consensuales durante la transición y los niveles de consolidación, considera que este factor puede tener una relación negativa con los niveles de consolidación democrática. Puede haber una relación positiva entre el uso de mecanismos consensuales y una transición exitosa, pero, existe una relación inversa entre el uso de mecanismos consensuales durante la transición, y los niveles de consolidación democrática.³⁴

Una transición democrática se puede facilitar por un pacto político o una concertación que acerque a los principales actores políticos, y por un mutuo reconocimiento de que es necesario dejar fuera de los acuerdos políticos, los temas más controvertidos; las demandas económicas, la participación de las fuerzas políticas en los procesos de transición, y las investigaciones sobre los abusos a los derechos humanos cometidos durante el régimen militar.³⁵

Pero, para que se consolide la democracia, se requiere una apertura contestataria de los partido políticos que les permita representar a las distintas fuerzas políticas de la sociedad, y que incluya la discusión de temas sociales y económicos. Sin embargo, los

³². Jan Sallinger-McBride, *Concertation vs. Transformation: A Comparative Analysis of Democratic transition in Argentina and Uruguay*, UMI Dissertation Services, University of California, 1995, pp. 2-3.

³³. Terry Karl y Philippe Schmitter, *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*. En *International Social Science Journal*, May, V 43, 1991, pp. 269-284.

³⁴. Sallinger-McBride, *op. cit.*, pp. 3-4.

³⁵. *Ibidem*.

términos y los mecanismos de toma de decisiones fijados durante una transición pactada, deben evitar que tales temas sean discutidos o resueltos. En este sentido, la habilidad para moverse en un nivel mínimo de resolución de estos temas, puede ser determinante para que una transición fracase, se estanque o avance. Por eso, la tarea principal de los que lideran los esfuerzos de consolidación y construcción hegemónica,³⁶ deberá ser la de deshacerse de muchos de los acuerdos o estructuras que surgieron durante la transición.³⁷

En el Uruguay, la naturaleza del pacto de transición impidió que las reformas estructurales e institucionales se discutieran durante el proceso de transición. Aunque esto contribuyó al éxito inicial de la transición, para algunos analistas, esto se ha convertido en un obstáculo para el proceso de consolidación.³⁸

La experiencia uruguaya permite analizar el papel desempeñado por los mecanismos consensuales (CONAPRO, Concertación Nacional Programática), durante el proceso de transición. Este instancia, fue un mecanismo de colaboración, que intentó facilitar la tomas de decisiones consensuales a nivel nacional, brindando un foro para los sectores claves: empresarios, trabajadores, diversos grupos sociales y gobierno. A pesar del énfasis que se ponen en estos mecanismos, en el sentido de que facilitan la transición y consolidación, muchos estudiosos, no lo analizan con detenimiento. Este es el caso de Gillespie,³⁹ quien en su estudio sobre la transición en Uruguay, justificaba su actitud, argumentando que cuando Sanguinetti asumió al poder (1985), no dio cumplimiento a todos los acuerdos de la CONAPRO. Sin embargo, esa es una de las razones principales por las que Sallinger-McBride, destaca la importancia de analizar el tema. Antes de las transiciones, los mecanismos de concertación fueron analizados en profundidad, como posibles elementos que coadyuvarían a la transición y consolidación democrática en

³⁶. El proceso de construcción hegemónica lo desarrollan Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. Ver Capítulo III, 4.

³⁷. Sallinger-McBride, *op. cit.*, p. 5.

³⁸. *Ibidem.*, pp. 5-6.

³⁹. Charles G. Gillespie, *Negociando la democracia, políticos y generales en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995, p. 279.

América Latina, entonces, cabe preguntarse ¿porqué se abandonaron tan rápidamente en uno de los pocos casos en que se implementó?

Los pactos políticos y los mecanismos de toma de decisiones consensuales son importantes no sólo para analizar la experiencia uruguaya, sino también, porque las apreciaciones sobre el impacto o la utilidad de pactos políticos, ha variado de manera sustancial en los últimos años. Aunque las primeras discusiones sobre pactos o mecanismos de concertación se enfocaban a su posible contribución a los procesos de transición, su análisis posterior se enfocó a estudiar su impacto negativo sobre las reformas institucionales necesarias para una consolidación democrática. Incluso estudios recientes han restado importancia a los pactos sociales, como mecanismo para implementar reformas económicas, en la perspectiva de asegurar la viabilidad del proceso de consolidación democrática. Sin lugar a dudas, los mecanismos consensuales son un fenómeno complejo, y para esbozar algunas conclusiones sobre la influencia positiva o negativa que puedan tener en algunos procesos políticos, es importante considerar las particularidades de cada proceso.⁴⁰ Lo que puede ser positivo para un escenario puede muy bien ser negativo para otro; por eso, no se pueden evaluar los mecanismos de concertación *per se*.

Los factores que facilitan una transición estuvieron, sin lugar a dudas, presentes en el proceso de transición uruguaya. Tomando en cuenta que la historia de la democracia en Uruguay ha sido larga y estable, uno esperaría que el proceso de transición, y quizás, sobre todo, el de consolidación, hubiera sido un proceso fácil; sin embargo, no todos están de acuerdo con esto.

Es evidente que, las transiciones desde dictaduras militares a regímenes democráticos constituyeron, en América Latina, los procesos políticos fundamentales, en la década de los ochenta. A través de ellas se trató de establecer instituciones democráticas que resolvieran los problemas de un régimen político, en sustitución de las instituciones dictatoriales. Este proceso ya ha concluido; y aunque parece poco probable que los regímenes autoritarios vuelvan a instaurarse de manera generalizada, hay que reconocer, que estas transiciones, dieron origen a democracias incompletas,

⁴⁰. Más adelante, en este capítulo, se analizará la experiencia uruguaya.

con presencia de importantes enclaves autoritarios institucionales y actorales y estigmas éticos no superados (violación de los derechos humanos bajo la dictadura). También, en algunos casos, a regresiones parciales, y, en otros, a fórmulas inestables en que no se consolida un régimen democrático, sino que se vive una combinación de 'situaciones', por usar la expresión de Linz, tanto autoritarias como semi-democráticas.⁴¹

En este contexto, Garretón define los principales desafíos que enfrenta la consolidación de la democracia, en términos de profundización, relevancia y calidad.⁴²

La profundización democrática se refiere a la extensión de algunos mecanismos y, sobre todo, de los principios éticos del régimen democrático, a otros ámbitos de la vida social.

La relevancia se refiere a que aquello que un régimen democrático tiene que resolver (gobierno, ciudadanía e institucionalización de conflictos y demandas) se resuelva a través del régimen y no fuera de él...

La calidad de la democracia está relacionada con el fenómeno de expansión de la ciudadanía, es decir, con los problemas de participación, representación y satisfacción ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y centralizados.

Es en la profundización, la relevancia y la calidad del régimen que se juega el destino democrático de las sociedades latinoamericanas. A la larga, estos fenómenos serán los que definirán la estabilidad de los regímenes y las posibilidades de nuevas olas de autoritarismo.⁴³

O'Donnell considera a la transición democrática, y a la consolidación de la democracia, como transiciones, aunque caracterizadas por procesos distintos. La primera

⁴¹. M. Garretón, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁴². La postura de Garretón está vinculada con las propuestas analizadas en el Capítulo anterior (Bobbio, Macpherson, Dahl, Laclau y Mouffe, y Keane). Ver Capítulo III.

⁴³. M. Antonio Garretón, *op. cit.*, p. 63.

de ellas, se caracteriza por ser antiautoritaria, y la segunda, por ser prodemocrática, por sustentarse en un consenso democrático.⁴⁴

Mientras que la primera transición giraba en torno al desplazamiento de los gobernantes autoritarios, siendo más claramente antiautoritaria que prodemocrática, la segunda transición implica un proceso más amplio y complejo asociado a la institucionalización de una serie de reglas o procedimientos nuevos y democráticos... la consolidación de la democracia... requiere tanto la eliminación de residuos del viejo régimen que son incompatibles con el funcionamiento de la democracia, como de la construcción de nuevas instituciones que refuerzan las reglas de juego democráticas. Una definición de consolidación de la democracia debería, pues, combinar una definición mínima de democracia que incluye voto secreto y universal para los adultos y además una definición sobre la concepción estratégica de los actores. En otras palabras, como razonan tanto O'Donnell como Valenzuela, un régimen puede ser caracterizado como una democracia consolidada cuando todos los actores principales aceptan las reglas del juego democrático, tal como son definidas en una concepción mínima de la democracia, y cuando ninguno de los actores usa recursos que no son aprobados, y por ende, están excluidos del juego democrático.⁴⁵

En este sentido, un régimen político puede caracterizarse como una democracia consolidada cuando todos los actores principales aceptan las reglas del juego democrático, con base en una concepción mínima de democracia. Esto, que parece tan elemental, no es una cuestión resulta, en los regímenes democráticos.

Al hacer referencia a las democracias emergentes, Karl⁴⁶ introduce el problema de la contingencia; dice:

en primera instancia, la noción de procesos y secuencias desde la caída de un régimen de transición, consolidación y permanencia, es fundamental para

⁴⁴. Ver el concepto de *consensus iuris* desarrollado por Arendt y en concepto de consenso democrático de Lechner, en el Capítulo I.

⁴⁵. Ronaldo Munck, *La democratización en perspectiva comparada. El debate contemporáneo*. En *Desarrollo Económico*, No. 142, Buenos Aires, 1996.

⁴⁶. Ver M. Antonio Garretón, *op. cit.*, p. 60.

comprender las dos realidades concurrentes de democratización en Latinoamérica hoy día. Por un lado, la mayoría de los regímenes civiles o cívico militares que han surgido recientemente (Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) se enfrentan al tremendo problema de la supervivencia y ésta se ve amenazada por el espectro omnipresente de un golpe militar que pudiera ser provocado por intensos desacuerdos políticos entre partidarios; por la incapacidad de los partidos políticos para manejar la profunda crisis económica actual de la región; por las acciones emprendidas por las élites antisistema; por una movilización masiva de obreros, campesinos o marginados urbanos que escape del control de las clases dominantes tradicionales; por las acciones emprendidas por una potencia extranjera, o por amenazas a los intereses corporativos vitales de los militares mismos. En estas democracias frágiles prevalece todavía una incertidumbre significativa respecto a las reglas del juego.⁴⁷

En este sentido, para mantener un gobierno civil, es necesario encontrar mecanismos que puedan limitar esa incertidumbre -limitar la contingencia-, que coadyuven a la legitimación del nuevo régimen, en la perspectiva de su gobernabilidad. Esto, sin duda, exige llegar a un consenso en cuanto a las reglas del juego, y diseñar estrategias para el establecimiento de nuevas relaciones, entre civiles y militares.⁴⁸ Hay que tener en cuenta, que en un régimen democrático, que la contingencia sólo podrá limitarse, pero no eliminarse. Esto se debe a que,

al afianzarse este régimen se institucionalizará la incertidumbre respecto de ciertos papeles y aspectos políticos, pero también se asegurará a sus ciudadanos que la pugna por el poder y/o la influencia será justa y habrá de circunscribirse a una gama de resultados predecibles. La democracia moderna, representativa y política

⁴⁷. **Ibidem.**

⁴⁸. Hay que recordar el planteamiento de Arendt, respecto a la relación entre pluralidad y contingencia, y la relación entre libertad y orden social. Ella destacaba que para que existiera un orden había que limitar la contingencia, pero, que no era posible eliminarla, que la contingencia era el precio que había que pagar por la libertad. También Laclau y Mouffe, y C. Lefort analizan el tema de la contingencia, y reconocen, al igual que Arendt, que su eliminación trae como resultado el totalitarismo. Esto le permite a Lefort afirmar que el totalitarismo es un peligro siempre latente en un régimen democrático. Ver Capítulos I y III.

se base en esta "incertidumbre restringida" y en el "acuerdo eventual" de los actores de respetar los resultados que produce.⁴⁹

O'Donnell, caracteriza a los nuevos regímenes democráticos de América Latina como democracias delegativas.

Las democracias delegativas se fundan en una premisa básica: él... quien ganó las elecciones presidenciales puede gobernar el país como mejor le parezca, en la medida en que las relaciones de poder existentes se lo permitan, y por el período por el cual fue electo. El presidente encarna la nación, y es el principal custodio de los intereses nacionales, cuya definición es de su exclusiva incumbencia. Lo que haga mientras gobierna no necesita parecerse a lo que dijo o prometió durante la campaña electoral -está autorizado a gobernar como mejor le parezca.⁵⁰

Las crisis económicas hacen posible que, ante la necesidad de superar de manera inmediata los obstáculos que se presentan, el presidente tome decisiones políticas y económicas efectivas.⁵¹ Esto evidencia que este modelo de democracia no cuenta con instituciones capaces de articular y representar intereses.

En el contexto presente de América Latina (y quizás en Europa oriental) la consolidación de las instituciones democráticas, o más bien la construcción de un régimen democrático, continúa siendo el problema crucial; sin embargo, dicho problema tiene que ser visto y por tanto conceptualizado, desde una perspectiva diferente. El principal problema ahora no es el de prevenir la reemergencia de los patrones autoritarios y de los regímenes del pasado reciente, sino el de la reconstrucción de las redes de relaciones económicas y sociales desmanteladas durante las últimas décadas, ligándolas, a su vez, dentro de un espacio común de intercambio político. Si bien no se debe descartar totalmente la posibilidad de golpes militares en el futuro próximo, el riesgo más grave en la década de 1990 no es el de un retorno de los regímenes autoritarios, sino el de una continua

⁴⁹. Philippe C. Schmitter, **Consolidación de la democracia y representación de grupos sociales**, FLACSO, Costa Rica, 1995, p. 10.

⁵⁰. Ver M. Antonio Garretón, *op. cit.*, p. 64.

⁵¹. Ver más adelante, el caso uruguayo.

degradación y marginación social y la intensificación de los procesos de desorganización económica.⁵²

Es en esta perspectiva, que estudios recientes han expresado su preocupación porque las reformas económicas del FMI, aunque exitosas en algunos aspectos (reducción de la inflación y tamaño del Estado), han perjudicado los proyectos de construcción de un orden democrático.⁵³

3. EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN EN URUGUAY

En Uruguay, el proceso de transición a la democracia se inicia en 1980; cuando los militares plebiscitan un proyecto de reforma constitucional, con base en una concepción de democracia tutelada y excluyente. El plebiscito fue previsto con el ánimo de que la ciudadanía aprobara, mediante la forma tradicional de resolver los principales asuntos nacionales -el voto ciudadano-, un régimen democrático tutelado por los militares. Sin embargo, el resultado negativo del plebiscito, obligó a los militares a iniciar un proceso de transición hacia la democracia, que culminará en 1989,⁵⁴ cuando, también a través de un plebiscito, se define el problema de la responsabilidad de los militares, por la violación de los derechos humanos, y se realizan elecciones nacionales para designar a las autoridades del período 1990-1995.

Después de la derrota electoral de la constitución propuesta por los militares, el general retirado Gregorio Alvarez Amerlino,⁵⁵ se convirtió en el primer militar que ejercía

⁵². Marcelo Cavarozzi, *Más allá de las transiciones. Reflexión sobre el largo plazo en la política latinoamericana*. En *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Carlos Barba et. al. (comp.), Universidad de Guadalajara, Grupo Editorial Porrúa y FLACSO-México, Ciudad de México, 1991.

⁵³. J. Sallinger-McBride, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁴. Silvia Dutrenit, *De la apariencia restauradora a la evidencia reestructuradora: Uruguay en 1984 y 1989*. En *Huellas de las transiciones políticas*, coord. Silvia Dutrenit, Instituto Mora, México, 1998, p. 210.

⁵⁵. Uno de los militares que lideró el golpe de Estado de 1973.

la presidencia⁵⁶ (1981-1985) durante la dictadura. A partir de ese momento, el diálogo político comenzó a restablecerse lentamente. Las fuerzas armadas se vieron obligadas a definir un cronograma político, que incluía una negociación formal con los partidos tradicionales. El cronograma preveía cuatro etapas: primera) aprobación de una nueva ley electoral y de partidos que excluyera a la izquierda y favoreciera el cambio de liderazgo en los partidos tradicionales (Nacional o Blanco y Colorado); segunda) la realización de elecciones internas de los partidos tradicionales en 1982, para elegir nuevas autoridades; tercera) una nueva negociación sobre la propuesta de una modificación de la constitución en 1983; y cuarta) elecciones nacionales en noviembre de 1984.⁵⁷

En 1982 se presentó la Ley de Partidos que reglamentaban las elecciones internas de los partidos -para elegir a los líderes políticos-, el funcionamiento de las convenciones políticas partidarias y la definición de las plataformas de los partidos; así, los militares intentaron regular el funcionamiento de los partidos. Sus objetivos eran mantener el control sobre el sistema político y limitar la democracia parlamentaria antes de que se concretara la transición. En este sentido, se mantuvo la prohibición de los partidos de izquierda y la proscripción de un número importante de políticos.

La Ley de Partidos se aprobó en forma seminegociada con algunos dirigentes blancos y colorados. A pesar de que la izquierda quedó excluida, con esta ley, se fueron abriendo espacios para la participación de los partidos tradicionales. El resultado de las elecciones internas de los partidos constituyó un nuevo fracaso para el gobierno militar; triunfaron los candidatos que se oponían a la continuidad del régimen, tanto en el Partido Nacional como en el Partido Colorado. En este proceso electoral algunos sectores de izquierda decidieron votar en blanco; pero otros, optaron por el "voto útil", apoyando a los candidatos más opositores a los militares, de los partidos tradicionales.⁵⁸

⁵⁶. Juan María Bordaberry había sido desplazado por las fuerzas armadas en 1976 y sustituido, luego de un breve interregno del doctor Alberto Demicheli, por el doctor Aparicio Méndez.

⁵⁷. Gerónimo de Sierra, *Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis*. En *El Uruguay post-dictadura. Estado- Política-Actores*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1992, p. 22.

⁵⁸. *Ibidem.*, p. 23.

Aunque el programa económico de los militares había tenido muy poco éxito en el control de la inflación y en la reestructuración de la producción industrial, esto se agravó a raíz de la recesión de 1981-1982. El régimen había abierto la economía a la inversión extranjera y a la importación de productos que competían con la producción nacional, lo que había provocado un significativo crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales. Sin embargo, a causa de la recesión, estas exportaciones cayeron drásticamente, afectando la política económica implementada por los militares. Además, cuando los militares tomaron el poder, los intereses reales eran negativos; sin embargo, y en parte como resultado de la desregulación establecida por ellos, los intereses crecieron hasta el 46.3% y la deuda externa se elevó rápidamente. Cuando tomaron el poder la deuda era aproximadamente de 515 millones de dólares; para 1982 aumentó a 4 mil millones, y para 1985 a más de 8 mil millones de dólares. Para un país con tres millones de habitantes, ya la deuda de 1982 era sin lugar a duda astronómica; la más alta *per cápita* en América Latina.⁵⁹

Los problemas económicos empeoraron los años siguientes. El desempleo llegó a ser del 17% para mediados de 1983, y el subempleo se estimaba en, aproximadamente, el 40%. El lento crecimiento del producto interno bruto en 1982, se convirtió en negativo para 1983. El gobierno abandonó entonces su política de lenta y progresiva devaluación del peso, y lo dejó libre; inmediatamente el dólar pasó de 14 a 34 pesos, provocando la quiebra de cientos de inversionistas en pocas semanas. Los militares, en un esfuerzo por salvar su reputación, antes de la instalación de un gobierno civil, designaron a Alejandro Végh Villegas como ministro de economía; pero, sus esfuerzos por mejorar la economía del país no tuvieron éxito. El nuevo gobierno se instalaría con una alta inflación, capitales que se retiraban del mercado nacional a razón de 165 millones de dólares por año, un alto desempleo, una enorme deuda externa, un rígido y costoso sistema de pensiones, y una economía estancada.⁶⁰

El gobierno también había fracasado en la reestructuración del sistema político. Aunque el sistema electoral había cambiado, no se había alterado de manera fundamental. Los partidos tradicionales tampoco habían sufrido modificaciones

⁵⁹. Sallinger-McBride, *op. cit.*, p. 139.

⁶⁰. *Ibidem.*, pp. 139-141.

sustanciales; además, los resultados de sus elecciones internas -noviembre del 1982- expresaban una nueva derrota de los militares, mayor aún que la derrota que habían sufrido en el plebiscito de 1980. En 1982 ganaron, en las elecciones internas de los partidos, todos los candidatos contrarios a la dictadura; así, los partidos se fueron unificando ante un enemigo común: los militares.⁶¹

En el proceso de transición uruguaya, resurgieron también viejos actores. Entre 1973 y 1982 los sindicatos, que habían sido objeto de intensas represiones, prácticamente no existieron; pero, cuando se autorizaron sus actividades, se reorganizaron rápidamente. Todavía bajo la dictadura, los sindicatos comenzaron a desarrollar actividades sindicales que demuestran que, si bien no tenían el nivel de organización alcanzado en 1968, habían avanzado de manera considerable. Los sectores estudiantiles también presionaron para que se concretara la transición.

Esta reconstitución de la autonomía de los movimientos sociales y sobre todo de la presencia política del Frente Amplio, junto con la intensa participación de masas en el proceso de transición, están lejos de ser un componente obvio o necesario en todos los procesos de retroceso de los regímenes autoritarios de este tipo. La importancia que esto cobró en el proceso uruguayo está directamente ligada a la profundidad y solidez de las tradiciones democráticas y participativas en la historia del país, y en particular a los avances que habían realizado las fuerzas sociales y políticas que levantaban un proyecto alternativo de país en la década previa al golpe de Estado.⁶²

En el marco de una legislación sindical aprobada en 1981 surgió el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). La ley de asociaciones profesionales se redactó con prescindencia de la opinión de los trabajadores e ignorando toda la tradición nacional en ese campo. A través de ella, se limitaba el derecho de organización, a las empresas aisladas; así, se impedía la formación de organizaciones de asalariados por rama de actividad y además, se bloqueaba la posibilidad de la formación de una central de trabajadores. Esta ley no contemplaba el derecho de huelga, vetaba la agremiación de los

⁶¹. Ver Capítulo I, 3.

⁶². Gerónimo de Sierra, *Sistema y partidos políticos ...*; p. 25.

funcionarios públicos, prohibía todo pronunciamiento político de los sindicatos y especificaba que para ser dirigente de una asociación laboral era necesario no haber ocupado cargos de dirección en organizaciones declaradas ilícitas, ni haber sido candidato electoral de los partidos de izquierda ilegales.⁶³ En síntesis, era una ley que violaba las disposiciones constitucionales. Pero, aunque esta ley sólo permitía un restringido espacio de asociación de los trabajadores, surgió el PIT.

Algo similar sucedió con el movimiento estudiantil, y la aparición de la Asociación Social y Cultural de los Estudiantes de la Enseñanza Pública (ASCEEP). Aprovechando que la legislación vigente permitía la actividad pública de un organismo legalmente privado, se abrió un espacio para la expresión estudiantil.⁶⁴ Además de estas expresiones de los sectores sociales, otras vías se abrieron o consolidaron para la irrupción de masas en la escena política uruguaya.⁶⁵

4. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En mayo de 1983, en el Parque Hotel, comenzaron las pláticas para la transición a la democracia entre los líderes de los partidos políticos⁶⁶ (Partido Nacional o Blanco, Partido Colorado y Unión Cívica) y los militares. Estos últimos, apenas si habían modificado sus demandas, propuestas en el proyecto de constitución que habían presentado en 1980. En julio, los representantes del Partido Nacional se retiraron de las pláticas, porque varios de sus líderes habían sido arrestados, y uno de sus principales medios de comunicación -el semanario *La Democracia*-, había sido clausurado; a posteriori, se retiraron también los colorados y los representantes del Partido Unión Cívica. La opinión pública, que en su mayoría era partidaria de que se realizaran las elecciones en 1984, aunque no se hubiera aprobado una nueva constitución, responsabilizó a los militares del rompimiento de las pláticas.

⁶³. Jorge Landinelli, *El movimiento popular uruguayo*. En *Los movimientos populares en América Latina*, Daniel Camacho y Rafael Menjivar (coord.), Siglo XXI, México, 1989, p. 460.

⁶⁴. *Ibidem*.

⁶⁵. Un ejemplo de esto se puede apreciar en la participación que tuvo en este proceso, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM).

⁶⁶. El Frente Amplio no participó en estas pláticas.

A fines de 1983 comenzaron a realizarse esfuerzos para lograr una concertación. En esa perspectiva los tres partidos legalizados -Nacional, Colorado y Unión Cívica- establecieron, por primera vez, vínculos formales con la izquierda, que todavía estaba prohibida. Se formó entonces una coalición denominada Intersectorial, que además incluía a los sindicatos y movimientos sociales. La Intersectorial organizó un acto multitudinario el 27 de noviembre de 1983 en el obelisco de Montevideo, en este acto participaron aproximadamente 400.000 personas.⁶⁷ Era la primera vez en la historia política del país que los partidos tradicionales se expresaban junto a la izquierda, un enemigo común -los militares- había logrado unificar a las fuerzas políticas uruguayas.

En febrero de 1984, el proceso de concertación se formalizó. Sanguinetti -dirigente colorado-, propuso dividir la Intersectorial en dos partes; la Multipartidaria, que estaría integrada sólo por los partidos políticos, y la Intersocial, que incluiría al PIT-CNT y a los movimientos sociales existentes. Las organizaciones empresariales aún no se habían incorporado formalmente al proceso; pero, ya se habían realizado contactos con los líderes empresariales, y su incorporación era prácticamente un hecho. Aunque inicialmente los blancos se opusieron a la división de la Intersectorial, con la esperanza de dirigir los movimientos sociales en contra de los militares, como la mayoría aprobó esta división, continuaron las negociaciones para la transición.

En el primer semestre de 1984 el bloque opositor adquiere su máxima fuerza política; ante esto, el gobierno se ve obligado a ceder posiciones. Todas las fuerzas sociales y todos los partidos políticos en forma coordinada van aumentando su presión y se preparan para una eventual negociación o para el derrocamiento del régimen. Tres acontecimientos marcan definitivamente el retroceso de las fuerzas armadas: 1) el paro general de trabajadores el 18 de enero; 2) la concurrencia masiva el 18 de junio para recibir a Wilson Ferreira Aldunate que regresaba del exilio, enfrentando grandes amenazas represivas de parte del gobierno, y 3) el 27 de junio, fecha en que se realiza un gigantesco paro cívico nacional, donde participan todos los partidos, y prácticamente todas las organizaciones de la sociedad civil.⁶⁸

⁶⁷. Hay que tener en cuenta que la población total del país era de aproximadamente 3.000.0000 de habitantes, y que en Montevideo, la capital, residían poco más del 50% del total.

⁶⁸. Gerónimo de Sierra, *Sistema y partidos políticos ...*, p. 25.

Para entonces, la suerte del régimen ya estaba echada; sin embargo, surgieron diversas opiniones entre las fuerzas políticas, sobre cómo transitar este último tramo hacia la democracia. El Partido Nacional y algunos sectores del Frente Amplio entendieron que debía profundizarse al máximo la movilización, hasta que se dieran las condiciones óptimas para exigir el retiro de las fuerzas armadas del poder. Otros sectores entendieron que era necesario aceptar la invitación militar para negociar en ese momento, como la única forma de garantizar una transición pacífica. Las fuerzas sociales que participaban activamente en el frente opositor -sindicatos, gremios estudiantiles, cooperativistas, etc.-, también entendían que aún no era el momento para negociar la retirada de las fuerzas armadas; sin embargo, ellas no fueron consultadas.

Este debate sobre cómo vincular el creciente fortalecimiento del frente opositor - en sus organismos formales de dirección y en la movilización de masas- con el momento y la forma de encarar la relación política con las Fuerzas Armadas, es sin lugar a dudas de real importancia, no sólo para los actores políticos implicados sino también para el análisis teórico e histórico. Se trata de un típico análisis de correlación de fuerzas en una coyuntura dada, y por supuesto sobre los efectos estratégicos de las distintas opciones tácticas definidas por los actores. Nosotros entendemos que el camino recorrido y la forma concreta en que se desarrolló la negociación tuvieron efectos sustantivos sobre el resultado final de la misma, que hubieran sido otros en el caso de que los actores claves hubieran optado por alguna de las otras alternativas tácticas posibles.⁶⁹

Ante la posibilidad -nada remota- de que Wilson Ferreira Aldunate⁷⁰ saliera triunfante en las elecciones, los militares decidieron permitir un cierto nivel de participación de la izquierda, para quitarle votos al Partido Nacional. Fue en este contexto que se decidió la libertad del principal líder del Frente Amplio, General Liber Seregni, y aunque no se le permitió participar en las elecciones, se le autorizó a tomar parte en las negociaciones con el gobierno y hacer campaña por otros candidatos; en ese momento

⁶⁹. *Ibidem.*, p. 26.

⁷⁰. Los militares consideraban a Wilson Ferreira Aldunate como uno de sus más acérrimos enemigos, fundamentalmente, por la difusión que en el exterior había hecho, de las violaciones a los derechos humanos en Uruguay.

se autorizó también el retorno de algunos exiliados. Finalmente a mediados de 1984 se legalizaron los partidos de izquierda, con excepción del Partido Comunista; aunque se le permitió presentar candidatos en otras listas. Esto ayudó en parte a limar las asperezas entre los militares y la izquierda. Pero el Partido Nacional se retiró del proceso, porque Wilson Ferreira aún se hallaba proscrito, y porque al volver al país fue encarcelado.

A pesar de la ausencia de uno de los partidos tradicionales -el Partido Nacional o Blanco-, el 3 de agosto de 1984, en el Club Naval, se llegó a un Acuerdo⁷¹ para la realización de elecciones en noviembre de 1984.

Aunque los actores que participaron al inicio de la negociación -en el Parque Hotel- fueron, por un lado, los militares, y por el otro, los partidos tradicionales -Nacional o Blanco y Colorado- y la Unión Cívica; el conjunto de estrategias que se desplegaron determinó finalmente quiénes serían los actores, y cuáles las reglas pactadas.

Para los militares lo fundamental era garantizar un gobierno civil que no promoviera y aprobara, un enjuiciamiento a su gestión; por eso, debían quedar fuera de la contienda electoral los partidos y los políticos que más oposición presentaron al régimen. En este sentido estaban involucrados el Frente Amplio y sus integrantes, particularmente Liber Seregni; y Wilson Ferreira Aldunate, dirigente del Partido Nacional. Seregni, dirigente del Frente Amplio, permaneció durante casi toda la dictadura en la cárcel; y Wilson Ferreira Aldunate, que en la coyuntura del golpe de Estado se exilió, y que en diversos foros internacionales desplegó una oposición radical al régimen. Ferreira regresó al país el 18 de junio de 1984 y en ese momento, los militares cumplieron su promesa de detenerlo; mientras que Seregni, había sido liberado -en marzo-, unos meses antes.

El Partido Colorado, que mantuvo siempre un posición moderada frente al régimen y una sistemática predisposición al diálogo, se propuso como principal meta, conquistar el gobierno; para eso era necesario lograr un acuerdo. Para el Partido Nacional, su principal meta era también la conquista del gobierno; pero no podía lograrla mediante un acuerdo con restricciones. Por otra parte, el Frente Amplio, ausente del proceso de diálogo hasta la negociación del Club Naval, pretendía su reinsertión pública en el

⁷¹. Durante la dictadura militar la vida jurídica y política del país se reglamentó a través de actos institucionales; por eso, este acuerdo tomó forma en el Acto Institucional número 19.

sistema político, y la libertad de los presos políticos. Estas fueron las estrategias que al desplegarse definieron el escenario negociador y consecuentemente, el carácter y el contenido de las reglas del juego que se pactaron.

Finalmente, el acuerdo se formalizó en el Club Naval; con la participación del Frente Amplio y la ausencia del Partido Nacional o Blanco.

Dato significativo ya que, por primera vez en la reiterada historia de acuerdos y pactos, se llega sin la intervención de quien fuera uno de los componentes tradicionales -el Partido Nacional- y que, también por primera vez, participa el Frente Amplio- al que, como se ha dicho, se buscó destruir. Así, en el proceso se modificaron y desconocieron alianzas y lealtades históricas.⁷²

A pesar de que los militares no estaban derrotados, carecían de base social. Esto los obligó a aceptar la participación del Frente Amplio; no podían concretar un acuerdo, con una parte significativa del país en contra -los blancos-, eso podía poner en entredicho la posibilidad de una salida pactada y con garantías. Por eso, buscaron el respaldo del partido que representaba a un sector significativo de la sociedad, el Frente Amplio.

El Acto Institucional número 19⁷³ contiene doce artículos que en esencia establecen: la reconstrucción del régimen democrático fijando para ello la realización de elecciones nacionales; la fecha de instalación de los poderes electos; la formación de una Asamblea Constituyente y la convocatoria a un plebiscito sobre una reforma constitucional; la inclusión del COSENA como organismo asesor del ejecutivo; la declaración del estado de insurrección sujeta al poder ejecutivo actuando en Consejo de Ministros y con la mayoría absoluta del legislativo; la limitación de la justicia militar a los delitos de ese orden y a los casos de estado de guerra y eventualmente de insurrección; los ascensos militares como procedimiento concedido por el ejecutivo previa venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, y el reconocimiento de la ley de

⁷². Silvia Dutrenit, *op. cit.*, pp. 225-226.

⁷³. Acuerdo pactado en el Club Naval.

Amparo contra todo acto de las autoridades o de particulares que lesionen o restrinjan cualesquiera de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución.⁷⁴

El proceso electoral se realizaría en circunstancias anormales; el poder estaba en manos de los militares, había presos políticos, líderes y partidos proscritos, e imperaba la represión que sólo disminuyó poco antes de los comicios.

5. EL PROCESO DE CONCERTACIÓN

Una vez que se logró el acuerdo para la transición el proceso de concertación se aceleró. El 21 de agosto de 1984 los integrantes de la Multipartidaria, de la Intersocial y de diversos sectores empresariales formalizaron la creación de la Concertación Nacional Programática, CONAPRO. Es importante recordar que la concertación es un mecanismo consensual que ha ocupado en la historia política del país un papel fundamental, frente al resto de los países de América Latina. Pero lo original de la concertación en esta oportunidad fue que en este proceso se incorporó a todos los partidos políticos incluso al Frente Amplio, a la mayoría de los sectores empresariales y laborales, y a todos los movimientos y organizaciones sociales. Hay que reconocer que ningún sistema de representación formal había permitido con anterioridad la integración de la mayoría de las organizaciones sociales en el sistema político uruguayo. Su inclusión en este proceso fue fundamental, a pesar de que muchos de estos grupos habían, en cierta medida, sustituido a los partidos y sindicatos cuando estos fueron ilegalizados. Las cooperativas de vivienda -FUCVAM-, los grupos de mujeres y las organizaciones de derechos humanos -SERPAJ- estaban bien organizados y brindaron una estructura que permitió la articulación de intereses diversos, necesaria para la democratización.

El primer acto de la CONAPRO fue la aprobación de su estructura organizacional y la instalación de sus miembros. CONAPRO contaba con un ejecutivo amplio, con dos representantes por cada uno de los cuatro partidos políticos (Colorado, Nacional o Blanco, Frente Amplio y Unión Cívica) y por el PIT-CNT, organización sindical; y uno por la organización de estudiantes ASCEEP, de vivienda FUCVAM y por SERPAJ. Los empresarios que también estaban representados en el Ejecutivo se incorporaron por sectores: rural, industrial y comercial.

⁷⁴. *Últimas Noticias*, sábado 4 de agosto de 1984, Montevideo. En Silvia Dutrenit, *op. cit.*, pp. 226-227.

Inmediatamente se organizaron grupos de trabajo para estudiar problemas específicos y sus posibles soluciones. Se constituyeron siete grupos de trabajo sobre: Política Económica, Educación y Cultura, Salud, Vivienda, Seguridad Social, Derechos y Libertades, y Leyes y Decretos. Cada mesa de trabajo se subdividió a su vez para analizar temas específicos; de esta forma se desarrolló el debate en CONAPRO.

De las discusiones que se llevaron a cabo en CONAPRO surgieron importantes recomendaciones políticas, y propuestas realmente novedosas sobre nuevas formas de incorporar a la discusión a otros sectores de la sociedad, alejados de los procesos políticos. Esta incorporación era importante sobre todo para los líderes, que pretendían corresponsabilizar a la mayor parte de la población en las decisiones que tomara la CONAPRO, en la perspectiva de lograr la gobernabilidad, una vez instalado el gobierno civil.

Los procesos de negociación que se desarrollaron entre los partidos, sectores y organizaciones que participaron en la CONAPRO, y entre la CONAPRO y los militares recibieron una amplia difusión a través de los medios de comunicación. Lo que estaba sucediendo en el consejo ocupó en muchas oportunidades la primera plana de los periódicos. Ahora bien, como muchos de los periódicos estaban afiliados o recibían apoyo de algún partido político en particular, hubo por supuesto diversidad de opiniones sobre los progresos de CONAPRO, pero en general, los comentarios eran positivos. Merece destacarse que sorprendió favorablemente a los observadores la activa participación en la CONAPRO del Frente Amplio y de los sectores empresariales.

En octubre de 1984 los economistas de la CONAPRO acordaron un plan económico básico que debía aplicar la administración que asumiera el poder el 1 de marzo de 1985. El plan era bastante general; por eso, los partidos políticos -en especial el Colorado y el Frente Amplio- encontraron elementos de coincidencia y no objetaron las recomendaciones propuestas. Aunque trataron de llegar a acuerdos y propuesta concretas sobre política económica, ante las discrepancias que surgieron, decidieron dejar la discusión pendiente hasta que pasara el proceso electoral de noviembre. La CONAPRO tampoco pudo concretar acuerdos sobre la cuestión de la amnistía y sobre la reestructuración de la educación; temas que también fueron pospuestos.

Uno de los acuerdos más importantes de la CONAPRO se concretó el 16 de noviembre de 1984. Ese día los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de los cuatro

partidos principales firmaron un acuerdo histórico, comprometiéndose a que una vez llegados al poder: primero, gobernarían siguiendo las recomendaciones de la CONAPRO, y segundo, institucionalizarían a la CONAPRO como un mecanismo permanente de discusión vinculado al Poder Ejecutivo. El documento completo que fue publicado por la mayoría de los periódicos, hacía referencia a que los partidos habían llegado a acuerdos sobre derechos, libertades y garantías, retorno de los exiliados, defensa de los derechos humanos, fin de las proscipciones políticas, vivienda, sistema nacional de salud, restauración de la autonomía universitaria, independencia del poder judicial y destituciones. También se admitía que no se había podido establecer acuerdos sobre la amnistía, la organización de la educación, la legislación sobre las asociaciones colectivas y sobre la Ley de Seguridad del Estado; pero precisaban que estos temas se incorporarían a la discusión en la siguiente etapa en que la CONAPRO se reuniera. Es importante destacar que no se hacía mención a la falta de acuerdos sobre los temas económicos; sin embargo, estos temas jugarían un papel central en la desaparición de la CONAPRO.

Aunque los participantes en la CONAPRO se esforzaban por brindar a la opinión pública su mejor imagen, avanzando en las discusiones y asumiendo una actitud amplia para la resolución de los conflictos internos, a medida que se aproximaba la fecha de las elecciones la tensión entre ellos se hizo cada vez más evidente, lo que dificultó las negociaciones; ante esto, se decidió suspender las actividades de CONAPRO. Como las encuestas indicaban que el apoyo para el Frente Amplio crecía rápidamente, Sanguinetti -colorado- estaba más preocupado porque el Frente Amplio pudiera ganar Montevideo, que porque los blancos estuvieran en posibilidad de ganar la presidencia de la república. En esta coyuntura, se aprovechó a culpar al PIT-CNT de la suspensión de las negociaciones en CONAPRO, argumentando que su rechazo a la tregua industrial había obligado a postergar las negociaciones hasta después de las elecciones.

6. LAS ELECCIONES DE 1984

A partir del acuerdo -en el marco del gobierno militar y con centenares de presos políticos-, se desata una intensísima campaña electoral. Para entonces ya era evidente para la sociedad, que los objetivos estratégicos explícitos de la dictadura habían fracasado; el régimen militar era ya ingobernable.

Las opciones electorales de los partidos que se presentaron a contender en el proceso electoral de 1984 fueron diversas.

El Partido Colorado participó con cinco opciones. 1) Batllismo Unido, originado en Unidad y Reforma, tuvo una trayectoria de oposición moderada desde el comienzo de la dictadura. 2) Libertad y Cambio, surgió como grupo antes del plebiscito de 1980 y tuvo desde entonces un papel protagónico en la oposición al autoritarismo. 3) Corriente Batllista Independiente, resultado de una escisión de Libertad y Cambio en las elecciones internas -1982-, se presentó como la opción colorada de oposición más radical al régimen. 4) Unión Colorada y Batllista -de tradición en el partido-, fue el único sector que otorgó apoyo decidido al golpe de Estado. 5) Vanguardia Batllista, se formó para las elecciones de 1984; sus dirigentes presentaron posturas contratantes. Los candidatos a la presidencia del Partido Colorado fueron Julio María Sanguinetti y Jorge Pacheco Areco; a Sanguinetti lo postularon: Batllismo Unido, Libertad y Cambio, Corriente Batllista Independiente y Vanguardia Batllista; a Pacheco, la Unión Colorada y Batllista.⁷⁵

El Partido Nacional presentó cinco opciones. 1) Movimiento por la Patria, encabezada por Wilson Ferreira Aldunate; la opción más radical de los partidos tradicionales. 2) Movimiento Nacional de Rocha, que mantuvo una firme alianza con Movimiento Por la Patria. 3) Consejo Nacional Herrerista, que recién en 1980 expresó un reclamo democrático. 4) Unión Nacional Herrerista, se formó para las elecciones de 1984 y definió una postura conservadora. 5) Herrerismo Auténtico, también se constituye para estas elecciones con un sesgo autoritario. Los candidatos del Partido Nacional a la presidencia de la república fueron tres: Zumarán, Ortiz y Paysée. Zumarán -sustituyó a Wilson Ferreira Aldunate debido a la poscripción política del líder-, recibió el respaldo de Adelante con Fe (alianza de Por la Patria y el Movimiento Nacional de Rocha) y del Consejo Nacional Herrerista; Ortiz, de la Unión Nacional Herrerista; y Paysée, del Herrerismo Auténtico.⁷⁶

También el Frente Amplio presentó cinco opciones. 1) Movimiento Partido por el Gobierno del Pueblo, de origen batllista, que mantuvo una activa oposición al golpe y al régimen dictatorial. 2) Democracia Avanzada, donde convergieron el Partido Comunista

⁷⁵. Silvia Dutrenit, *op. cit.*, p. 228.

⁷⁶. *Ibidem.*, pp. 228-229.

y sus aliados. 3) Partido Socialista, cuyo principal dirigente, José Pedro Cardoso fue uno de los negociadores del Club Naval. 4) Partido Demócrata Cristiano, cuyo dirigente Juan Young fue también negociador por la izquierda. 5) Izquierda Democrática Independiente, se formó para la elección y recogió las corrientes no partidarias del Frente Amplio. El Frente Amplio presentó un solo candidato a la presidencia, pero ante la imposibilidad de que fuera Seregni, lo sustituyó Juan José Crottogini.⁷⁷

La Unión Cívica⁷⁸ presentó un solo candidato a la presidencia, Juan Vicente Chiarino.

Durante la campaña electoral, la mayoría de los sectores partidarios pusieron el acento en la oposición al gobierno militar y la búsqueda de espacios democráticos; la reivindicación de la democracia frente al autoritarismo. Si bien el acento de los discursos de los partidos estuvo puesto en lo político, los candidatos se centraron en el análisis de cinco temas: i) la posición frente al gobierno autoritario, ii) la postura ante el Acuerdo con las Fuerzas Armadas, iii) el tema de los presos políticos, iv) la política social y económica, y v) el problema de la deuda externa. El enfoque y el énfasis con que se trató cada uno de estos temas fue lo que permitió distinguir las diversas propuestas partidarias. Las campañas electorales que se habían realizado antes del golpe se centraban en los programas económicos y sociales; ahora, el énfasis estuvo en la democracia y los derechos humano.

Con el proceso de transición en marcha, la campaña electoral de 1984 se caracterizó por la participación de la gente en la calle, lo que ya no se observará en los procesos de 1989 y 1994. Estas elecciones fueron las últimas que no fueron hegemonizadas por los medios de comunicación, en especial, por la televisión. Es decir, en 1984 el proceso de decisión electoral pasó por la relación directa entre partido y elector, y por las constantes manifestaciones públicas que respaldaban a las distintas colectividades políticas.

Quizás esa relación directa partido-elector, que se sobredimensionó en la campaña, herede la fuerza restauradora que los partido mostraron en el proceso

⁷⁷. **Ibidem.**, pp. 229-230.

⁷⁸. Durante muchos años figuró como Unión Radical Cristiana.

de apertura y que significó un *aggiornamiento*, en esencia, para blancos y colorados. Y ello debido a que el poder movilizador de esas colectividades mostró características que la historia recuerda en pocas circunstancias. Se vieron renovadas, además, por una adhesión juvenil, fruto de la postura opositora y libertaria de los partidos tradicionales, especialmente la desarrollada a partir de 1980. La reivindicación democrática y la actitud épica de esos momentos permitieron a los partidos tradicionales vivir un auge movilizador que se acercaba al característico estilo de la izquierda política.⁷⁹

Los resultados de las elecciones muestran por un lado, la ratificación del apoyo en términos de distribución por lemas, y por el otro, un aumento del electorado del Frente Amplio. (Ver Cuadro 1)

CUADRO 1. Resultados de las elecciones generales de 1984

Candidato	Sectores	Votos	Porcentaje	Total
Partido Colorado				
Sanguinetti Tarigo	Batllismo Unido	460 953	24.45	41.2
	Cte. Batllista Independiente	72 699	3.85	
		595 a	0.03	
Pacheco Pirán	Vanguardia Batllista	57 411	3.1	
	Unión Colorada y Batllista	183 800	9.76	
		2 205 b	0.1	

⁷⁹. Silvia Dutrenit, *op. cit.*, p. 231.

Candidato	Sectores	Votos	Porcentaje	Total
Partido Nacional				
Zumarán Aguirre	Adelante con Fe (PLP + MNR)	429 096	22.76	35.1
	Consejo Nacional Herrerista	129 725	6.89	
Ortiz Ferber	Unión Nacionalista y Herrerista	78 177	4.14	
Payseé Maeso	Herrerismo Auténtico	21 918	1.16	
		1 822 b	0.09	
Frente Amplio				
Crottogini D'Elia	Partido por el Gobierno del Pueblo	156 561	8.3	21.3
	Democracia avanzada	113 216	6.0	
	P. Socialista	61 367	3.25	
	P. Demócrata Cristiano	42 857	2.28	
	Izquierda Democrática Independiente	26 785	1.41	
			505 b	

Candidato	Sectores	Votos	Porcentaje	Total
Unión Cívica				
Chiarino Singer		45.841	2.42	2.4
Otros	-	943	0.05	-
TOTAL		1 886 476	100.0	100.0

- a Computados al sublema
- b Adjudicados al lema.
- c El Frente Amplio se presentó bajo el lema Partido Demócrata Cristiano.
- d Partido Unión Patriótico, Partido de los Trabajadores y Partido Convergencia.

Fuente: Elaborado con base en datos proporcionados por la Corte Electoral⁸⁰

Las elecciones de 1984 se llevaron a cabo de acuerdo a lo planeado, y la victoria fue para el Partido Colorado, con Julio María Sanguinetti a la cabeza. Las conversaciones de la CONAPRO se reanudaron en diciembre de 1984 y debían concluir el 14 de febrero de 1985. Sin embargo, el Ejecutivo de CONAPRO decidió prolongar las conversaciones porque no se había llegado a acuerdos en algunos temas importantes, y porque además, el grupo que debía analizar las posibilidades de institucionalizar la CONAPRO recién se había instalado.

Los resultados electorales reafirmaron la tendencia que se había manifestado en el proceso electoral de 1971 -antes del golpe-, la superación del bipartidismo. Este fenómeno se vio aún mucho más acentuado en el departamento de Montevideo -donde está casi la mitad del electorado del país- en el cual el Partido Colorado obtuvo el 36.04%, el Frente Amplio el 33.65% y el Partido Nacional el 27.04 por ciento. Por primera vez el frente de izquierda estuvo próximo a ganar el gobierno del principal departamento del país y, más globalmente, se convirtió en una fuerza política que desempeñaría el papel de fiel de la balanza en muchos temas en los cuales los partidos tradicionales se oponían

⁸⁰ Silvia Dutrenit, *op. cit.*, p. 232.

entre sí. Si a su peso se le agrega su indudable capacidad de movilización de masas y la influencia de sus militantes en la dirección de los movimientos sociales y en la Universidad, puede considerarse superado el sistema bipolar de partidos. Algunos analistas ya han abierto la discusión sobre los efectos estabilizadores o desestabilizadores de esta situación, y sobre las posibilidades de que tienda a evolucionar hacia un nuevo bipartidismo con trasmutación de los polos principales del mismo. Esta tendencia al tripartidismo en los resultados electorales está seriamente acotada por el hecho de que fuera del departamento de Montevideo el Frente Amplio obtuvo solamente el 10.34% de los votos. (Ver Cuadro 2)

El nuevo régimen debía enfrentar cuatro obstáculos⁸¹ para lograr la estabilidad política, para mantenerse en un margen de gobernabilidad.

El primero era estructural; era el predominio en el bloque del poder de los grupos económicos que en la época de Pacheco impulsaron una transformación del modelo de acumulación y de las pautas de distribución;⁸² ahora, seguramente, al reabrirse los espacios democráticos surgirían movimientos reivindicativos.⁸³

El segundo elemento era,

la incapacidad del sistema político para 'representar' adecuadamente intereses de base social, lleva, de este modo, a que las demandas de tipo redistributivo-sectorial se canalicen 'por fuera' del sistema político, en base a grupos de presión y acciones de diverso tipo... en un contexto de 'bipartidismo fragmentario', en un entorno dominado por la necesidad de retribuir adhesiones en forma particularista o sectorial, quien accede al poder por vía electoral está incapacitado de aplicar políticas públicas estables en los períodos de gobierno. La dualidad de 'tiempos electorales' y 'tiempos interelectorales' se constituye, de esta forma, en una clave del conjunto del proceso político que lleva naturalmente a una situación de inestabilidad estructural.⁸⁴

⁸¹ Gerónimo de Sierra, *Sistema y partidos políticos ...*, p. 29.

⁸² Sus efectos políticos desestabilizadores se analizaron en el Capítulo II.

⁸³ Gerónimo de Sierra, *Sistema y partidos políticos ...*, pp. 29-30.

⁸⁴ *Ibidem.*, p. 30.

CUADRO 2. Porcentual de cada partido en el total de votos válidos

Departamento	Partido Colorado			Partido Nacional			Frente Amplio		
	1971	1984	Dif.	1971	1984	Dif.	1971	1984	Dif.
Montevideo	39.50	36.04	-2.46	29.74	27.04	-2.70	30.14	33.65	+3.51
Canelones	44.87	45.40	+0.53	43.39	36.75	-6.64	11.34	15.76	+4.42
Maldonado	50.75	46.81	-3.74	39.40	39.--	-0.04	9.53	11.33	+1.80
Rocha	45.26	52.07	+6.81	48.46	40.13	-8.33	6.15	6.60	+0.45
T. y Tres	37.59	44.62	+7.03	54.94	49.24	-5.70	7.33	5.60	-1.73
C. Largo	32.69	40.58	+7.89	60.40	52.30	-8.10	6.86	6.34	-0.52
Rivera	42.53	50.33	+7.80	49.66	42.53	-7.13	7.61	6.45	-0.16
Artigas	54.76	55.06	+0.30	37.02	38.32	+1.30	7.87	6.10	-1.77
Salto	42.77	50.72	+7.95	46.04	37.63	-8.41	10.73	10.25	-0.48
Paysandú	43.87	41.55	-1.72	42.14	42.06	-0.08	13.23	14.53	+1.30
Río Negro	43.41	54.13	+10.72	43.86	35.84	-8.02	12.69	9.54	-3.15
Soriano	42.92	44.44	1.52	46.59	43.14	-3.45	10.21	10.83	+0.62
Colonia	38.38	43.28	+4.90	50.04	43.28	-6.76	11.19	12.07	+0.88
San José	34.23	37.75	+3.52	52.71	45.46	-7.25	9.31	10.89	+1.58
Flores	38.13	41.86	+3.73	53.16	50.85	-2.31	7.84	4.90	-2.94
Florida	41.45	47.12	+5.67	49.77	42.25	-7.52	8.53	9.14	+0.61
Durazno	38.95	41.50	+2.55	52.87	51.64	-1.23	8.--	5.37	-2.63
Lavalleja	42.--	48.--	+6.--	50.70	45.31	-5.39	7.--	5.14	-1.86
Tacuarembó	38.66	44.13	+5.47	51.91	46.32	-4.59	9.06	8.05	-1.01
Total del país	40.96	41.23	-0.27	40.19	35.03	-5.16	18.28	21.26	+2.98
Total del interior	42.04	45.80	+3.76	47.87	42.07	-5.80	9.58	10.34	+0.76

Fuente: Venturini Angel, R., *Estadísticas Electorales 1917-1989; Temas Electorales*, Montevideo, EBO, 1989, p. 130.⁸⁵

⁸⁵ Silvia Dutrenit, *op. cit.*, p. 233.

El tercer obstáculo era el marco jurídico-institucional del nuevo régimen; el Acuerdo del Club Naval, el legado jurídico del régimen militar, y el hecho de que las fuerzas armadas se retiraron sin sufrir una derrota total. "Los efectos sobre el futuro de todas estas sobrevivencias del fenómeno militarista son un elemento más en la panoplia desestabilizadora eventual."⁸⁶

Y el cuarto elemento era que el sistema político estaría sometido a una tensión similar a la del período pregolpe.

La propuesta programática del Frente Amplio -que se define a sí mismo como antioligárquico y antimperialista- tiene en el día de hoy una distancia mucho mayor con las fracciones capitalistas hegemónicas que la que tenía en el período pregolpe. Los vínculos del gran capital nacional con el capital extranjero, especialmente con el capital financiero, son hoy mucho más profundos que antes. Los compromisos para el pago de la deuda externa acotan radicalmente el espacio para una política económica que resuelva los problemas estructurales históricos del país.⁸⁷

Como el Frente Amplio seguía creciendo, los partidos tradicionales estarían nuevamente en la disyuntiva de aceptar el juego democrático, o gobernar bajo medidas de excepción. Además, el papel que desempeñarían los militares en un escenario como éste repercutiría seguramente en la actitud de los partidos.

7. RECOMPOSICIÓN "DEMOCRÁTICA"

Una vez que Sanguinetti asumió el poder invitó a miembros del Partido Nacional a integrar su gabinete. Los blancos, siguiendo a su líder Wilson Ferreira, declinaron la propuesta del presidente, pero dejaron en claro que trabajaría para lograr la gobernabilidad. Aunque el Frente Amplio no fue invitado a participar en el gabinete, se le ofreció, por primera vez en la historia, participar en los directorios de los entes autónomos. En cuanto al parlamento, los colorados lograron solo dos quintas partes de los cargos en el legislativo, lo que significaba que debían recurrir al apoyo de otras

⁸⁶. Gerónimo de Sierra, *Sistema y partidos políticos ...*, p. 31.

⁸⁷. *Ibidem.*

fracciones para poder gobernar. Al principio parecía que el bloque iba a estar integrado por el Partido Colorado y el Frente Amplio; pero, los desacuerdos sobre el tema de la amnistía, no lo permitió.

El Frente Amplio demandaba amnistía para todos los acusados o convictos por crímenes políticos durante el régimen militar; pero Sanguinetti, se oponía a otorgar amnistía a quienes habían participado en asesinatos o secuestros. Finalmente, el Partido Colorado, reconociendo los abusos a los derechos humanos⁸⁸ que los militares habían cometido, se comprometió a una ley de amnistía para los presos políticos. Los 210 prisioneros que fueron convictos por crímenes que no estaban relacionados con hechos de sangre, fueron amnistiados; los restantes -unos 60 incluyendo a Raúl Sendic- fueron sometidos a la justicia civil que les conmutó la pena. Si bien la Ley de Pacificación Nacional, nombre que se le dio a la ley de amnistía, no exoneró a la guerrilla de sus actos, reconocía que la amnistía era un elemento indispensable para el logro de la paz. El 25 de marzo de 1985 todos los prisioneros políticos fueron liberados.

Inicialmente, Sanguinetti quiso incluir en esta amnistía a militares y policías; pero, las discusiones en la CONAPRO y las encuestas de opinión indicaba que ni los blancos ni los frenteamplistas lo aceptarían, a pesar de que, los militares habían dicho que no permitirían ser juzgados por sus actos. Ante la amnistía de los presos políticos la reacción de los militares fue de desaprobación, argumentado que eso sólo contribuiría al caos ya existente en el país, y que el Uruguay comenzaba a presentar las mismas características que en la década de los sesenta. En abril de 1985 los militares de la línea dura -tanto los activos como los que estaban en retiro- formaron un movimiento llamado Acción Democrática Oriental. A través de esta organización ellos continuaron expresando su opinión sobre la problemática política del país.

Durante las primeras semanas de su gobierno Sanguinetti continuó implementando una serie de medidas que habían sido acordadas por la CONAPRO. Una de ellas fue eliminar las restricciones que tenía la prensa. Durante la administración del general Alvarez más de treinta medios de comunicación habían sido clausurados; Sanguinetti restableció por completo la libertad de prensa. También restableció la autonomía de la

⁸⁸ El líder de los Tupamaros -Raúl Sendic-, llevaba años preso y había sido sometido a todo tipo de vejaciones.

Universidad y reinstaló a todos aquellos que habían sido despedidos por los militares. Invitó a retornar al Uruguay, a aquellos que se habían ido del país durante la dictadura. La emigración le costó al país por lo menos el 10 % de su población en el período de más represión; algunos dicen que emigraron entre el 15 y el 18 % de la población.

En otro asunto donde Sanguinetti acató lo acordado en la CONAPRO fue, en la propuesta de integración y cooperación regional. La CONAPRO había recomendado una serie de áreas donde la integración regional debía promoverse. Al adoptar la recomendación concertada, el Uruguay se incorporó, a través de 13 acuerdos económicos, con Argentina y Brasil, durante el primer año de la administración de Sanguinetti. Estos acuerdos fueron los antecedentes del Mercado Común del Cono Sur, MERCOSUR.

Con respecto al sector laboral, acorde con la propuesta de CONAPRO, Sanguinetti adoptó al inicio de su gestión, una política conciliatoria. Una recomendación específica de la CONAPRO había sido, reinstalar los Consejos de Salarios,⁸⁹ que habían sido desmantelados por Pacheco, cosa que Sanguinetti hizo inmediatamente. La estrategia inicial era brindar un aumento salarial de inmediato y después revisar los sueldos cada cuatro meses en los Consejos de Salario. El salario real había estado más comprimido por la dictadura uruguaya que por las otras dictaduras militares de la región. En 1985 el salario real era el 40% del salario de 1970. Al inicio el salario real aumentó en un 15%, pero ya no pudo alcanzar el nivel de 1970.

Conflictos internos en los sindicatos, y reducidos vínculos con los partidos tradicionales, hicieron difícil para los trabajadores, desarrollar e implementar un estrategia coherente durante, el primer año de gobierno de Sanguinetti. Fue en mayo de 1985 cuando los colorados presentaron su plan quinquenal. De manera inmediata, los sindicatos se manifestaron en contra, entre otras cosas, porque se mantenía el salario de los empleados públicos muy bajo. Con este plan, Sanguinetti intentaba controlar la inflación, en parte reduciendo el déficit del gobierno, lo que afectaba directamente el salario de los empleados del sector público. Muchos sindicatos comenzaron a hacer huelgas; ante esta situación, la confederación nacional fue incapaz de controlar a los sindicatos independientes. Esto obedece sin duda, a diversa razones. Los ataques de los

⁸⁹ Los Consejos de Salarios tenían una larga tradición en el país. Ver Capítulo II.

militares a los líderes sindicales, antes y durante el régimen de excepción, alejaron -por encarcelamiento o exilio- a muchos de los viejos y experimentados dirigentes del control de los sindicatos; ahora éstos estaban controlados por líderes más jóvenes y más radicales. Había además mayor diversidad política entre los sindicatos, porque cuando los militares legalizaron el PIT, se insistió en elecciones internas abiertas. A pesar de que el PC había ejercido un control significativo en los sindicatos, ahora enfrentaba la competencia del Partido Demócrata Cristiano, del Partido Socialista y hasta de los blancos. El resultado final fue que los sindicatos eran más difíciles de controlar por la confederación. Esto dificultó las relaciones con las asociaciones empresariales, que habían negociado con PIT-CNT; finalmente, los acuerdos se rompieron.

En junio Sanguinetti enfrentó la oposición del Parlamento a su propuesta presupuestal. Este había sido uno de los temas en que CONAPRO no había podido llegar a un acuerdo, y se había pospuesto para su discusión en el Parlamento. El Frente Amplio, en la coyuntura del conflicto con los sindicatos, se opuso a la propuesta del Presidente. En este contexto, el Partido Nacional se convirtió, prácticamente, en árbitro. Fue entonces que Sanguinetti comenzó a hablar de la necesidad de un pacto social; a pesar de haber ignorado muchas de las recomendaciones de la CONAPRO. Decía que la CONAPRO había servido para la recomposición institucional de la democracia; pero, que para su consolidación era necesario un pacto social. Para salvaguardar y profundizar la democracia, era necesario atender a los intereses generales del país, por sobre, los intereses de los individuos. En realidad la CONAPRO ya había empezado a fragmentarse ante las presiones de las partes involucradas. A raíz del conflicto de los sindicatos con los sectores empresariales, era difícil que se pudiera negociar un pacto social. Finalmente, Sanguinetti decidió suspender las pláticas argumentando, que la actitud de los sindicatos era peligrosa y antidemocrática, y dificultaba la consolidación de la democracia.

El Presidente insistió en su política hacia el sector público, reducción de salarios y prohibición del derecho de huelga, en los sectores públicos fundamentales. En octubre, Sanguinetti debió enfrentar la primera huelga general, PIT-CNT paralizó la ciudad de Montevideo. En febrero -1986-, el presidente, pasando por encima de los Consejos Salariales expresó que, la revisión de los salarios que se realizaba tres veces al año provocaba desajustes en la economía nacional, por lo tanto, debía dejarse de lado. Abandonó también la política de considerar las inflaciones anteriores, para calcular el

incremento salarial; recurrió entonces, a la figura de la proyección de la inflación. Esto provocó una segunda huelga general, en marzo de 1986, que tuvo un éxito rotundo, sobre todo en Montevideo.

Luego de haber dejado de lado la idea del pacto social, el Presidente comenzó a impulsar un acuerdo nacional entre los partidos políticos. El Frente Amplio tuvo una participación activa en las negociaciones, para que se concretara un acuerdo nacional; esto facilitaría los acuerdos en temas específicos y permitiría a la oposición una mayor participación en el gobierno. Sin embargo, nuevos conflictos surgieron ante el tema de la amnistía para los militares.

Al inicio del gobierno de Sanguinetti, los militares dejaron en claro, que no aceptaría sino una amnistía, que no sometiera a juicio ni a los acusados de hechos sangrientos. El 18 de mayo de 1986, el día de la Fuerza Aérea, el General Medina dio un discurso en presencia del Presidente y destacó que la Ley de Pacificación Nacional era injusta porque permitía la amnistía de los Tupamaros y de otros presos políticos, pero no se hacía extensiva a los militares. Además, se corrió el rumor, de que se iban a boicotear los juicios civiles a los militares. Ante esto, Sanguinetti presentó una propuesta de ley para la amnistía de los militares y policías.

La primera propuesta se presentó en junio de 1986, los blancos y los frenteamplistas votaron rápidamente en contra. Una propuesta de los blancos se presentó unas semanas después; en ella se permitía sólo someter a juicio, a los oficiales de alto rango. Tanto los colorados, como la izquierda, se opusieron a ella. El fracaso de ambas propuestas generó un conflicto entre los partidos que afectó la aprobación del presupuesto. Por primera vez en la historia, los partidos no habían podido llegar a un acuerdo que permitiera la aprobación del presupuesto del próximo año. Sanguinetti amenazó con adelantar las elecciones, y los militares reiteraron sus posición.

En diciembre de 1986 se aprobó una ley de amnistía a favor de los que habían violado los derechos humanos entre 1973 y 1985 por 60 votos contra 37; con ella se acababa con los juicios a los militares, que ya habían comenzado. Pero la izquierda, y algunos blancos que se oponían a la ley, impulsaron un referéndum⁹⁰ que se llevó a cabo el 16 de abril de 1989.

⁹⁰. Este referéndum se analizará más adelante.

A pesar de los conflictos entre los sectores económicos, en los primeros dos años de su gobierno, Sanguinetti realizó progresos significativos en aras a estabilizar la economía del país, reduciendo el déficit y disminuyendo el desempleo. En comparación con sus vecinos, Uruguay vivió un período de estabilidad económica. Pero, durante los dos últimos años de su gestión, la economía decayó. En 1989 la inflación había crecido en un 85%, el desempleo era del 12% y el déficit presupuestario casi había vuelto al nivel que tenía en 1985. Pero hay que reconocer, que la falta de un crecimiento económico sostenido en la década de los ochentas no era sólo resultado de las políticas implementadas por Sanguinetti. El gobierno civil había heredado un extensa burocracia, un abultado sistema de seguridad social, una débil moneda corriente y una deuda externa de 4 mil millones de dólares.

La coparticipación, los acuerdos, y los pactos interpartidarios que habían permeado la historia política uruguaya, facilitaron, sin duda, la concertación que se desarrolló durante el proceso de transición; pero, en ese proceso, no sólo participaron los partidos tradicionales, los diversos sectores sociales tuvieron también una participación activa. Sanguinetti, antes de asumir al poder, se había comprometido a concretar las recomendaciones propuestas por la CONAPRO, y en particular, a institucionalizar, lo antes posible, los mecanismos de concertación. Sin embargo, durante su gobierno la concertación fue relegada.

Algunos analistas⁹¹ consideran que esto se debió a que el gobierno electo se enfrentó, desde el inicio de su gestión, a una crisis económica. La crisis demandaba una respuesta inmediata; pero, ante la falta de vínculos entre los trabajadores y los partidos tradicionales -lo que dificultó el establecimiento de acuerdos y acciones coordinadas-, la concentración del poder en el ejecutivo, brindó las condiciones para dar una rápida respuesta. La crisis económica redujo las posibilidades del gobierno de ofrecer a los sindicatos mejoras salariales; redujo los incentivos para que los diversos sectores participaran en la concertación o en un pacto social. Los sindicatos estaban más preocupados por mejorar el salario de sus afiliados, que en los remotos beneficios que les podía brindar un aumento del control de los trabajadores en las empresas. Pero

⁹¹. Sallinger-McBride, *op. cit.* pp. 169-170.

además, la falta de liderazgo tanto entre los trabajadores como entre los empresarios contribuyó al fracaso de la concertación.⁹²

Lo que llama la atención de este planteamiento es que, la concertación había jugado un papel fundamental en el proceso de negociación, para la salida de los militares. Tanto los partidos políticos como las diversas organizaciones sociales habían participado, en aquel momento, activamente; a pesar de la falta de vínculos entre los sindicatos y los partidos tradicionales, algo que, por otra parte, ha sido una característica histórica de las relaciones entre los sindicatos y los partidos en el Uruguay.⁹³

Finalmente, lo que queda claro es que Sanguinetti, había asumido el compromiso, con todas las fuerzas políticas y sociales del país, de institucionalizar la concertación; ahora bien, ante la alternativa de abrir los espacios necesarios para la participación de la ciudadanía en las decisiones, o de reducir la participación ciudadana; es decir ante la disyuntiva concertación vs. concentración, optó por la concentración del poder.

8. PROCESO DE CONCENTRACIÓN DEL PODER

En el Uruguay, durante la gestión de Pacheco Areco (1967-1971) se dio una tendencia a la concentración del poder en el ejecutivo que se exacerbó en el período militar y que bajo diferentes formas, persistió después de marzo de 1985. A partir de la instalación de primer gobierno civil,

sin anular la división formal de poderes del Estado, y sin negar el principio constitucional de la soberanía popular, dicha tendencia a la centralización del poder a nivel del Ejecutivo obliga a éste a desplegar una multiplicidad de procedimientos -a veces legales, otras de dudosa legalidad y en ocasiones francamente ilegales- que permiten al gobierno utilizar, y al mismo tiempo profundizar, la transformación efectiva del Estado.⁹⁴

⁹² Ibidem.

⁹³ Ver Capítulo II.

⁹⁴ Gerónimo de Sierra, *Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia*. En *El Uruguay post-dictadura ...*, p. 99.

La Constitución -norma de máxima jerarquía-, consagra y regula la forma de integración de los distintos poderes del Estado, su organización, funcionamiento y distribución, y los mecanismos de promulgación de toda la legislación vigente en una sociedad. Ahora bien, hay que tener en cuenta, que los cambios que se registran en una Constitución son expresión de las fuerzas políticas y los intereses sociales, económicos y culturales de un país.

En este sentido, los rasgos autoritarios y excluyentes de los gobiernos de Pacheco, Bordaberry, y con características distintas, ciertas tendencias de los gobiernos post-dictadura, si bien, están determinados por las políticas que se proponían aplicar, y los intereses que deseaban priorizar, son también, en gran parte, resultado de las nuevas condiciones y posibilidades de gobernar consagradas en la Constitución de 1966.

En el Uruguay, en el contexto de las transformaciones que se vivieron en la década de los sesenta,⁹⁵ se modificó la constitución. Las propuestas de reforma de los partidos tradicionales, que contaron con el apoyo de casi todos sus sectores, se sustentaban principalmente en tres objetivos. i) Transformar la integración del Poder Ejecutivo, sustituyendo al Ejecutivo Colegiado⁹⁶ -que se instauró en la constitución de 1952- por un Ejecutivo presidencialista, con la finalidad de fortalecer la figura del Presidente, del partido y de la fracción gobernante. El proceso político posterior permite apreciar que el cambio que se produjo en la integración de Poder Ejecutivo permitió que se concretaran los objetivos que se proponían; se fortaleció la figura de Jefe de Estado y de la fracción partidaria triunfante.⁹⁷ ii) Incrementar las atribuciones del Poder Ejecutivo, con la consiguiente pérdida de competencias del Poder Legislativo. Esto se observa, por un lado, en el incremento de las atribuciones del Presidente y del partido gobernante para el mantenimiento de ministros o de sus políticas, aún hasta consagrando la posibilidad de disolver el Parlamento,⁹⁸ por otro lado, en el incremento general de atribuciones del Poder Ejecutivo en la función legislativa, de manera particular, en el tratamiento de los asuntos

⁹⁵ Ver Capítulo II.

⁹⁶ Ver Capítulo II.

⁹⁷ Ver Capítulo II.

⁹⁸ En este punto se vuelve a la constitución de 1942.

económicos.⁹⁹ iii) Crear centros de poder "Técnicos" en directa relación con la Presidencia, y desde los cuales se trataría de centralizar y racionalizar la adopción de decisiones técnicas relacionadas con el manejo de los ingresos y finanzas públicas, a manera de lograr una administración más eficiente, racional y equilibrada.¹⁰⁰

La reforma constitucional de 1966, si bien fue impulsada por el herrerismo y la lista 15, logró el respaldo de casi todos los sectores de los dos partidos tradicionales. Independientemente de las intenciones o intereses de las distintas fracciones al proponer esta reforma, sin duda, existió un acuerdo, casi general de cada uno de estos partidos, a favor de una reconversión del Estado que se orientara hacia una concentración del poder en el Ejecutivo.

Los analistas¹⁰¹ coinciden en que la Constitución aprobada en 1966 es un instrumento legal que permite, sin violentar su marco, profundizar la tendencia hacia la concentración del poder en el Ejecutivo. Esto ha provocado numerosas confrontaciones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, en las cuales -estos dos últimos- han visto vulnerados sus derechos establecidos en la Constitución. Estas confrontaciones colocan el tema de la relación entre los poderes en el plano de los problemas políticos que el sistema debe procesar.

La concentración de poderes en el Ejecutivo, en un sistema político, puede manifestarse de diversas maneras. En el caso uruguayo hay veces que se expresa en el ejercicio por el Ejecutivo de atribuciones previstas en el marco constitucional (iniciativas reservadas, leyes de urgencia, vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento, etc.). Pero otras, se expresa en la manera de usar esas atribuciones y la frecuencia con que se utilizan. A veces esto se percibe en la creación por parte del Ejecutivo de obstáculos formales o de hecho a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno; esto hace casi imposible que otros poderes y la opinión pública puedan ejercer

⁹⁹. Paralelamente el Poder Legislativo, y otras instituciones -como órganos legislativos departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados- las pierden.

¹⁰⁰. Gerónimo de Sierra, *Concentración de poderes ...*, pp. 109-111.

¹⁰¹. Gerónimo de Sierra, *Sistemas y partidos políticos en el Uruguay de la crisis*. En *Los sistemas políticos de América Latina*, Lorenzo Meyer y J. Luis Reyna (comp.), Siglo XXI y UNU, México, 1989; y Carlos Real de Azúa, *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy*. En *Uruguay hoy*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.

de manera efectiva sus atribuciones. Otras veces esa tendencia se expresa de manera más sutil, recurriendo a la amenaza de vetar una ley aprobada por el Parlamento.¹⁰²

Esta tendencia a centralizar las decisiones en el Ejecutivo, e ir limitando progresivamente el papel de los Parlamentos en la toma de decisiones políticas, es característica del Estado capitalista de las últimas décadas.¹⁰³ En el caso de Uruguay, esta tendencia esta vinculada a las exigencias de integración dependiente al nuevo esquema internacional de reproducción del capital trasnacionalizado -en lo productivo y en lo financiero-, a las transformaciones de su estructura social, y a las características de su sistema de representación política.¹⁰⁴

Esta tendencia centralizadora, y los conflictos entre poderes que ella tiende a producir en esta etapa de adaptación del sistema político y los estilos de funcionamiento político, van más allá de los conflictos normales o esperables entre cualquier gobierno y la oposición en sus distintas vertientes.¹⁰⁵

Esto nos introducen en el análisis de los conflictos no entre el gobierno y la oposición, sino entre Ejecutivo y Parlamento como instituciones. Sanguinetti, al inicio de su gestión, muchas veces llega a vetar, los acuerdos de comisiones de ambas Cámaras, o leyes votadas por consenso de todos los partidos, o por una amplia mayoría de ellos, incluyendo a los representantes de su propio partido, el partido Colorado. Es allí donde aparece el conflicto, entre la opinión de los legisladores electos de los partidos, que interpretan las demandas de sus electores, y el punto de vista del Ejecutivo, que es diferente, y se formula a *posteriori*. Esto indica que el Ejecutivo no emitió su opinión a

¹⁰² Gerónimo de Sierra, *Concentración de poderes ...*, pp. 101-102.

¹⁰³ Ralph Miliban, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XX, México, 1978; Fernando H. Cardoso, *Régimen Político y cambio social*; en *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981; y F. Rojas, *Estado capitalista y aparato estatal*, en *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.

¹⁰⁴ Desarrollado por Gerónimo de Sierra, *Transformación de la sociedad y del Estado; búsqueda de nueva hegemonía*. En *El Uruguay post-dictadura. Estado Política y Actores*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1992; y por Juan Rial, *Uruguay, elecciones de 1984; un triunfo del centro*, EBO, Montevideo, 1985.

¹⁰⁵ Gerónimo de Sierra, *Concentración del poder ...*, p. 103.

través de sus parlamentarios, sino que de hecho impuso su punto de vista a través del veto total o parcial. Posteriormente el Ejecutivo tendió a evitar ese tipo de conflictos, ya sea actuando con antelación sobre los parlamentarios de su partido, o utilizando la amenaza de veto, presionando de esa manera sobre todos los parlamentarios.

Hay que tener en cuenta que,

doce años de régimen de facto -y centralización de poder en el Ejecutivo- han dejado lo que puede llamarse *factores inerciales*, que tienden a facilitar la preeminencia de la voluntad del Ejecutivo. Este fenómeno inercial puede constatarse tanto en los organismos de conducción económica como en el ámbito de la administración de justicia, en especial en los ámbitos del derecho público y administrativo. En ese contexto -que debería estudiarse en profundidad y empíricamente- se hace aún más difícil para los diversos actores integrantes de otros poderes ejercer efectivamente las autonomías previstas en el juego democrático regulado constitucionalmente.¹⁰⁶

La tendencia creciente a una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes se hace visible en la toma de decisiones. De manera particular, en el momento de la toma de decisiones relevantes, se ponen en juego relaciones de fuerza entre actos sociales, políticos y administrativos. El mecanismo de centralización opera de manera diferente, según sea el ámbito concreto en que debe aplicarse. En el caso del Poder Judicial está relacionado con las propuestas presupuestales, las intervenciones públicas del Presidente y en ciertos casos el desconocimiento de resoluciones judiciales. En cuanto a los Entes Autónomos, opera exacerbando de hecho las atribuciones del Ministro de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En cuanto al Parlamento opera, fundamentalmente con base en la constitución,

la que incluye las iniciativas reservadas al Ejecutivo en materia socio-económica y presupuestal, incluyendo todo el ámbito fiscal; las leyes de urgencia que pueden ser aprobadas por simple transcurso del tiempo; el altísimo quorum previsto para levantar los vetos presidenciales cualquiera sea su fundamento explícito y el quorum necesario para aprobar la ley en cuestión; la amenaza de disolución de las

¹⁰⁶ Gerónimo de Sierra, *Concentración de poderes ...*, pp. 104-105.

Cámaras cuando no existen posibilidades de reunir esas mayorías especiales en el Parlamento.¹⁰⁷

Además, se utiliza la amenaza del veto antes de que las Cámaras tomen una resolución, que se sabe que será vetada por el Ejecutivo.

La creciente concentración de poder a nivel del Ejecutivo es un indicador relevante de los cambios ocurridos en la naturaleza y estructura del Estado capitalista democrático existente en el país a partir de 1985.

Al considerar el poder que detenta el Ejecutivo es necesario recordar que una de sus funciones, según la Constitución, es la jefatura política de las Fuerzas Armadas y demás cuerpos armados existentes en el Estado. Lo que se ha destacado hasta ahora, podría hacer pensar que ese mayor poder también tendería a ejercerse sobre las Fuerzas Armadas, mucho más por tratarse de un gobierno legítimo, elegido por las urnas y que trata de consolidar la democracia luego de doce años de dictadura. Sin embargo, los acontecimientos de 1986 -y la promulgación de la Ley de Caducidad de pretensión punitiva del Estado- indican que en el caso de las relaciones con las Fuerzas Armadas, el poder del Ejecutivo, lejos de fortalecerse, se ha debilitado.

En varios países de América Latina se han dado fenómenos similares, en los cuales más allá de lo que dice la Constitución, las Fuerzas Armadas, luego de largos períodos de gobierno de excepción han permanecido con funciones políticas tales que se ha llegado a hablar de la constitución de un cuarto poder estatal. Sin duda, las Fuerzas Armadas han mantenido la posibilidad de incidir en la toma de decisiones estratégicas, especialmente a través de su capacidad de veto, pero también contribuyendo a definir los lineamientos de políticas mediante su influencia directa sobre los mecanismos ejecutivos de toma de decisiones.

Esto no tiene que ver solamente con el hecho de que pueda producirse una nueva ruptura formal del orden institucional. La experiencia vivida en el Uruguay entre 1968 y 1973 mostró que el deterioro del orden constitucional puede procesarse durante un período largo de tiempo. Lo que nos interesa rescatar es que el fenómeno de la centralización de poderes en el Ejecutivo es uno de los indicadores del debilitamiento

¹⁰⁷. *Ibidem.*, p. 106.

creciente de las formas democráticas de participación y decisión ciudadana en los estados capitalistas contemporáneos, y en particular, en el Uruguay.

9. LAS ELECCIONES DE 1989

En 1989 se lleva a cabo un nuevo proceso electoral; éste es el primero que se realiza después de la dictadura, en condiciones de libre elección de representantes, en pleno estado de derecho, sin represión, sin presos políticos, y sin proscritos. La elección de 1989 marcó el fin de la transición; en ella, todos los partidos y todos los políticos participaron sin ningún tipo de restricción.

Estas elecciones concluyeron con la derrota del Partido Colorado a nivel nacional, y el triunfo del Frente Amplio en Montevideo. Resultó vencido el partido que había gobernado el país desde 1864;¹⁰⁸ el Partido Colorado cedió el lugar a su opositor tradicional, el Partido Nacional. Otro resultado relevante es el triunfo, en la capital del país, del Frente Amplio, último partido en conformarse y también en escindirse. Este partido, al que se pretendió destruir durante la dictadura, y que jugó un papel fundamental en la negociación para la salida del régimen militar, llegó por primera vez al gobierno.

Es necesario puntualizar cómo se resolvió el tema militar. En diciembre de 1986 el Parlamento aprobó la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, conocida también como ley de impunidad, porque impedía sancionar a quienes cometieron delitos contra los derechos humanos.

Ante esto, la ciudadanía formó un movimiento, encabezado por la Comisión Nacional Pro Referéndum, que hizo uso del recurso constitucional de referéndum. Este movimiento contó con el apoyo del Frente Amplio, del Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) y del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT). También fue respaldado por algunos sectores de los partidos tradicionales. Se pretendía que el conjunto de la ciudadanía asumiera la responsabilidad de resolver la cuestión de los derechos humanos. Esto implicaba de manera exclusiva apoyar el recurso de referéndum, pero no, necesariamente, derogar la ley.

¹⁰⁸ Con excepción del período 1958-1966. Ver Capítulo II.

De acuerdo al procedimiento constitucional, era necesario que por lo menos 25% de los inscritos en el padrón electoral solicitara mediante su firma la realización de un plebiscito. Después de 28 meses, la Corte electoral declaró públicamente que se contaba con las firmas necesarias para realizar el plebiscito.¹⁰⁹ Así, se puso en manos de la ciudadanía la decisión de si se debía o no juzgar a los presuntos culpables. El referéndum se llevó a cabo el 16 de abril de 1989 y los participantes votaron 55% a favor de la ley, y 44% en contra. (Ver Cuadro 3)

CUADRO 3. Resultados del Referéndum (16 de abril de 1989)

Votos	Total país		Montevideo		Interior	
	En miles	%	En miles	%	En miles	%
Confirmar la Ley (Amarillo)	1 082.5	56.0	381.5	42.6	701.0	67.4
Derogar la Ley (Verde)	799.1	41.3	492.3	55.0	306.8	29.5
Blancos + nulos	53.1	2.7	21.2	2.4	31.9	3.1
Total	1 934.7	100	895.0	100	1 039.7	100

Fuente: Manuel Alcántara e Ismael Crespo, colab. de Pablo Mieres, **Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1992)**, CEDEAL, Madrid, 1992, p. 176.¹¹⁰

¹⁰⁹ Se obtuvo un total de 634.702 firmas autenticadas por la Corte Electoral que representaban casi 30% del padrón electoral vigente.

¹¹⁰ Silvia Dutrenit, *op. cit.*, p. 236.

Del resultado del plebiscito, se puede inferir que la ciudadanía se expresó a favor del olvido, del perdón. Sin embargo, es importante destacar que, aunque el plebiscito resuelve en apariencia el problema de la responsabilidad de los militares, es imposible que una resolución ponga fin a situaciones tan dramáticas como las desapariciones o los secuestros, especialmente de niños.¹¹¹ De esta manera se clausuraba, a través de la participación ciudadana, un asunto que quedaba pendiente de la transición.

En el contexto electoral de 1989 se produjo la ruptura del Frente Amplio. A finales de 1988 se fue formando una fuerza integrada por el Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano; ambos habían sido fuerzas fundantes del Frente Amplio y constituían el centro político del mismo. Después de una larga discusión respecto a lo que identificaba a los diversos sectores políticos con el Frente Amplio, se produjo la ruptura; cuando ya había pasado el plebiscito de abril. Con la salida del Frente Amplio, del Partido por el Gobierno del Pueblo y del Partido Demócrata Cristiano, se produjeron también, en el interior de estos sectores desprendimientos que ratificaron su permanencia en el Frente; los grupos escindidos fundaron un nuevo partido, Nuevo Espacio, una opción de centro izquierda.

En la contienda electoral de 1989 fueron cuatro los principales actores que se disputaron las preferencias ciudadanas. Los partidos tradicionales Colorado y Nacional, la coalición de izquierda Frente Amplio y el partido de centro izquierda, Nuevo Espacio.

El Partido Colorado se dividía en, pachequismo y batllismo unido; sus candidatos a la presidencia eran, Jorge Pacheco Areco¹¹² y Jorge Batlle¹¹³ respectivamente. Otro

¹¹¹. Al menos en el Cono Sur se mantiene activa la búsqueda de la verdad que pasa por saber dónde están los desaparecidos, qué pasó con sus hijos y cuáles son sus identidades actuales y cómo llegar a que ellos sepan su historia real. Con las denuncias de los propios militares en Argentina y Uruguay y las realizadas por los grupos de derechos humanos ha crecido nuevamente este movimiento por la verdad y la justicia. Ello se ha extendido a países involucrados de una u otra forma como es el caso de España. Actualmente el juez madrileño Baltasar Garzón decidió investigar la "operación Cóndor" (de coordinación represiva de las fuerzas armadas cono sureñas) por la desaparición de 266 ciudadanos españoles durante la última dictadura en Argentina. Véase *"La impunidad no tiene fronteras. El Cóndor será investigado"*, Brecha, año 12 núm. 568, 18 de octubre de 1996, Montevideo, p. 13. En S. Dutrenit, *op. cit.*, pp. 237-240.

¹¹². Jorge Pacheco Areco ejerció la presidencia entre 1967 y 1971. Ver Capítulo II.

¹¹³. Sobrino nieto del reformador del Estado uruguayo, José Batlle y Ordoñez. Ver Capítulo II.

sector postuló a Hugo Fernández Faingold. El pachequismo representaba el estilo autoritario de gobernar, e incluía prácticas populistas; se ubica en la derecha extrema de las ofertas político. El batllismo unido presentaba, dentro de una postura de derecha, una oferta difusa que combinaba reivindicaciones del batllismo tradicional con políticas de ajuste estructural. Fernández Faingold respaldó durante su campaña, la gestión de Sanguinetti.

El Partido Nacional se componía de tres sectores principales. El herrerismo, presentó como candidato a la presidencia de la república a Luis Alberto Lacalle.¹¹⁴ El sector Por la Patria, cuyo principal dirigente Wilson Ferreira Aldunate ya había desaparecido, postulaba a Alberto Zumarán. El Movimiento de Rocha, también wilsonista, pero con dirección propia postulaba a Carlos Julio Pereyra. Lacalle, asumió un discurso abiertamente neoliberal; mientras que las otra dos corrientes sostuvieron propuestas reformistas.

El Frente Amplio había perdido los grupos de extracción batllista y democristianas; pero, se le sumaron el Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) y el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), los sectores más radicales de la izquierda.

La coalición estuvo integrada por Democracia Avanzada, Partido Socialista, Vertiente Artiguista y Movimiento de Participación Popular. El candidato a la presidencia fue, como en otras oportunidades, sólo uno, Liber Seregni;¹¹⁵ para la intendencia de Montevideo se postuló al socialista Tabaré Vázquez.¹¹⁶ Sus propuestas se centraron en políticas concretas tendientes a crear las condiciones para el bienestar social de la población.

Nuevo Espacio, integrado por el Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano incluyó además al partido Unión Cívica, y postuló como candidato

¹¹⁴. Nieto de Luis Alberto de Herrera, líder histórico del Partido Nacional.

¹¹⁵. Liber Seregni había sido candidato a la presidencia por el Frente Amplio en las elecciones de 1971.

¹¹⁶. Tabaré Vázquez era un médico oncólogo, presidente de un club de fútbol sin más vínculo político que su condición de miembro del Partido Socialista.

a la presidencia a Hugo Batalla.¹¹⁷ Su oferta se centró en la coalición y el acuerdo como estrategia.

En esta campaña electoral los temas de los discursos se modificaron con respecto al último proceso electoral (1984). En el proceso anterior habían predominado los temas políticos, y sobre todo el tema de la democracia. En 1989 los temas eran otros; giraban en torno a las propuestas económicas y el papel del Estado. En síntesis, los diversos sectores delimitaban su postura ante el modelo neoliberal.

Aunque en estas elecciones estuvieron presentes las movilizaciones callejera, éstas no tuvieron la fuerza que tradicionalmente habían tenido; la campaña se desarrolló fundamentalmente de manera indirecta, a través de los medios de comunicación social.

Dos características merecen ser destacadas de este proceso electoral, el primero que se llevaba a cabo sin restricciones, luego del régimen militar; la primera, la competencia ordenada que se vivió en el país, experiencia que hacía mucho que no se vivía; y la segunda, la pluralidad de opciones que se presentaron, lo que fue también novedoso en el Uruguay.

Como resultado del proceso electoral de 1989, el Partido Colorado, que había encabezado la negociación con los militares y que conquistó el poder al inicio de la transición, fue derrotado a nivel nacional, por el Partido Nacional; y el Frente Amplio triunfó en la capital del país.

CUADRO 4. Resultados electorales de 1989

Partido Nacional	766 290 votos	38.9 %
Partido Colorado	596 822 votos	30.3 %
Frente Amplio	418 403 votos	21.2 %
Nuevo Espacio	177 45 votos	9.0 %

Fuente: *Búsqueda*, 18 de enero de 1990, Montevideo, p. 11.¹¹⁸

¹¹⁷. En las elecciones de 1994, el Partido por el Gobierno del Pueblo se retiró de Nuevo Espacio y se incorporó al Partido Colorado. En esas elecciones resultó triunfador el Partido Colorado, y dentro de él, la fórmula Sanguinetti-Batalla. Actualmente el líder del Partido por el Gobierno del Pueblo, Hugo Batalla es vicepresidente de la república.

¹¹⁸. Silvia Dutrenit, op. cit., p. 245.

Luis Alberto Lacalle, uno de los candidatos por el Partido Nacional, triunfó en las elecciones nacionales. Pero, el elemento más significativo a destacar con respecto al sistema político del país es que en estas elecciones se produjo la ruptura definitiva del tradicional bipartidismo uruguayo. Por primera vez, un tercer partido, el Frente Amplio fue mayoría en Montevideo.

El triunfo del Partido Nacional dio lugar a la alternancia en el gobierno a nivel nacional; expresión del funcionamiento del ejercicio democrático.¹¹⁹ Y la victoria del Frente Amplio en Montevideo rompió con dos tradiciones política en el Uruguay; era la primera vez que el gobierno de la capital del país no quedaba en manos del partido que había ganado la presidencia de la república; y era la primera vez que la gestión gubernamental se depositaba fuera de los partidos tradicionales.

En cuanto a los resultados electorales, se dio una polarización del voto de la ciudadanía en términos de derecha e izquierda. En los partidos tradicionales, frente al triunfo del centro político, que había sido la característica del proceso de 1984, se dio ahora, un crecimiento de la derecha. Por otro lado, el Frente Amplio, luego del proceso de escisión que vivió antes de la campaña, sufrió una rotación de fuerzas quedando la izquierda radical con mayor respaldo. Además, si sumamos los votos del Frente Amplio y Nuevo Espacio -47.6%- tendríamos un electorado de izquierda comparable al de derecha; ya que, el herrerismo, el pachequismo y el ala derechistas del batllismo- obtuvieron a nivel nacional el 47% de votos. Esto sin lugar a dudas puede ser discutido, en particular si se hace el análisis distinguiendo entre los resultados nacionales y los locales; ya que los partidos tradicionales representan de manera equilibrada tanto a la capital como al interior del país, mientras que el Frente Amplio tiene mayor arraigo en la capital del país.

Esta elección mostró cambios políticos importantes y sin duda históricos; la rotación de los partidos en el poder y el nuevo papel de la izquierda, que pasó de partido de oposición a partido de gobierno. A pesar de que la escisión del Frente Amplio detuvo

¹¹⁹. Ver el concepto de democracia en Bobbio, Capítulo I.

la definición del tripartidismo en el Uruguay,¹²⁰ sin lugar a dudas, se alteró la cultura bipartidista.

Ahora bien, hay que destacar sobre todo, que las elecciones de 1989 muestran la recuperación de una cultura política democrática existente en el país desde las primeras décadas de este siglo. Se recuperó el espacio de los partidos políticos y el método electoral para la asignación de cargos de gobierno, se eliminaron todas las proscipciones, y el carácter tutelar en lo político e ideológico de las Fuerzas Armadas, si bien siguió presente, sólo operó en forma latente. Además de los aspectos formales, y con base en los resultados electorales, se dio una doble rotación de fuerzas políticas en el poder; el Partido Colorado cedió el gobierno al Partido Nacional (Blanco) y la Intendencia de Montevideo al Frente Amplio.

Sin embargo, a pesar del efecto estabilizador de todos estos elementos, no se debe minimizar la existencia de problemas socioeconómicos, de funcionamiento institucional y de la propia estructura del sistema de partidos, que tiene fuertes factores de inestabilidad potencial.

El sistema electoral uruguayo -la acumulación por Lemas-, se caracteriza por tener a la vez, una gran flexibilidad y una gran rigidez. Flexibilidad porque permite a cada Lema presentar distintas opciones y luego sumar todos esos votos en el cómputo global donde se define cuál es el Lema triunfador. El candidato o sublema más votado, del Lema ganador, es el que finalmente accede al cargo. Pero, este sistema tiene también una gran rigidez, porque sólo se pueden acumular votos si se forma parte de uno de los Lemas autorizados, lo que depende de la Corte Electoral, históricamente dominada por los dos partidos tradicionales. Esto, sumado a las fuertes tradiciones partidistas en la cultura política uruguaya, explican, en parte, la diversidad de propuestas que se presentan en los partidos tradicionales, que al final suman sus votos para otorgar el gobierno al sublema mayoritario. Por lo general, las propuestas que hacen los sublemas de los partidos tradicionales, tienen más afinidad con las que hacen fracciones del partido contrario que con las del propio.

¹²⁰. Lo que se logró en las elecciones de 1994, con la división en tercios del voto ciudadano, dejando establecido un universo compuesto en partes iguales por blancos, colorados y frenteamplistas.

De esta estructura político electoral, han surgido presidentes que no sólo obtienen una mayoría relativa a nivel global de votos, sino que considerados individualmente pueden ser minorías absolutas frente a otros candidatos. Así sucedió en 1971 con Juan María Bordaberry, respecto a Wilson Ferreira Aldunate, y en esta elección con Lacalle, que considerado aisladamente obtuvo sólo unos pocos miles de votos más que el candidato único del Frente Amplio, el General retirado Líber Seregni. Este sistema ha permitido la consagración de presidentes mayoritarios en su Lema, pero minoritarios en el electorado y también en el Parlamento.

Esta situación afecta una de las dimensiones básicas de la gobernabilidad, al dificultar las posibilidades de aplicar políticas de gobierno. Como sucedió en los gobiernos de Pacheco Areco y Juan María Bordaberry antes del golpe de Estado, y en el gobierno de Sanguinetti, estas situaciones agudizan las tensiones entre el Ejecutivo y el Parlamento, y refuerzan las tendencias concentradoras de poder en aquél. Esto se agrava más, porque que el sistema de partido es ahora más plural y existen cuatro Lemas con peso electoral significativo, esta situación tensiona los mecanismos institucionales definidos por la Constitución de 1966, prevista en realidad para la competencia sólo entre dos Lemas dominantes. En este contexto se explica la preocupación de Lacalle por construir un gobierno de coincidencia nacional, con su rival tradicional.

Los resultados electorales de 1989 han ampliado la gama de opciones creíbles para el electorado y presionan hacia fórmulas políticas de gobiernos de coalición. Pero, además, las nuevas opciones se sitúan hacia la izquierda del espectro partidario, lo que agrega una dimensión específica a la dinámica del proceso político y los conflictos que lo atraviesan; a pesar, de un contexto ideológico y político internacional poco favorable para las fuerzas de izquierda, teniendo en cuenta que en el Frente Amplio predominan los sectores de tradición marxista y que el Partido Comunista tiene en él un peso electoral decisivo.

Dado el sistema electoral vigente, la competencia entre cuatro Lemas, genera una fuerte incertidumbre sobre los resultados futuros. En este contexto, la reforma constitucional será el tema central a discutir por las diversas fuerzas políticas del país durante el gobierno de Lacalle. Los sectores de centro y de izquierda, se orientarán hacia la parlamentarización del régimen, en la perspectiva de aumentar su peso relativo en la toma de decisiones, y de favorecer la formación de alianzas flexibles que agrupen el

máximo de fuerzas posibles alrededor del polo progresista. Y, los sectores más conservadores, tratarán de bloquear este proceso, introduciendo una segunda vuelta o *ballotage*, e incluso intentando eliminar el sistema proporcional integral para la asignación de cargos parlamentarios.

Al referirse a los resultados electorales de 1989, de Sierra señala que,

más bien puede hablarse de una situación de tránsito hacia una nueva configuración de fuerzas, e incluso hacia una eventual redefinición de la relación de representación sociedad-partidos tal como se la conoció en las últimas décadas. Una situación de este tipo, doblada por un marco de crisis económica y una presencia ambigua de las Fuerzas Armadas en el juego político, introducen una cuota de eventual inestabilidad, que de modo alguno puede ser desechada. Ello no es necesariamente contradictorio con el reconocimiento de los factores de estabilidad política que también dejan como saldo estas elecciones.¹²¹

Se puede apreciar que el proceso electoral de 1989 a la vez que reforzó el proceso de transición democrática en el Uruguay, evidenció las contradicciones del sistema político vigente. En este contexto, factores de estabilidad política coexisten con elementos que introducen cierta inestabilidad en el proceso de construcción de un orden democrático en el Uruguay.

¹²¹. G. de Sierra, *El Uruguay post-dictadura...*, op. cit., p. 243.

CONSIDERACIONES FINALES

La reflexión sobre los límites y contradicciones de la democracia liberal en los países de capitalismo avanzados, comenzó a desarrollarse en la década de los sesenta. Diversos autores, desde perspectivas teóricas diferentes, reflexionaron en el sentido de los límites crecientes a que se enfrentaban esos sistemas políticos, después de la crisis de 1929. La crisis del llamado Estado de bienestar, llevó a cuestionar las visiones optimistas sobre el futuro de las democracias capitalistas. Crisis de gobernabilidad, crisis de hegemonía, crisis de representación, fueron temas recurrentes en las investigaciones de los científicos sociales. En esta perspectiva, la visión de la Comisión Trilateral, en 1975, era, sin duda, tajante.

La esencia del problema reside en las contradicciones inherentes que están involucradas en la misma frase 'governabilidad de la democracia'. Pues en alguna medida, gobernabilidad y democracia son conceptos enemigos ... Un sistema de valores que normalmente es bueno en sí mismo no se vuelve necesariamente óptimo al ser maximizado. Hemos llegado a reconocer que hay límites potencialmente deseables para la extensión de la democracia política.¹

En América Latina, y en particular en el Cono Sur, es en el contexto de la crisis de las dictaduras militares, de la transición a la democracia, y sobre todo, a partir de la instalación de los gobiernos civiles, que se comienza a reflexionar sobre los límites y

¹. Ver Gerónimo de Sierra, *Concentración de poderes ...*, p. 93.

bloqueamientos de la democracia política en la etapa actual del desarrollo capitalista; que se introduce el tema de la revalorización de la democracia.

En esta perspectiva -en este trabajo-, se ha destacado que en todas las sociedades, las relaciones sociales son conflictivas -amigos y enemigos en el planteamiento de Schmitt²-; pero, la lógica de la política no apunta al aniquilamiento del adversario, no apunta a la guerra, sino por el contrario, al reconocimiento recíproco de los sujetos. En la práctica política se manifiesta la pluralidad social, pero también se plantea el problema de construir y mantener un orden común que permita la libre coexistencia. Por eso, conflicto y consenso, orden y contingencia, son categorías que ayudan a reflexionar respecto a la especificidad de lo político.

Se analizó también, la conflictiva relación entre igualdad y libertad, desde la preocupación de Tocqueville,³ por la priorización de la igualdad frente a la libertad, hasta las concepciones más complejas de igualdad y libertad,⁴ que rescatan la diferencia, la diversidad. Una política democrática debe partir de las diferencias, de la condición humana de pluralidad -rescatando a Arendt-;⁵ ya que sólo abandonado la idea de una predeterminación económica de las posiciones político-ideológicas se hace posible pensar lo político, al decir de Laclau y Mouffe.⁶ También, hay que dejar de lado las concepciones instrumentalistas de la política y sus utopías; en definitiva, la posibilidad de la "abolición de la política". En este sentido se ha replanteado el concepto de utopía, como una imagen de plenitud imposible, pero indispensable para descubrir lo posible, propuesto tanto por Lechner⁷ -al analizar el consenso como utopía-, como por Laclau y Mouffe.⁸

². Ver Capítulo I.

³. Ver Capítulo I.

⁴. Ver la propuesta de Keane, Capítulo III.

⁵. Ver Capítulo I.

⁶. Ver Capítulo III.

⁷. Ver Capítulo I.

⁸. Ver Capítulo I.

Para reflexionar sobre la democracia contemporánea en América Latina, y particularmente sobre el caso uruguayo, se han rescatado diversas propuestas. Tanto la presentada por Bobbio como la de Macpherson, intentan ampliar la tradición liberal; estos autores defienden los principios liberales, extienden el alcance del control democrático, e intentan resolver el desafío de cómo lograr un socialismo que sea compatible con la democracia liberal. Laclau y Mouffe destacan la necesidad de profundizar la democracia y hacer romper al liberalismo su articulación con el individualismo posesivo; de esta manera introducen el tema de la desigualdad económica, tema fundamental en la propuesta de Macpherson. Es importante también, rescatar la propuesta de Dahl, quien en la perspectiva de una democratización de la sociedad, propone una democratización de las empresas, porque la desigualdad económica atenta contra la igualdad política. Estas propuestas están relacionadas con la que realiza Keane en la perspectiva de democratizar la democracia; la necesidad de repensar la relación Estado/sociedad civil, de tal manera que se establezcan los límites de la acción estatal, y se expanda la esfera de la vida social autónoma.

Los procesos de construcción de un orden democrático en América Latina, luego de las experiencias autoritarias, se dan en un contexto de redefinición de las reglas políticas, pero también, de las económicas. Desde su surgimiento, las economías latinoamericanas han estado vinculadas con el ámbito internacional; pero, en la década de los sesenta, se produjeron reajustes en el contexto económico internacional que repercutieron en los procesos de la región. Estos reajustes económicos se enlazaron de tal modo con la política que en algunos países sudamericanos -caso uruguayo- coadyuvaron a la instauración de regímenes militares. Sin embargo, e inversamente, durante las transiciones se ha establecido un relación entre restricción económica y apertura política; así, los procesos de construcción de la democracia se desarrollan en plena crisis económica.

Estos procesos, por lo general, se dan en un clima de demandas sociales expansivas. Sin embargo, cuando las demandas económicas no son satisfechas, se genera en la sociedad, desencanto e insatisfacción. Para los que esperaban un cambio radical, el desencanto es inmediato; pero, para la mayoría, el desencanto surge con el desenvolvimiento progresivo que va teniendo la democracia, cuando ésta muestra sus

limitaciones, y sobre todo cuando se desvanece la expectativa de que con la democracia se accederá a un estado ideal de justicia y equidad.⁹

Por eso, se consideró pertinente reflexionar en este trabajo en torno a la construcción de un orden democrático, tema que durante el proceso de transición, y ante la necesidad de resolver rápidamente la forma en que se daría el cambio del régimen de excepción hacia un gobierno civil, no fue considerado como prioritario. Este es uno de los principales problemas que se detectan en los procesos de transición; la centralización de la discusión en el tema de la transición, en la disyuntiva dictadura versus democracia, y no en el tema de la construcción de un orden democrático. Darle prioridad al pacto sobre el proyecto, cuando, "la resolución de la crisis económica y la construcción del sistema democrático han de ser abordados como procesos simultáneos."¹⁰

Ahora bien, las experiencias autoritarias de los setenta, han generado un sentimiento -que se ha extendido a casi todos los actores políticos y sociales-, de que el debate y el conflicto, no deben violentar las reglas básicas del funcionamiento democrático. Pero, cómo afecta esto un proceso de construcción de un orden democrático. Aunque no se puede negar la posibilidad de una vuelta al autoritarismo, la extensión de este sentimiento a amplios sectores de las sociedades latinoamericanas está indicando que se está constituyendo un orden democrático que, manteniendo muchas de las libertades y derechos, incluye una serie de prácticas político-administrativas orientadas a prevenir el ascenso eventual de las luchas de los sectores subordinados. Este nuevo estado democrático, incluye cada vez más elementos e instituciones que expresan tendencias al autoritarismo, fenómeno que afecta, de un modo u otro, a toda América Latina.¹¹

Esto, está relacionado con otro de los problemas que tampoco no se ha enfrentado durante los procesos de transición a la democracia, y que dificulta las posibilidades de su consolidación. No existe,

⁹. Gerónimo de Sierra

¹⁰. Norberto Lechner, *De la revolución a la democracia*. En Norberto Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990, pp. 32-33.

¹¹. *Ibidem*.

un acuerdo común sobre la significación de una política democrática, no existe un horizonte de posibilidades que -compartido por todos- encauce el cálculo estratégico de cada participante. Hay que redefinir *lo posible*, no como perspectiva unilateral de cada actor, sino como obra colectiva. Es por medio de tal marco colectivo de posibilidades que una sociedad delimita qué estrategias son racionales y qué decisiones son legítimas.¹²

Hacer una reflexión en torno a las limitaciones y desafíos del proceso democrático uruguayo exige, antes que nada, una mirada hacia su propio pasado histórico. La democracia uruguaya constituyó durante mucho tiempo una experiencia política original, en una América Latina convulsionada. En el transcurso de la primera mitad del siglo XX (1904-1955), el país se caracterizó por una estabilidad política considerable que cambia en los años posteriores. Sin duda, la crisis que vivió el régimen democrático en el Uruguay, representó una ruptura, respecto de los avances de la democratización política que se habían logrado en el país. Pero, el posterior proceso de construcción de un orden democrático no ha logrado aún, eliminar muchas de las debilidades del sistema político que estuvieron presentes en los años previos al golpe de 1973. La experiencia autoritaria, tuvo raíces y causas que siguen operando, y que bajo ciertas circunstancias pueden nuevamente activarse.

El país sigue, económicamente, inmerso en un proceso de crisis de acumulación, que se expresa en bajas tasas de inversión y de crecimiento del PIB, atraso tecnológico, altas tasas de inflación, y fuga de capitales.

La vuelta a un Estado de derecho no implica que el sistema político y las estructuras estatales comenzaran a funcionar como lo hacían antes del gobierno de Pacheco Areco; los procesos políticos tienen su propia dinámica. Por eso, hay que tener en cuenta las transformaciones que de hecho, han sufrido el Estado y el sistema político en estos años, y cómo ellas inciden en las relaciones que se establecen entre las fuerzas políticas. Sin duda, las relaciones políticas que surgieron durante la crisis del autoritarismo, permitieron una transición a la democracia pacífica; sin embargo, no permitieron que se resolvieran, de manera satisfactoria, los grandes desafíos que el país enfrentaba antes del golpe de Estado.

¹². Ibidem.

Hay que resaltar el hecho de que, a pesar de que durante el proceso de negociación con los militares, los principales dirigentes políticos -candidatos a la presidencia en el proceso electoral de 1984- se comprometieron a institucionalizar la concertación, a institucionalizar un nuevo espacio para la discusión de los principales problemas nacionales, con participación no sólo de los partidos políticos, sino también de los diversos sectores sociales, no se cumplió con este compromiso.

Además, el Parlamento -principal órgano de representación política-, no pudo recuperar su antiguo peso, en tanto espacio en que se dirimían los grandes problemas nacionales. Así, es posible afirmar que la sociedad civil, no ha podido recuperar su lugar en las estructuras de poder donde se deciden los problemas que más afectan su vida. Esta situación es totalmente contraria a la propuesta que plantea Keane, la necesidad de parlamentos que funcionen activamente, por su capacidad para provocar debate público, criticar a los gobernantes y resistir su monopolio y abuso de poder.¹³ Y, la democratización de la sociedad civil, que "... debería convertirse en una espina clavada permanentemente en el flanco del poder político."

No se puede negar que se ha dado una recuperación de los espacios democrático -con respecto al régimen dictatorial-; pero, se ha dado un retroceso -dada la historia política y social del país- respecto a la democracia política. Las relaciones entre el poder civil y los militares han retrocedido, las relaciones entre los poderes del Estado son menos equilibradas -tendencia a la concentración del poder en el Ejecutivo-, la función mediadora de los partidos políticos se ha empobrecido, al igual que los hábitos tradicionales de participación ciudadana. En resumen se puede decir que los grandes desafíos del futuro nacional -y el propio destino del país, no han podido ser procesados por los principales actores políticos, en la perspectiva de organizar un espacio donde pueda articularse un nuevo sistema de lucha hegemónica, con base en una adecuada representación.

Finalmente, se estaría gestando un Estado democrático capitalista con componentes autoritarios de nuevo tipo, en el cual se da un Estado de Derecho, a la vez que un cierto vaciamiento de los controles democráticos efectivos; centralización del poder en el ejecutivo, mayor opacidad en la toma de decisiones claves, debilitamiento

¹³. Ver Capítulo III.

del rol del Parlamento y de los partidos políticos. Por otro lado, el problema militar sigue sin resolverse, lo que propicia un mayor rol político de las Fuerzas Armadas; esto contribuye a modificar negativamente la recomposición integral del sistema político democrático. Además, los movimientos sociales populares sufren una cierta despolitización, fenómeno que se extiende poco a poco a toda la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Ai Camp, Roderic (comp.)

La democracia en América Latina. Modelos y ciclos. Siglo XXI, México, 1997.

Alcántara Sáez, Manuel,

Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Arditi, Benjamín,

Cálculo y contingencia en las transiciones a la democracia. La experiencia paraguaya. En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 59, Amsterdam, 1995.

-----,

La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política.
En *Nueva Sociedad* No. 150, julio-agosto 1997.

Arendt, Hannah,

¿Qué es la política? Ediciones Paidós, España, 1997.

Arismendi, Rodney,

El año de Pacheco. En *Estudios* 48, diciembre 1968.

Aristóteles,

Política, Editorial Porrúa, México, 1982.

Barnett, Anthony, Caroline Ellis y Paul Hirst,

Debating the Constitution, Polity Press, Great Britain, 1993.

Benvenuto, Luis Carlos,

Uruguay Hoy, Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.

Birch, Anthony H.,

Overload, Ungovernability and Delegation: the Theories and the British Case. En *British Journal of political Science*, 14, 1984.

Bobbio, Norberto,

¿Qué alternativas a la democracia representativa? En *Sistema*, No. 16, enero 1977.

-----,

Democracia. En *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, vol. I, Ed. Siglo XXI, México, 1985.

-----,

El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

-----,

Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

----- y Michelangelo Bovero,

Origen y fundamentos del poder político, Ed. Grijalbo, México, 1985.

Bourricaud, F.,

Governance at the center and at the periphery. En *Democratic culture and Governance*, Luis Albala-Bertrand (coord.), UNESCO/Hispanoamérica, Gaithersburg, 1992.

Buchanan, James M., y Richard E. Wagner,

Déficit del sector público y democracia, Rialp, Madrid, 1983.

Cardozo, Fernando H.,

Régimen político y cambio social. En *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.

Cavarozzi, Marcelo,

Más allá de las transiciones. Reflexión sobre el largo plazo en la política latinoamericana. En *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Carlos Barba et. al. (comp.), Universidad de Guadalajara, Grupo Editorial Purnúa y FLACSO-México, Ciudad de México, 1991.

Cotta, Maurizio,

Representación política. En **Diccionario de Política**, Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, vol. II, Ed. Siglo XXI, México, 1985.

Cueva, Agustín,

Intervención en el debate sobre el Estado en América Latina. En **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, No. 82, octubre-diciembre, 1975.

Dahl, Robert A.,

Un prefacio a la teoría democrática, Ediciones Gemika, México, 1987.

-----,

Prefacio a la democracia económica, Grupo Editor Lationamericano, Buenos Aires, 1990.

-----,

Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control, Alianza Editorial, México, 1991.

-----,

La democracia y sus críticos, Ediciones Paidós, España, 1993.

de Sierra, Gerónimo (compilador),

¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?, **Concentración del poder y democracia**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1987.

-----,

Sistemas y partidos políticos en el Uruguay de la crisis. En **Los sistemas políticos de América Latina**, Lorenzo Meyer y J. Luis Reyna (comp.), Siglo XXI y UNU, México, 1989.

-----,

El Uruguay post-dictadura. Estado-Política- Actores. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1992.

-----,

Sobre los problemas de (in)governabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura. En **Democracia emergente en América del Sur**, Gerónimo de Sierra (compilador), UNAM, México, 1994.

Dutrenit, Silvia,

De la apariencia restauradora a la evidencia reestructuradora: Uruguay en 1984 y 1989. En ***Huellas de las transiciones políticas***, Silvia Dutrenit (coord.), Instituto Mora, México, 1998

Elliott, Anthony,

Teoría social y psicoanálisis en transición, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1995.

Faraone, Roque,

El Uruguay en que vivimos, ARCA, Montevideo, 1968.

Flores D'Arcais, Paolo,

Hannah Arendt. Existencia y libertad, Tecnos, Madrid, 1996.

Foucault, Michel,

Genealogía del racismo, Ed. La Piqueta, Madrid, 1992.

Ganón, Isaac,

El Uruguay en los años treinta. En ***América Latina en los años treinta***, coord. Pablo González Casanova, UNAM, México, 1977.

Garretón M., Manuel Antonio,

Del autoritarismo a la democracia política, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 53, No. 1, 1991.

-----,

Cultura, política y sociedad en la construcción democrática. En ***Transiciones a la democracia en Europa y América Latina***, Barba, Barros y Hurtado (comps.), Universidad de Guadalajara-Porrúa-FLACSO, México, 1991.

-----,

La política y el Estado en América latina desde las Ciencias Sociales. En ***Revista Paraguaya de Sociología***, Año 34, No. 100 (setiembre-Diciembre de 1997).

Gillespie, Charles G.,

Negociando la democracia. Políticos y generales en Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995.

González Conzi, Efrain y Roberto B. Giudice,

Batlle y el batllismo, Editorial Medina, Montevideo, 1959.

- González, Luis Eduardo,
Political structures and the prospects for democracy in Uruguay, UMI, Yale University, 1988.
- González, José. y Fernando Quesada (coords.)
Teorías de la democracia, Editorial del Hombre, Barcelona, 1992.
- Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial, Juan (compiladores)
Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina, PEITHO, Montevideo, 1990.
- Gramsci, Antonio,
Notas sobre Maquiavelo, Ed. Juan Pablos, México, 1975.
- ,
Antología, Siglo XXI, México, 1980.
- Gros Espiell, Héctor,
Esquema de la evolución constitucional del Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1971.
- Habermas, Jurgen,
Raison et légitimité, Payot, París, 1978.
- Held, David,
Modelos de democracia, Alianza Universidad, Madrid, 1996.
- ,
La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Paidós, Barcelona, 1997.
- Hindess, Barry,
Discourses of Power: from Hobbes to Foucault, Blackwell Publishers, Great Britain, 1996.
- Hirst, Paul,
Representative Democracy and its Limits, Polity Press, Great Britain, 1990.
- Instituto de Ciencias Políticas,
Los partidos políticos de cara al 90, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
- Instituto de Economía,
El proceso económico del Uruguay, Universidad de la República, Montevideo, 1969.

- Karl, Terry y Philippe Schmitter,
Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe. En
International Social Science Journal, May, V 43, pp. 269-284.
- Keane, John,
Democracia y sociedad civil, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- Laclau, Ernesto,
Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo, Nueva Visión,
Buenos Aires, 1992.
- ,
Emancipación y diferencia, Ariel, Buenos Aires, 1996.
- y Chantal Mouffe,
Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia,
Siglo XXI, Madrid, 1987.
- Lander, Edgardo,
***Democracia, participación y ciudadanía. Hacia una refundación de la teoría
democrática.*** En **Revista Paraguaya de Sociología**, Año 34, No. 100 (Setiembre-
Diciembre de 1977).
- Landinelli, Jorge,
El movimiento obrero y la crisis del Uruguay liberal, trabajo de Tesis, FLACSO,
Sede de México, 1978.
- ,
El movimiento popular uruguayo. En **Los movimientos populares en América
Latina**, Daniel Camacho y Rafael Menjívar (coords.), Siglo XXI, México, 1989.
- Lanzaro, Jorge,
**Anotaciones sobre el desarrollo del movimiento obrero en el Uruguay, 1930-
1968**, UAM-I, México, 1980. (Reporte interno)
- ,
**Formas de estado y modalidad de gestión pública en la reproducción de la
fuerza de trabajo en el Uruguay, 1930-1968**, UAM-I, México, 1980. (Reporte
interno)
- Lechner, Norberto,
La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado, Siglo XXI de
España Editores, S. A., Madrid, 1986.

- ,
Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política, Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990.
- Lefort, Claude,
La invención democrática, Nueva Visión, Buenos Aires, 1990.
- Lenin, V. I.
El Estado y la revolución. En *Obras Escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, 1980.
- Lerner, Bertha,
Democracia política o dictaduras de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Lichtensztein, Samuel,
Política y estrategia económica en Uruguay: dictadura y realidad nacional, Ed. Juan Pablos, México, 1981.
- Linz, Juan J.,
La quiebra de las democracias, Alianza Universidad, Madrid, 1995.
- y Arturo Valenzuela (comps.)
Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica, Alianza Universidad, Madrid, 1998.
- López, Selva,
Dos movimientos históricos de las FFAA uruguayas, trabajo de Tesis, FLACSO, Sede México, 1982.
- Macpherson, C. B.,
La teoría del individualismo posesivo, de Hobbes a Locke, Editorial Fontanella, Barcelona, 1970.
- ,
La democracia liberal y su época, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- Mallorquín, Carlos A.,
Soberanía y representación en el Siglo XVIII, en *Cuadernos Republicanos* No. 28, Agosto 1997.
- ,
Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano, Plaza y Valdes, México, 1998.

- Martínez, Jorge,
Los partidos mayoritarios ante un nuevo período parlamentario. En *Estudios* 33, febrero 1965.
- ,
El Congreso del Pueblo. En *Estudios* 36, julio-agosto, 1965.
- Massera, José Pedro,
Seis meses de política nacional. En *Estudios* 43, 1967.
- Merino Medina, Augusto,
Problemas contemporáneos de la representación política, en *Cuadernos Republicanos* No. 28, Agosto 1997.
- Michels, Robert,
Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1983.
- Mieres, Pablo,
La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos. En *Cuadernos de claeH* 80, *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, Ed. por CLAEH, 2a. Serie, Año 22, 1997.
- Miliban, Ralph,
El Estado en la sociedad capitalista, Siglo XXI, México, 1978.
- Mosca Gaetano,
La clase política, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Moulián, Tomás,
Democracia y tipos de estado: disquisiciones en dos movimientos. En *Teoría y política de América Latina*, coord. Juan Enrique Vega, Libros del CIDE, México, 1984.
- Munck, Ronaldo,
Latin America, The Transition to Democracy, Bookcraft (Bath) Ltd, United Kingdom, 1989.
- ,
After the Transition Democratic Disenchantment in Latin America. En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 55, Amsterrrdam, 1993.

- ,
La democratización en perspectiva comparada. El debate contemporáneo. En **Desarrollo Económico**, No. 142, Buenos Aires, 1996.
- Nahum, Benjamín,
La época batllista, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1975.
- y José Pedro Barrán,
Historia rural del Uruguay Moderno, Compendio del tomo I, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1977.
- ,
Historia rural del Uruguay Moderno. La prosperidad frágil (1904-1914), tomo V, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1977.
- Nun, José,
La democracia y la modernización treinta años después. En **Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales**, vol. 31, No. 123, Buenos Aires, 1992.
- O'Connor, James,
La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona, 1981.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.)
Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas, Paidós, Buenos Aires, 1988.
- Olivé, León,
Estado, legitimación y crisis, Siglo XXI, México, 1985.
- Orozco, José Luis,
Pareto: una lectura pragmática, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1997.
- Panizza, Francisco E.,
Uruguay: Batllismo y después, Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.
- Pareto, Vilfredo,
Extracto del Tratado de Sociología General, Alianza Universidad, Madrid, 1980.
- Pasquino, Gianfranco,
Gobernabilidad. En **Diccionario de Política. Suplemento**, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI, Madrid, 1988.

Pereyra, Carlos,

El sujeto de la historia, Alianza Editorial, México, 1988.

Phillips, Anne,

Género y teoría democrática, UNAM, México, 1996.

Pivel Devoto, José E. y A. Ranieri de Pivel Devoto,

Historia de la República Oriental del Uruguay. Militarismo y Civilismo, Editorial Medina, Montevideo, 1973.

Pitkin, Hanna F.,

El concepto de representación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Rama, Germán,

La democracia política. En *Enciclopedia Uruguaya*, No. 44, Editores Unidos, Montevideo, 1969

-----,

La democracia en Uruguay, Una perspectiva de interpretación, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

Real de Azúa, Carlos,

Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy. En *Uruguay hoy*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.

Rial, Juan,

Uruguay, elecciones de 1984; un triunfo del centro, EBO, Montevideo, 1985.

Rojas, F.,

Estado capitalista y aparato estatal. En *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.

Rousseau, Juan Jacobo,

El contrato social, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.

Sallinger-McBride, Jan,

Concertation vs. Transformation: A Comparative Analysis of Democratic Transition in Argentina and Uruguay, UMI Dissertation Services, University of California, 1995.

Schmitt, Carl,

El concepto de lo Político, Folios Ediciones, México, 1985.

Schmitter, Philippe,

La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad. En *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Suzanne Berger (comp.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

-----,

Teoría del neocorporativismo, Universidad de Guadalajara, México, 1992.

-----,

Consolidación de la democracia y representación de grupos sociales, FLACSO, Costa Rica, 1995.

----- y Terry Karl,

Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe. En *International Social Science Journal*, May V 43, 1991.

Serrano Gómez, Enrique,

Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político, Ediciones Cepcom, México, 1998.

Solari, Aldo,

Sociología, tomo II, Centro de Estudiantes de Notariado, Montevideo, s/f.

Stepan, Alfred,

Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos. En *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988.

Strasser, Carlos,

Para una teoría de la democracia posible. Idealizaciones y teoría política, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

Therborn, Göran,

Dominación del capital y aparición de la democracia. En *Cuadernos Políticos* No. 23, 1980.

Tocqueville, Alexis de,

La democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Torres Rivas, Edelberto,

América Latina. Gobernabilidad y democracia en las sociedades en crisis. En *Nueva Sociedad* No. 128, noviembre-diciembre, 1993.

Touraine, Alain,

¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica, Uruguay, 1995.

Varela, Gonzalo,

Perspectivas comparadas sobre los procesos de transición política. En **Huellas de las transiciones políticas. Partidos y elecciones en América Latina**, Silvia Dutrenit (coord.), Instituto Mora, México, 1998.

Vasconcellos, Amilcar,

Carta al pueblo uruguayo. En **Cuadernos de Marcha** N° 68, Siete días que conmovieron al Uruguay.

Weber, Max,

Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Weffort, Francisco,

Novas democracias. Qué democracias? En **Lua Nova**, No. 27, 1992.

Zabludovsky, Gina,

Sociología y política. El debate clásico y contemporáneo, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1995.

Constitución de 1917

Constitución de 1934

Constitución de 1942

Constitución de 1952

Constitución de 1966

Constitución de 1996