

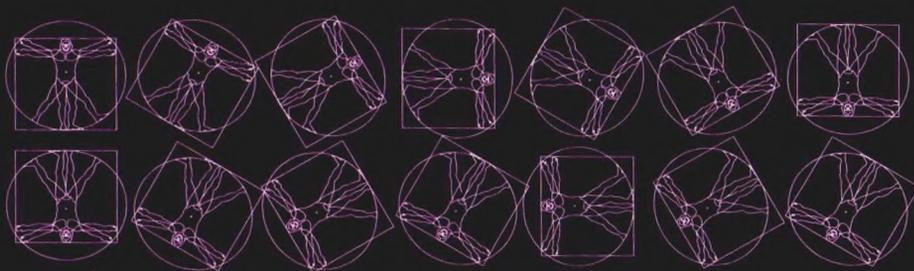
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY

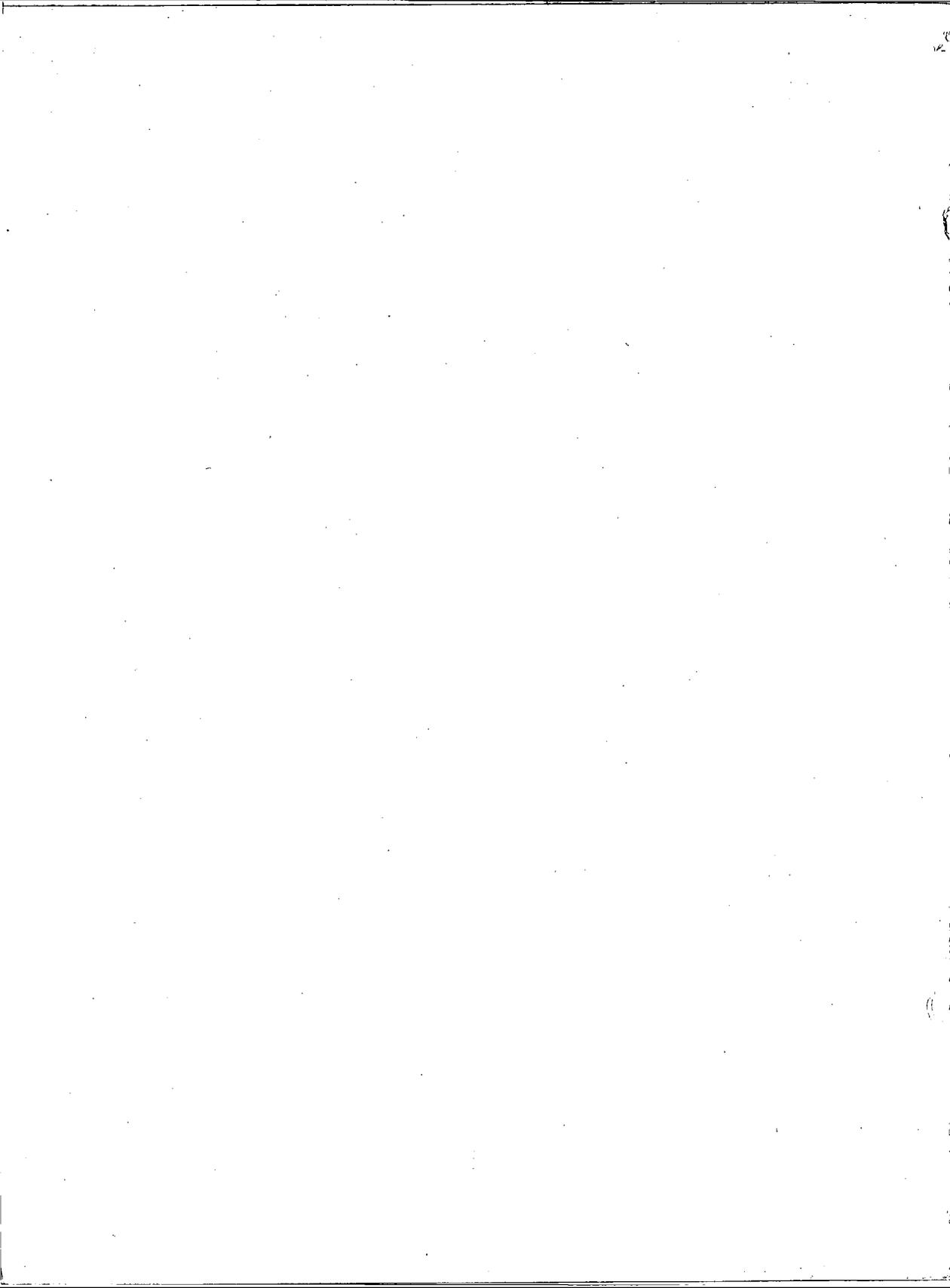
PRISMA

*En torno a la
democracia*

6

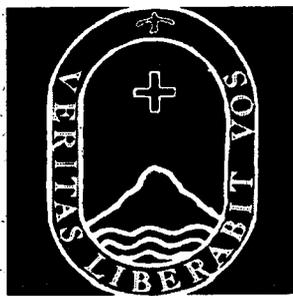
1996





PRISMA

Nº 6 - junio de 1996



**UNIVERSIDAD
CATOLICA DEL
URUGUAY
DAMASO A.
LARRAÑAGA**

PRISMA

Director: José Arocena

Secretaría de Redacción: María Cristina Dutto

Consejo Editor: César Aguiar
Luciano Alvarez
Carlos de Cores
Susana Monreal
Antonio Ocaña
Pedro Ravela

Producción gráfica: Raúl Martínez

Universidad Católica del Uruguay
"Dámaso Antonio Larrañaga"
Av. 8 de Octubre 2738
11600 Montevideo
Teléfono 47 27 17 - fax 47 03 23

Impreso en Impresora PARABIENES
Orinoco 4862
Montevideo

Depósito Legal 301 296

ISSN 0797 - 8057



Contenido

Presentación 5

tema central

EN TORNO A LA DEMOCRACIA

Del liberalismo al compromiso cristiano. Tres fragmentos de reflexión,
por Romeo Pérez. 9

Activos y pasivos de la política uruguaya a través del debate sobre
el Mercosur,
por Carlos Cossi. 29

Apuntes para una democracia mejor,
por Raúl González Meyer. 39

Descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso,
por Alica Veneziano. 62

Clásicos modernos (I). *La teoría de la democracia* de Sartori,
por César Aguiar. 77

Democracia, justicia y mercado en el liberalismo de Von Hayeck
por Pilar Alzugaray. 84

Las contradicciones del capitalismo y la panacea del hogar público.
Una lectura de Daniel Bell,
por María De Barbieri. 96

¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración
y alternativas vedadas en el Uruguay,
por Fernando Filgueira y Jorge Papadópulos. 109

Etica y política 147
por Monseñor Luis del Castillo

Vida académica. 159

Temas centrales de PRISMA: N°1, Sistema de enseñanza superior y desarrollo; N°2, Etica y comunicación social; N°3, Políticas sociales; N°4, Globalización, descentralización y territorio; N° 5, El empleo en la sociedad contemporánea.

Presentación

Este número de *Prisma* presenta en su "Tema central" un conjunto de aportes "en torno a la democracia". Como en el número anterior, los artículos que conforman esta sección de la revista han sido escritos por profesionales e investigadores de larga trayectoria, por profesionales jóvenes y por estudiantes que están finalizando sus carreras universitarias.

El primer artículo, de **Romeo Pérez Antón**, constituye una reflexión sobre el compromiso cristiano abordado desde el perfil politológico propio del autor. Sigue un artículo de un estudiante avanzado de ciencia política, **Carlos Cossi**, que se centra en los debates parlamentarios en torno a la problemática del Mercosur. El economista chileno **Raúl González Meyer** propone a continuación unos apuntes orientados a mejorar los mecanismos democráticos a partir de su enfoque de la democracia local. **Alicia Veneziano** presenta una parte de sus trabajos sobre descentralización. Siguen tres artículos teóricos sobre tres importantes autores en Ciencia Política: el primero de ellos, escrito por **César Aguiar**, aborda la teoría de la democracia en Sartori; el segundo, elaborado por la estudiante **Pilar Alzugaray**, analiza los conceptos básicos de Von Hayeck; el tercero, de la estudiante **María De Barbieri**, desarrolla algunas de las hipótesis de Daniel Bell. Cierra el tema central un artículo basado en una investigación original de los sociólogos **Fernando Filgueira y Jorge Papadópulos**.

Fuera del tema central, *Prisma* ofrece la lección inaugural del curso 1994 de la Universidad Católica. En ella, Monseñor **Luis Del Castillo** plantea una profunda reflexión, de gran actualidad, sobre la compleja relación entre ética y política.

El número concluye con la publicación del acto en el que se investió al Dr. Jorge Peirano Facio con el título de *Professor Emeritus* de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica.

En torno a la democracia

tema central

Romeo Pérez

Carlos Cossi

Raúl González Meyer

Alicia Veneziano

César Aguiar

Pilar Alzugaray

María De Barbieri

Fernando Filgueira

Jorge Papadópulos

tema central

Tres fragmentos de reflexión

Del liberalismo al compromiso cristiano

por Romeo Pérez Antón

Uno. El liberalismo como crítica

Estamos persuadidos de que el ser alguien contemporáneo conciente de sí mismo, el realizar las posibilidades de comprensión histórica que proporciona el tiempo de vida de una persona no constituye una trivialidad sino una aventura, no un punto de partida sino una meta y un logro, no una determinación biográfica a priori sino un rasgo discriminante: quizás una minoría (aunque probablemente no ínfima) viva a la altura de su pertenencia epocal, junto a una mayoría de habitantes de distintos pretéritos (dudosa nos parece, en cambio, la figura del *adelantado a su tiempo*). ¿Es acaso renunciable la contemporaneidad? ¿Puede haber plausibilidad o fecundidad de cualquier índole en la reluctancia a asumir tanto como resulte posible la experiencia del presente?

Nos inclinamos a la respuesta negativa. Porque no nos imaginamos qué modalidad positiva de rechazo de la actualidad podría admitirse. Porque sólo puede experimentarse, en rigor, los presentes que caen entre las fechas de aparición y desaparición de nuestra conciencia social: los presentes que han huido

El autor

Abogado y politólogo.
Investigador del CLAEH,
investigador y docente del
Instituto de Ciencia
política de la Universidad
de la República, docente
de la Universidad
Católica del Uruguay

al pasado no pueden aferrarse de análoga manera, no ofrecen una complejidad similar en su aprehensión. Sólo se introduce en la historicidad quien vive su presente (a favor o en contra de eventuales tónicas y tendencias, ese es un punto diferente). Los pretéritos están inevitablemente congelados, romos, simplificados, recortados por la conciencia que los contempla y juzga. Es cierto, como señala Gadamer, que no se conoce cabalmente la acción humana sino retrospectivamente, cuando se han desplegado sus consecuencias y cuando los mensajes han llegado a destinatarios que en la recepción los completan; sólo que el actuar histórico no puede coincidir con la mejor intelección de sí propio (ni para quien lo cumple ni para quienes lo interpretan): nos erigimos en sujetos sociales y culturales sin disponer de la mejor teoría de lo que hacemos, la que se irá alcanzando posteriormente pero que se sostiene en lo hecho, que depende en su relevancia de contextos de decisión que presentan mayor confusión que ella. En lo que atañe al juicio de la acción sociohistórica, la dilación no representa probidad sino elusividad. No vale, en nuestra opinión, el afán historicista de no interpretar más de lo que los acontecimientos respecto de los cuales se ha ganado *distancia*. Los contemporáneos no clausuran, por serlo, la indagación acerca del significado de los fenómenos; pero no carecen de capacidad de proclamar las primeras verdades, de dar las primeras respuestas. Los intérpretes del futuro no permanecerán sujetos a las primeras reflexiones suscitadas, mas sólo las enmendarán legítimamente si enlazan con ellas en el respeto por su condición privilegiada de contemporáneas.

Un hombre de fines de este siglo veinte no se empina a su actualidad si omite pronunciarse con relación a las recientes novedades surgidas en el largo debate de las ideologías socioeconómicas, la controversia entre el liberalismo, el marxismo, la socialdemocracia, el socialcristianismo, el nacionalismo. Omisión que revestiría excepcional gravedad porque los adultos de hoy han vivido la época de las ideologías, la historia configurada en torno a la reorganización deliberada de la sociedad, el período por excelencia de la pasión por discernir el mejor de los sistemas de convivencia. Soslayar la intervención en el "balance", sustraerse a una conjugación de acontecimientos que sugieren fuertemente constituir un desenlace equivaldría, entonces, a sofocar las búsquedas más propias de nuestra contemporaneidad, justamente cuando están en condiciones de fructificar, de redundar en "conclusiones" a legar a las conciencias de mañana, a diferentes inquietudes y perspectivas que las podrán aprovechar y trascender. ¿Cómo podríamos caer súbitamente en indiferencia ante temas de propiedad y solidaridad, de derechos fundamentales y liberación nacional y social, de planificación y libre iniciativa los que tan intensa y extensamente los discutimos, los que nos enfrentamos (pacíficamente y a veces de otras maneras), los que nos alineamos como ciudadanos con relación a ellos?

Por nuestra parte, no nos sentimos en algún bando triunfador, en alguna corriente de opinión reinante. Hemos cumplido algunas rectificaciones, numerosos ajustes y clarificaciones... y no pocas, angulares ratificaciones. No concebimos esa clase de fidelidad a los veinte años que consiste en repetirlos empecinadamente, en prolongarlos mediante argucias tan devaluadas (defecciones generacionales, conspiraciones de no se sabe bien quiénes, embellecimiento de los patentes errores del pasado) que solamente un enérgico espíritu de secta podría admitirlas. Preferimos una fidelidad opuesta: a la convicción que nuestra juventud tenía del dinamismo del conocimiento social, a su disposición a investigar largamente y a progresar de rectificación en rectificación, por ensayo y error, a través del reexamen de lo escuchado de propios y extraños. ¿Éramos acaso dogmáticos cuando nos definíamos? ¿O procurábamos conciliar el compromiso con la apertura a las novedades (en especial a las que refutaran algún aspecto del mismo compromiso)?

No nos interesa, como ciudadanos, pertenecer al conjunto de "los que tenían razón", pero nos empeñamos en escapar a la categoría de los que se encierran en sí mismos, de los que dejan de interrogar a los hombres y a los sucesos del tiempo que continúa su transcurso. Confiamos en que la experiencia histórica es pedagógica, y más, humanizadora; preservando la conciencia crítica y su individualidad, queremos cultivar la asunción del estar configurados por lo que ocurre a las sociedades en que vamos viviendo.

Qué ha ocurrido en el debate ideológico

No nos parece sencillo hallar la categoría apta para guiar la cabal aprehensión de las aludidas novedades. Busquemos por sucesivos descartes:

a) **Fin de las ideologías o desideologización** nos resultan francamente impropias, ya se tomen con resonancia positiva (se ha pasado de abstrusas logomaquias a la consideración particularizada y rigurosa de los asuntos sociales), ya se carguen de connotaciones negativas (hemos renunciado a la utopía, nos hemos resignado, hemos mellado los filos de todas las armas de la crítica de la explotación y las opresiones). En primer término, reputamos inconducentes esas categorías porque son erróneas en cuanto descripción de la situación de los discursos sobre lo social: por nuestra parte, observamos manifestaciones ideológicas por todos lados, tales como la afirmación de la superioridad de la democracia, de la virtud rectora de los mercados sobre la vida económica, de los derechos humanos y las reivindicaciones de las minorías, etc. Como no atribuimos carácter vicioso a las ideologías, no deploramos la continuidad de ese pensamiento,

marcado por las situaciones de compleja interacción.

En segundo término, rechazamos la pertinencia de las mencionadas categorías porque, aunque valieran como núcleo de descripciones de la actualidad, su empleo induciría una escapatoria de la cuestión que precisamente queremos abordar, la de las novedades sobrevenidas *en* la controversia ideológica, tal como ésta se trabó y desenvolvió durante siglo y medio. ¿Hubo o no alguna dilucidación del debate? ¿El debate mismo se diluyó, arrastrando consigo a los contendientes? ¿Había tomado esa discusión algún sesgo, se había avizorado cierto *tener razón* en favor de alguna de las posiciones en disputa o la cancelación (supuesto que la haya habido) sólo puso fin a una confusión que giraba sobre sí misma?

b) **Fin de la historia** representa, a nuestro entender, un similar despiste. No banalizamos la tesis de Francis Fukuyama, que precisamente trata la cuestión que aquí nos planteamos (la naturaleza de las novedades en la controversia de las ideologías). Fukuyama entiende que ha acaecido un auténtico desenlace, una clara atribución de mérito y demérito a las posiciones en pugna. La filosofía liberal y el modelo político democrático, en particular, han emergido, en concepto de dicho autor, ostentando validez ante la que se ha demostrado reivindicación primordial humana, la exigencia de reconocimiento como actores morales. Los autoritarismos y totalitarismos, por lo contrario, han sucumbido a la misma prueba y han ido caducando no en virtud de problemas técnicos o estructurales sino del tipo de relaciones interpersonales que proyectaban como posibilidades. Las filosofías no democráticas no fueron vencidas ni cometieron errores capitales (no radica, al menos, allí lo decisivo, que se ha manifestado perfectamente en los últimos diez años); esas filosofías perdieron absolutamente persuasividad, se hundieron en una irremisible perplejidad el día que terminaron de desplegar sus implicaciones. Del nazismo al comunismo, pasando por el franquismo y los regímenes de seguridad nacional, cayeron en el ridículo cuando completaron su obra: los hombres y mujeres de su antropología carecían de genuina voluntad y drama. La experiencia concreta de la autodeterminación democrático-liberal es, innegablemente para Fukuyama, única, incomparable, atrayente de las más hondas conciencias. La historia ha encontrado su pauta, sus referencias permanentes. No han cesado, ciertamente, los acontecimientos pero sí las dudas y definiciones antagónicas en torno al qué hacer. La filosofía liberal no está realizada pero sí ungida como rectora. Ha surgido, en programa, no sólo el tan buscado *hombre nuevo* sino el definitivo hombre nuevo, el *último hombre*.

Esta categoría nos parece inadecuada porque, sin disentir en absoluto con la contundencia que asigna Fukuyama a la afirmación de la experiencia democrática, no coincidimos con que se defina allí un desenlace del debate ideológico, la preclusión de una instancia filosófica secular. Y no coincidimos por las razones siguientes:

1) El modelo democrático (derechos fundamentales, soberanía popular, elección de los gobernantes por sufragio universal y garantizado, libertad de crítica a la conducta de los investidos de autoridad, alternancia factible sin conmoción del régimen) no constituye, como Fukuyama da por supuesto, una derivación histórica inmediata de la filosofía liberal. Si bien es indudable que no existirían democracias sin el arraigo que el liberalismo logró en muchas sociedades, también lo es que el liberalismo no hubiera construido, de por sí, la democracia que conocemos, la que se halla actualmente en auge: algunas dimensiones esenciales del modelo no derivaron del liberalismo sino de otras tradiciones, como el socialismo democrático y el socialcristianismo, incluso el anarquismo en su expresión sindical y ciertos nacionalismos. Entre estas dimensiones podemos mencionar el voto universal, no ligado a un mínimo de cultura o de ingresos (en rigor, el principio "un hombre, un voto"), así como los derechos fundamentales sociales.

2) El sujeto de la democracia, el hombre democrático, por lo señalado, si bien mantiene lealtad al modelo, lo efectúa, lo explora, lo desenvuelve y lo robustece, no adhiere a una sola filosofía, sino a cualquiera de las compatibles con la democracia aunque incompatibles entre sí. Si hubiera, en el sujeto democrático, un *último hombre*, éste representaría un hombre parcial, con el cual articularían varios filósofos en pugna. El último hombre se reduciría, lo que no es poco, a la política, en conexión con la cual seguirían debatiendo las filosofías, inclusive las filosofías de la política y los discursos ideológicos de contenido político.

3) ¿Es entonces posible afirmar que, legítimamente sujeto a revisión filosófica e ideológica constante, el propio modelo del régimen democrático y su antropología inherente son inmodificables, irrebasables? No valdría, a nuestro juicio, el siempre tentador recurso historicista, que contestaría tales preguntas aseverando que, como el modelo cambió en el pasado, necesariamente ha de cambiar en el futuro. Sí vale, no obstante, acotar que debe fundarse la afirmación de haberse clausurado la transformación de una entidad que se ha mostrado hasta el presente evolutiva, abierta, en búsqueda de mayor perfección. Y más allá de ello, la observación del modelo y su antropología pone de manifiesto una diferenciación interna trascendente:

— En un primer nivel, que podríamos llamar de principios, la democracia se ha consolidado como convivencia en la autodeterminación, inclusive individual, en otros términos, como una audaz admisión estructural de la heterogeneidad de las conductas y de la incertidumbre de las relaciones. Pero en ese mismo nivel la norma de la resolución por mayoría no exhibe el consenso que lograba en el período de expansión del régimen, al tiempo que la representación y sus agentes, en primer lugar el partido político, se prolongan con dificultades y parecen arrojar un creciente residuo de desencanto y sustracción voluntaria a la acción cívica.

— En un segundo nivel, que podríamos llamar de reglas, se encuentran sometidos a crítica cada vez más severa los regímenes electorales (ninguno de los cuales parece satisfactorio), las lógicas presidencialista y parlamentarista y otros dispositivos de análoga importancia.

En torno a estos problemas internos, el propio ideal democrático constituye un objeto de controversia y probablemente continúe evolucionando, depare novedades no secundarias ni instrumentales sino esenciales. Concientes de correr riesgos especialmente severos, barruntamos que el pensamiento democrático nos ofrecerá magníficas *escaleras* de concreta humanización social en los siguientes tópicos:

— La investigación de la conducta política libre, o sea, en autodeterminación inherente al régimen. No aludimos ahora a la ulterior proyección de la diversidad admitida por la democracia (el conjunto de las liberaciones), de la que hacen caudal los radicalismos democráticos, sino a algo más profundo, previo a todas ellas: al mayor conocimiento de los supuestos y requisitos de la acción libre (cuestiones de asociación de la indeterminación ajena al agente con la eficacia del querer, paradojas de las libertades de algunos que se diluyen cuando se las extiende a algunos o a todos, etc.) y a la indagación completa de la línea del comportamiento autodeterminado, hacia las hoy muy desatendidas consecuencias/resultados (cuestiones de libertad concebida como ruptura de mandatos y prohibiciones pero no como tensión de la conciencia en la dirección del prever, de la exploración del mañana de la decisión, de la maximización de la capacidad de imaginación y proyecto, etc.).

— La expansión de la figura del ciudadano, en el sentido de suponerlo no tanto un ingenuo honesto y atendido al interés mayoritario sino un co-decisor, un Prometeo capaz de mérito y culpa, de éxito y fracaso, de generosidad y mezquindad. Se tomará en serio la ampliada agencia (re)ordenadora del hombre común desde el advenimiento y multiplicación de las experiencias democráticas (asunto cuyo descuido teórico debería asombrarnos).

— En íntima correspondencia con el segundo tópico, la representación político-gubernativa será reconsiderada y ganará su teoría en claridad acerca de su bilateralidad (la representación como contrato de intercambio de legitimidad, información, propuestas, lenguajes), la corresponsabilidad y la recíproca exigencia de responsabilidades específicas, el carácter biográfico (la repercusión sobre la producción de cada individualidad) de la pertenencia a un partido o el respaldo a un candidato, con lo que se tomaría conciencia de la inmediata relación de la democracia (necesariamente abstracta) y el proyecto vital, de política y antropología (actualmente muy vaga, excesivamente colectiva o ambiental, carente de la dramaticidad con la que sin embargo cada uno la vive o "siente").

Creemos, en síntesis, que la concurrencia de aquella pluralidad filosófica de

la democracia, las diferenciaciones que ostenta el diseño democrático y los problemas teóricos prometedores de novedades excluye las categorías de fin de la historia y de último hombre.

c) **Un complejo de refutaciones y evidencias.** Con las implicaciones que de inmediato señalaremos, ésta nos parece la noción adecuada a la mejor intelección de la peripecia reciente de la plurisecular controversia ideológica.

1) Como se advierte a la primera comparación, la categoría que preferimos carece de la solemnidad de las dos anteriores: esta tercera da cuenta de un hecho interno a la discusión pero no la resignifica ni la trasciende. La magnitud de las novedades sigue dependiendo de la admisión de la validez y relevancia de la razón histórico-social. En este lugar, precisamente, y sólo en este lugar teórico es posible aprehender estrictamente aquellas novedades como un progreso en el esclarecimiento colectivo.

2) No se trata de unificar indebidamente elementos que surgen por separado, aunque concurren a la respuesta profunda de unas pocas grandes preguntas del hombre contemporáneo. La cuestión de la democracia formal o política, por ejemplo, registra cambios dramáticos en la persuasividad de diferentes posturas, y algo similar se produce en cuanto a la cuestión de la propiedad de los medios de producción. Podemos agregar el problema del mercado y el intervencionismo, el del pluripartidismo y la negociación política y uno o dos puntos más. Más que buscar un hipotético acontecimiento discursivo subyacente que los haya promovido a todos, conviene que nos fijemos en cómo, por qué y con qué repercusiones aparecen estas variaciones, una a una. Contextualizada y profundizada cada una de ellas, se impone asumir sus múltiples vínculos y la relación estrecha entre las consecuencias de todas ellas. Nos encontramos, en nuestra opinión, ante un núcleo o complejo argumentativo, dialéctico, a considerar sin simplificaciones ni divisiones.

3) La índole de las novedades a comprender es una (en tanto todas constituyen fenómenos de comunicación, en contextos de controversia rigurosa; llamemos a tales características *retóricas*) mas es asimismo, en otra perspectiva, múltiple: algunas consisten en refutaciones de afirmaciones aisladas o, con mayor frecuencia, de plexos ideológicos completos; otras consisten en cambio en recuperación o ganancia de eficacia persuasiva, de plausibilidad o admisibilidad intrínsecas (y en todas estas modalidades las podemos denominar *evidencias*, desestimando la pérdida de prestigio que ha afectado al vocablo). Repárese en la asimetría, crítica para preferir la categoría que exponemos a las dos más solemnes que hemos preterido: una *evidencia* clausura el debate y la investigación, al menos en el área en que rige y mientras conserve ese carácter; una *refutación* sólo excluye respuestas pero no preguntas, no rebaja la controversia, no conduce inmediatamente a la acción guiada por certidumbres.

¿Cuáles son, específicamente, las aludidas refutaciones y evidencias? Las iremos señalando en lo que sigue. Hemos adelantado, sin embargo, los tópicos en los que recaen: democracia formal, propiedad, mercado e intervención, partidos y negociación de las divergencias ideológico-políticas.

El prestigio de la voz liberal

Tan sólo una formidable acumulación de prejuicios podría soslayar lo que probablemente constituya el dato primordial para recibir las recientes elucidaciones ideológicas, o en otras palabras, para hacernos contemporáneos de nuestro presente: es la argumentación liberal la que se ha ganado capacidad suasoria, es la tradición del liberalismo la que se ha revigorizado. Ése es el núcleo y de él debemos aprovecharnos todos los que queremos buscar, sincera y acuciosamente. Los liberales... e igualmente, aunque no desde la misma perspectiva, los que no nos consideramos tales.

El predominio liberal deriva, a nuestro juicio, de la refutación del ideal de democracia sustantiva, de la percepción generalizada de la dimensión libertaria de la propiedad privada, de la refutación del intervencionismo y su forma extrema del Plan, de la refutación de los supuestos prometeicos vinculados a partidos políticos y la estima nuevamente en alza de los lenguajes de la negociación. Veamos sólo uno de estos concurrentes acontecimientos: el que atañe a la *democracia formal* y la *democracia real*. No intentaremos, por supuesto, reconstruir íntegramente esta querrela, sino apenas aludir a lo que se nos aparece como su último replanteo.

La democracia sustantiva o real ha visto mellados al mismo tiempo sus dos fillos: el crítico, que la contraponía al régimen de libertades y derechos políticos conocido como democracia, y el programático, que instaura con aquélla una pauta de actividad y de cooperación.

El filo crítico carece actualmente de la eficacia que se le atribuyó otrora porque la experiencia de los autoritarismos socializantes y de los totalitarismos "de izquierda" induce enérgicamente la conclusión de que la ausencia o falta de las libertades formales frustra, a la larga, las políticas de redistribución progresiva del ingreso, de modernización de la cultura masiva, de exención de las sujeciones nacionales y sociales. En lugar de ello, esa ausencia prolonga los tanteos y los empecinamientos de los círculos de inspirados, de saberes o de expertos, sin protesta ni disidencia que alcancen resultados a tiempo. Las rectificaciones y las auténticas síntesis de divergencias (o mejor, las síntesis de auténticas divergencias) advienen tarde o nunca, de manera que los grandes empeños de la sociedad sólo

derivan en cancelaciones preñadas de desaliento, cinismo, negación espasmódica. ¿Hay que mencionar expresamente las experiencias referidas? La Unión Soviética, China Popular, las democracias populares de Europa Oriental, Cuba, Corea del Norte.

La asociación de las "formas" y los "contenidos" de la sociedad autogobernada es ineludible. La contraposición, cualquier modo de tratar como incompatibles o interferentes los derechos democráticos y la superación concreta de los aristocratismos y las plutocracias constituye, como advertimos claramente desde nuestra privilegiada época, una ineptitud analítica y una deleznable base crítica. La democracia, que reside en las reglas y en tal sentido admite la calificación de formal y convencional, no garantiza la transformación de las relaciones laborales y económicas en general (la prosperidad del pueblo), pero es el solo régimen que establece al pueblo como concreto gobernante; de donde sólo el cambio dentro de la democracia puede revestir la condición de cambio del pueblo, de logro de las masas, mientras que cualquier cambio fuera de las formas democráticas sólo puede, en el mejor de los casos, llegar a cambio *para* el pueblo y en ese tristísimo lugar de destinatario pero no sujeto se alojan infinidad de decepciones del siglo veinte, tragedias que no deben repetirse. Más hondamente, la democracia y el igualitarismo socioeconómico están asociados (y no en tensión) porque constituyen dos expresiones de una única inspiración, que a menudo recibe el nombre de sentimiento democrático o compromiso democrático. Se trata de la habilitación del hombre común y, con mayor precisión, de las multitudes para la administración de los patrimonios y las fuerzas productivas y para la instauración de ordenamientos políticos y el gobierno de los Estados. La democracia no es, como fruto de la acción histórica, burguesa sino popular. La difusión de la propiedad y de las responsabilidades empresariales (inclusive las propiedades estatales y las adscritas al trabajo concreto) no representan un segundo impulso democrático ni una revelación de la verdadera democracia sino coexistentes de la democracia, proyectos correlativos, expresión de un mismo movimiento.

El filo programático, la democracia real como pauta de interacción se ha desnudado, de tanto alimentar escepticismo respecto de las disputas sobre derechos y garantías, en su hoy insostenible apoliticidad. Debemos ser comprensivos con los que hasta hace poco se equivocaban (¿acaso no nos contábamos muchos de nosotros entre ellos?); mucho más severos, en cambio, con los que no escuchan ahora a los infortunados que padecieron las dictaduras desarrollistas y proveedoras de lo necesario para todos. No fue una ironía cruel el que hayan prometido lo que no consiguieron jamás; la peor ironía consistió en que hayan pretendido que el autogobierno y la seguridad jurídica (el Estado de Derecho) eran o meras resultantes de la satisfacción colectivista de las demandas de alimentación, vivienda, instrucción y análogas o, en el colmo de la doctrina,

aspiraciones provisionales, que la industrialización y la revolución diluirían irremisiblemente. Los espacios formales del régimen democrático posibilitan una identidad irremplazable, irrenunciable, que sólo se alcanza (si en efecto se alcanza) si se la busca en sí misma y por sí misma (aunque sin excluir en ella o por ella las demandas "sustanciales" que señalábamos líneas arriba). El hombre libre en una sociedad próspera e igualitaria. He allí una fórmula irreductible; todos sus términos son primarios, autosustentados históricamente, finalísticos. El programa de la "democracia real" es imposible. Pero si no lo fuera, produciría un hombrecillo satisfecho y dependiente, socializado sin ciudadanía, adicto a nacionalismos primitivos y no a complejas y exigentes politizaciones. Indeseable, en suma, para una conciencia plena a la altura de los tiempos.

Dos. Crítica a la crítica

Hemos elegido un enfoque que minimizara el riesgo de no tomar la tradición liberal debidamente en serio, no ponderar en toda su eficacia su discurso, su búsqueda de referentes utópicos, su capacidad de convocar a quienes desarrollan acción social y política. Examinaremos pues el liberalismo como una crítica. Desde esa perspectiva presentaremos brevemente tres órdenes de consideraciones. El primero, qué ha criticado el liberalismo o neoliberalismo (al usar los dos términos rechazamos al neoliberalismo como una entidad de por sí) y cuándo y cómo lo ha criticado. Las segundas consideraciones tendrían que ver con el reciente desenlace de una de sus muchas controversias ideológicas o filosófico-sociales, del que somos contemporáneos. Y por último, intentaremos decir algo acerca de la posibilidad de una crítica del liberalismo o del neoliberalismo, o sea una crítica de aquello que es tomado como crítica.

1) Comenzando por el primero, la tradición liberal ha criticado la actividad de planeamiento, la planificación, y con ella determinadas expectativas acerca del Estado, sobre todo como aparato de toma y ejecución de decisiones, y como personificación social (no tanto como ámbito de encuentro o foro, sino como agente social). El liberalismo ha desconfiado siempre del Estado puesto a planear y a ejecutar lo planeado, y muchas veces ha negado rotundamente la posibilidad de que un centro de autoridad llegue a instaurar, mediante doctrinas que pasan a la acción, algún orden de cosas, algunas pautas de interacción más o menos estables, de largo alcance y que comprendan a sociedades enteras. El planeamiento a nivel global es el primer contenido, a mi juicio, de la crítica liberal.

También ha criticado la propiedad colectiva, las formas de apropiación y gestión de los bienes, de los recursos en general, pero sobre todo, de los bienes

de producción y de intercambio, por parte de las sociedades. Con esto existe, en la tradición liberal, una desconfianza, más allá de las formas de propiedad, hacia todas las asociaciones de inspiración supraindividualista, hacia todo aquello que erija actores sociales pero incorporando los individuos, las conciencias con nombre y apellido, para crear otra realidad radicalmente distinta, que descansa en los individuos pero que no son los individuos.

Ha censurado a menudo la especulación acerca de la Historia, la definición de las leyes del movimiento histórico, el señalar, en el espacio de los acontecimientos humanos, vectores o líneas de desarrollo, significados en los muy largos plazos y para grandes agregados de conductas diferentes. Y desde luego, esta crítica ha ido en especial contra las políticas que suponen que unos están en el sentido de la Historia y otros están contra el sentido de la Historia o fuera de ésta.

El liberalismo no es una especie de secreción de grandes intereses económicos. No digo que esté ajeno a las acumulaciones de recursos económicos o económico-políticos (no lo estamos nosotros mismos). El liberalismo es una tradición, debemos dialogar y controvertir respecto de ella tomándola en su carácter de tradición. Tradición quiere decir conjunción de esfuerzos de comprensión, ideas que superan las situaciones en que surgieron y sucesivas situaciones para proyectarse en el mediano y largo plazo. Una tradición no es en este sentido creación antojadiza de un partido, de un pensador, de una nación, una empresa, etc. Es más que eso, es esclarecimiento logrado y que podría no haberse logrado. No quiero decir con esto que todas las tradiciones valgan lo mismo, que no quepa la controversia; pero creo que cuando nos encontramos ante una tradición debemos darle esa naturaleza y dirigimos a ella en su núcleo y no en sus circunstancias.

Hubo un largo período en que el liberalismo no fue favorecido por modas científicas o extracientíficas, donde los liberales marcharon por terrenos muy desfavorables, siendo voces que predicaban en el desierto, contra las cátedras de las universidades, etc. Los nombres de Hayek, Raymond Aron, Milton Friedman y otros demuestran que esta crítica se mantuvo cuando no la favorecían los vientos de la moda o del cientificismo. Las cosas cambiaron en determinado momento, pero no debemos olvidar esta etapa y pensar que la eficacia y la persuasividad que hoy muestra el liberalismo se explica meramente por circunstancias económicas, o análogas, que puedan rodear el debate de hoy. El liberalismo no está sostenido por el FMI, el Banco Mundial o determinadas empresas; debemos entonces ir al fondo de su argumentación.

2) El segundo orden de consideraciones tiene que ver con el plano de las controversias ideológicas contemporáneas. Estamos asistiendo a un período de deslinde, de rupturas; están pasando cosas en los hechos del habla, en la persuasividad de las distintas apelaciones. Tenemos que ser contemporáneos de

aquello a lo que asistimos, y eso puede ser difícil. Mucha gente huye de su contemporaneidad permanentemente, yendo hacia un pasado que de alguna manera quisiera prolongar pero que ha caducado. En el debate entre el liberalismo y los llamados socialismos reales y sus sustentos ideológicos ha habido una definición, aunque señalamos antes que éste no es el único debate relevante de la modernidad. Hay triunfadores y perdedores, más allá del alcance del triunfo. Uno no tiene por qué acompañar algún tipo de triunfalismo (liberal en este caso) para reconocer un triunfo: son cosas distintas.

El liberalismo hoy en día está sustentado en las poblaciones que antes estuvieron sometidas a la experiencia socialista, del socialismo colectivista, marxista. Hoy hay voces liberales, por decirlo así en Occidente y hay voces liberales en Oriente que agregan argumentos a la tradición liberal. Estas últimas dicen, entre otras cosas, que el autoritarismo es siempre fuente de explotación y que el totalitarismo es radicalmente incompatible con la utopía igualitarista; que por el contrario redundan en expropiación concreta del fruto del trabajo ajeno; y ratifican la democracia, el pluralismo, ese relativismo muy propio de la tradición liberal.

3) Con esto pasamos a nuestro último punto: es posible una crítica del liberalismo. Para ello es preciso tomar la mejor versión del liberalismo, porque no hay crítica de una caricatura. El liberalismo tiene un núcleo muy resistente y muy respetable, que es la afirmación de la libertad, de la libertad individual, de la libertad de hombres en sociedad, del hombre agente económico, del hombre agente político. Esto no es moda, esto no es relación de fuerzas, no es fruto de alguna acumulación económico-social ni tiene que ver con equilibrios financieros. Esto es otra cosa, mucho más resistente, capaz de pasar de una situación a otra; es ontología y, sobre todo, es experiencia humana concreta.

Hay una libertad que en la mejor tradición liberal no es una libertad escéptica, distanciada. Uno puede tomar el liberalismo y el neoliberalismo en versiones relativamente degradadas, y esto es fácil porque estas versiones abundan. Pero no es eso lo que explica que el liberalismo haya pasado el desierto, y haya atravesado las horas en que el todo se conjugaba en su contra. Si uno quiere hablar del liberalismo piensa más bien en Kant que en algún difusor menos trascendente, menos legítimo y con menor capacidad de persuasión y convocatoria. Queremos referirnos al mejor liberalismo y ver en qué medida es susceptible de una crítica. Estamos naturalmente resumiendo muchísimo y, en este sentido, simplificando.

Creemos que el liberalismo reivindica una descripción incompleta de la libertad. El liberalismo se detiene en una etapa del actuar libre, la de la toma de decisión y en todo lo que precede a ésta. La libertad supone distintas alternativas, supone ciertos relativismos. Los liberales pueden ilustrarnos mucho acerca de

eso. Ahora bien, ¿el actuar libre termina con la toma de decisión? ¿Es libre aquel que decide entre varias alternativas sin presión o reduciendo al mínimo las presiones? ¿Qué decir del momento de la responsabilidad, a partir del cual nuestra acción se vuelve causa de un nuevo estado de cosas y comienza a arrojar consecuencias? Ya no somos entonces decisores pero nuestra decisión tomada y ejecutada está en el mundo, en la sociedad, y se imputa a nosotros, decisores, las consecuencias de nuestros actos. ¿Qué tiene el liberalismo para decirnos respecto de esto? No diría nada. Me parece que es una simplificación, si tomamos la mejor versión del liberalismo. Pero sin duda hay filosofías (que no son liberales) que se han detenido más que el liberalismo en profundizar sobre el momento de la responsabilidad. Aquí hay una perspectiva que se destaca y es la pregunta por el otro. La pregunta por el hermano, el ¿dónde está tu hermano?, ¿qué has hecho de tu hermano? bíblico.

Estas cosas siguen siendo decisivas hoy en día si queremos abrir una crítica responsable, no ligera, del liberalismo. Es relativamente fácil proclamar que debemos ser dueños de nuestros propios destinos, de nuestra propia acción, que debemos liberarnos de presiones de todo tipo. Pero en ese espacio ¿qué hacemos en el momento de actuar?, ¿qué hacemos a otros cuando decidimos? La investigación de la solidaridad creo que demuestra un punto flaco (inclusive en las mejores versiones del liberalismo, no sólo en las peores) y creo que por allí hay una posibilidad de someter exitosamente el liberalismo a crítica, sin por eso desconocer toda la validez que ha tenido la crítica liberal.

Tres. El compromiso cristiano

Como resultado de la asunción de ciertas grandes convulsiones que la alcanzaron en el correr de los siglos XIX y XX, la conciencia cristiana ha esclarecido algunas de sus determinaciones de siempre, las que conjugadas derivan en el carácter activo, comprometido del vivir según el Evangelio. No es concebible hoy en día algún distanciado enjuiciamiento del mundo o cualquier sustracción a la historia plural, contradictoria, que se amparara en fidelidades al orden natural o análogos desvíos. Hoy se vive el cristianismo como misión, como una evangelización que es, antes que nada, autoevangelización (*Evangelii Nuntiandi*), cuestionamiento de sí para cuestionar entonces todas las tesituras existenciales y todas las estructuras de la sociedad. ¿Cuestionamiento según qué pauta? Según ese radicalismo de amor y esperanza que es colmo, remate de la Ley y los Profetas, omega de todas las búsquedas de la trascendencia, consumación en Jesús resucitado

de todas las obras de la fraternidad, por imperfectas que sean.

El cristiano que no se separa arrogantemente del Pueblo que peregrina, acepta en el presente un complejo de inserciones en la política y la economía, en el sindicalismo y la cultura, en la pacificación y el ambientalismo.

Hombre, pues, interesado y vibrante suele ser el cristiano. Jugado, ocupado y, a menudo, lejano de su identidad precisamente en virtud de los compromisos asumidos. Receloso de clausuras y complicidades, rechaza las viejas y las nuevas cristiandades.

Pero no debe llegar al exceso de negar su diferencia, porque ello supondría flojedad. Si bien lo distingue su peculiar aspiración a dialogar con todos, no debe confundirse con sus interlocutores porque no sería nadie ni nada; menos, un mediador universal, un factor humilde y frágil de fraternización sin límites. Algún momento debe haber en la vida del cristiano contemporáneo para retomar su identidad, para dialogar sobre los supuestos plenos del Pueblo, para la reflexión y la confesión entre discípulos.

En la medida en que concretamente se realiza, este ámbito de reflexión se encuentra ahora, desde cuatro o cinco años a esta parte, conmovido. Grandes hechos lo agitan: hechos de significación, de intercomunicación; acontecimientos de habla, novedad en las voces de los pueblos y los diversos sectores sociales. El viento sopla en torno al cenáculo. ¿Hemos de atemorizarnos, pusilánimes, o saludaremos expectantes el oleaje de expresión y desvelamiento a que asistimos? Se nos ha dicho que escrutemos los signos de los tiempos; felicitémonos, sin soberbia, de nuestro tiempo de signos que se alteran y de aparición de circunstancias que probablemente constituyan signos. El Espíritu nos apoyará en la interpretación; Él puede lo que nosotros no podemos, pero nos corresponde elevarnos a sus posibilidades en lugar de aferrarnos tímidamente a nuestra escasez y rutinarismo. Que no merezcamos el reproche de haber huido de nuestra propia contemporaneidad, sólo porque es tormentosa, interpelante, removedora, crítica.

La convivencia proyecta, en medio de su inherente contradictoriedad, algunas certidumbres. No a menudo, ciertamente. Cuando surgen, empero, es preciso que se las señale con llaneza. De por sí es bueno que podamos concordar en algo, siendo secundario quiénes ganan y quiénes pierden, quiénes lo dijeron primero, a quiénes deja sin argumentos.

Ha ocurrido, recientemente, un desenlace de una controversia. De una controversia sobre la organización de la sociedad, principalmente de la economía y la política. El marxismo, que se proclamaba el socialismo científico y que, a través de partidos que lo habían adoptado como sustento teórico y metodológico, se extendiera durante siete décadas, hasta asumir responsabilidades de gobierno en numerosos Estados, ha hecho una vertigi-

nosa inflexión, se ha desplomado como agente sociopolítico. Su antagonista más notorio, entretanto, el capitalismo liberal, ha ganado mayor predicamento en ambientes académicos, entre los partidos y organizaciones sociales y sirve de respaldo a políticas económicas y sociales en países que antes no lo admitían, entre ellos, muchos de los hasta poco tiempo atrás marxistas.

Tal, a nuestro criterio, el núcleo de una reverberación de procesos, declaraciones, pronunciamientos electorales, manifestaciones y huelgas, denuncias, revelaciones, enjuiciamientos, cambios de gobiernos, aperturas económicas, sucedidos en relación recíproca y múltiple, fuera de todo pronóstico y devorando análisis y reacciones políticas.

La primera elusión de estas novedades consiste en reputar esas pérdidas y ganancias de credibilidad como consecuencia de una no bien definida conspiración a la que se llama con frecuencia "ofensiva neoliberal". Un agente (o grupo de agentes) astuto y poderoso habría cercado y minado a los socialismos reales, les habría introducido quintas columnas y, ya desbaratados, estaría maximizando su victoria mediante la inducción de una memoria tendenciosamente condenatoria de aquéllos.

Creemos que cualquier consideración seria de los referidos cambios invalida por completo esa escapatoria conspirativa. La sencilla esencia del complejo cuadro histórico mencionado radica en la negación de los regímenes marxistas por sus mismos pueblos. Fueron éstos los autores de las transformaciones (precisamente cuando el propio gobierno de Reagan retornaba a prácticas de distensión y cooperación económica), fueron ellos quienes marcaron el ritmo y el alcance de la sustitución del viejo orden por uno netamente distinto (contra las políticas occidentales de cautela y gradualismo, que se pusieron en especial de manifiesto acerca de la reunificación alemana).

Esa negación popular constituye un clamor de libertad, tiene mucho que decirnos a los que no hemos vivido esa experiencia (aunque podemos entenderlo a partir de nuestras propias experiencias de opresión). En la contundencia de los relatos de vida cotidiana y en los testimonios de los disidentes, en la elocuencia de los archivos que se abren y en todo lo que admiten y denuncian los antiguos funcionarios y adherentes a los partidos y dogmas que ejercieron dominios totalitarios, surge que el socialismo real fue explotador del esfuerzo productivo de casi todas las capas sociales y que detrás de una igualdad en el estancamiento (tal el máximo logro de las políticas económicas y sociales estatistas y centralistas) medraba una oligarquía perfectamente identificada por las masas.

También se desprende de infinidad de expresiones coincidentes, por encima de las fronteras de los Estados del socialismo marxista, que éste carecía de auténtica flexibilidad, en dos sentidos. No se adaptaba a las

diversas sociedades en que se implantaba y tampoco era capaz de reformarse profundamente. No obstante haber anunciado muchas veces que corregía errores estratégicos, que extirpaba vicios graves, que eliminaba las secuelas de desviaciones burocráticas y de tremendos abusos de poder, la historia de los regímenes marxistas se extendió durante décadas sin evadir los estrechos límites de las dictaduras de partido, el disciplinamiento policial, la enseñanza dogmática, la aplicación concurrente de todos los aparatos de control social conocidos. Y esa empresa de absorción totalitaria deriva en fracaso tan inequívoco como nadie se atrevía a pronosticar o a sospechar: el marxismo no ganó probablemente nunca las conciencias de sus gobernados, ni aun donde su prevalencia se prolongó por varias generaciones. En la antigua Unión Soviética y en los demás países donde se había establecido, no sólo no existen hoy en día corrientes populares marxistas sino que se revela la continuidad soterrada, reprimida pero eficaz de las tradiciones y las identidades que el marxismo procuró excluir.

En la vertiente liberal, entretanto, las actitudes varían apreciablemente, y en términos generales no han proliferado los cantos de victoria. Esto no implica que sean voces liberales las que mejor precisan la índole y los alcances de la dilucidación del debate sobre economía, política y sociedad. Los liberales, en sus diversas corrientes, se inclinan a calificar esa dilucidación como una ratificación de su propia doctrina y muchos de ellos se complacen porque han recuperado la posición de propulsores de cambio social, de reforma y ensayo. Nosotros pensamos que la conciencia del cristiano inserto en la palpitante convivencia del presente puede y debe comprender con mayor hondura, extraer más trascendentes directivas de comportamiento.

Se requerirá para ello, no obstante, una generosidad de visión que no todos los cristianos "sociales y politizados" muestran por estos días.

Tomemos, para comenzar, el mejor sesgo para abrir canales de crítica y recíproco estímulo con la tradición que ha prevalecido. El liberalismo no constituye una secreción del interés y la avaricia. Representa, en cambio, una aventura de la renovación social. Le cabe lo que se dijo del marxismo: es una herejía cristiana. De la libertad cristiana, inusitadamente ambiciosa, se desprendió el liberalismo. De la responsabilidad afirmada para cada hombre por el Evangelio y la Iglesia derivó, bajo determinadas circunstancias filosóficas y socioculturales, el individualismo liberal. Las apoyaturas del liberalismo resultan, por tanto, múltiples y tenaces; residen en concretas capacidades humanas y en la experiencia histórica. El liberalismo ha mellado, por eso, más de una crítica facilista.

Y es, sin embargo, susceptible de superación. No proporciona un "fin de la historia", la consumación de la búsqueda milenaria de las pautas plenamen-

te humanas de asociación y producción de valores.

Está, en primer lugar, la cuestión de la democracia, la franca admisión de la heterogeneidad, la coexistencia pluralista. No hay un referente político que la rebase y tampoco justificativos para quedar por debajo de ella. Es la forma estatal de la dignidad de cada uno y de la modernidad.

Sólo que la democracia de masas, pluripartidista, que realiza el amplio catálogo de los derechos fundamentales no se ha instaurado y perfeccionado meramente como fruto del pensamiento y la acción de los liberales; socialcristianos, socialdemócratas y nacionalistas han contribuido decisivamente a su construcción, fuera de algunos aportes de los mismos conservadores. Este proceso de fundación y refundación democrática no hubiera culminado sin los liberales, pero, en las numerosas contiendas intelectuales y prácticas que lo componen, con cierta frecuencia el liberalismo se alineó mal, del lado del elitismo o de la restricción de las contradicciones admitidas.

Algo similar ocurre respecto del liberalismo, el capitalismo y el mercado. Una crítica obtusa equipara las tres nociones, confiada en propinar el golpe de gracia con argumentaciones fundadas en la "anarquía del mercado", "el darwinismo social", "la concentración indefinida de la riqueza", etc. La estocada al complejo liberalismo—capitalismo—economía de mercado ha fallado cien veces... pero afortunadamente el complejo no conforma un bloque. El capitalismo, entendido como ordenamiento económico burgués centrado en el empresario—propietario, no concreta íntegramente los ideales del liberalismo, ni en lo sociopolítico ni en lo específicamente económico. De allí que exista una crítica liberal del empresismo y de las grandes corporaciones. Por otra parte, el capitalismo no se ajusta cabalmente a las normas de una organización económica efectivamente regida por la competencia y las conductas de oferentes y demandantes informados. Es cierto que ningún tipo de economía ha asimilado tanto como el capitalismo las exigencias del mercado, pero eso podría cambiar en el futuro. Por lo pronto, múltiples sociedades han cumplido experiencias limitadas de integración al mercado de empresas asociativas, en las que los propios trabajadores se desempeñan como empresarios. El mercado no impone el capitalismo y éste sólo restringidamente ha elegido privilegiar al mercado. Queda, pues, un ancho campo para la innovación, sobre la base de la organización de empresas competitivas de inspiración no capitalista.

Párrafo aparte merece la transnacionalización de los intercambios y de las empresas. Se la ha tratado, en los ambientes "progresistas", como intrínsecamente concentradora (del ingreso, de la capacidad de decidir, de la presión publicitaria); en rigor, la transnacionalización resulta ambigua, en cuanto sus consecuencias tienen signos opuestos. Algunas eliminan compe-

tidores, en tanto otras incrementan la cifra de los ofertantes y con ella el peso de la competencia. Algunas restringen los procesos productivos que se efectúan en determinado país en tanto otras los multiplican o los complejizan. En su ambigüedad, la transnacionalización amenaza al Estado (en especial al que corresponde a las economías retrasadas), en sus responsabilidades de respaldo y conducción parcial del desarrollo; pero también se ha demostrado esa misma transnacionalización como administrable, aun por los Estados débiles. Lo que parece insostenible es el desconocimiento de los circuitos supranacionales y cualquier modalidad de aislamiento tecnológico y económico.

Análogas paradojas, una parecida exigencia de discriminación de tesituras ofrece la propiedad, sobre todo lo que recae sobre medios de producción y de comercialización. Se ha revelado como un simplismo la preferencia por las propiedades colectivas y estatales: devienen fácilmente coberturas de apropiaciones particularistas y diluyen a tal punto la responsabilidad, que la gestión de los bienes así atribuidos desciende a niveles insatisfactorios. La comunidad del usufructo, la explotación que favorezca la constitución de comunidades de trabajo y de consumo poco o nada tienen que esperar de los colectivismos.

¿Qué resta, entonces? ¿La propiedad privada individualista, la gestión intensa pero egoísta?

Radica aquí, sin duda, uno de los aspectos en que la crítica a la tradición liberal debe hacerse más severa. Caben dos propiedades privadas: una compuesta de libre disposición sin responsabilidad o volcada a los intereses del titular, exclusivamente. Otra, que a la libre disposición agrega una conciencia de la responsabilidad consiguiente y, en el plano jurídico, la exigencia concreta de responsabilidades al propietario. Propiedad privada, por otra parte, no significa sólo propiedad individual, bien puede corresponder a propietarios asociativos, empresas comunitarias, cooperativas, etc. En todo caso, la imputación de la libertad de disponer y de la responsabilidad por la gestión debe ser clara, práctica, eficaz. Tampoco debería asimilarse, pues, la propiedad privada a una de sus variantes y ésta al liberalismo, en términos que redunden en un dilema antojadizo: o propietarismo individualista o "socialismo" colectivista.

No hemos renunciado a la utopía al extraer conclusiones de nuestra contemporaneidad, desde la perspectiva de los cristianos social y políticamente comprometidos. Hemos intentado, sí, rehuir el empecinamiento que cierra los ojos al espectáculo aleccionador, siempre terrible, mas siempre también entusiasmante, de la vida en sociedad, de la acción recíproca, de la convivencia. Procuramos asimismo no olvidar que de la negación mezquina no surgen auténticas controversias, verdaderas alternativas: no es alternativo quien

grita serlo, sino quien critica fundadamente y propone persuasivamente.

El cristiano comprometido tiene una palabra que decir, en la búsqueda de ordenamientos alternativos. No se trata, desde luego, de que la Iglesia o sus laicos pergeñen primero y sostengan después algún preciso modelo de la sociedad. Ni siquiera se trata de promover alguna inspiración utópica mediante un diálogo exclusiva o privilegiadamente accesible a cristianos. Se trata, en cambio, de que la palabra profética del cristiano se vierta, cabal y autónoma aunque no terminal, no rectora pero sí fermental, en cualquier ámbito donde se busquen pautas sociales mejores, abiertas a la experiencia contemporánea.

Muchos cristianos deberán, con tal motivo, aflojar lazos con un vago marxismo o un dependentismo asumidos con escaso rigor, mitificándolos, en medio de resonancias emocionales inmaduras. Deberán admitir que no se camina hacia horizontes de libertad nacional y social comenzando por eximirse (a sí mismo, a los círculos a que se pertenece, a su propio país) de toda responsabilidad en el subdesarrollo que se padece. No habrá liberación sin crítica, pero tampoco sin autocrítica. También es preciso desembarazarse de la censura fácil del consumo moderno y de la industrialización; las aspiraciones populares tienden a lo novedoso y, si bien cabe el rechazo de la novelería (como de la idolatría de la adquisición, el disfrute, el consumo), no puede esperarse la generalización de los pasatismos o de las austeridades no elegidas por los hombres comunes.



Se reúnen en el texto precedente algunas consideraciones en torno a las novedades contemporáneas en el plano del discurso ideológico. Tras un breve alegato en favor de la difícil asunción de un presente concreto, se ensaya la caracterización de aquellas novedades mediante la revisión de tres interpretaciones: la desideologización, el fin de la historia y la acumulación de ciertas evidencias y refutaciones. Desde esta última, cuya adopción se justifica someramente, se identifica el núcleo de los recientes desenlaces ideológicos en la ganancia de prestigio de la argumentación liberal, de la que se atiende sobre todo a sus capacidades críticas. Reconocida la eficacia crítica del liberalismo se busca un punto donde asentar la impugnación de la voz hoy prevaleciente. Ese punto se sitúa, según el autor, en la insuficiente indagación por el liberalismo de la vertiente de la responsabilidad del agente autónomo. Se apoya en tal identificación la tercera y última parte, en la que se retoma

una noción que por un par de décadas se reputó anticuada o superada, en los medios cristianos progresistas y politizados: la de compromiso cristiano. En líneas muy generales, se establecen algunos contenidos primarios de una voz no liberal, no "triumfante" mas tampoco constreñida por visiones históricas y científicismos que hasta hace poco la sometieron a tutelas estériles.

Activos y pasivos de la política uruguaya a través del debate sobre el Mercosur

por Carlos Cossi

Estas notas sobre el debate parlamentario en torno al fenómeno del Mercosur bien pueden aplicarse —cuidando las comparaciones— a los debates parlamentarios en general y también —aunque aquí hay que ser más cuidadoso aún— al conjunto de los debates (me cuesta llamarlos así) políticos en Uruguay.

Justamente ésa es la razón de ser de este trabajo. En él el lector no encontrará un análisis de la problemática técnico-económica o técnico-jurídica del Mercosur. Tampoco una descripción falsamente imparcial, al estilo de nuestro periodismo político —que alguien,¹ con razón, calificó de *versionista* antes que investigativo e indagatorio— sobre las intervenciones de nuestros parlamentarios. Menos que menos, un análisis en clave sociocéntrica donde se priorizan supuestas configuraciones mentales arraigadas para reducir las intervenciones parlamentarias a meras expresiones mecánicas (según esta interpretación, “hábitos de pensamiento”) de un *ser nacional* omnipresente y homogéneo.

Nuestro análisis será un acotado acercamiento a los supuestos políticos en los que nuestros legisladores hacen pie para argumentar a favor o en contra de

El autor

Estudiante de Ciencias
Sociales Aplicadas en la
Universidad Católica
del Uruguay

1. Luciano Álvarez: *La casa sin espejos. Perspectivas de la industria audiovisual uruguaya*, Montevideo, CLAEH-Fin de Siglo, 1993.

determinadas soluciones o propuestas que se manejan en las sesiones. Asimismo, el trabajo ensayará simultáneamente una crítica de las intervenciones parlamentarias partiendo de la base de que las tradiciones sólidas y las referencias claras son más beneficiosas para el sistema político democrático que las adhesiones momentáneas y fugaces.

Tipos de intervenciones

Las comparaciones entre intervenciones parlamentarias y, por ejemplo, una opinión emitida por un político en una radio y, sobre todo, en la televisión, deben ser cuidadosas. Esta (auto)recomendación se debe a que siempre me pareció fascinante como objeto de análisis el desfase que en nuestro sistema político se observa entre teoría —en tanto fundamentación, por más laxa y general que sea— y práctica. No me estoy refiriendo al famoso “doble discurso” —que, si existiera, no tiene por qué ser patrimonio exclusivo de la política—, por el cual se reducen problemas de compleja decisión política a meros mecanismos de una psiquis alterada en su maquiavelismo conspirativo. No parece serio que los asuntos que nos desvelan se resuelvan con sólo quererlo (la manida “voluntad política”) o con un mero ajusté de conductas y prácticas a las obviedades del “deberíamos”. Es más, me atrevo a afirmar que la disociación o desfase que señalo tiene aspectos positivos y cumple, bien o mal, una función fundamental en relación con la salud del sistema democrático.

Y para explicar la disociación y terminar con el suspenso conviene ser crudo: cuando uno tiene acceso a la lectura de un debate parlamentario, lo primero que se dice a sí mismo es: “¡estos tipos no son los de la tele!”. Luego, con un uso más fino de la reflexión, uno piensa: “¡estos señores sufren de masoquismo crónico!”. ¿Por qué? Las intervenciones parlamentarias relativas al Tratado de Asunción y al fenómeno del Mercosur en general son casi brillantes si las comparamos con las opiniones que sobre éste u otro tema vierten los mismos representantes en los medios masivos de comunicación. En su pasaje a los medios masivos, nuestros políticos dejan algunas cosas por el camino:

a) Se olvidan de demostrar pericia y “cancha” en su actividad —esto es, como conocedores y seguidores de asuntos de índole política—. En otras palabras, son incapaces de refutar uno de los argumentos principales del escepticismo ciudadano: aquel que dice que un político es un improvisado.

Enunciado 1: *Nuestros políticos poseen un nivel técnico y cultural importante.*

b) Se olvidan de demostrar capacidad de diálogo y búsqueda generosa de las “mejores versiones” del adversario, esto es, en tanto partícipes de una

polifonía sólida de opiniones. En otras palabras, son —por ahora— incapaces de refutar otro de los argumentos principales del escepticismo ciudadano (y del viejo fusionismo): aquel que dice que un político es naturalmente proclive a las discusiones vacías e irracionales, es decir, aquel argumento que proclama la imposibilidad de un orden con discrepancias.

Enunciado 2: *Nuestros políticos son capaces de construir políticas, tomar decisiones, dialogar y negociar sin perder sus perfiles y sin abandonar sus tradiciones.*

c) Se olvidan de demostrar logros comparativos en relación con el desempeño de otros elencos políticos de otros países, esto es, con incapaces —por ahora— de encontrar el punto justo entre la soberbia y la humildad a la hora de defender sus *performances*. En otras palabras, no se las arreglan bien frente a un tercer argumento del escepticismo ciudadano: aquel que dice que los políticos buscan su propio beneficio, aquel que dice que genéricamente los políticos son increíbles.

Enunciado 3: *Nuestros políticos (esto debería ser sinónimo de "todos nosotros" en tanto representados y en tanto ciudadanos activos) han mostrado performances envidiables en relación con los problemas básicos.*

Ahora bien, seguramente el lector se estará preguntando ¿qué demonios tiene de positivo todo lo anterior? En un trabajo reciente² afirmábamos con Dahl que una de las "ilusiones" de cualquier demócrata es caer en ese estado ficticio en el cual uno se convence de la obviedad campante de algunos principios democráticos, por ejemplo, la *igualdad*. Es decir, ese estado de cerrazón teórica que termina convirtiendo a la democracia en una paradoja siniestra y mafiosa. "El que no cree en la igualdad que se vaya", podría ser el lema de esa *polis* obvia. Para Dahl existen algunos principios defendibles pero su "aplicación" es compleja y casi siempre deja aspectos sin resolver:

"La aplicación de normas de desempeño para juzgar el valor relativo de distintos procedimientos exige un conocimiento empírico (o lisa y llanamente una capacidad de conjetura) que no descubriremos en ninguna descripción abstracta de las alternativas. Por un razonamiento estrictamente teórico parece imposible llegar a alguna conclusión defendible sobre cuál es la unidad política apropiada para la democracia".³

Yo extendería la reflexión a las unidades políticas a secas. La virtud principal de nuestros políticos y de nuestro original sistema electoral (hoy acusado injustamente de ser el culpable de todos nuestros males) es ser conscientes del

2. "La frustración de la ciudadanía", inédito.

3. Robert Dahl: *La democracia y sus críticos*, Paidós, 1991.

enunciado dahliano. Actuar en consecuencia es priorizar la representatividad, esto es, hacerse eco de la opinión pública, frente al autoritarismo de los que "saben" cómo gobernar y frente a la "obviedad" falsa de la bondad intrínseca de la democracia (que termina desnaturalizándola, ya que si es buena en esencia, ¿para qué sirven los mecanismos de control, la pluralidad de ideas, etcétera?

En otras palabras, si en Uruguay todo el mundo sabe y opina sobre política es porque nuestra política nunca se basó en la sabiduría de los técnicos, en la superioridad de una aristocracia o en la ideología de un grupo de intelectuales infalibles. Justamente, el problema principal de nuestra política es que carece de armas —léase fundamentos, recursos argumentales, relatos, etc.— que le permitan conectar sus prácticas históricas y sus virtudes y razones (igualitarismo, integración poliárquica, nivel cultural, etc.) con sus discursos de fundamentación de medidas y decisiones trascendentes frente a la ciudadanía, es decir, de la mejor manera frente a sí misma.

Nuestro drama fundacional no es la corrupción, las polémicas vacías o la incapacidad técnica. Estos son riesgos de cualquier empresa humana. La carencia consiste en no acompañar la función de representatividad con la función del relato, con la poética de la política (Carlos Pareja). Un político no sólo representa; también propone, guía, lidera, descarta caminos y revela posibilidades no imaginadas. Un político es aquel que, vulnerable al juicio público y a la sabiduría profana, conecta un presente con un pasado como traducción y anticipación del futuro.

Un político es una máquina del tiempo institucional y una política es una respuesta colectiva a la circularidad de la naturaleza. Alguien afirmó que un artesano es aquel que da al público lo que el público quiere ver, mientras que un artista es aquel que le da lo que el público no sabía que quería ver. Cuando Wilson Ferreira Aldunate, al salir de la cárcel, afirmó que el mejor camino —traduciendo uno de nuestros mejores relatos: el de la coparticipación histórica— era apoyar al nuevo gobierno democrático, cuando lo que cualquier blanco quería era "venganza" por una exclusión injusta, en ese momento se despliega un *relato político*: filtra opiniones, indica un camino y compite con nosotros en la mejor interpretación de nuestro destino mostrándonos lo que "no sabíamos" que queríamos.

Lamentablemente, este es un caso aislado. Desde hace varias décadas los políticos uruguayos han optado por representar las críticas del escepticismo ciudadano sin intentar refutación alguna. Es hoy cosa de todos los días ver en la televisión a un político "pidiendo disculpas" por el hecho de ser político. Hoy los partidos tradicionales se autocritican tomando argumentos del viejo fusionismo y de la izquierda tradicional, lo cual indica la toma de un camino peligrosamente impositivo y, en el mejor de los casos, vaciador.

Si históricamente la capacidad de relato de nuestro sistema fue pobre, las

prácticas compensaban en la experiencia ciudadana cotidiana (una justicia básicamente honesta, un sistema electoral representativo, pluralista y sólido, una Corte Electoral transparente, etc.) la ausencia de fundamentos. Actualmente, las ideas fusionistas y las clásicas críticas a la política están minando las prácticas. El ejemplo más claro es a la vez el menos controversial: la reforma constitucional, es decir, la destrucción facilista y por razones equivocadas de nuestro sistema electoral. Sin embargo, la actuación política del Uruguay en el tema del Mercosur es elogiable, lo que alienta esperanzas de que al menos las prácticas políticas no sigan los dictados del antipoliticismo de moda.

Las virtudes de la política uruguaya, representadas algunas en los tres enunciados señalados con anterioridad, y su incapacidad para conectarse con la ciudadanía y traducirle los resultados de un buen trabajo no implica, ni por asomo, que las polémicas parlamentarias no presenten algunos despistes. Entre despistes y virtudes trataré, basándome en la siguiente tipología, de exponer los fundamentos de este debate parlamentario y establecer interpretaciones aplicando las líneas teóricas ya vistas.

Tanto el testimonialismo como las intervenciones históricas, descriptivas, y los ajustes de cuentas, están más allá de los partidos en el sentido de que es posible encontrar en mayor o menor grado rastros de los cuatro tipos en los distintos partidos.

Testimonialismo

Un lugar común dice que el testimonialismo es patrimonio de la izquierda. El lugar común muestra connotaciones despectivas en tanto se presenta como una crítica a la mera crítica, esto es, a la crítica que no presenta como contracara una solución. Esta idea es errónea por varios motivos. En primer lugar, porque cree que *crítica* y *solución* deben ir siempre acompañados, y en segundo lugar porque muchas críticas pueden establecer implícitamente soluciones y muchas soluciones contienen críticas implícitas.

Como ejemplo de lo primero está el ciudadano "de a pie" que tiene derecho a la queja y no tiene por qué ocuparse directamente de la solución del problema (por ejemplo, el socio de una mutualista a quien le cortaron una pierna en lugar de extirparle el apéndice no tiene por qué imaginar un nuevo sistema de organización interna del nosocomio para que el caso no suceda de nuevo; un proceso judicial basta para que los culpables sean castigados). Para algo en las sociedades modernas existen distintas responsabilidades y competencias.

Como ejemplo de lo segundo está el caso del testimonialismo. Mi definición

de testimonialismo es la que sigue: se trata de una apuesta política y no meramente discursiva o de estructura lingüística; es un contenido antes que una forma de expresarse; es aquella visión que pretende agendar nuevas problemáticas y alertar sobre su necesaria consideración sin comprometerse en soluciones específicas y apostando al "debería", que es obvio y consensual. Para ello hace uso y abuso de condicionales contrafácticos y de inversiones de la carga de la prueba.

Entre los asuntos casi científicamente obvios dice el senador Bruera: *"Está comprobado que determinado tipo de desarrollo económico genera desequilibrios sociales y ambientales —de los que son víctimas millones de personas— que dilapidan a corto y mediano plazo el patrimonio económico y cultural de los pueblos arriesgando de esa manera el futuro de las generaciones venideras"*.⁴ Luego el senador Gargano, sobre las crisis inflacionarias tan comunes en los países latinoamericanos, afirma como al pasar: *"...crisis que estaba motivada, naturalmente, por la incompetencia y voracidad de las clases y sectores sociales que han controlado el poder político durante todo el presente siglo en gran parte de los países de nuestra América"*.

Nótese cómo lo comprobado y naturalmente dado no son conexiones causales micro sino asuntos de fondo. Ésta es la prueba de que el testimonialismo no cree en el debate y se regodea en planteos autocongratulantes. "Solo queda actuar", parecen decirnos. En este tipo de intervenciones nada se dice de otras experiencias útiles para no repetir errores ni se aporta algún argumento removedor. Y si se aporta —como en el caso de Gargano o el siguiente de Batalla—, se lo condiciona absolutamente a la transformación de cuestiones estructurales — como el mismo capitalismo— y de políticas de gobierno generales.

Así afirma Gargano, citando —curiosamente— al representante Machiñena, del Partido Nacional (signo de que, como hemos dicho, el testimonialismo atraviesa todos los partidos, por la vía de condicionales contrafácticos): *"Los pagos de amortizaciones de capitales e intereses de la deuda externa alcanzaron los US\$ 400.000:000.000, lo que significa cuatro años de las exportaciones de esta región del continente. ¡Y vaya que con eso [...] ya se podría haber pagado el total de la deuda externa!"*. En la misma línea, el senador Batalla agrega, cambiando el tema del debate —que se desarrollaba en torno a la seguridad social del Mercosur—: *"En mi concepto, el gran problema del Uruguay del futuro no es el tratado marco sino la política económica del gobierno"*.

4. Las citas están tomadas de las actas parlamentarias correspondientes.

Históricas

Este tipo de intervenciones intenta conectar el pasado con el presente partiendo de un supuesto beneficioso para las asociaciones políticas: debemos volver sobre los temas para reformularlos y optimizar la comprensión que tenemos de ellos. El político como coordinador temporal, como relator que pone al día nuestras peripecias en el trabajo de autogobernarnos.

Como es de esperar, existen mejores y peores versiones. Si en el testimonialismo el mejor aporte es reivindicar la consideración de ciertos asuntos y el peor, la reducción de toda discusión al levantamiento de trabas globales, dando por sentado temas para discutir y, de hecho y en contra de su mejor versión, marginándolos, en el tipo histórico sucede igual. Por un lado, la cita histórica obvia, que nada agrega en la figura del federalismo artiguista, cita que se usa indiscriminadamente para todo tratado entre Uruguay y otro país latinoamericano. Dice el senador Brause: *"El artículo 37 del proyecto de Constitución Federal establece que 'ninguna tasa o derecho se impondrá sobre artículos exportados de cualquier provincia'. He aquí el genio, señalando, hace ciento ochenta años, la forma de impedir las trabas para el comercio recíproco"*. Este tipo de apología de individuos aislados sólo puede provocar asombro por la "videncia" supuesta de Artigas o un club de fans del prócer. No nos hace partícipes de nada y se saltea —hoy es una moda— un siglo de historia partidaria.

Como la otra cara de la moneda, el senador Santoro, luego de darnos una simple definición de relato político (*"Queremos hacer la referencia histórica, porque estamos en un proceso. La historia es algo continuo. En cada instante y en cada momento se nos aparece y nos muestra un episodio del pasado que pareciera ha surgido recién y en la comparación, en el análisis y en la consideración nos va educando, señalando, nos advierte destinos, nos muestra caminos y nos marca objetivos"*), aporta un dato histórico enmarcado en una reflexión que nos informa y nos orienta y además nos involucra. Santoro hace mención de los tratados de 1851 para resaltar el carácter positivo del incipiente Mercosur frente a los despojos derivados del primero. Más adelante nos recuerda la demostración de civismo que implicó la quema pública de los mismos: *"En la Plaza Independencia se quemaron los tratados, y el pueblo, autoridades y ciudadanos, sintieron la determinación del gobierno [la guerra] como propia de cada uno"*. Por último, lo más difícil: medir el Mercosur con la vara de la unidad política.

¿Qué es una unidad política? ¿El Mercosur amplía el concepto o va en dirección opuesta? Para Santoro, el Tratado de Asunción nos depara un futuro provechoso pero lo interesante es su concepto de unidad política (que él llama *nación*): *"Dos cosas, que verdaderamente no son más que una, constituyen esta alma: una está en el pasado, otra en el presente; una es la posesión en común de*

un rico legado de recuerdos; otra, el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa, tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente, haber hecho grandes cosas juntos, querer hacerlas aún". Lástima que el resto de la exposición se diluya en meras descripciones, pero de todas formas, éstas son las cosas que hay que considerar, por ejemplo, cuando se pretende terminar con el doble voto simultáneo. De no hacerlo, estamos condenados a lo peor: la repetición vacía de ideas trascendentes.

Descriptivas

En este caso se trata de intervenciones que se limitan a exponer frente al resto de los parlamentarios las características técnicas del acuerdo y la cronología de su negociación. Uno espera el momento de la conclusión, el momento en que la crónica deviene interpretación, pero este momento difícilmente llega de manera explícita. Aunque llega, ya que describir es también una opción, una opción que ve los debates parlamentarios como sesiones donde se transmite información, a la política como una mera administración y a los políticos como empleados que nos "cuentan" lo que está pasando. Este tipo de intervención es la que generalmente demanda que no se la interrumpa para poder desarrollarse. Si bien es cierto que la interrupción es un arma usada muchas veces para desconcentrar al expositor o sencillamente impedirle continuar, el precio que se paga por no interrumpir una descripción es muy alto. En el caso de la exposición del senador Blanco, de no ser interrumpido por el senador Bouza y el senador Ricaldoni y luego por el senador Millor (que en relación con el mercado laboral representa la mejor versión del testimonialismo, realizando preguntas incisivas y advirtiendo sobre futuras complicaciones), su exposición hubiera aportado poco desde el punto de vista político.

Ajustes de cuentas

La lógica aquí es la del "mirá quién habla". En su peor aporte, los rehenes de este tipo de intervención son los temas a considerar en la sesión. Éstos se diluyen en cuentas pendientes entre los distintos partidos y sectores. Así se descalifica "genealógicamente" al adversario buscándole la contradicción "performática": *"Los fundamentalismos no pueden criticar a la democracia porque en sus países no permiten la crítica libre"*. La mejor versión del ajuste de cuentas radica en aquellas exposiciones que reivindican una descripción de una trayectoria frente a otra que se considerará falsa. Más interesante se torna el ajuste cuando

revela una interpretación del tema en discusión. El senador Ricaldoni hace algo parecido cuando interrumpe al senador Santoro; el problema es que Santoro nada había dicho acerca de alguna renuencia del Partido Colorado a aceptar la integración. Dice Ricaldoni: *"Es muy claro que dentro del equipo económico hubo gente —no incluyo ni al señor presidente de la República, no a la Cancillería, ni al señor senador Santoro— que inicialmente reaccionó en forma muy frívola diciendo: '¡Total, qué importa! Son mejores los socios ricos y lejanos'"*.

¿Fusionismo?

No me refiero a un tipo de intervención cuando hablo de fusionismo, sino más bien a un fundamento flotante y esquivo, que no se expresa directamente.

Si hay un tema en el que la tentación fusionista es más grande, éste es el de la política internacional, que es lo que más se parece a ese engendro llamado "política de Estado". Parece muy lógico recomendar la unidad de criterios y el consenso de objetivos cuando se trata de negociar con lo que Gerardo Caetano llama el *afuera*. Pero esta recomendación tiene límites. Dentro de esos límites razonables se encuentran las propuestas que dejan caminos abiertos como para que las opiniones del partido gobernante no predominen arbitrariamente y los distintos sectores de opinión puedan incidir en los aportes que Uruguay hará a la negociación. Para ello se hacen las rondas de consulta con cúpulas partidarias, sindicatos, productores, empresarios, etc. Pero llega un momento en que el Tratado se vota o no se vota y, como es notorio, junto al consenso básico hay también diferencias.

No hay duda de que los parlamentarios saben esto. Sin embargo, cuando se refieren al tema dejan muchas dudas. Veamos algunos ejemplos. Dice el senador Santoro: *"El Tratado merece y reclama el apoyo de la nación entera, es decir, de todos los uruguayos, más allá de diferencias partidarias o de carácter ideológico [...] [Citando a Herrera]: sin armonía doméstica será estéril el ensayo de una gran política internacional. Ni los hombres ni los pueblos son fuertes cuando avanzan en el desconcierto"*. Uno se pregunta qué hay más allá de los partidos, porque las experiencias que se han hecho para contestar tal enigma han terminado en lamentables apologías de la autoridad militar, en suicidios colectivos, en populismos demagógicos por la vía de la democracia directa o en la religión. "En la ciudadanía" es una buena respuesta, pero de ella no se desprende necesariamente la homogeneidad de opiniones, ni los consensos (falsos, ya que siempre son minorías las que se atribuyen consensos metapartidarios con el fin de desafiar a las "mayorías" —minorías mayores— electorales), ni las políticas de Estado. Sobre estas últimas, el senador Bruera afirma temerariamente: *"Nunca como ahora se necesitará el poder del Estado. Digo y subrayo: del Estado y no del*

gobierno. Nunca como ahora es necesario este poder para lograr el futuro de grandeza que quería el canciller para nuestro país y que también nosotros queremos, porque el futuro de grandeza tiene que ser impulsado y no puede quedar librado al azar". Si a un ciudadano relativamente acostumbrado a vivir en democracia le proponen Estado y no gobierno, consensos globales antes que conflictos de ideas y opiniones, patria y nación antes que partidos, almas colectivas antes que ciudadanía, sin separación de poderes... Éstas no son, sin duda, las propuestas o los fundamentos que mejor representan nuestras históricas prácticas democráticas. Como cierre esperanzado me quedo con esta afirmación del senador Millor:

"Personalmente me considero un político y cuando se estigmatizó la denominación de político yo la acepté con orgullo. Estoy orgulloso de ser político y de pertenecer a un partido político [...]. Mientras tenga garganta, sea cual sea el tema en el cual se incursiones, puede estar presente la connotación política porque estoy aquí en función de representar un partido político, un discurso político y un quehacer político que me enorgullece".

Resumen

Tomando como base el debate acerca de la creación del Mercosur, este artículo analiza los debates parlamentarios y políticos en general en el Uruguay. Su punto de partida es la constatación de una disociación entre las intervenciones de los legisladores en el Parlamento y en los medios de comunicación, en desmedro de estas últimas, como si los parlamentarios desearan (o no pudieran evitar) alimentar el escepticismo ciudadano acerca de los políticos. La hipótesis del artículo es que los políticos no han desarrollado (o al menos no lo suficiente) la función de relato que debería acompañar la función de representatividad, en un momento histórico en que las prácticas "no hablan por sí solas". Para realizar el análisis se propone una tipología de las intervenciones y se busca en ellas los fundamentos del debate parlamentario.

Apuntes para una democracia mejor

por Raúl González Meyer

No está lejos el tiempo en que la "cuestión democrática" se había erguido, en buena parte del continente latinoamericano, como la materia esencial de la política, las aspiraciones sociales y las ciencias sociales. A los programas de las transformaciones radicales (década del sesenta) les sucedían —dictaduras militares mediante— los programas de transiciones y democratizaciones (década del ochenta). Se dibujaban así, en grados y formas variables según países, los contornos de una nueva época ubicada entre aquello de lo que se huía y aquello que se buscaba reconstruir (Chile apareció, aunque tardíamente, en el centro de ese movimiento).

El tiempo ha pasado y una heterogénea gama de evaluaciones o sensaciones dan cuenta del Chile de la transición; un tiempo subjetivo toma cuerpo en la vivencia social y se expresa en afirmaciones sobre nuestro pasado inmediato y nuestro presente. Desde aquellas que enuncian haber constituido un "modelo" ideal de transición, hasta las que exponen un privado desencanto con ella. Lo común de una u otra apreciación es que algo (no) ha ocurrido en estos años que permite la identificación —para su elogio, denuncia o distanciamiento— de un período societal particular. Conforman, entonces, un tiempo con nombre para algunos ya terminado, para otros aún en curso.

En ese cuadro, realizar juicios sobre lo que ocurre con nuestra democratización —y desde la perspectiva de su avance— debería obligar a no dejarse seducir y

El autor

Economista del Programa de Economía del Trabajo (PET) e integrante del Consejo de Maestría de Ciencias Sociales de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

reducir por ángulos que, siendo sugerentes, son también parciales. En este sentido, el juicio al presente debe considerar tanto las condiciones de partida (el pasado estructurado) como los horizontes que animaron una energía social de cambio democratizador (el futuro imaginado).

Considerar sólo lo segundo puede conducir a una análisis que supone que la historia se escribe en un papel en blanco, sin condicionantes ni limitaciones. Considerar sólo lo primero conduce a un análisis en que la historia aparece como plenamente escrita, donde cualquier modificación a su curso sería una desviación a lo realista o posible. En este último caso se corre el riesgo de bloquear los legítimos derechos sociales a perfeccionar la democracia del presente y a mostrar las limitaciones e inconclusiones de la transición.

Estas notas se escriben con la convicción que hay importantes limitaciones democráticas que deben ser enfrentadas. (Ello con la cautela que surge de reconocer que los procesos y objetivos históricos que puedan parecen legítimos y deseables no se inscriben en vacíos sociales que uno llena según sus deseos.) Su ánimo es de hacer algunos balances, de reponer discusiones antiguas pero pertinentes, de escarbar dimensiones nacientes y de señalar vías posibles de perfeccionamiento democrático. Parten, por tanto, de que hay márgenes de libertad presentes para actuar en uno u otro sentido.

La adquisición de ciudadanía

Una primera nota crítica sobre el presente es acerca del avance limitado en la concreción de un sistema político liberal representativo en términos "puros". Un fuerte discurso de recuperación de la ciudadanía acompañó las motivaciones y las promesas de la transición chilena. Ya como reencuentro con una historia perdida o como situación a construir, la ciudadanía se ha hecho eje del discurso político de la democratización.

En ese proceso, el correr de los años ochenta expresa a velocidad creciente la legitimación de las formas representativas de origen liberal; ellas se presentan como "la" democracia y parecen objetivarla, es decir, encarnarla como su forma única y universal.¹ Se constituyeron rápidamente, por tanto, en el faro orientador de un movimiento social amplio, reprimido, afectado, desprendido o cansado por el autoritarismo militar.

1. Esto debe entenderse en un sentido amplio, pues de todos modos, en el interior de esa organización política liberal habrá lugar a polémicas como las del presidencialismo y parlamentarismo, las regulaciones y normativas respecto de los partidos políticos y muchas otras.

Esa representación dominante no constituía un dato menor. Se ha insistido suficientemente en que buena parte de la izquierda chilena (y latinoamericana) había sido una crítica radical de dicha "forma" política. Esta crítica tuvo dos líneas principales de argumentos. En primer lugar, a partir de imaginarios y propuestas de democracia directa o de base que eliminarían la conformación de una clase política separada y propia de las formas representativas liberales. En segundo lugar, a partir de la priorización de los aspectos sociales y económicos —esfera de la democracia real— por sobre los del pluralismo ideológico y político para definir la democracia. Provenientes de esas críticas, las estigmatizaciones de democracia formal, clasista o burguesa buscaron caracterizar el sistema liberal como una ficción democrática.

Durante los regímenes militares, el asedio al sistema político liberal fue también agudo, aunque distinto. El vilipendio de la clase política y el juicio al sistema democrático liberal como frágil y débil frente a sus "enemigos" recorrió esa época. Ello fue parte de tres discursos, paralelos e intersectados, fraguados de a poco y subterráneamente en los tiempos republicanos, y que emergieron fuertemente con el golpe militar desde quienes asumen el poder. El de la seguridad nacional, que derivaría en la noción de "democracia protegida", cuyos baluartes eran, en última instancia, las fuerzas armadas (y no el pueblo), asimiladas a encarnar una esencia o alma nacional. El de la "democracia orgánica", con una modalidad orgánico-territorial de representación y participación, con una fuerte integración y control ideológicos de carácter "anticomunista" y que es presentado como alternativo al sistema de partidos políticos. Por último, las ideas neoliberales defensoras del espacio del mercado como lugar de la participación y libertad de los individuos y, en el límite, disolutoras de la esfera de la política, evaluada como mera actividad de distorsión de la libertad de mercado.²

De estos alcances se comprende que el predominio de un consenso en torno a una institucionalidad democrática liberal al final de los años ochenta, y el acallamiento de las críticas anteriores, constituyen un elemento significativo de las nuevas condiciones históricas. Su concreción se impone como una creciente cruzada societal en torno a un objetivo altamente consensual y que vuelve a despertar imaginarios de un orden libertario. Este se expresaba en el peso discursivo que adquieren las nociones de ciudadanía, pluralismo y participación.

Frente a ese ideario societal, el presente muestra una situación encontrada.

2. Todas estas disímiles críticas de los últimos treinta años eran nebulosas en el plano propositivo de un modelo político alternativo. Aun solían contener fuertes polémicas entre sus simpatizantes. Muchas preguntas quedaban sin respuestas y se prestaban fácilmente a las denuncias de monodireccionalidad que buscaban imponerle a la sociedad (regímenes con proyecto societal único); así, también, a la supremacía de los elementos de control del sistema social (partido único, fuerzas de seguridad, fuerzas armadas) por sobre los de apertura y pluralismo.

En términos generales, la sociedad actual ofrece un panorama de indudable distancia con el Chile militar. La gran mayoría de las autoridades políticas configurantes del Estado fundan su legitimidad en el sufragio popular que los eligió; se ha restablecido una división real entre sus poderes; opera un sistema plural de partidos políticos; circulan medios de información de variadas tendencias y se ha abierto el campo cultural y artístico de las expresiones legítimas. Aún más, con relación al pasado se ha robustecido el poder político intermedio (comunal, regional), creando potencialidades democratizadoras del sistema y de la clase políticos, así como de la administración pública nacional.

Pero este proceso ha presentado también bloqueos infranqueables hacia una institucionalidad liberal plena. Allí están las situaciones de un fundamento popular restringido para la definición de la clase política (senadores designados); de no subordinación plena de las autoridades militares a las civiles (inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas por el poder político electivo); de entidades de "seguridad nacional" con orígenes no democráticos (Consejo de Seguridad Nacional); formas restringidas de representatividad de las sensibilidades políticas en el Estado (técnica electoral binomial).

Es cierto que ello puede ser presentado solo como un avance más lento que el pensado hacia una institucionalidad liberal cristalina, explicado por las lógicas resistencias del orden autoritario. Sin embargo, también puede ser entendido como la amenaza de cristalización de un modelo político de mediano plazo "posliberal" de signo regresivo. Un modelo que sería un mestizaje institucional entre la democracia liberal y la democracia "protegida" del autoritarismo.³

Por esto último es que resulta importante develar el significado de un discurso nacido recientemente —en general de quienes en distinto grado estuvieron ejerciendo el gobierno militar o cercanos a él— respecto de que este orden de problemas "institucionales" no incluye las cuestiones prioritarias de la gente, sino aquello relativo a su vida cotidiana social y económica. El problema de este argumento —teniendo aspectos certeros— es que esconde que no es indiferente para la gente el entre quiénes se decide el qué y el cómo

3. Es lo intrínsecamente contradictorio de estas situaciones con fundamentos caros al liberalismo lo que ha llevado de fuertes críticas provenientes de algunos círculos externos respecto de la democracia chilena. No se entiende la desmesurada presencia del poder e institucionalidad anteriores en el tiempo de la reconstrucción democrática (cuestión que no se repite en otras transiciones contemporáneas). Esto, a su vez —en una paradójica continuidad con lo que manifestaban las autoridades del régimen militar—, ha llevado a las actuales a quejarse de la incompreensión que sobre nuestro país tienen algunos sectores internacionales.

se enfrentan sus problemas. Las composiciones legislativas y las relaciones de poder político, en este sentido, pueden estar a la base de orientaciones o políticas que tome o no tome un gobierno y de recursos que tengan tal o cual dirección.

De todo esto se desprende que no debe ser despreciada, sino revalorizada, una línea de democratización política de la sociedad chilena que busca romper con los componentes de "democracia protegida" que distorsionan el sistema representativo y alteran su naturaleza. Un significativo camino de perfeccionamiento liberal, aun pendiente, no puede ser abandonado. Este bloqueo no es solo entendible en términos de una contradicción civil-militar; es también un enfrentamiento decidido con fuerzas civiles y políticas que han dado sostén a que estas limitaciones democráticas constituyan, en realidad, la cristalización de un modelo impuro que desdice la alta valoración de la ciudadanía que el nuevo gobierno pos-militar prometió encarnar.

Esta democratización político-representativa debe ser encadenada con importantes hitos históricos que mejoraron la calidad ciudadana y la representatividad del sistema político en el pasado nacional. El liberalismo político fue solo de a poco y conflictivamente más democrático, en un proceso que expresó y permitió, a la vez, un genuino aporte a la democratización societal. El paso del voto censatario al universal, el derecho a voto de la mujer, de los analfabetos y de la población joven constituyeron hitos mayores de una dinámica pasada que debe ser reactualizada como ideario para enfrentar los bloqueos presentes. El abandono societal de esa tarea implicaría la renuncia o la regresión de un ideario ciudadano construido duramente en los años ochenta.

Podere y representaciones sociales

En una mirada histórica amplia, es evidente que el sistema liberal real nunca ha quedado reducido, en su base y en su funcionamiento, a la generación de autoridades políticas desde una libre opción ciudadana individual. Las decisiones estatales nunca han tenido como única génesis los compromisos establecidos entre los ciudadanos y sus representantes o elegidos en los períodos eleccionarios.

En concatenación con ese aspecto, los sistemas liberales han tomado forma y han sido utilizados por grupos sociales constituidos, los que han sido factores de enorme incidencia en el quehacer del Estado y las orientaciones societales; grupos que desarrollan estrategias en función de objetivos prác-

ticos y axiológicos, acotados y trascendentes. Los estilos de crecimiento y los tipos de regulación social son, en parte, el resultado de esta representación y negociación de intereses grupales.⁴

Este aspecto de la democracia liberal era recogido positivamente por el discurso democrático que participó de las condiciones previas y del inicio de la transición. En medida importante, una virtud de la vuelta a la democracia fue expresada como algo que permitiría reconocer, legitimar y aun fortalecer ese "poder social" orientado a influir en las decisiones societales.⁵

Para dar todo el peso histórico a esta perspectiva levantada —y muy atrayente para algunos combatientes e ideólogos de la democratización— de una democracia con gran participación de las organizaciones de la sociedad civil, es importante decir que aquel reconocimiento no solo lidiaba, coyunturalmente, con el temor ya señalado (ver nota 5) de que ello pusiese en jaque la capacidad de gobernabilidad de la naciente democracia. También, y más sustantivamente, constituía un cierto triunfo ideológico sobre juicios más permanentes, de muy variados orígenes y sentidos, que han puesto en cuestión esas dinámicas de organización y acción colectivas como factor democrático.

Algunos ejemplos clarificarán esta afirmación. Desde inspiraciones socialistas, la valorización de una sociedad civil participativa como factor e indicador democrático significó abrirse a la diversidad del campo social en términos de actores y lógicas. Combatir, por tanto, el pensamiento que reducía aquella a un actor y una lógica "superior" —clase obrera—, los que debía constituir la referencia del quehacer y la orientación de otras expresiones sociales, y que de no obedecer a ese comportamiento quedaban estigmatizadas de prácticas corporativistas o particularistas.⁶ Este cambio en el pensamiento valorizó, entonces, la variedad y pluralidad de la sociedad civil —de sus temas y actores— y de su derecho a expresarse e influir socialmente.

Esa valorización significaba, también, un acorralamiento de las ideas neoliberales, en tanto estas eran combatientes radicales de la acción de grupos

4. Recordemos que, desde algunos análisis, lo que habría sido un proceso de democratización de la sociedad chilena —durante este siglo y hasta principios de los años setenta— era, justamente, explicado en términos de la integración de más amplios grupos sociales al sistema de poderes e influencias de la sociedad.

5. Es cierto que el discurso de valorización de la participación de los grupos organizados en la futura democracia se desarrolló en paralelo al llamado —en particular desde la clase política civil democrática emergente— a que ello fuera dentro de límites y con "responsabilidad nacional", con grados más o menos explicitados de temor de que ello fuese la base de lo que se entendía como el peligro de la explosividad de la demanda social, contenida bajo el autoritarismo.

6. La clase obrera, o las expresiones específicas de ella que se hacían parte de una orientación vanguardista, quedaba al margen de esa estigmatización por representar un interés universal de la humanidad.

sociales organizados, conceptualizados como factores sociopolíticos distorsionantes de una "libre" dinámica del mercado en la definición de precios, asignación de recursos, distribución del ingreso, etc. Esas ideas conformaban una visión en que el papel integrador casi único de la sociedad se realiza en el mercado a través de la multitud de decisiones individuales y libres que llevan a relacionarse y negociar intereses con otros. Toda fuerza colectiva que actúa organizadamente para imponer condiciones al mercado desde los propios intereses económicos, consideraciones políticas o éticas, en el fondo atenta contra un mecanismo natural y superior de funcionamiento societal.^{7, 8}

En síntesis, la legitimación y fomento de la acción colectiva diversa desde la sociedad, ofrecida por la transición democrática, no estaba al margen de renovaciones o de relativizaciones ideológicas que expresaban nuevos escenarios sociales.

En términos estrictos de relaciones de poder, algunos argumentos subrayaron lo decisivo de un fortalecimiento de las expresiones de la sociedad civil para la democratización. Ese fortalecimiento de realidades asociativas era entendido como clave en la medida en que se concebía como el medio a través del cual un conjunto de grupos sociales, total o parcialmente excluidos bajo el régimen militar, podrían (re)insertarse en el sistema de decisiones nacionales. En otros términos, balancear el poder y la influencia extraordinariamente desequilibrados bajo los militares.

Aún más: ciertos discursos —relativizando el miedo a una sociedad participativa en período de transición— subrayaron los efectos benéficos que una sociedad civil fortalecida ("los cuerpos intermedios") podría tener para la estabilidad política en tanto podrían multiplicarse espacios intermedios de procesamiento político de demandas y negociaciones, evitando la hipercentralización del sistema político y la sobrecarga del Estado central.⁹

7. Al respecto hay que insistir en que este fue un discurso y una orientación dominantes a poco andar del régimen militar, que poseía raíces y objetivos que trascendían el puro objetivo práctico de debilitar o exterminar las fuerzas sociales opuestas o afectadas por la implementación del propio modelo neoliberal.

8. Este planteamiento neoliberal ha llevado permanentemente a sus exponentes más consecuentes a una situación ambigua frente a las grandes corporaciones económicas y las colusiones entre productores, lo que está lejos de representar las unidades atomísticas de su doctrina. Henry Simons, uno de los mayores representantes de ese pensamiento, sostenía la necesidad de eliminarlas radicalmente en su escrito "Programa para el *laissez-faire*". Sin embargo, en una visión panorámica el neoliberalismo ha centrado claramente su crítica en el Estado, las organizaciones sindicales y colegios profesionales, eludiendo el de los grandes poderes económicos.

9. Esto estaba en completa relación con la descentralización del Estado que fortaleciera sus niveles locales y regionales en tanto procesadores de demandas sociales, emisores de respuestas y resolutores de conflictos.

En un terreno más concreto, la propuesta y proyección de un poder social se sostenía desde varias referencias a realidades organizativas paralelas (pero hermanadas o intersectadas por este objetivo del poder de la sociedad civil) que se hacen visibles en los años ochenta. Por un lado, el poblacional, del que se proyectaba el paso de una dinámica dispersa a una presencia unificada en la escena pública, más allá de las orientaciones precisas que la constituyesen. Como pilares se van a destacar las organizaciones nacidas en los ochenta, que habían sido objetos de distintas conceptualizaciones (organizaciones económicas populares, de subsistencia, de derechos humanos o funcionales), así como la tradición no extinguida de la organización vecinal. También el sindical, en la búsqueda de recuperación de una centralidad representativa de lo popular en el pasado y que buscaba prolongar en democracia, más allá de su debilidad durante el régimen militar. Por su parte, el de la mujer y el ecológico, que expresaban el surgimiento de nuevas problemáticas o actores y enriquecían el panorama de experiencias sociales a expresarse y ser reconocidas en el escenario de la transición. A su vez, el de los organismos no gubernamentales, autodefinidos como un nuevo y estratégico—no provisorio— componente de la sociedad civil. Y el de los colegios profesionales, en la idea de recuperar protagonismo en proposiciones para enfrentar inmensos problemas sociales y reintegrar elementos éticos en el ejercicio de las profesiones, componentes de la sociedad civil. Parte de esa experiencia organizativa, real o potencial, había adquirido asimismo una centralidad mayor entre algunos sectores políticos, promotores asociativos y científicos sociales.

El balance provisorio de estas proyecciones y deseos activistas de la sociedad y de su injerencia o relación con las decisiones públicas durante la transición democrática es que ellos no se han realizado. Este "poder social" no parece haberse consolidado y robustecido en la transición.¹⁰ Por todo lo expresado, quienes destacan esta situación la ubican como expresión clave de una democratización insuficiente y, en el límite, dudosa.

Dos razones se suman y en cierta medida se superponen para dicha evaluación. Primero, que el hecho mismo de que una sociedad civil inmovilizada, pasiva, que disocia lo social de lo político, provoca que esto último se constituya como una escena elitista y lejana (la política-video) respecto del control social. Segundo, porque ello impide balancear poderes e influencias sociales, constituidos y heredados desde el régimen militar y que nos mostraban una muy injusta

10. Un ejemplo socorrido para ejemplificar esta aseveración ha sido el de los pobladores "allegados": la proyección de una acción colectiva fuerte—de la cual incluso se previó y encarnó un peligro desestabilizador— en buena medida se transformó en una suma de estrategias individuales (familiares) para obtener vivienda de acuerdo a los sistemas estatales existentes.

distribución de ellos. Con esto se prolonga una ya larga situación de subrepresentación de las realidades y problemas populares en esferas públicas, situación solo transformable desde representaciones propias sólidas.

Asumidos total o parcialmente estos razonamientos, el ideario del perfeccionamiento democrático encuentra aquí, entonces, un segundo gran campo de disputa, que se agrega al de la representación ciudadana tratado en la sección anterior. Se trata del fortalecimiento organizativo y participativo en la sociedad y de su capacidad de impactar en la esfera político-pública. A ese respecto haremos una referencia a la responsabilidad que Estado y partidos deberían jugar en tal perspectiva.

Estado y promoción organizativa

Distintas razones suelen darse para explicar la distancia entre las expectativas y propuestas participativas que acompañaron la recuperación democrática respecto de la realidad actual. Algunas parecen interesantes para sugerir orientaciones democratizadoras. Una de ellas, en la cual nos detendremos, se relaciona con la (nueva) orientación del Estado y los partidos políticos respecto de los actores sociales.

Esta parece sustentarse en un principio negativo y otro positivo: el primero es el alejarse de un Estado promotor y organizador de la sociedad civil; el segundo es acercarse a un Estado que deja campos de autonomía a aquella. A partir de dichos principios, y a diferencia del pasado, la sociedad civil no ha contado con un Estado o con partidos políticos promotores de procesos organizativos y movilizadores de la sociedad.

El rol del Estado ha sido más prescindente en parte por una lectura crítica de aquel rol —juizado de clientelista, paternalista o populista— como el jugado en la promoción popular de fines de los años sesenta. Tampoco los partidos más importantes han cumplido dicho rol, en particular aquellos de los cuales, por inspiraciones doctrinarias, puede suponerse una función activista de la sociedad. Los principios de la gobernabilidad, estabilidad e institucionalidad parecen haber reemplazado netamente a los de promoción organizativa y social.

En vista de esto suele generarse una decepción y una crítica hacia el Estado y los partidos como agentes no comprometidos con la participación y el poder social; en el extremo, como la causa principal de la debilidad de estos. Un ejemplo claro al respecto es el del sindicalismo, que a principios de la transición tenía altas expectativas de alianza con los partidos y el Estado para mejorar las posiciones

propias y de los trabajadores y que crecientemente ha manifestado su desilusión.¹¹

Creo que esta crítica al Estado y a los partidos políticos tiene cierta validez que retomaremos más adelante. Sin embargo, hay que subrayar dos cosas para relativizar su significado explicativo de la situación desmedrada de un poder social. En primer lugar debe cuidarse de plantearla como el centro de la cuestión, pues tiende a ubicar el desafío del mayor protagonismo social de los sujetos en dependencia de la acción de agentes "externos" a ellos, en particular del Estado. Un argumento tal desconoce que una sociedad con expresiones colectivas sólidas necesita sustentarse, principalmente, en fuerzas endógenas. En segundo lugar, una crítica tal tiende a no asumir que justamente el desafío —y no pocas potencialidades participativas— está en lograr mayores niveles de protagonismo social en el marco de esas nuevas condiciones de acción del Estado y los partidos.

Sin embargo, es cierto que entre la figura de un Estado prescindente y un Estado "creador" o "productor" de la sociedad civil se pueden imaginar otras posibilidades que, de hecho, se expresan, a veces y parcialmente, en políticas y en segmentos del aparato estatal actual.

El Estado siempre crea marcos que son o más o menos favorables para la organización y participación de los distintos segmentos de la sociedad civil. Materias e iniciativas como las normativas laborales (relativas a la negociación colectiva), la inclusión de nuevos grupos reconocidos (como los microempresarios, los trabajadores temporeros o la tercera edad), la creación de Fondos a disposición social (como los de capacitación sindical o los de desarrollo vecinal), la creación de instituciones de representación social (como los CESCO), la implementación de políticas públicas con la concepción de un beneficiario o usuario activo (como algunas de salud comunitaria o de vivienda progresiva); en fin, todas ellas, a manera de ejemplo, generan, según su contenido y proliferación, un determinado nivel de oportunidades —escaso, mediano o alto— para que la sociedad y sus distintos componentes accedan a definiciones de aspectos públicos.

En definitiva, el Estado es siempre una construcción social y, por tanto, la sociedad tiene derecho a pensarlo en función de sí. En particular, en la medida en que, dialécticamente, es también un constructor de la sociedad a través de sus acciones. En este sentido, un proceso de "ciudadanización" y "democratización", como el chileno, no puede ser sino, a la vez, uno de reconstrucción estatal coherente con aquellos objetivos, en tanto el Estado no tiene posibilidades de permanecer neutro.

11. Llegando a realizar su primera manifestación pública general de descontento en democracia a fines de 1994.

Puede ser correcto el principio de que el Estado abra el máximo campo de autonomía a la sociedad civil y, aún más, tener un rol de orientación cultural hacia la disminución de la "demanda de Estado" por parte de la sociedad. Sin embargo, no debe escabullir que un Estado "en democratización y democratizador" es también parte comprometida en disminuir los desiguales recursos de poder. De no ser así, sería un simple instrumento de los poderes preestablecidos y se alejaría de expresar a las nuevas voluntades ciudadanas antes extinguidas bajo los desniveles grupales de poder. En este mismo sentido, el papel de los partidos que declaran trabajar por el perfeccionamiento democrático de la sociedad no queda reducido a crear y mejorar los mecanismos y grados de gobernabilidad del sistema, sino que también les corresponde enriquecer las capacidades y vías de expresión de la sociedad civil.

En esta misma línea de razonamiento del marco que el Estado crea para las expresiones sociales, y aunque pueda aparecer un fenómeno desconectado, es decisiva la cuestión de la mirada que dicho agente va constituyendo sobre el desarrollo económico.

Al respecto, cabe hacer una reflexión crítica acerca del carácter absolutista que suele tener para las autoridades políticas el ritmo de crecimiento económico como signo de éxito social. Al ser así, todo lo que sea expresión social es visto como dañino a ese crecimiento y, en el límite, es analizado unilateralmente en términos de su significado negativo para el crecimiento económico. El aumento del "poder social" es percibido no como un posible factor de democratización, sino exclusivamente como un bloqueo a la acumulación económica, en tanto generador de ambientes inestables, perjudiciales para la inversión privada.

Digamos que esta lógica tiende a encontrar un contexto receptivo y, por ello, a exacerbarse en modelos de crecimiento centrados en el dinamismo exportador, como el chileno. En estos, para los agentes privados principales del sistema, el poder de compra interno no es esencial para la comercialización de su producción y, por ello, el trabajador tiende a ser percibido como puro costo de producción — y no como factor de demanda en el mercado—, con lo que se acentúan las tendencias a bajar al máximo los salarios a fin de competir mejor en el mercado mundial.

De este modo, las organizaciones y presiones sociales que puedan implicar mejorías distributivas y que en los modelos de crecimiento "hacia adentro" podían tener racionalidad para la política estatal y cierta funcionalidad para el propio interés de los agentes privados —por la expansión de la demanda interna— pueden ser percibidas como absolutamente peligrosas y disfuncionales en los modelos de crecimiento "hacia afuera". El aparato estatal, haciéndose parte de esta racionalidad y asociando con cierto simplismo 'aumento de exportaciones', 'crecimiento económico' e 'interés nacional' suele no estimular poderes sociales

que pongan en cuestión dicho funcionamiento económico.¹²

Para hacer frente a esta lógica bloqueadora de la democratización es necesario que el Estado (y distintos agentes sociales) afirmen que el desarrollo no es solo más productos sino también la calidad de vida y de trabajo; no es solo más intensidad de trabajo sino también condiciones de trabajo; no es solo aumento de productividad sino también las maneras en que ocurre ese aumento y de la distribución de la mayor producción.

En definitiva, una obsesión por el ritmo del crecimiento puede hacer de la democracia algo bajo sospecha. Por el contrario, esta aparece repuesta cuando el objetivo del ritmo es envuelto en la noción más comprensiva de 'estilo de crecimiento' (o desarrollo), que da receptividad ante otros intereses y racionalidades presentes en la sociedad.

Dimensiones psicoculturales de la acción colectiva

Los temas relativos a una democratización más radical no solo se encuentran en planos institucionales y organizativos. También en otros que envuelven las conductas individuales y que expresan estados psicoculturales profundos que parecen claves en un inventario de los bloqueos y desafíos que enfrenta el desarrollo democrático.

Miedo al desorden y patología del orden

Un primer tema se refiere a la relación que es posible establecer entre construcción democrática y necesidad de una sociedad no conflictiva, de un orden social consensuado. Un estado societal apaciguado era algo que la sociedad chilena, mayoritariamente, requería y demandaba a fines de los ochenta, producto de la "fatiga" de vivir un conflicto societal intenso, "al filo de la navaja", desde los años sesenta.

12. Se ha sostenido que se comienza a prefigurar, y a fomentar, una "segunda fase exportadora", más centrada en competitividad tecnológica y de calidad a través de productos con más elaboración interna. La hipótesis optimista es que esto obligaría al empresariado a preocuparse de una recalificación del trabajo y a lograr un compromiso mayor de los trabajadores con la "empresa exportadora", haciendo, por tanto, funcionales sus demandas, presiones, participación y mejorías con la lógica de esta nueva fase. Sin embargo, es apresurado sostenerlo como una tendencia significativa, y el fenómeno de mayores capacidades de expresión social para el mejoramiento de condiciones de vida y trabajo sigue apareciendo como antagonico con la acumulación hacia afuera.

En este sentido, el régimen militar no solamente no había resuelto esa intensidad conflictiva presente en la sociedad, sino que la había llevado a su expresión máxima, exacerbando la dualidad amigo/enemigo y la tensión social. Y esto de manera paradójica, pues su intervención había sido fundamentada en reponer el orden en la sociedad, es decir, en la reposición de "límites sociales" sobrepasados por el "activismo y desorden políticos" de los años anteriores. Sin embargo, su acción aumentó como nunca el sentimiento de que en la sociedad todo podía pasar, de que se carecía de límites o de referencias respecto de lo que era o no esperable que sucediera. Después de una década y media de régimen fuerte, y continuando con la paradoja, la sociedad reclamaba un cierto orden, una cierta disolución del espacio de lo arbitrario. Demandaba una sociedad con límites visibles y legítimos. Ello aparecía como una demanda social prioritaria. Una mayoría creyó posible conquistar aquellos límites en democracia, a pesar de la campaña del poder militar que en el plebiscito de 1988 apostó nuevamente a que él era el único capaz de representarlos y que una democratización solo traería más desorden social.

En el balance, este de la transición ha sido un tiempo de reconstrucción de límites y seguridades. Como producto de ello la sociedad ha experimentado una expulsión significativa del miedo social: del miedo al presente durante el régimen discrecional y violento de los militares; del miedo al futuro, antes imaginado desde una sociedad dividida, polarizada, plagada de estallidos latentes y en la que era difícil prever escenarios incluso de corto plazo. Se ha experimentado una sociedad más plural y abierta y una convivencia nacional superiores. Ello ha generado mejores bases para una materialidad y ejercicio democráticos.

Sin embargo, ese progreso es ambivalente y ofrece una serie de desafíos al reforzamiento del propio avance democrático. La necesidad de una sociedad "en orden" —con límites que dan seguridad psicológica, que permiten distender la vida cotidiana y las relaciones sociales— se transforma, en especial en los primeros momentos en que se va conquistando, en factor de autorrepresión para plantear otros derechos que se vivencian como no reconocidos por la sociedad. Toda reivindicación se siente o se piensa que es observada como un atentado o una puesta en peligro de aquellos límites aún frágiles que se han reconquistado.¹³

Es indudable que la sociedad vive los primeros años de transición con la cautela y el autocontrol que no amenazarán un nuevo orden más seguro y, por ello, con dosis reguladas de despliegue y repliegue. En los primeros años de la

13. Este ángulo de análisis se contrapone, al menos parcialmente, a aquellos que sostenían que había una sociedad presta a altas movilizaciones durante la transición y que fue paralizada por la clase política. No es contradictorio, sin embargo, con lo afirmado anteriormente respecto de disposiciones participativas de la sociedad civil que habían emergido en los años ochenta y que tejieron expectativas hacia el proceso de democratización.

transición el discurso político identificó esto con ideas como la "democracia responsable" o la "gran conciencia política" del pueblo chileno. Recogiendo dimensiones del fenómeno, esas caracterizaciones escondían aquel aspecto de autorrepresión que también ayudó a explicar conductas más expectantes que activas. En este sentido se trataba, en un cierto grado, de una sociedad "instintivamente bloqueada".

De aquí es que se puede sostener que el tiempo de transición ha tenido — y el presente aún tiene— uno de sus desafíos democráticos principales en desbloquear el miedo social al desorden producto de una prolongada experiencia de disolución social. De no ser así, la demanda natural de orden —que también forma parte de las sociedades y debe constituir un gran aprendizaje para quienes buscan producir transformaciones sociales— se termina convirtiendo en un inmovilizador social en una patología social sustentada en un miedo inconsciente al desate de fuerzas incontrolables desde y contra la sociedad.

Un miedo de naturaleza patológica al desorden no solo tiene el efecto negativo del bloqueo al dinamismo y expresión social. Producto de ello, se torna en factor que reproduce o congela el sistema de injusticias sociales del presente. El intento de afectarlas, en la medida en que normalmente ello supone grados de conflictividad manifiesta, aparece deslegitimado o peligroso en tanto lleva la posibilidad de un desorden social temido. Este miedo social, que puede incluso ser utilizado por fuerzas conservadoras, se transforma en un aliado de relaciones sociales injustas y de una subutilización de los espacios democráticos.¹⁴

Ese desafío de expresividad, aun cuando el cuadro social ha ido transformándose y la sociedad comienza a expresar conflictos de manera más abierta, continúa vivo. Es necesario experimentar el carácter complejo y conflictivo de una democracia transparentada. Es cierto que la sociedad debe establecer límites y controlar los "niveles de conflictividad". Al respecto, suele suceder que cuando estos toman un nivel demasiado alto, por sobre lo que los actores sociales en promedio resisten, se producen repliegues privatistas de la gente y/o hegemonía de la violencia pura minoritaria.

Sin embargo, una sociedad debe expresar los conflictos que ella contiene y los diferentes intereses que encierra. La profundización democrática chilena necesita afianzar vías en esa dirección, hacer más públicos los inmensos conflictos sociales que encierra, poner a prueba la solidez —y la necesidad de perfeccionamiento— de mecanismos, estructuras y sentimientos democráticos

14. Aceptado este punto de vista, se entiende el importante significado positivo —"sanador"—, percibido por pocos dirigentes políticos, de las manifestaciones de funcionarios de la educación y la salud durante 1994. Ellos hacían visible que la sociedad puede sobrevivir con conflictos serios.

que se han ido generando en estos años. Una sociedad que se acostumbra a callar, a "escupir para el lado", a privatizar lo injusto y las rabias, amenaza con construir ficciones institucionales, convincentes sólo en la forma.

Individualismo y mercado

Un segundo tema que interesa tocar en esta sección es el de la cultura colectiva o individualista de la sociedad y, en particular, su conexión con la experimentación de un proceso de expansión de las relaciones mercantiles.

Más en concreto, analizar lo que se diagnostica como una reducción de la cultura de acción colectiva y del campo común de lo entendido socialmente como público, respecto de los cuales ganan preponderancia la promoción individual (familiar) a través del mercado y el ámbito de la preocupación de lo privado. La sociedad ve en menor grado estructurarse "nosotros" en su seno, ya sea a partir de comunidades de sentido y proyecto, ya por motivos instrumentales para obtener algo. Igualmente, se observa una reducción de la esfera (materias y actores) de lo público en beneficio de lo individual y lo privado.¹⁵

Una parte de las explicaciones sobre el origen de este fenómeno lo correlacionan con lo que ha sido el proceso de mercantilización de la sociedad chilena; es decir, la expansión de las relaciones sociales organizadas por la lógica de la compra, la venta y la ganancia. Ganan así enorme importancia societal tanto la circulación de mensajes que buscan seducir con un producto como las readecuaciones o reconversiones institucionales y personales, de acuerdo a lo que en el mercado aparece con valor de cambio. La sociedad se llena de mensajes vendiendo identidades y distinciones adheridas a los productos, fortaleciendo las identidades y la diferenciación de los sujetos en torno al consumo individual. En suma, el mercado, penetra y estructura con su lógica a los individuos y a la sociedad en grados más altos que en el pasado. Individualismo, consumismo, pérdida de sentido público y de acción colectiva se van encadenando entonces en el razonamiento y son presentados como la otra cara de la expansión del mercado.

La relación con la democracia es que aquel proceso aparece como una reorientación cultural que la amenaza en la medida en que puede debilitar el sentimiento básico de constituir una comunidad política. Puede producir pérdida de lazos básicos de solidaridad social y la vivencia de que la sociedad es una colección de individuos aislados y competidores, no comprometidos con la

15. Una mirada detenida, sin embargo, puede detectar que si bien hay una tendencia a que temas públicos sean orientados como de orden más privado (salud, vivienda, educación, por ejemplo) también se observan movimientos en sentido contrario. Un ejemplo es el trato a los niños, en que se pasa del ámbito familiar privado al de un campo de normatividad y debate público.

configuración de un orden social que es necesario experimentar como obra colectiva. La democracia y la participación, que apelan a los valores opuestos de lo público, lo colectivo, la expansión de redes no mercantiles, etc., se verían socavadas por una especie de "sociedad de mercado". De este modo parece constituirse una oposición entre democracia y mercado, dada la incidencia de este en la disolución de lo público y lo colectivo y en la exacerbación del individualismo.¹⁶

¿Pero es posible concluir que toda expansión del mercado constituye una barrera antidemocrática?¹⁷

Ello no parece correcto en la medida en que a través del mercado los individuos aumenten las posibilidades de estilos de vida, de opciones estéticas, de mayor variedad de respuestas a necesidades, de desarrollo de preferencias de distinto tipo, de abrir opciones ampliadas para el ejercicio y el desarrollo de capacidades laborales y de emprendimiento económico. De hecho, su expansión en sociedades de rígida planificación centralizada solió responder a una demanda y a la búsqueda de aquel tipo de efectos ampliadores de la libertad individual y colectiva. Es decir, la expansión del mercado puede abrir campos de autonomías en ámbitos laborales, actividades sociales y consumos, generando espacios para la realización de una de las mayores características de las sociedades modernas, cual es su heterogeneidad y diferenciación en variados planos. También puede integrar individuos y grupos a través del consumo material y simbólico de bienes y servicios, reforzando procesos de individuación —no necesariamente individualistas— con integración, desafío constituyente de la modernidad.

Todo esto permite afirmar que no puede establecerse una relación estrictamente antagónica entre expansión del mercado y democratización, una relación de "suma cero". Sin embargo, es evidente que una sociedad estructurada por el mercado encierra grandes amenazas desintegradoras y atentatorias para una democracia. Son los casos en que la diferenciación que concurre a crear entre

16. Esta mirada escéptica del mercado, desde el punto de vista de la democracia, se contrapone a la mirada neoliberal que ve en él la modalidad de estructuración económica y social más afín con la libertad individual. La realización de la democracia se concreta en medida principal en la existencia de mercados libres en el máximo de ámbitos de la sociedad. Intervenir sobre el mercado por razones institucionales, salvo las excepciones que lo justifican, es una disminución de la libertad social entendida como suma de las libertades individuales. Poniendo en relación estos juicios opuestos puede señalarse, entonces, que el mercado es visto ya como panacea o ya como oposición a la democracia.

17. Esta pregunta tiene la misma factura con la de si toda expansión del Estado constituye automáticamente una disminución de la libertad y la democracia, como suele plantearse desde las inspiraciones neoliberales. Sin negar aspectos parciales verdaderos de esto, parece una conclusión bastante más apegada a la historia que la expansión del Estado durante este siglo, en particular en Europa, no solo no fue reñida sino articulada y expresión de una mayor conciencia de los derechos de los individuos.

individuos y grupos se presenta menos como individuación y como "estilos" que conviven y mucho más como segregación y exclusión. Así, las potencialidades que ofrece la expansión del mercado se difunden de manera tan desigual en la sociedad que imponen serios marcos restrictivos para la generación de una sociedad democrática. Y también cuando los procesos de individuación a los que contribuye se expresan preferentemente como un individualismo salvaje que diluye el sentimiento y compromiso con un orden colectivo. En este sentido, aunque es cierto que la lógica "individualista-consumista" no puede ser catalogada en sí misma como antidemocrática, su relación o impacto respecto de la democracia sí existe y puede operar negativamente.

Todo ello se exagera cuando esa enorme diferenciación coexiste con una lógica cultural que magnifica las distinciones individuales y sociales según los niveles y tipos de consumo y las significa de manera jerárquica. Asimismo cuando ella es una orientación cultural que refleja desmedidamente la posición de ciertos grupos de poder interesados en inducir esas conductas consumistas, expresada en un dominio alto de los mensajes masivos presentes en la sociedad en esa dirección.

De estos efectos posibles del "mercado real", tan importantes y decisivos como sus potenciales virtudes, se justifica una acción en aras de la democratización. Para ejercerla es necesario aceptar que existe un legítimo campo de lo público del cual pueden emanar órdenes superiores sobre el mercado. En este sentido, el mercado debe ser reconceptualizado como "instrumento" a ser razonablemente utilizado para los fines del desarrollo. Ello supone aceptar que desde la política y la ética existe consistencia y legitimidad para "evaluar" al mercado, impidiendo la naturalización o absolutización.

Democracia y derechos sociales

También parece ser clave para la calidad de la democratización la incorporación más plena en la discusión de sus aspectos sociales y económicos, la cuestión de los derechos sociales.

Es interesante bosquejar el recorrido que ha tenido en el pasado esa relación —democracia y derechos sociales—, de manera que permita situar los términos de los desafíos democratizadores en la transición actual. Al respecto debe recordarse que la emergencia de la "cuestión social", a fines del siglo pasado y en las primeras décadas de este —presente en Chile—, aparece conceptualizado dentro de la evolución y el enriquecimiento del ideal

democrático. La idea de los derechos sociales se va asociando a la de la expansión de la ciudadanía y la democracia. Se puede afirmar que, en paralelo a fuerzas que reivindicaban una ampliación de los derechos civiles y políticos, nace un fuerte movimiento que refunda la propia noción de democracia, integrándole lo socioeconómico.

En su expresión límite esta refundación del contenido de la democracia llevó a algunas posturas a asociarla con sistemas socioeconómicos específicos que aseguraran —o por lo menos así se postulaban— dichos contenidos sociales. Un efecto de ello fue que, para algunas corrientes, la democracia estrictamente política fue siendo concebida como algo sin valor o con mero valor instrumental, sólo en la medida en que podía ayudar a concretar los contenidos sociales con que sustantivamente la democracia era definida. La democracia política e ideológica —ciudadanía y pluralismo— perdían, por tanto, el significado de algo con “valor en sí”.

La experiencia de la dictadura chilena, junto con la de otros países de América Latina y los acontecimientos ocurridos en los países socialistas, produjo una revalorización de la esfera política, ideológica e institucional de la democracia. Deja de pensarse que ella pueda ser reducida o extinguida en función de alcanzar más prontamente o de mejor manera objetivos u órdenes socioeconómicos “más democráticos”. En la medida en que ya no se acepta que tal o cual proyecto socioeconómico encarne y objective definitivamente a la democracia —y menos con una historia dinámica y cambiante como la contemporánea—, resulta lógico pensar que la sociedad debe aceptar la necesidad permanente de un espacio abierto de intersubjetividad y disputa sobre las orientaciones societales.

La legitimidad que este razonamiento alcanza en el último tiempo y los imperativos de crear las condiciones normativas para aquello ha llevado a que en la transición chilena —como en otras transiciones— predomine la generación y consolidación de procedimientos para la constitución de un nuevo régimen político definido como democrático. Se busca configurar así la forma de la escena política, la relación entre lo civil y lo militar, la definición de una Constitución duradera, las condiciones para sus reformas, etc., asegurando la reproducción de un orden político estable, así como las condiciones para sus cambios de acuerdo a los dinamismos históricos.

Sin negar —al contrario— la necesidad y especificidad de dicha esfera de democratización, es notorio que la democracia como aspiración y representación societal emergente bajo el régimen autoritario lo fue también, por lo que se visualizaba y se esperaba que fueran las repercusiones transformadoras sobre aspectos socioeconómicos de un orden entendido como democrático. En este sentido es dable reconocer que amplios sectores adhieren a una

perspectiva democrática en la medida en que la visualizan como una "situación" que permitirá mejorar en lo social y económico. La adhesión democrática fue, en este sentido, tanto a una democracia "liberal" como —incluso con más fuerza en ciertos sectores— a una democracia "social". Es decir, a lo que en los antiguos términos se leería como una recuperación de los derechos sociales.

Esto puede graficarse en la alta correlación que tuvieron los planteamientos de democratización con la crítica al modelo económico "neoliberal" que inicialmente hacían los grupos políticos dirigentes de lo que fue constituyéndose como concertación política. La democratización, como propuesta, adquirió así un tono importante, aunque ambiguo en cuanto a contenidos, de superación de dicho modelo.

Es por esto que al margen del análisis sobre la reconstrucción limitada de un orden democrático liberal —sobre lo cual hemos hablado al comienzo de este trabajo— es necesario mirar dicho proceso desde el ya antiguo ángulo de la dimensión social de la democracia. Al respecto, ¿qué trajo realmente el proceso de transición?

En primer lugar, una clara y fuerte disminución de la tonalidad crítica al modelo por parte de las nuevas autoridades y de su deseo de levantar nuevas orientaciones. También la experimentación de un proceso de transición en negociación con el poder militar que limitaba grados de maniobra. Por último, la existencia de un empresariado consolidado y alineado alrededor del modelo que se había gestado en los últimos 15 años y en el cual se centraba el proceso inversor y de crecimiento. Todo ello limitó el marco en que se desarrolló la política social o, en nuestros términos, la dimensión social de la democracia expresada en el popularizado eslogan del crecimiento con equidad.

De todas maneras se implementará un conjunto de que permitirán sostener que no hay una continuidad pura en lo económico-social: reforma tributaria de carácter progresivo, ampliación y mejoramiento de políticas sociales, mejores condiciones para la negociación sindical, nuevas instituciones consagradas a problemas y sujetos sociales discriminados (FOSIS, SENCE, SERNAM), aumento del salario mínimo real, etc. Los resultados del período muestran, a su vez, un mejoramiento neto claro de los sectores sociales de menor riqueza e ingresos.

Sin embargo, las distancias sociales se han mantenido. En otros términos, poco se ha avanzado en una de las grandes metas que el período democrático ofreció alcanzar y que por muchos era entendido como consustancial —tanto como el de la construcción de instituciones representativas— al carácter de sociedad democrática que se construía. Recordemos, además, que esas distancias tienen en Chile un volumen

escandaloso.¹⁸

Es de esta situación, que societalmente produce dudas sobre la naturaleza democrática de nuestra sociedad, que el viejo problema del orden socioeconómico como tema de la democracia vuelve a posarse. Sin caer en la reducción de calificar lo procedual institucional o la esfera política como "pura formalidad" frente a lo que sería lo sustancial o sustantivo —el orden socioeconómico—, tampoco resulta apropiado representarse la cuestión democrática totalmente al margen de los grados de equidad social que se generen. Un orden democrático no es, necesariamente un orden justo; sin embargo debe reforzar mecanismos, políticas y orientaciones que produzcan justicia social. Democracia y justicia social no son equivalentes pero tampoco están desligadas. Un orden más injusto, en este sentido, tiende a definir un orden menos democrático.

En esta perspectiva, es posible avanzar hoy en Chile un amplio camino democratizador. Es necesario un Estado o una esfera de lo público que se constituya mucho más radicalmente como receptáculo y como responsable de las dimensiones sociales del desarrollo.

Recordemos al respecto que el Estado chileno fue reestructurado radicalmente en los años setenta y ochenta bajo el imperio de lógicas y objetivos que no partieron de consensos sociales amplios. En este sentido no puede afirmarse fácilmente que a principios de los noventa teníamos un Estado que representaba una salida de consenso social frente a los signos críticos del Estado intervencionista, desarrollista y de bienestar que se había construido a través del siglo. La nueva dirección concreta que tomó el Estado chileno desde mediados de los años setenta fue producto de la lectura y la imposición desde grupos minoritarios, aunque consistentes y poderosos. En oposición a esa dirección debe recordarse que a lo largo del siglo un complejo tipo de Estado —mezcla de paternalismo, derechos, etc.— había sido "conceptualizado" e internalizado por un vasto mundo social popular y fue profundamente alterado, sin lugar a reclamo o alternativa desde dicho mundo.

En la dirección de recompensar esa inflexión no consensual del Estado es necesario repensarlo en términos de su contribución a una mayor democratización. Sin duda el proceso de descentralización política abre posibilidades inéditas para la sociedad chilena. Sin embargo, es necesario repensarlo también en términos de su dimensión y compromiso con los temas sociales. No se trata, por supuesto, de "tomarse" el Estado para construir tal o cual orden socioeconómico que sería "el" democrático.

18. Quizás es el fracaso en avanzar sustantivamente en este meta de equidad y la escasez de medios políticos para hacerlo viable en el futuro lo que ha llevado a nivel gubernamental a reemplazar —no explícitamente— el objetivo de la equidad social por el de superación de la pobreza.

Se trata, en congruencia con una perspectiva democratizadora, de introducirle algunas orientaciones centrales a su quehacer. Debe construirse un Estado que asegure el no sacrificio de lo social a los imperativos de la acumulación privada y la competencia externa. Un Estado que se preocupe de los resultados sociales de su gestión y que, por ejemplo, considere una situación grave y de fracaso el no avance en la equidad social. Que haga de sus estructuras y políticas sociales algo de mayor peso en su funcionamiento y orgánica. Que muestre una elite austera, menos preocupada de solo asegurar la confianza de los grupos liberales empresariales y más de recuperar una legitimidad y confianza popular deteriorada.

En suma, desde un ideario democrático, frente a un Estado de bienestar en retirada es posible levantar un Estado sobre fundamentos democráticos, distinto del subsidiario, y que no por ello signifique ahogar las importantes y necesarias iniciativas provenientes de la propia sociedad civil ni las capacidades ejecutivas y empresariales del sector privado.

Nuevos temas y terrenos de la democracia

Se han identificado una serie de nudos vitales para la calidad democrática de la sociedad. Los déficit de representatividad, el bloqueo social (en los términos en que hemos utilizado la noción), las limitaciones integrativas del mercado, la situación de desmedro relativo prolongado de algunos grupos sociales, algunas disoluciones de lo público, las fallas en la equidad social y la subordinación de la "cuestión social" como tema democrático.

Junto a dichos aspectos, el objetivo de la democratización ha ido agregando nuevos desafíos que enriquecen y complejizan los parámetros desde los cuales podemos calificar el grado democrático de una sociedad. A la vez, definen nuevos terrenos que se abren a procesos de esa naturaleza. En algunos casos ello lleva a trascender lo que históricamente hemos comprendido con la idea de derechos ciudadanos y sociales; en otros son nuevos ámbitos que se abren a su concreción.

Aquí solo pretenderemos enunciarlos, pues su tratamiento sobrepasa largamente las pretensiones de estas notas. Aun con esa limitación, ello permite graficar el dinamismo que presenta el ideario democrático. Este debe ser entendido como un horizonte cambiante y ampliable, que no tiene un final determinado. El período actual parece caracterizarse por uno que revaloriza e integra dimensiones a su contenido. Tentativamente podemos agrupar algunos de estos nuevos temas democráticos en referencia a sujetos y a espacios sociales específicos.

Desde el primer ángulo, procesos cuestionadores de relaciones sociales no

democráticas se levantan con una fuerza mayor que en el pasado en torno de sujetos que presentan condiciones específicas. Ejemplos son la mujer, los niños, la tercera edad y los sectores indígenas. En uno y otro caso se reconocen segmentos sociales específicos que enfrentan situaciones de desmedro de variada índole en cuanto a sus derechos. Surge una mayor visibilidad pública de las maneras específicas en que se producen violaciones básicas y, en algunos casos, también una mayor capacidad de expresión de los propios sujetos. Asimismo, fuertes discursos sobre sus derechos a constituirse como sujetos con representación pública.

De esta manera, la democracia es mirada desde relaciones entre sexos, edades y culturas y se demuestra como una situación y un desafío mucho más incrustado en relaciones sociales cotidianas. Constatado, por ejemplo, el grado de legitimidad que ha ganado la idea de la igualdad de derechos de la mujer —en los planos familiares, laborales y políticos— se generan las condiciones, ya actuantes, de una profunda refundación de las relaciones familiares, concebida en relaciones más igualitarias y de respeto mutuo entre sus miembros.

Desde el segundo ángulo, el de ciertos espacios sociales, se revalorizan como objetos de democratización realidades de carácter más micro pero que, como conjunto, definen realidades macrosociales. Junto al ya enunciado de la familia aparecen otros que en grado variable también son leídos desde el ángulo de las relaciones democráticas entre sus partes. Uno importante es el de la empresa, entendida como un espacio potencial de relaciones más horizontales y creativas por parte de todos sus componentes, superando los esquemas tayloristas y fordistas del pasado. De aquí resurge, renovadamente, la vigencia de la cuestión de las formas de propiedad, de gestión y de participación empresarial.

Otros son los espacios territoriales locales (barriales, comunales y regionales). Estos se constituyen en un renovado objeto de interés acerca de sus potencialidades para aportar a una democratización societal. Una necesidad de identificar y fortalecer agentes locales que pueden ser los impulsores de dinámicas y procesos surge de esta perspectiva. La multiplicación de procesos locales participativos y su expansión a lo ancho del territorio se ofrece como un formidable desafío y posibilidad democratizadora.

Por último, es necesario retomar, dentro de estas temáticas más emergentes, al mercado. La necesidad antes planteada de adecuarlo a definiciones de la sociedad sobre el desarrollo —y no sacralizarlo— impone desafíos hacia su democratización y a una mayor incidencia de segmentos económicos en su dinámica. Así por ejemplo, un amplio campo de acción puede ser bosquejado desde los intereses de "grupos" como los pequeños productores o los consumidores. La constitución de ellos como grupos con peso social puede producir importantes adecuaciones democratizadoras en el funcionamiento de mercados del crédito, de la tecnología o de bienes y servicios de consumo final.

Todos estos temas finales, como hemos señalado, buscan solo graficar la complejidad, amplitud y dinamismo del ideal democrático, su constante renovación y la superposición de nuevos desafíos. Así también, de la multitud de sujetos distintos que va comprometiéndolo, haciéndolo cada vez más distante en la subjetividad de una esfera política de alturas, dependiente de un único aspecto de la sociedad y desgarrada de la vida social más cotidiana.

Bibliografía

- ALVAYAY, Rodrigo, y Carlos RUIZ(compiladores): *Democracia y participación*, Santiago, CERC, 1988.
- ASHFOR, Douglas: *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, 1989.
- GAUDIN, Jean Pierre: *Technopoles*, París, PUF, 1984.
- Nun, José, y Juan Carlos Portantiero (compiladores): *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Punto Sur, 1989.
- PROGRAMA DE ECONOMÍA DEL TRABAJO (PEF): *Cuarto informe anual (1993-1994)*, Santiago, 1994.
- Proposiciones, 24 y 25*, Santiago, Sur, 1994.
- ROSANVALLON, Pierre: *La crise de l'État providence*, París, Editions du Seuil, 1981.

Resumen

Este artículo formula una serie de reflexiones sobre la democracia basándose en los déficit y haberes que ha dejado la reciente transición en Chile y buscando caminos de perfeccionamiento. Para ello identifica una serie de problemas y una serie de desafíos que definen, a su vez, nuevos terrenos que se abren a procesos de democratización. El ideario democrático no está determinado y actualmente revaloriza e integra nuevas dimensiones. Estos "nuevos temas democráticos" pueden referirse tanto a sujetos —son aquellos temas que cuestionan relaciones sociales no democráticas específicas (entre géneros, edades o culturas)— como a espacios sociales —situaciones micro que en conjunto constituyen situaciones macro (familia, empresa, espacios territoriales locales)—. Por último, el artículo se detiene en los desafíos de la democratización del mercado.

Descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso

Alicia Veneziano

Los temas municipales, y en particular la descentralización, han despertado el interés de las ciencias sociales en Uruguay en los últimos años. Los temas privilegiados han sido: la participación de los movimientos sociales urbanos, la planificación y el desarrollo local, la gestión urbana y la reforma constitucional. A partir de la experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo toma mayor peso el debate político sobre este tema que se había transformado en uno de los ejes del debate electoral de 1989. Las ciencias sociales empiezan a prestar atención a la descentralización no ya nacional sino local, o sea, del gobierno departamental hacia instancias de menor jurisdicción territorial.

Así surgen investigaciones que priorizan la participación de los movimientos sociales, los aspectos jurídico-institucionales, los efectos de la política descentralizadora en la opinión pública, las nuevas formas de liderazgos que representan los intendentes, el estudio de casos considerados como

La autora

Licenciada en Ciencia Política y candidata al doctorado en Ciencia Política (Universidad Complutense de Madrid). Investigadora y docente en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República; docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

"experiencias instituyentes" de descentralización, la reforma institucional del gobierno departamental, las comparaciones de los regímenes municipales de países latinoamericanos, la cohabitación entre el gobierno nacional y el departamental, entre otros.

Estas investigaciones se presentan dispersas en forma de artículos, ponencias o informes; algunas hacen hincapié en lo empírico y otras presentan una reflexión más teórica, pero ambos niveles investigativos todavía no han logrado articularse; son realizadas por sociólogos, urbanistas, economistas, juristas y politólogos, muchas veces en el marco de equipos interdisciplinarios (fundamentalmente en los centros de investigación privados), pero todas han representado una acumulación para las ciencias urbanas que estudian el tema.

Si bien ha habido valiosísimos aportes de parte de las ciencias sociales, a nivel de diagnósticos socioeconómicos, de opinión pública o del movimiento vecinal, así como estudios jurídicos, la falta de diálogo entre el medio académico y el de decisores políticos ha llevado a que las políticas descentralizadoras presenten grandes limitaciones. Así, en el terreno de "las políticas" descentralizadoras se denota, por parte de los gestores, la carencia de reflexión y evaluación sobre el tema y la falta de una apoyatura en diagnósticos adecuados a la realidad sobre las que implementan esas políticas.

Por otro lado existe un vacío en investigaciones que estudien la descentralización como una de las políticas de reforma institucional del Estado, desde una perspectiva politológica, que aborden la estructura y la dinámica del gobierno departamental a partir de este proceso o analicen los sistemas políticos locales.

Es necesario llenar este vacío de investigación a la vez que trascender el diálogo entre políticos y científicos sociales, con productos que aporten elementos útiles para los primeros sin dejar de reflexionar teóricamente.

Contextualización de la descentralización

Creo necesario fundamentar la necesidad de contextualizar la descentralización en el proceso de la crisis de representatividad y eficacia del sistema político, producto del déficit de legitimidad con que se han reconstruido nuestros sistemas democráticos. Sólo así se puede abordar la política descentralizadora como una política específica de la reforma del Estado que afecta las relaciones Estado-partidos-sociedad en general.

Algunos rasgos que caracterizan a América Latina de los últimos años,

en el aspecto político, es el bajo nivel de participación política y social con relación a la década del sesenta o a la transición.

Estas tendencias políticas se corresponden con un proceso de creciente concentración del ingreso, de estancamiento productivo y de deterioro de la calidad de vida de los sectores medios y bajos, y producen una agudización de la fragmentación del tejido social.

Se puede constatar una crisis de legitimidad del sistema político en su conjunto, no sólo de representatividad de las elites dirigentes y de los partidos sino de las instituciones del Estado. Su eficacia y su eficiencia se ven cuestionadas tanto desde sectores que postulan el repliegue de este en beneficio de empresas capitalistas de tipo tradicional, como desde sectores que lo hacen en beneficio de "entidades privadas alternativas". Se cuestiona su papel en las estrategias de desarrollo, su capacidad de distribución de recursos públicos, pero también su capacidad de incorporar ciudadanía. Esto tanto desde sectores que sostienen la centralidad de los partidos como desde los que reivindican la participación de los movimientos sociales o desde los que omiten a los actores sociales y políticos dejando "lo político" reducido al mínimo frente a las dinámicas de las "fuerzas vivas" del mercado.

Esto en el marco de, por un lado, globalización de la economía y la formación de bloques políticos supranacionales, y por otro, un auge de los localismos, del protagonismo de las metrópolis y de los autonomismos y nacionalismos que hacen que el Estado nacional se vea doblemente presionado, tanto en su poder político como económico.

A esta situación se llega porque se ha producido una ruptura de los modelos económicos, políticos y sociales todavía vigentes en las décadas del cincuenta y sesenta. Estado benefactor, organizado bajo criterios centralistas y con una lógica sectorial de planificación central; políticas económicas que privilegiaban la distribución del ingreso y el estímulo al mercado interno; y, en el plano específicamente político, los modelos de democracia que favorecían la representación y los actores partidarios de organización tradicional, o los modelos que incorporaban otros actores bajo una modalidad de tipo corporativa o populista.

Pero también ha fracasado el intento neoliberal de refundación de un orden socioeconómico en las décadas de los setenta y ochenta, ya que no han logrado la reconversión del modelo de acumulación ni la reducción del Estado a su versión mínima, tanto bajo regímenes autoritarios como en las transiciones y consolidaciones democráticas.

En sus intentos de reestructuración del Estado, aun en los casos en que han alcanzado algún nivel de eficiencia, no lograron la eficacia necesaria para crear la base de legitimidad que permitiera consolidar la democracia. Los

ajustes desprovistos de certidumbres y la exclusión social han sido los resultados de estas políticas.

En una dimensión propiamente política esto se corresponde con un modelo neoconservador de sociedad que implica una "democracia mínima", de carácter excluyente, y la desarticulación de los actores colectivos. La consecuencia de estos intentos de refundación social es la redefinición de los roles y redes de interacción de los actores sociales y políticos. Esto dificulta la negociación entre los actores o la búsqueda de acuerdos consensuados entre elites con alguna base de legitimidad.

Así, se ha agudizado profundamente la escisión, planteada desde los orígenes del Estado liberal, entre éste y la sociedad civil, entre sus instituciones y los ciudadanos.

En síntesis, asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: de representación de los actores del sistema y los actores políticos, de eficacia y eficiencia del Estado que redefine su rol, de desarticulación y reconstrucción de los actores sociales, del modelo de acumulación y de la forma de articulación de actores que significa la democracia.

Los intentos reformistas

Las tentativas de resolver estas problemáticas se han visto plasmadas en el debate, el diseño o la implementación de proyectos de reforma del Estado. Estas reformas han intentado replantear la relación entre Estado y mercado, por un lado, y entre Estado y ciudadano, por otro. Mientras que el primer objetivo se buscó, por lo menos en América Latina, por medio de privatizaciones y desregulaciones; el segundo se intentó mediante reformas institucionales del Estado de tipo político, jurídico u organizativo-administrativo.

El primer tipo de reforma obedeció a la transformación neoliberal que mencionábamos y ha deslegitimado al sistema político por haber despreciado la variable "costo social". Pero las reformas institucionales del Estado tampoco satisficieron las expectativas creadas acerca de una mayor estabilidad del modelo democrático o de asegurar la gobernabilidad de nuestras sociedades. A muchos de estos intentos de reforma institucional se les puede imputar que hacen demasiado hincapié en lo jurídico o en lo administrativo sin tomar en cuenta factores socioeconómicos o histórico-culturales; se puede decir que focalizan los cambios en las instituciones estatales sin que ello implique repensar el sistema político en su conjunto; y también que estas reformas

fueron hechas "desde arriba" por técnicos especializados y pactos entre las elites políticas como operaciones de ingeniería institucional.

Además, creemos que el divorcio entre el debate y los proyectos de reforma económica del Estado, por un lado, y de reforma político-institucional, por otro, ha tenido efectos indeseados, perversos. Se ha dado toda una serie de discusiones sobre la dimensión económica del Estado (privatistas contra estatistas), así como sobre las instituciones y los mecanismos representativos (parlamentaristas contra presidencialistas, centralistas contra descentralistas, sistemas electorales mayoritarios contra sistemas proporcionales, etc.) que han evolucionado por canales paralelos, muchas veces desfasados e inconexos. Así, se ha perdido de vista que la reforma del Estado solo puede abordarse como una reforma del sistema político en su conjunto, cambiando la relación con la sociedad, o sea, en forma integral, porque está ligada con los fines de éste en el campo de la reproducción global del sistema social. Esta reforma es parte de una discusión sobre la forma de Estado en íntima relación con la legitimidad que implica la forma de articulación Estado-partidos-sociedad. En otras palabras, no se ha encarado el problema del Estado tratándolo como objeto totalizador, evitando, por un lado, reducirlo a sus contenidos operativos y, por otro, limitándolo a un concepto formal desvinculado de los intereses, los valores y las necesidades sociales.

Concluimos que la descentralización, que tiene el doble carácter de política pública y de forma institucional del Estado, será concebida en este contexto como una política más dentro de las propuestas de reforma institucional del Estado.

¿Qué sistema político? ¿Qué Estado?

Todo proyecto descentralizador tiende a un modelo institucional del Estado y a alguna forma de relación Estado-sociedad, por lo cual, ante la crisis de múltiples dimensiones que mencionábamos y el fracaso de los intentos reformistas, es necesario plantearse:

1. ¿La alternativa es volver a las instituciones políticas que caracterizaron al modo democrático-representativo basado en actores políticos partidarios y sociales tradicionales que acompañaron al Estado benefactor o al Estado cepalino?

2. ¿O acaso es volver al "Estado mínimo" y, por tanto, a un modelo de democracia excluyente, a un pluralismo elitista?

3. ¿O existe la posibilidad de unas instituciones estatales que propicien

un modelo abierto o competitivo con mecanismos de “democracia social” y el cual incluya en el proceso de toma de decisiones a todos los actores sociales y políticos implicados?

Estas interrogantes tienen resolución también a nivel del Estado en su ámbito político territorial municipal y, en este sentido, intentaré esbozar algunas interrogantes a resolver en la investigación.

A nivel de los gobiernos locales

Este fenómeno, que se da a nivel nacional, tiene su dimensión a nivel local en los distintos ámbitos político-territoriales, en los que se manifiesta con características particulares. Esto es así porque partimos de una visión del municipio¹ como una red donde se vinculan: el Estado, en su expresión político-territorial; el gobierno, en una instancia periférica; y los actores políticos y sociales de la sociedad metropolitana o local.

Se manifiesta con características específicas, entre otros factores, porque implica una determinada relación de estos municipios con el resto del Estado, con el centro y con el sistema político nacional. Aquí vemos que se ha dado una “revitalización de lo local” y de la “vida cotidiana” que ha producido paralelamente un mayor distanciamiento del ciudadano común respecto de los grandes problemas a niveles nacionales, construyéndose o redefiniéndose así las identidades colectivas y los actores sociales, denotándose un aumento cuantitativo y cualitativo, entre otros, de los de carácter territorial.

Por otro lado, a la tendencia de fortalecer las instancias supranacionales de poder político mediante procesos de integración económicos regionales se suma el fenómeno del traslado de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos locales que comienzan a trascender sus funciones tradicionales, transformando de este modo la relación entre el Estado y el ciudadano, en el rol de “vecino” o “poblador” o el de “usuario” de servicios.

El debate sobre la descentralización

Más allá del aparente consenso en la necesidad de implementar políticas descentralizadoras, existe un intenso debate sobre el alcance, el grado y los ámbitos que éstas deben tener. Los fines que se persigue y los actores que se interpelan son los puntos fundamentales en torno a los cuales se generan las divergencias. Este debate está íntimamente ligado a los problemas

1. En Uruguay y a los efectos de este proyecto haremos equivaler *municipio a departamento*, aunque esto ha sido problematizado en trabajos anteriores de la autora.

anteriormente planteados, pero también tiene un sustrato mucho más profundo que ha atravesado distintas formas de Estado. En este debate se reproducen posturas y argumentos que reeditan la vieja polémica entre federalismo y centralismo, cuyos orígenes se remontan a la propia génesis del Estado moderno. En América Latina, la polémica entre federalistas y unitarios no sólo ha producido una vasta reflexión teórica sino también un largo período de guerras civiles cuando intentaban establecerse estados independientes.

Sin embargo, aunque tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse, correctamente, como dos formas de organización político—territorial o económico—territorial del Estado, está claro que pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico—social y político en que se enmarquen. Así, estas formas organizacionales han tomado distintos contenidos a través de la historia, vinculándose a paradigmas teóricos con distintas visiones del Estado y de la relación de éste con la sociedad civil.

Si bien podemos considerarlos analíticamente como formas organizacionales, para evaluar su eficacia —no sus “virtudes” o “defectos” en sí— debemos reconocer el contexto histórico—social, los actores políticos y sociales que son interpelados por ellas, y los otros mecanismos político—institucionales y económico—sociales que se proponen como reforma estatal.

En la actualidad, la descentralización puede contribuir a procesos de transformación del Estado en sentido neoconservador, buscando otorgarle a este sistema organizativo funciones privatizantes, buscando la “governabilidad” del sistema mediante el desvío de los conflictos sociales que presionan al poder central a niveles donde sea más fácil reducir el rol del Estado, dejando, por tanto —en los hechos— en manos de actores con mayor poder dentro de la sociedad la resolución de los problemas de esta. Pero también puede enmarcarse en un proyecto de reforma integral del Estado que busque su democratización y de la sociedad, para lograr un mejor nivel de vida de los sectores de menores ingresos y un mayor peso de los distintos actores sociopolíticos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, muchas veces, desde los sectores políticos de izquierda, buscando una mayor participación de actores sociales, se desprecia la participación política de actores colectivos y de ciudadanos, lográndose, en pro de una “socialización del Estado”, una coincidencia en los hechos con planteos de tipo neoconservador.

Entonces deben problematizarse las fórmulas que ligan —en el discurso político pero también en enfoques voluntaristas que se hacen desde las ciencias sociales— descentralización con una mayor eficiencia en la presta-

ción de servicios, con el incremento de la participación política y social y, en general, con el fortalecimiento del rol ciudadano y la promoción de un desarrollo local con equidad.

La cuestión de lo local en Uruguay

Si bien la descentralización del municipio uruguayo y el papel de sus instancias descentralizadas será el caso que estudiaré concretamente, quisiera dejar en claro que este tema será abordado desde una perspectiva más global. El objetivo es dar respuesta a las preguntas reseñadas en general, para luego esbozar estas mismas interrogantes en el caso concreto del municipio y la sociedad uruguaya, específicamente referidas al caso de Montevideo.

En Uruguay también está planteado el problema de la reforma del Estado en cuanto sus funciones económicas y el de la reforma del sistema político. Dentro de este marco es que se presentan las propuestas descentralizadoras a nivel nacional o se hacen intentos de descentralización a nivel propiamente local, como es el caso de Montevideo o del nuevo papel que se quiere asignar a las Juntas Locales de otros departamentos del país.

Si bien el Estado, el sistema político y la cultura política uruguaya nacieron con una fuerte dosis de centralismo, el proceso reconoce momentos de inflexión importantes. Ello corresponde a una cultura sumamente estatalista, que se remonta al nacimiento del Estado batllista, en la que el clivaje entre Montevideo y el resto del país es fundamental. Esta tendencia se vio agudizada en los años cincuenta y sesenta por el predominio de las corrientes a favor de la planificación central. Sin embargo, hoy una serie de elementos revelan una tendencia contrapuesta en función de la cual los gobiernos municipales expanden, de hecho, el ejercicio de sus competencias, que se superponen con las nacionales: políticas sociales, políticas productivas y políticas culturales, fundamentalmente.

La experiencia del departamento de Montevideo tiene un carácter fundacional, en el marco de la integración plena de la izquierda al sistema político. Ha logrado constituirse en un sistema desconcentrado que ha ensayado mecanismos de participación social y que pretende avanzar hacia un sistema descentralizado.

El problema de la descentralización

Es en este contexto que se plantean las propuestas o políticas descentralizadoras tipo, donde detrás del aparente consenso sobre la necesidad de su implementación aparece una serie de posiciones y concepciones encontradas. Porque esta, como cualquier otra propuesta de reforma del Estado, está mediatizada por metas orientadas hacia un determinado proyecto económico, político y social. Debemos ser conscientes de que el problema de la descentralización es parte de un tema más general que, en su dimensión política, es el de la distribución del poder. Estamos hablando de las formas de representación, de participación social y política de la sociedad en la toma de decisiones y, por tanto, de la legitimidad del Estado y del sistema político en general.

Como decíamos, la descentralización tiene un doble carácter, y como política pública se presenta dirigida a satisfacer las demandas de servicios y determinadas políticas sociales; pero como forma institucional del Estado aparece ligada a la representatividad y a la participación política y social. En esta investigación se hará un corte analítico en la realidad múltiple que es un municipio, focalizando la dimensión gubernamental más que en la estatal o societal.

Desde este último punto de vista descentralizar significa, por un lado, alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, y por otro, la forma en que se estructura ese proceso dentro del Estado para cumplir la función gubernativa.

Descentralizar implica un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado pero la trascienden.

La descentralización también se puede presentar a niveles distintos de la organización territorial del Estado, y si bien algunos de los medios, recursos y estrategias de los actores son equivalentes en las relaciones entre una instancia central y una instancia periférica (descentralizada o desconcentrada) del Estado, cada uno presenta especificidades. Nos interesa aquí la descentralización que hemos llamado *local*, para distinguirla de la *municipal*, que parece hacer referencia al vínculo que se da entre el gobierno nacional o federal y los gobiernos provinciales o departamentales.

Con esta acotación del fenómeno a estudiar, el problema es detectar las redes mediante las cuales se gobierna y las redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales en el sistema descentralizado de gestión que se viene desarrollando. Así, se subrayan las relaciones centro-

periferia dentro del gobierno, pero esto sin dejar de reflexionar la forma institucional de Estado y de articulación de éste con la sociedad que estas redes tienden a consolidar. La finalidad es encontrar mecanismos institucionales y de gestión que habiliten una mayor eficiencia de los canales de representación y participación de los actores políticos y sociales.

Tomando en cuenta la visión de los municipios como redes de articulación entre actores estatales, gubernamentales, políticos y sociales, y ante la situación de quiebra y reestructuración del modelo de acumulación, de las formas de representación y participación política, de crisis de eficiencia y redefinición del rol del Estado, y de desestructuración-reconstrucción de la sociedad civil, es que nos podemos plantear una serie de interrogantes:

1. ¿Cuáles son las redes creadas por el proceso descentralizador?
2. ¿Pueden ellas habilitar una gestión que permita una mayor eficiencia de los canales de representación y participación política, logrando una mayor eficacia del sistema político democrático?
3. ¿Cuál es la relación más funcional entre el "centro" (gobierno departamental) y la "periferia" (instancias descentralizadas o desconcentradas de este) a los efectos de lograr la eficacia del Estado y del sistema político democrático?

Los enfoques en las ciencias sociales

En las ciencias sociales que abordan el tema de lo urbano se han desarrollado distintos enfoques que priorizan unas disciplinas, metodologías y preocupaciones temáticas en detrimento de otras; la descentralización ocupó lugares diferentes y fue permanentemente reconceptualizada. Se partió de la omisión total del tema en los enfoques que privilegiaban estudios sociodemográficos de lo urbano y, posteriormente, en trabajos que privilegiaban el estudio de la marginación social en términos de la teoría de la dependencia. Paralelamente se realizaron investigaciones que analizaban el problema del desarrollo bajo modelos de planificación central de inspiración desarrollista y estudios de tipo jurídico que estudiaban las formas federales o centralizadas y las descentralizadas de Estado. Con las transiciones a la democracia en el sur de Europa y en el Cono Sur de América Latina surgen enfoques que comienzan a preocuparse por el desarrollo local y la participación de los nuevos actores sociales potenciados con este proceso. Más recientemente han surgido enfoques de ingeniería institucional preocupados por la gobernabilidad de nuestras sociedades.

Hoy estos enfoques están siendo revisados teóricamente a la luz del fracaso de las políticas descentralizadoras en el sur de Europa y se avanza en la

construcción de nuevas teorías de alcance medio que permitan explicar lo urbano con una visión global e integrada desde una perspectiva interdisciplinaria. Cada vez se tiende a una mayor integración entre ciencias como la antropología urbana, la geografía urbana, el urbanismo, la demografía, la historia local, lo jurídico, la economía —fundamentalmente en lo referido al desarrollo local y a la difusión de nuevas tecnologías—, la sociología urbana y, cada vez más, la ciencia política integrando enfoques de políticas públicas, organizacionales e institucionales. La ciencia política vuelve a ver lo urbano trascendiendo el enfoque institucional y aportando, desde su especificidad, al estudio de estos temas.

En cuanto a los modelos de análisis sobre descentralización desde el punto de vista politológico, podemos sintetizarlos en: centralización/descentralización, administración pública, y relaciones intergubernamentales.

El primer modelo plantea el enfrentamiento entre las posturas centralistas y descentralizadoras, atribuyendo valores positivos o negativos *per se* a cada sistema, independientemente de la formación histórica y del proyecto global en que son planteados; conciben las relaciones entre el "centro" y la "periferia" como un juego suma cero. Estas posturas han sido tomadas como paradigmas por algunos enfoques de las ciencias sociales, tomando partido por una u otra, y así constituyen más un criterio evaluativo y un marco preceptivo que una herramienta útil para un análisis objetivo de las relaciones entre el "centro" y la "periferia" en una situación histórico-social determinada.

También desde las ciencias sociales se hacen análisis que se centran en la administración pública, en las instituciones y en las estructuras organizativas, así como en los procesos de decisión/implementación de políticas. Este es un enfoque de gran utilidad para aplicar en áreas determinadas en el estudio de políticas o instituciones públicas. Es un área aplicada pero cae en el error de aislar el estudio de estos factores del contexto histórico, político, social, económico y cultural, por lo cual fallan muchos de sus diagnósticos, análisis prospectivos y las soluciones planteadas ante un diagnóstico hecho con estos criterios.

Relaciones intergubernamentales (IGR) y *policy network*

El modelo de relaciones intergubernamentales pone el acento en la naturaleza política de las relaciones entre las instituciones, reconoce la importancia de las interacciones entre individuos y la multiplicidad de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, así como la naturaleza informal y continua, día a

día, y la interdependencia de las organizaciones gubernamentales. Pero no relaciona las políticas con los intereses y los "valores". Elude la pregunta de *quién se beneficia*. Si bien aporta muchísimas herramientas para el análisis de los impactos tecnológicos y organizacionales de los gobiernos, hace una descripción incompleta porque no toma en cuenta los conflictos entre grupos.

El modelo IGR ha tenido una aplicación a las relaciones centro-locales mediante el modelo de *policy network*. Como especificidad de este modelo puede decirse:

— Focaliza más en estructuras políticas que en las relaciones con los grupos de interés; está más centrado en el Estado que en la sociedad y subraya las relaciones entre grupos por sobre las relaciones entre individuos que ocupan posiciones dentro de la red.

— La política en las relaciones centro-periferias se define como un juego en el cual los participantes manipulan sus recursos (legales, organizacionales, financieros, políticos e informativos) para maximizar su influencia sobre otros.

— Este intercambio opera dentro de una red.

— Interesan las redes gubernamentales que están basadas en organizaciones de autoridades locales.

— Los *policy network* son definidos como un complejo de organizaciones conectadas unas a otras por dependencia de recursos y distinguibles de otros complejos por rupturas en la estructura de dependencia de recursos.

Desde dónde se puede abordar el problema de la descentralización

El enfoque que considero más pertinente debe una perspectiva politológica, centrada en los factores institucionales y organizacionales que se da el Estado para gobernar. Se tomarán aportes del modelo de relaciones intergubernamentales y la teoría de redes, sabiendo que este solo es posible si hacemos un corte analítico que es necesario complementar con enfoques de otras disciplinas sociales. En definitiva, un enfoque transdisciplinario que recoja las aportaciones específicas de cada disciplina.

El modelo de IGR es un marco apto para la recolección y sistematización de información en el tema que nos ocupa; por eso debe incorporarse como instrumental analítico. Pero cabe recalcar esta elección del modelo IGR debe contextualizarse presentando otras matrices teóricas competitivas y/o complementarias que serán tomadas como referencias teóricas en el tema.

En ese sentido, es necesario rescatar algunos elementos del debate teórico sobre descentralización que creemos que se presentan en la discusión actual y, fundamentalmente, contextualizándolo en la situación de quiebra de modelos de acumulación, representación, eficiencia y legitimidad a los que hemos hecho referencia y que afectan, en general, a nuestros estados y sociedades pero, en particular, al municipio y la sociedad uruguaya.

Bibliografía

- AROCENA, José: "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria", en *Cuadernos del CLAEH* nº 51, 1987.
- AROCENA, José y Alicia VENEZIANO: "Análisis del municipio en la región y presentación del caso uruguayo", ponencia al seminario "El municipio en la región", Montevideo, IDES-CLAEH, 1990.
- BITAR, Sergio: "La naturaleza de la crisis latinoamericana", en *Revista de la CEPAL* Nº27, Santiago de Chile, 1985.
- BOISIER, Sergio: *Las transformaciones del pensamiento regionalista latinoamericano*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 1992.
- : *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas*, Santiago de Chile, ILPES, 1992.
- BORJA, Jordi: *Por unos municipios democráticos*, Madrid, IEAL, 1986.
- : "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología* nº 4, México, UNAM, 1984.
- BORJA, J., F. CALDERÓN y otros: *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, CLACSO, SUR, CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- BORJA, J., M. CASTELLS y otros: *Las grandes ciudades de la década de los noventa*, Madrid, Sistema, 1990.
- CASTELLS, Manuel: *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo XXI, 1981.
- : *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI, 1974.
- : *Problemas de investigación en sociología urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.
- : "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales", en *Revista Alfoz* Nº 80, Madrid, 1991.
- CEPAL: *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.
- CORAGGIO, José Luis: *La investigación urbana en América Latina*, t. III, Centro Ciudad, Quito, 1990.
- : "Las dos corrientes de la descentralización", en *Cuadernos del CLAEH* nº56, Montevideo, 1991.
- DE MATTOS, Carlos A: "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos del CLAEH* nº51, Montevideo, 1989.
- : "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación

- regional", en *Revista Interamericana de Planificación* n° 89, Santiago de Chile, 1990.
- ELCOCK, Howard: *Local Government*, Methuen & Co. Londres, 1982
- GUY, Peters. *The policy of bureaucracy*, Pittsburg University Press, 1984.
- HOLLINGSWORTH, J. R., y R. HANNEMAN: *Centralization and power en social service delivery systems*, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1983.
- MOREIRA, Constanza y Alicia VENEZIANO: "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)".
- MOREIRA, Constanza y Alicia VENEZIANO: "Intergovernment relations in Uruguay", en Stuart Nagel (comp.): *Political reform in developing nations*, Illinois University Press, 1995.
- NOHLEN, Dieter (edit.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- PÍREZ, Pedro *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- REILLY, Charles (comp.): *Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Arlington, 1994.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás: "¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular?", en *América Latina hoy* n° 6, SEPLA, Madrid, 1993.
- : "De redes, tejidos y encajes sociales", en *Revista Alfoz* n°81, Madrid, 1991.
- : *Comunidades locales y movimientos sociales: análisis y alternativas*, Madrid, IEAL, 1984.
- TIRONI, Eugenio y Ricardo LAGOS: "Actores sociales y ajuste estructural", en *Revista de la CEPAL* n° 44, Santiago de Chile, 1991.
- TOURAINÉ, Alain: "¿Qué es la democracia?", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* n° 128, Madrid, 1991.
- UNDA, Mario: *La investigación urbana en América Latina: caminos y recorridos*, t. II, Centro Ciudad, Quito, 1993.
- VENEZIANO, Alicia: "Sistema político en Venezuela: crisis y alternativa reformista", en *Cuadernos del CLAEH* n° 48, 1988.
- : "La descentralización del Departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica", Montevideo, IDES, 1989.
- : "Los parámetros que condicionan la descentralización de Montevideo", ponencia al seminario iberoamericano "Los municipios en la región", Montevideo, IDES-CLAEH, 1990.
- : "Perspectivas político-jurídicas y propuestas de los actores políticos sobre la descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo", Montevideo, CONICYT-Instituto de Estudios Municipales IMM, Montevideo, 1990.
- : "El nuevo proceso de descentralización de Montevideo: el estado de la discusión en Uruguay y la reflexión en torno al primer año de gobierno de izquierda", ponencia al IV Congreso de Sociología, Madrid, FES, 1993.

Resumen

Si bien la temática de la descentralización se ha incorporado definitivamente a las ciencias sociales, las diversas investigaciones se presentan dispersas y con enfoques desarticulados. También constata una falta de diálogo entre la academia y la política cuya consecuencia suele ser una forma de decisiones poco informada y con carencias de reflexión y evaluación. Este artículo se propone agendar problemas y ofrecer pistas para una tarea aun pendiente de investigación sobre la descentralización. Para ello parte de describir el contexto de la investigación sobre la descentralización en América Latina, que caracteriza como de crisis de representatividad y eficacia del sistema político y pasa revista a los (fracasados) proyectos de reforma del Estado que se han elaborado para afrontarla. Después de reseñar el debate en torno al deber ser de las políticas descentralizadoras, su alcance y características, se centra en el caso uruguayo, subrayando la experiencia en curso en el departamento de Montevideo. Se detiene luego en los enfoques de las ciencias sociales y culmina esbozando el que considera más pertinente: una perspectiva politológica complementada con aporte de otras disciplinas sociales.

Clásicos modernos (I)

La Teoría de la democracia de Sartori

por César Aguiar

Recientemente creadas en el país las Facultades de Ciencias Sociales en la Universidad Católica y la Universidad de la República, efectivamente activos el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y el Instituto de Opinión Pública y Sociedad de la Universidad Católica y crecientemente presente el discurso politológico en ámbitos académicos, políticos y periodísticos, la revisión de algunos hitos fundamentales de la discusión contemporánea en teoría de la democracia y la opinión pública no es cosa vana. Comenzar por la *Teoría de la democracia*¹ de Giovanni Sartori puede permitir plantear un primer grupo de temas relevantes, con miras a reflexionar sobre la calidad de la vida política.

Al mismo tiempo, situar esa obra, analizarla y discutirla puede ser un buen camino para reflexionar sobre aspectos más generales de la disciplina y la política práctica en el Uruguay. Versión reelaborada y ampliada de un trabajo anterior, el análisis de la obra de Sartori remite a muchas consideraciones de interés. Al menos cuatro nos parecen de importancia central.

El autor

Sociólogo, director de Equipos Consultores Asociados, docente de la Universidad Católica del Uruguay

1. Giovanni Sartori: *Teoría de la democracia* (2 vol.), Madrid, Alianza Universidad, 1989.

I.

Cuestión disputada en el pasado y polémica en la actualidad, la posibilidad de un discurso científico sobre la política aparece como uno de los grandes temas de fines del siglo XX. Por una parte, porque —de justificarse— la posibilidad efectiva de una “ciencia” de la política —la más compleja y potencialmente moral de las acciones humanas— pondría seguramente fin a la vieja polémica sobre la posibilidad de las ciencias sociales. Por otra, porque —de aceptarse— la sociedad y los políticos deberían admitir la posibilidad de un discurso diferente sobre una actividad —la política— y un recurso —el poder— que, hasta hoy, han estado en manos de un segmento particularmente minúsculo de la población que en general ha asumido simultáneamente el rol de juez y parte, actor y crítico. Y por otra, finalmente, porque si en otras ciencias la creación de un ámbito de discurso ha generado una fuerte dependencia del “hacer” respecto al “saber” y ha limitado el campo de los que “hacen” con la incorporación del conjunto de los que “saben”, la posibilidad de esa misma dependencia en el campo de la política puede generar en el futuro un cambio radical y —eventualmente— poco deseable de las reglas de convivencia.

Para Giovanni Sartori hay pocas dudas sobre el tema. Un discurso científico sobre la política es en sí mismo justificable en términos epistemológicos, y debiera llegar a serlo en términos éticos. Pero es un campo plagado de riesgos: si la reducción del “hacer” al “saber” puede llevar, de una forma u otra, a una tecnocracia fría y poco deseable, el privilegio —tradicional en la política— del “hacer” sobre el “saber” puede llevar a consecuencias peores. De hecho, la *Teoría de la democracia*, partiendo de la idea de que “*las democracias carecen de viabilidad si sus ciudadanos no las comprenden*”, tiene como principal preocupación el sentimiento de que “*estamos viviendo por encima de nuestras posibilidades [...], por encima y más allá de nuestra inteligencia*”.

II.

Protagonista principalísimo del “renacimiento” de la ciencia política italiana, abierto en la posguerra —más propiamente, en la década de los cincuenta— a partir de los esfuerzos de Norberto Bobbio en Turín y del propio Sartori en Florencia, la obra de Giovanni Sartori es, sin duda, una de las obras magnas de la ciencia política contemporánea.

Al menos parte de esa importancia deviene de ciertas características

generales que atraviesan al conjunto de la ciencia política italiana. Sobre los hombros, algo desgastados, de Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, desde ópticas muy diversas en su enfoque sustantivo pero coincidentes acerca de las reglas de juego requeridas para el desarrollo de una ciencia, Bobbio y Sartori marcaron a la ciencia política italiana con ciertos decisivos trazos comunes: la preocupación por la autonomía de la disciplina, la preocupación por la problemática metodológica, la atención a la compatibilización de la tradición clásica con los desarrollos más recientes de la academia norteamericana y la fuerte preocupación por el uso social y moral de la ciencia.

En cuanto a lo primero, Bobbio y Sartori acometieron la tarea de justificar una disciplina autónoma estableciendo cuatro demarcaciones básicas: respecto al derecho público —tarea de Bobbio—, respecto a la sociología —tarea de Sartori, respecto a la filosofía política y respecto a la historia —tareas realizadas en forma conjunta, aunque no coordinada, por Sartori y Bobbio—. La prueba de que tuvieron éxito puede observarse si se analiza la importante difusión de la ciencia política en las universidades italianas, la influencia de la ciencia política italiana en la discusión internacional de la disciplina y los numerosos indicadores de consolidación institucional de un ámbito académico propio. La *Teoría de la democracia* supone esa demarcación: pretendiendo poder dialogar con el derecho público, la sociología, la filosofía política y la historia, es una obra de ciencia política, en el sentido estricto. O —como veremos— una obra de ciencia política, en el tono y el estilo de la forma particular y propia que Sartori tiene de considerarla.

En cuanto a la problemática metodológica, Sartori dedicó a ello buena parte de su esfuerzo en los veintiséis años que desempeñó el cargo de maestro de ciencias políticas, sociología e historia de la filosofía. Los primeros esfuerzos podrían observarse ya en la década de los cincuenta, cuando publicaba en Florencia sus fascículos sobre *Questioni di metodo in scienza politica* y se mantendrían constantes y coherentes hasta 1979, cuando, antes de pasar a hacerse cargo de una cátedra de ciencia política en la Universidad de Columbia, publicara *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*.² En *Teoría de la democracia*, la certidumbre de haber resuelto adecuadamente los problemas de método y la certeza en la posibilidad de distinguir un discurso científico de un discurso común es uno de los supuestos latentes de mayor significación.

Bobbio y, sobre todo, Sartori dedicaron considerables esfuerzos a la síntesis de la tradición económica europea con los aportes más recientes de las ciencias sociales norteamericanas. Y también tuvieron un considerable éxito. Lo que no era fácil: mientras las ciencias sociales norteamericanas sufrían una revolución, alentada por las elaboraciones teóricas de los teóricos de sistemas, los

2. Sugar Co Edizioni, Milán.

funcionalistas y los behavioristas, y por la revolución en las técnicas de investigación estimuladas por Thurstone, Likert, Lazarsfeld y sus colegas, las ciencias sociales de los países de Europa continental oscilaban sin rumbo, tendiendo a decaer aceleradamente hacia discursos fuertemente ideológicos de los que demorarían más de treinta años en recuperarse (los ejemplos de Boudon, Touraine, Lévi-Strauss, Crozier, Dahrendorf o König, conviene advertirlo, eran estrictas excepciones). En Italia, mientras tanto, el fascismo había generado un inmenso vacío académico en el campo de las ciencias sociales. Pero esto se convertía, paradójicamente, en una oportunidad: desde allí era posible construir casi desde cero, sin restricciones académicas e institucionales, apoyándose en los hombros de Mosca y Pareto, nutriéndose en la fuerte tradición europea de pensamiento clásico e incorporando los aportes más recientes de la revolucionaria ciencia política norteamericana. Y esa tarea acometió Sartori, justificándola en la teoría y en el discurso metodológico y mostrando sus posibilidades "en los hechos" con formidables investigaciones empíricas sobre el parlamento italiano o sobre los partidos políticos en el mundo. Y, como resultado de esa síntesis, en el caso de *Teoría de la democracia*, uno de sus mayores atractivos radica en la compatibilización de la problemática clásica —Aristóteles, Platón, Maquiavelo, Hobbes, Montesquieu y sobre todo Rousseau, Tocqueville y Marx— con las más modernas teorías del *public choice*, la elección colectiva, la teoría de la justicia y la discusión contemporánea de la academia política norteamericana —Dahl, Lindblom, Buchanan, Tullock, Rawls—.

En cuanto a la cuarta característica mencionada —la preocupación por los usos sociales y éticos de la ciencia—, Bobbio y Sartori han hecho del tema cuestión fundamental.

Quizás más limitado a una preocupación política Bobbio, más atento a las dimensiones éticas y de gobierno Sartori, en ambos casos hay una atención prevalente a la problemática de la acción. No es para menos: si es cierto que tenemos entre manos una ciencia de la política, hay algunos que saben de la política "algo más" o "algo diferente" que los propios políticos o los mismos ciudadanos. Muchos años atrás, Pareto había escrito su *Trattato* partiendo de la base de que "*por su reducido número de lectores [...] este libro [...] no puede hacer daño*" y admitiendo que no lo hubiera publicado si la obra "*podiera convertirse en un libro de cultura popular*". Sin llegar a ese nivel de escepticismo, la preocupación de Sartori por el (buen) uso del conocimiento de la ciencia política aparece como remarcable. Después de todo, en realidad, Sartori escribe la *Teoría de la democracia* convencido de que "*de todos los sistemas políticos, el que más crucialmente depende de la inteligencia [...] es la democracia*".

III.

Más allá de preocupaciones comunes a la ciencia política italiana, otras preocupaciones son específicamente sartorianas y hacen a su concepción de la entidad propia de la política como acción y de la ciencia política como disciplina.

Antes que nada, compartiendo el enfoque con la inmensa mayoría de las ciencias sociales contemporáneas —desde Weber a Goffman, desde Schutz a Parsons—, para Sartori el hombre es un animal simbólico que no reacciona ante acontecimientos mudos: por el contrario, responde a expectativas, significados e interpretaciones de acontecimientos. La explícita incorporación de significados, expectativas, interpretaciones y valoraciones es un requisito para la comprensión de la acción.

Pero interpretaciones, valoraciones, expectativas y significados no aparecen “en el aire”: el hombre está “instituido” por las conversaciones a que pertenece, por la conversación que recibe y —sobre todo— por la conversación que emite. Animal discursivo —más que racional—, el hombre pertenece a un “mundo” cargado de sentidos asignados por la acción de muchos. La política, es, entonces, antes que nada, actividad discursiva y la ciencia política es, correlativamente, análisis de discurso y sus condiciones de génesis, circulación y recepción.

Disciplina curiosa, que desde su nacimiento pertenece al objeto estudiado —es, al fin y al cabo, una forma de discurso político—, la ciencia política no sería tal si no pudiera justificarse, también, como un saber externo al mismo. Pero es un saber dotado de características propias, diferentes de la filosofía política —que es un saber metapráctico— y al discurso ordinario —que, por negarse a someterse en forma consensual a la validación, no llega a ser ciencia—. Y, sobre todo, es un saber dotado de preocupaciones propias, porque antes que nada pretende ser aplicado y eficaz, orientado a justificar un tipo de acción que Sartori llama “razonablemente fundada”, que es algo más y algo distinto que una mera acción racional. Porque, objetivo prioritario, la ciencia política tiene como tarea contribuir a evitar el mal gobierno: esto es, *“impedir ese mal común que consiste en estar gobernado por una clase política de bajo nivel, por políticos ineptos e incompetentes”*.

IV.

A esa tarea, en fin, creo que se dirige fundamentalmente este libro, pesimista en su diagnóstico y optimista en sus posibilidades, que es la *Teoría de la democracia*.

La justificación de la tarea abre la obra: si es cierto que, como ya lo anunciaba Tocqueville, *"las ideas erróneas sobre la democracia determinan que la democracia funcione mal"*, esta *"es una razón suficiente para escribir este libro"*. Porque, atención: para Sartori ésta es una época de *"degradación del vocabulario político"*, y contemporáneamente no sabemos lo que es la democracia o no estamos de acuerdo sobre lo que realmente es. *"Vivimos, por tanto, inequívocamente en una época de **democracia confusa**"*. Y la democracia —para Sartori— es demasiado valiosa para arriesgarla de este modo.

Para justificar su preocupación y esbozar una propuesta, Sartori recorre un largo camino. En el primer tomo de la obra recupera, resume y evalúa el debate contemporáneo sobre el tema, a la luz de la oposición sistemática entre hechos y valores. Presenta una primera interpretación sobre las razones de aquella confusión y luego discurre cuidadosamente por los vericuetos de la teoría política contemporánea con una convicción básica: no es lícito estipular una definición convencional de la democracia, y cualquier definición que se dé de ella debe reconocer que la democracia es esencialmente un régimen dependiente de su propia valoración y comprensión, al grado en que no comprenderla —mal definirla— es arriesgarla, al pedirle que sea lo que no es ni puede ser. La democracia "empírica" —la que puede describirse—, si existe es porque existe una previa y valorativa definición de la democracia en términos normativos —que pueden y deben ser prescritos—.

En el segundo tomo, Sartori intenta llegar al mismo resultado por un camino distinto: la reconstrucción de la tradición clásica y la perspectiva de los procedimientos de evaluación, ensayo y error. "Poder", "libertad", "coacción", "igualdad", "ley", "derecho", "justicia" y "representación" —para citar sólo algunos— son vocablos *"portadores de experiencia histórica"*, en el sentido de que *"sus significados esenciales se han determinado a través del éxito y del fracaso"*, luego de *"un descarte de lo que resulta inadecuado"* y a la luz de una historia en la que la valoración de la democracia, más allá de avances y retrocesos, es una de las líneas conductoras permanentes.

Naturalmente, en un esfuerzo de tal magnitud, muchas cosas y observaciones puntuales resultan discutibles. Pero comenzaríamos mal el aprendizaje de ese respeto por el saber si las discutiéramos sin la profundidad necesaria —y que es imposible de obtener en un artículo meramente introductorio—.

Alcanza, esperamos, con invitar a la lectura y a la reflexión sobre una obra que se ubica, sin ninguna duda, dentro de las piezas claves del discurso político contemporáneo.

Resumen

Inaugurando una serie de artículos destinados a repasar los "clásicos modernos" en el campo de la teoría de la democracia y la opinión pública, se presenta en este caso el análisis de la Teoría de la democracia de Giovanni Sartori. A través de estos estudios el autor se propone reflexionar también sobre cuestiones generales de la ciencia política y la política práctica en el Uruguay.

Democracia, justicia y mercado en el neoliberalismo de Von Hayeck

por Pilar Alzugaray

Friedrich Von Hayeck es considerado uno de los intelectuales más destacados del mundo contemporáneo y una de las personas que con más vigor ha renovado la tradición liberal moderna, emprendida por Locke, Hume, Ferguson, Von Humbolt y Constant.

Economista austro-británico, nació en Viena el 8 de mayo de 1899. En sus inicios se formó bajo la perspectiva fabiana. Años más tarde, su maestro Ludwig Von Mises fue responsable de su gran transformación ideológica, que lo llevó a reconocer los errores de aquella perspectiva y lo inició en una nueva concepción de las ciencias sociales y de las ciencias económicas.

Es justamente en la Escuela Austríaca donde comienza a cuestionar y revisar la visión neoclásica del equilibrio y de la competencia perfecta. Gran defensor ésta y del libre mercado, a partir de 1944 emprende una fuerte campaña contra el socialismo que se estaba instalando en Europa del este. En ese contexto altamente politizado y problemático publica una de sus obras más trascendentes, *Camino de servidumbre*.

La inminente tendencia hacia el socialismo significaba para Von Hayeck la ruptura con el pasado reciente y con toda la evolución de la civilización occidental; implicaba también la renuncia a los ideales del liberalismo y del

La autora

Estudiante de Ciencias Sociales Aplicadas en la Universidad Católica del Uruguay.

individualismo de los siglos XIX y XX. En su libro desarrolla un devastador análisis de las contradicciones de un posible socialismo democrático; a lo largo de sus páginas demuestra con singular coherencia cómo la misma utopía socialista que se había iniciado como una reacción al liberalismo era incompatible con la democracia y llevaba al totalitarismo.

Algunas de las características más sobresalientes de este autor fueron su honestidad intelectual, su implacable militancia contra el socialismo y su indeclinable apego hacia los principios en los cuales creía.

"Necesitamos líderes intelectuales preparados para resistir los halagos del poder y dispuestos a trabajar por un ideal, por más que parezca reducida la perspectiva de su realización inmediata. Debe haber hombres apegados a los principios, decididos a pelear por su plena realización aunque esta parezca remota".¹

Su obra, extremadamente rica, trata de abarcar varios aspectos de la vida humana.

En este trabajo trataremos de analizar sus ideas referidas a la democracia, la justicia y el mercado, para luego intentar discutirlos.

La democracia en la concepción neoliberal

"La democracia es esencialmente un medio, un expediente utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual".²

La problematización que realiza Von Hayeck se basa en la visión instrumental que tiene de la democracia, como el único sistema de gobierno que permite lograr la plenitud del individuo. A diferencia de la teoría clásica, que consideraba a la democracia como un fin, la teoría neoliberal la considera un medio, el instrumento que poseen los hombres para salvaguardar su valor máspreciado: la libertad individual.

¿Por qué la democracia, y no otro sistema de gobierno, es el más adecuado para salvaguardar la libertad individual? Para el autor la respuesta es simple: la democracia es el único sistema esencialmente individualista que otorga el valor último al individuo, extendiendo y protegiendo la esfera de su libertad.

1. F. VON HAYECK: *Temas de la hora actual*, Buenos Aires, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1977.

2. F. VON HAYECK: *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 1990.

Aunque existen límites propios del sistema, la reivindicación de la democracia se basa, en definitiva, en que es el único que permite al individuo alcanzar sus propios valores, determinar sus propios objetivos y no verse sometido a poderes arbitrarios.

La base de la filosofía individualista radica en el respeto del individuo como el decisor único y último de sus fines, y de estos como guías de sus acciones. Es el individuo el que debe construir su propio código ético y sus normas morales y regir sus acciones a partir de ellos; es sólo él quien puede hacerlo válido, determinarlo y modificarlo.

En sentido político, la libertad es entendida como libertad para determinar lo que es más correcto para uno mismo sin la predeterminación de un poder arbitrario, libertad frente a la tiranía y libertad de elegir.

En sentido económico, por otro lado, la libertad se materializa en las fuerzas de la competencia y del libre mercado; estas se consideran el único camino para coordinar los esfuerzos humanos sin coartar su libertad de acción.

Entendida como la fusión de las libertades políticas y económicas, la democracia sólo funcionaría dentro de un sistema capitalista. El sistema democrático es el único que protege la libre competencia y la libre disposición de la propiedad privada.

La democracia no es incompatible con los llamados "fines sociales", pero estos son entendidos como una coincidencia de fines individuales: los hombres se asocian sólo para la consecución de una necesidad específica. Esta acción común solamente se limitará y aceptará en los casos en que coincidan libremente las opiniones y las acciones individuales.

El precio a pagar por el sistema democrático radica en el reconocimiento explícito de que algunos aspectos de las cuestiones sociales serán abandonados a su propia suerte y el control explícito del gobierno se centrará en los campos donde exista un verdadero acuerdo.

En las cuestiones en que se ha llegado a un acuerdo sobre el objetivo, la Asamblea Legislativa podrá fiscalizar la ejecución de las tareas, a las que pueda dar una dirección definida, delegando la ejecución del detalle. La discusión parlamentaria se convierte en una válvula de seguridad útil para evitar abusos flagrantes de autoridad, para instar al remedio de errores particulares, además de ser un medio de difusión de las respuestas oficiales a las reclamaciones.

La democracia sólo podrá funcionar con éxito si las acciones del gobierno se restringen a campos donde el acuerdo mayoritario puede lograrse por la libre discusión, donde esas metas pueden ser cumplidas y dirigidas por un poder capaz de guiarse por reglas fijas.

El Estado, entendido como una persona más poderosa pero limitada en sus acciones, debe circunscribir su esfera de acción a lo que los individuos de forma

libre convienen sobre sus fines particulares. Asimismo debe estar sometido a normas fijas y conocidas de antemano por todos los individuos, que permitan prever con certidumbre cómo utilizará el gobierno en cada circunstancia sus poderes coercitivos. Sólo a partir tal conocimiento los individuos podrán disponer de sus asuntos individuales de forma libre y consciente.

Von Hayeck explica que si las reglas de juego son conocidas, el hombre será básicamente libre para procurar por sí mismo sus deseos y fines; sabrá en cada caso y con certeza que la autoridad no utilizará arbitrariamente sus poderes para frustrar sus acciones. A estas reglas fijas las llama "leyes o justicia formal", ya que:

"...indican de antemano cuál será la conducta del Estado en ciertas clases de situaciones, definidas, en términos generales, sin referencia al tiempo, al lugar o a alguien en particular. Atañen a situaciones típicas en que todos pueden hallarse y en las cuales la existencia de estas normas será útil para una gran variedad de propósitos individuales".³

La previsibilidad del Estado debe estar dada por su determinación a esas normas fijas, que deben ser dictadas con independencia de las circunstancias concretas, permitiendo al mismo tiempo que todos sean tratados por igual. La "ley formal" es el único mecanismo que permite la ausencia de privilegios legales para determinadas personas, defendiendo así la justicia y la igualdad ante la ley.

La justicia y la injusticia en el neoliberalismo

El gran debate que el neoliberalismo y el neoliberalismo de Hayeck mantienen con otras teorías radica, en particular, en las diferentes concepciones que defienden acerca de la justicia. Hayeck expresa en su libro:

"La igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualdad material".⁴

La argumentación sobre este punto se centra en que si se quiere provocar el mismo resultado en distintas y variadas personas, debe tratárselas básicamente de forma distinta.

Todas las personas son en la realidad enormemente diferentes, no sólo en cuanto a sus dotes y cualidades, sino también en cuanto a las circunstancias vitales por las cuales atraviesan y en cuanto a las oportunidades que tienen para acumular conocimientos. Si se acepta también el principio de justicia, por el cual

3. Ibidem.

4. Ibidem.

el Estado debería tratar a todas las personas exactamente igual, puede concluirse que en la práctica los resultados de las acciones de los diferentes individuos deberían ser totalmente diferentes unos de otros.

Hayeck advertía en su momento que las políticas sociales pretendían que todas las personas obtuvieran una remuneración más equitativa por sus méritos fuera del mercado, ya sea por sus antecedentes y/o necesidades, controlando así las grandes diferencias en los ingresos. Y él criticaba esta postura, ya que entendía que ese tipo de igualitarismo era totalmente injusto: esas políticas sociales suponen una radical indiferencia hacia los méritos morales, hacia las actitudes de los individuos y hacia sus habilidades.

Para lograr una verdadera igualdad ante la ley, argumentaba que las personas debían poder quedar expuestas al resultado del libre juego del mercado, donde sólo son válidas la habilidad y la suerte de cada uno, sin privilegios ni distinciones especiales.

La concepción del libre juego dentro del mercado no era para Von Hayeck incompatible con la idea de un sistema de seguros, en el cual se proveería a aquellas personas que no han podido obtener un mínimo indispensable. Lo que no era compatible bajo ninguna circunstancia era la intervención explícita del Estado para mejorar los reclamos de casos particulares.

Von Hayeck era un defensor del sentido negativo de la democracia y de la libertad. Al igual que Kant y Locke, apoyaba la afirmación de que la libertad, para que sea posible, debe basarse en las limitaciones que se hace a los hombres sobre las observancias a la ley, sin la cual nadie sería libre.

El concepto de justicia radicaba para él en la observancia de una serie de reglas explícitas que nos prohíben coartar la libertad a otros. De la misma forma, la democracia, como sistema de gobierno de los estados, era concebida en sus orígenes como una forma de limitar los poderes de los gobiernos tiránicos.

El mercado, la justicia y la democracia

Las fuerzas de la libre competencia son, para Von Hayeck, las únicas que permiten el libre ajuste de nuestras actividades y de las actividades de cada uno de los demás sin la intervención de una autoridad despótica. Para que la libre competencia se desarrolle adecuadamente necesita determinadas condiciones previas: el dinero, la información y el libre mercado. Y necesita, a su vez, de la existencia de un sistema legal donde se aseguren los mecanismos de la libre competencia y donde el propietario pueda hacer usufructo de las utilidades obtenidas, así como aceptar las consecuencias de su utilización incorrecta o de

su mala suerte.

Uno de los principios de la organización social, según la concepción neoliberal del autor, determina que la coerción no debe ser utilizada fuera de lo establecido por la ley formal. Todas las partes que integran el mercado deben tener libertad para comprar y vender, contratar, producir con total libertad y tener libre acceso a todas las actividades en iguales términos.

La posesión de la libertad económica significa la libre determinación del individuo en la definición de sus metas, sin intervenciones estatales. Con ello podrá evaluar qué es lo más o lo menos conveniente para él, controlar los medios en función de los fines que se haya fijado y estimar si serán o no satisfactorios.

El mercado es el ámbito natural donde el individuo puede desarrollar su libertad y elegir su destino, sin la intervención de poderes que determinen sus metas.

Los fines económicos no son incompatibles ni están separados de las restantes aspiraciones humanas, ya que, para Von Hayeck, a través de los primeros adquirimos el poder necesario para llevar adelante los segundos.

El dinero es el instrumento de la libertad; permite un inmenso ámbito de elección. En un régimen basado en la libre competencia, la mayor parte de las cosas pueden obtenerse por un precio: la salud, la vida, la belleza, la virtud, el honor y la tranquilidad de espíritu son algunos de los ejemplos que cita. El autor reconoce que ese precio es muchas veces demasiado alto y está en función de la cantidad de aquellas otras cosas de las cuales las personas privaban a los demás.

Por otro lado, para subrayar la diferencia con el régimen socialista, argumentaba que cuando la persona consideraba que el precio para la consecución de tales fines era demasiado alto podía libremente desistir u optar por otros. Frente a una variedad tan grande de opciones no era raro que las personas se irritaran por los problemas económicos y buscaran no elegir, esperando que otros decidieran por ellos.

La libertad económica, por el contrario, implica el riesgo y la responsabilidad en el ejercicio de tal derecho. Nadie podrá asegurar quién alcanzará la fortuna o quién la desgracia; sólo será la suerte y la capacidad de cada uno; ni la justicia formal ni el mercado tendrán en cuenta situaciones particulares.

En un sistema con tales características no todos tendrán lo que merecen, según el patrón absoluto de justicia descrito más arriba, pero ello dependerá sólo de la actividad de cada individuo y de las imprevisibilidades sobre las cuales no existen responsables determinados. Así, por ejemplo, un pobre tendrá una probabilidad muy baja de salir de su situación, comparado con aquel que ha heredado una gran propiedad. La diferencia en la teoría neoliberal de Hayeck es que, si bien para el primero será más difícil alcanzar la riqueza y la posición

del segundo, tendrá las posibilidades en potencia. Será de su suerte y de él mismo de donde dependerá la transformación de su situación, ya que los requisitos están dados y nadie podrá coercitivamente impedirlo.

Siguiendo con esa línea de razonamiento, argumenta que bajo un régimen de tales características nadie podrá obligar a un individuo a mantener una ocupación, a tener un lugar de residencia determinado o predisponerlo a gastar su tiempo libre de una forma específica, sin que por ello se pongan en peligro su seguridad personal ni su libertad. La base de esa libertad será la propiedad privada, porque nadie puede tener poderes completos sobre los individuos si el dominio de los medios de producción está repartido entre muchos.

Las crisis, los despidos, la pérdida de la renta o las épocas de paros en masa serán soportados mejor por las personas si saben que tales variaciones y fluctuaciones se deben a fuerzas impersonales o la mala suerte y no a determinaciones despóticas de un poder central. El Estado sólo debe limitarse a fijar las normas que determinan las condiciones bajo las cuales pueden utilizarse los recursos disponibles, regular allí donde no puedan crearse condiciones para que la competencia opere adecuadamente, prevenir el fraude o el abuso, pero siempre dejando a los individuos la decisión última de los fines para los cuales serán usados esos recursos generados por ellos.

Muchas veces las sociedades pretenden que el Estado asegure a las personas un mínimo de ingresos, cuando estos los ven reducidos o pierden sus empleos. Hayeck rechaza esa postura de forma particular; considera que el Estado no puede darles a todas las personas, al mismo tiempo, la certidumbre de determinados ingresos y la oportunidad de elegir libremente una ocupación. Afirma que sólo se podrían asegurar ingresos invariables para todos en la medida en que sean abolidas de forma total las libertades de elección de los individuos. Reivindica así la elección y el riesgo por parte del individuo:

"No cabe duda que uno de los principales fines de la política deberá ser la adecuada seguridad contra las grandes privaciones y la reducción de las causas evitables de la mala orientación de los esfuerzos y los consiguientes fracasos. Pero si esta acción ha de tener éxito y no se quiere que destruya la libertad individual, la seguridad tiene que proporcionarse fuera del mercado y debe dejarse que la competencia funcione sin obstrucciones. Es esencial que aprendamos de nuevo a enfrentarnos francamente con el hecho de que la libertad sólo puede conseguirse por un precio y que, como individuos, tenemos que estar dispuestos a hacer grandes sacrificios materiales para salvaguardar nuestra libertad".⁵

5. *Ibidem.*

Los males de la democracia actual

Hayeck considera que la idea de la democracia se ha sido distorsionando con el paso del tiempo. La creencia popular sobre la democracia, generalmente, consiste en atribuir al control democrático del gobierno una limitación suficiente al poder. El error fundamental de esta creencia radica en unir la legislación y la conducción del gobierno en las manos de una misma Asamblea.

Para esta situación diagnosticaba dos consecuencias: por un lado, la no existencia de un gobierno bajo la ley, ya que la misma Asamblea hace la ley y ejerce el poder administrador; por otro lado, este cuerpo se ha desarrollado de forma apropiada para cumplir tareas de gobierno, pero se ha vuelto absolutamente inoperante para la labor legislativa.

Pensaba que así todo lo que viene de la voluntad del legislador se convierte en ley, sin tener en cuenta si se trata de una regla general o de una orden particular para que alguien haga algo; con ello debemos aceptar la existencia de grupos privilegiados.

Hayeck niega que estas acciones sean leyes en el sentido de "leyes formales" y observa que, paradójicamente, se están convirtiendo en cuerpos cada vez más débiles.

Para funcionar, las Asambleas necesitan de la compra de voluntades de diferentes grupos de poder para formar las famosas mayorías; deben comprar a numerosos grupos para estar en el poder y estos exigen a su vez precios especiales. El gobierno se convierte en rehén de un sinnúmero de intereses particulares, a los que el partido de gobierno debe poder comprar para asegurar un mínimo de gobernabilidad. La corrupción se genera de esta manera; se descuida la labor legislativa por admitir el parlamento su incapacidad de controlar estos parapoderes.

El modelo alternativo que ha diseñado Von Hayeck plantea la existencia de una cámara dedicada exclusivamente al establecimiento de reglas generales e imparciales. Esta autoridad quedará fuera del alcance de organizaciones partidarias y presiones de cualquier especie. Al carecer de poder y al ser sus miembros elegidos por períodos muy largos, sin la posibilidad de la reelección, quedaran automáticamente excluidos de esas presiones.

Esta Asamblea actuará con independencia de la voluntad del pueblo; sus integrantes serán seleccionados para representar el "deber ser" de la ley, como regla de conducta individual aplicable a un desconocido número de instancias futuras referidas a las relaciones entre los individuos. Von Hayeck define estas reglas como las únicas bases legítimas para el uso de la convención.

La otra Asamblea se dedicará a la conducción del gobierno; sirviendo a la voluntad del pueblo a través de la observancia a la ley le será posible intervenir y juzgar sobre asuntos particulares solicitados por el pueblo.

La Asamblea no tendrá poderes coercitivos, ni monopolio alguno sobre prestaciones de servicios públicos que los particulares puedan proveer. Si los tendrá para hacer cumplir las reglas generales y para la determinación de gravámenes.

Con un sistema de estas características, Von Hayeck supone la existencia de un verdadero gobierno democrático, controlado y regido por la ley.

Crítica

En este punto no queremos cuestionar la teoría neoliberal de Von Hayeck desde posiciones doctrinarias o académicas particulares. No vamos a problematizar si el sistema democrático debe ser un medio para la consecución de fines particulares, si el mercado es justo o si la igualdad formal ante la ley es posible de aplicar.

Analizaremos si es posible que la sociedad sea la simple suma de individuos que nada tienen en común más que la libertad política y si es posible que la libertad económica sea validada en todas sus formas.

La base fundamental de la teoría de Von Hayeck y el hilo conductor que le da forma se basa en la concepción del hombre moderno y de la libertad.

Creemos que Hayeck es una de las personas más honestas a nivel teórico que hayamos conocido, en la medida en que describe la centralidad que en la vida occidental ocupa el concepto de la libertad, los intereses económicos y el dinero como medio para adquirir poder.

Dentro de su concepción, la ley es un medio para preservar la libertad política, es el mecanismo que controla y evita la sujeción a cualquier tipo de autoritarismo, permitiendo el desenvolvimiento de la libertad económica.

La descripción que realiza del hombre es dura, parcial y se limita a su dimensión económica; suponemos que esta postura se debió al momento histórico en que escribió su obra. Por otro lado nos cuestionamos si en algún momento trató de complejizar la dimensión humana o si trató de problematizar la validez del modelo que defendía.

La base de la teoría neoliberal de Hayeck es la inmensa fe que otorga a la libertad; con ella busca defender a ultranza la independencia del individuo y su sentido crítico, otorgándole al mismo tiempo mayores responsabilidades.

Al liberar al hombre de autoridades exteriores que determinen su vida,

defiende su autodeterminación a través de la ruptura de un orden social coercitivo que le impedía hacer según sus propias aspiraciones.

Sin este freno podrá obtener todas las ganancias que su diligencia, capacidad intelectual, coraje, frugalidad o suerte le permitan. Podrá, en definitiva, elegir entre el éxito o el fracaso; el hombre se hace responsable de sus decisiones pero para ello contará sólo consigo mismo.

El Estado democrático es la culminación del desarrollo en la esfera política.

En el sistema democrático el hombre llega a ser el centro mismo de toda la actividad; podrá determinar sus propias metas y prioridades. La única actividad a la cual atribuye validez es aquella que permite la obtención de los valores últimos que lo hacen libre: ganancias materiales, éxito o poder.

El protagonismo y la excesiva centralidad de tales libertades, la desestimación de los costos que esa actividad pueda tener para las generaciones futuras y para el medio ambiente, el peso absoluto de la suerte y de las capacidades individuales y el supuesto de que todos aspiran a obtener o a perseguir los mismos fines, nos llevan a fijar ámbitos de discusión.

Tal vez un sistema de estas características generen nuevas formas de dependencia en el individuo; la estructura social y las instituciones generadas a partir de él lo dejarán aislado, solo y atemorizado frente a cualquier forma de solidaridad.

En estos tiempos los hombres han modificado la autoridad a la cual otorgan legitimidad. Esta no tiene una forma definida y consensuada; no es única ni determina a todos de la misma manera. Es, por el contrario, contingente y varía en función de las culturas, las edades y los fines.

La libertad no es sólo una cuestión cuantitativa sino también cualitativa. Parfraseando a E. Fromm, se debería poder lograr para el hombre un nuevo tipo de libertad que le permita la realización plena del yo individual, a través de la fe en sí mismo y en la vida.

El neoliberalismo tiene como característica el principio de la actividad individualista, pero ¿en qué se basa esa "libertad de"?

La acumulación de capital, con la protección a ultranza de la "libertad de", se concentra en la actividad económica; el beneficio obtenido por ella se invierte en un nuevo capital y se alimenta un proceso de circulación infinito. Ese proceso no es sólo de capital; es también la infinita circulación de los fines vitales de los individuos.

La cultura occidental capitalista somete al individuo a fines extrapersonales y convierte a las personas en seres carentes de imaginación, limitados en sus valores culturales y sometidos a un engranaje que se reconstruye permanentemente.

Hayeck comparte la idea kantiana de la libertad y la considera también como una postura no egoísta.

Para nosotros la cuestión radica en cómo se mide la libertad de las personas. Para el autor se centra en la posibilidad de poder acceder al cambio y en la capacidad de cada uno de hacerlo viable. Si bien es posible ejercer ese tipo de libertad, no todos pueden, ni tampoco todos los que pueden lo hicieron libremente.

El egoísmo es una forma de codicia y miedo; es insaciable y nunca alcanza la satisfacción; se basa en la carencia de autoafirmación y amor hacia el "yo real".

El hombre, cuando cree que obra libremente en su propio beneficio, en realidad está actuando en función de su "yo social": *"construido por el papel que se espera deberá desempeñar el individuo y que en realidad es tan sólo el disfraz subjetivo de la función social objetiva asignada al hombre dentro de la sociedad"*.⁶

La relación concreta entre las personas también ha perdido su carácter directo y solidario, transformándose en una cuestión de instrumentalidad y manipulación.

Las leyes del mercado, definidas por Von Hayeck, implican que las relaciones entre los individuos son el medio para un fin; la irresponsabilidad es bilateral sobre las consecuencias que estas provocarán y se constriñen al ámbito exclusivamente económico.

Esa lógica se traslada, tarde o temprano, a los ámbitos extraeconómicos. En ellos el hombre vive el extrañamiento y la ajenidad; siente su individualidad hacia afuera y la traslada hacia él mismo en relación con su propio yo.

Esa constante necesidad de ser aceptado por los otros somete a los individuos y convierte toda acción individual en parte de una ecuación de oferta y demanda, al igual que la mercancía. Se valora la iniciativa, la energía, la falta de escrúpulos y la capacidad para negociar. Para poder creer en sí mismo, el individuo necesita sentirse popular y ser aceptado por sus pares, por ello trata desesperadamente de lograr prestigio, dinero, éxito.

¿Será la libertad política y la libertad económica, entendidas según Von Hayeck, las únicas posibles, las únicas válidas para todos los individuos y las únicas que deben ser defendidas a ultranza? Creemos que no.

Libertad y democracia

Von Hayeck habla de la democracia como el sistema, el instrumento para el libre funcionamiento del mercado, que a su vez permitirá liberar al hombre,

6. E. FROMM: *El Miedo a la libertad*, Buenos Aires, Paidós, 1986.

garantizándole la libertad de expresión y el respeto a su individualidad.

¿Pero tuvo o tiene el hombre en algún momento de su historia y dentro de su propia existencia individual pensamientos realmente propios?

En la sociedad diseñada por nuestro autor, la afectividad y la solidaridad parecen no existir, o si existen deben permanecer lo más divorciadas posibles del aspecto intelectual y económico (público—privado).

Se estimula a los hombres a generar permanentemente sentimientos agradables y estimulantes; el sufrimiento y el dolor deben ser evitados a cualquier precio. Aceptar la vida creemos que implica no sólo afrontar los fracasos y los riesgos económicos sino también aceptar los dolores de quien está realmente vivo junto a los otros.

Hayeck reivindica las metas individuales; nosotros creemos que vivimos de la ilusión de saber lo que queremos, cuando en realidad deseamos lo que nos dicen que debemos desear.

Es simple pensar que todas las personas tienen claro hacia dónde y cuál es el fin de sus acciones, que en algún momento hallarán la respuesta definitiva a sus problemas existenciales. Uno termina siendo generalmente lo que se supone que los otros esperan que sea y pierde la espontaneidad creadora.

Tal vez no se trate de fines económicos o de fines morales, de una vida privada y de una vida pública; tal vez se trata de una utopía en la cual creer y con la cual dar sentido a la vida.

¿No será que si sólo consideramos las necesidades económicas, estaremos ignorando la base humana de nuestra cultura?

Resumen

El liberalismo del siglo XX encuentran uno de sus principales portavoces en Friedrich Von Hayeck. Este trabajo se propone repasar sus argumentos en torno a tres conceptos: la democracia, la justicia y el mercado, basándose en sus obras Temas de la hora actual y Camino de servidumbre. Culmina formulando algunos cuestionamientos a las concepciones de Von Hayeck acerca de la sociedad y la (in)suficiencia de la dimensión económica.

Una lectura de Daniel Bell

Las contradicciones del capitalismo y la panacea del hogar público

por María De Barbieri

Daniel Bell se graduó en sociología en 1938 en la Universidad de Columbia. Es profesor de la Universidad de Harvard y figura eminente de la sociología mundial. Algunas de sus obras son: *The end of ideology* (1960), *The coming of postindustrial society* (1973) y *The cultural contradictions of capitalism* (1976). Dicha obra es la base del presente artículo.

La autora

Estudiante de Ciencias Sociales Aplicadas en la Universidad Católica del Uruguay.

Bell considera que existe una relación prácticamente incompatible entre los valores que sustentan los regímenes democráticos y los valores de la cultura capitalista. Y se define a sí mismo: "Y am a socialist in economics, a liberal in politics and a conservative in culture".¹ Lo ubicaremos en la corriente neoconservadora, con cierta tendencia liberal en lo económico y en lo político, pero con una postura claramente conservadora respecto a la sociedad moderna.

Según Peter Steinfels, las cuestiones fundamentales que conforman la temática de los neoconservadores son:

a) La constante amenaza a la estabilidad social; la crisis de la autoridad, la llamada también crisis de gobernabilidad. Ya no se consideran legítimas las

1. Citado por Peter Steinfels: *The neoconservatives. The men who are changing America's politics*, Nueva York, Simon & Schuster, 1980, p. 165.

instituciones gubernamentales; hay una crisis de legitimidad del estado en general.

b) Hay una crisis cultural, una crisis de valores, en lo moral, en las motivaciones y de actitudes. Algunos consideran esto como consecuencia de la pérdida del lugar de la religión; otros como parte del desarrollo del hedonismo y de la búsqueda ilimitada de satisfacer el yo.

"Behind the crisis of authority looms the rising influence of the adversary culture [...] The adversary culture was thus discovered to be the ruling spirit of an entire 'new class'".²

Para Steinfels hay coincidencia en que esta *new class* a la que se refiere Novak está formada por el grupo de intelectuales, de profesionales, de técnicos que se rigen por principios nihilistas, seculares e individualistas. Si bien Bell no tiene una visión tan rígida de esta clase, también otorga gran importancia a la influencia de esos valores en la sociedad moderna.

c) El gobierno, el régimen democrático está amenazado por una sobrecarga de demandas (*overload*) que, como explica Steinfels y más detalladamente Huntington en su libro *Crisis de la democracia*, son lógicamente imposibles de responder por el Estado.

Todo esto lleva a la actual crisis de los sistemas gubernamentales y de las sociedades occidentales y posindustriales, temática que constituye una preocupación medular de los neoconservadores. Esta corriente está integrada por una gama amplia y variada de pensadores, como por ejemplo: Daniel Moynihan, Irving Kristol, Samuel Huntington, Daniel Aaron y otros.

Revisando los cimientos

Daniel Bell cuestiona la concepción de sociedad que subyace a la sociología de la época. No considera a la historia como dialéctica, ni a la sociedad como integradora.³ Esta está formada por ámbitos y esferas que se regulan por principios axiales diferentes.

"Divido la sociedad, analíticamente, en una estructura tecnoeconómica, el orden político y la cultura. Estos ámbitos no son congruentes entre sí y tienen distintos ritmos de cambio; siguen normas diferentes y hasta opuestas.

2. Michael Novak, citado por Steinfels, *ibídem*.

3. Difiere del paradigma que considera a la sociedad como un sistema estructuralmente entrelazado, unificado por algún principio interno y en que sólo se puede comprender una acción social en relación con esta totalidad.

Son las discordancias entre esos ámbitos las responsables de las diversas contradicciones dentro de la sociedad".⁴

Su visión de la sociedad contemporánea resulta un tanto apocalíptica. Al citar las premisas de Nietzsche y Conrad sobre la sociedad occidental, muestra su postura sobre la evolución crítica, peligrosa y autodestructiva de la sociedad misma. Si bien la primera impresión puede provocar perspectivas pesimistas, el transcurso de su argumentación ofrece luz y caminos, al menos con solidez teórica, a los dilemas planteados.

El autor tiene una visión claramente separatista de la sociedad. Analiza en profundidad las diferencias entre sus ámbitos, los antagonismos de los principios que los rigen y las divergencias en sus ritmos de cambio. A pesar de la importancia que otorga a la separación de los distintos niveles en la sociedad, centra su análisis en las interrelaciones y mutua influencia entre ellos; *"it is precisely their interrelationships that intensely concern Bell"*.⁵

Bell considera a la estructura social actual como una estructura de roles, basada en una diferenciación que se rige por funciones y posiciones sociales. Las relaciones cosificadas o, mejor dicho, entre desempeñantes de rol es lo que prevalece en nuestra sociedad.

Para un mejor funcionamiento del sistema, o para que se cumplan eficazmente los fines de la organización, se deja de lado el individuo o la persona como tal y se le presta atención como un objeto que cumple tareas funcionales a la sociedad. Bell se refiere a este ámbito como el *"orden tecnoeconómico al cual le concierne la organización de la producción y la asignación de bienes y servicios"*,⁶ cuyo modo regulador es economizar y obtener mejores resultados. El principio axial que rige a la sociedad actual es el de la racionalidad funcional, y la medida de valor es la utilidad y la eficiencia. Supone el uso de la tecnología para fines instrumentales y funcionales al sistema económico.

Bell considera el orden político como el campo de la justicia y el poder social. A aquel concierne la regulación de los conflictos mediante el uso legítimo de la fuerza. El principio imprescindible de todo orden político es el de la legitimidad, y el principio axial de un orden político democrático es el del consentimiento, participación y representación de los gobernados; *"la condición implícita es la idea de igualdad, según la cual todos los hombres deben tener voz por igual en el consenso"*.⁷

4. Daniel Bell: *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza, 1976, p. 23.

5. *Ib.*, p. 24.

6. *Ib.*, p. 24.

7. *Ib.*, p. 25.

Para el autor, el problema principal del orden político para las décadas futuras es *"la cuestión de la relación entre estado y sociedad, entre el interés público y el apetito privado"*.⁸

El análisis de la cultura tiene un papel decisivo en la comprensión del dilema que Bell plantea sobre la crisis general del sistema. A pesar del papel preponderante que asigna a la cultura sobre los demás niveles, consideramos no se le puede acusar de reduccionismo cultural en su postura.

La definición que propone del nivel cultura (*"es el campo del simbolismo expresivo [...] que trata de explorar y expresar los sentidos de la existencia humana en alguna forma imaginativa"*)⁹ incluye las preocupaciones que cuestionan existencialmente al hombre; los valores éticos, morales, religiosos; así como también los grandes ideales, utopías, creencias o increencias que rigen a la humanidad. Según Bell, el cambio más relevante que ha tenido el papel de la cultura en el sistema fue el desplazamiento que sufrió con el modernismo: abarcar e influir en todas las áreas de la vida.

El sistema capitalista se legitima o legitimaba en un puritanismo o ética protestante que lo sustentó durante varias décadas. Dicho puritanismo perseguía el ideal del hombre trabajador, que se supera y esfuerza en su tarea; un hombre que acepta su gratificación. El sistema valorativo tradicional de la sociedad se fundaba en una exaltación de la sobriedad, del trabajo y en una actitud prohibitiva hacia la vida.

Hubo cambios profundos (tomamos como ejemplo a la sociedad norteamericana, ya que es prototipo del modo burgués): la caída del puritanismo en pro de la "nueva liberación", el fin del predominio de la pequeña ciudad, el surgimiento de una sociedad de consumo con una exaltación del gasto y la posesión material, una revolución tecnológica que en poco tiempo une al país en una sociedad nacional, etc. Caía la ética trascendental del capitalismo y ascendía una cultura de la modernidad, cuyas claves eran: lo nuevo, la liberación, el consumo, la crítica a las desigualdades provocadas por el sistema, y el liberalismo como ideología dominante.

Daniel Bell concibe al modernismo como una época regida por el principio hedonista y por la satisfacción del yo. Se produce el distanciamiento del yo respecto del todo y la expansión del espíritu liberal a toda la sociedad. *"La cultura ya no se ocupa de cómo trabajar, sino de cómo gastar y gozar"*.¹⁰ Según el autor, es un principio que promete bienestar, que busca lujo pero que contradice los cimientos mismos del sistema capitalista.

8. Ib., p. 36.

9. Ib., p. 25.

10. Ib., p. 77.

Es innegable que el cambio cultural afecta las bases del sistema capitalista. El ataque al sistema valorativo tradicional burgués que sostenía el ahorro, la disciplina, la sobriedad y la idea de restricción como carácter típico contradice a ciertos elementos edificantes del modelo.

Ahora bien, atendiendo al proceso de acumulación de capital como uno de los cimientos del capitalismo, resulta discutible que la formulación de aprender a gastar, gozar y "pagar después" contradiga el modelo. De hecho, el cambio se produjo en la modalidad de acumulación y el sistema no se vio afectado en demasía.

En la década del sesenta surgió una contracultura que se caracterizó fundamentalmente por una extensión del hedonismo anterior y por la búsqueda acérrima de la igualdad. Es la corriente posmodernista, que lleva la lógica del modernismo a sus últimas consecuencias. Este nuevo estilo cultural, que *"atacó duramente los valores burgueses y las pautas tradicionales"*,¹¹ si bien no es sostenido por la mayoría de la sociedad, influye sustancialmente en todos los sectores.

Considerando la sociedad industrial, regida en su ámbito tecnoeconómico por el principio de economizar, de la racionalidad funcional, de la jerarquía, y regida en su esfera cultural por principios anticognoscitivos, antirracionales, hedonistas y de estilo *"carpe diem"*, del antagonismo se deriva la crisis que afecta a la sociedad burguesa occidental, sobrepasada por las contradicciones.

"Todo esto lleva al gran problema de la modernidad, el de la creencia [...] Los nuevos asideros han demostrado ser ilusorios y los viejos han quedado sumergidos [...] Sólo hay un vacío".¹² En el vacío, en la ausencia de un *telos* que otorgue significados sólidos y en la desazón de un orden social que carece de expresión simbólica, con fuerza motivacional y vinculatoria, Daniel Bell plantea a la religión como posible principio unificador y continuista del sistema.

De acuerdo con Steinfels, Bell sostiene, en lo que comprende la esfera de lo económico y lo político, una visión con tendencia liberal, y asume una postura claramente conservadora en lo que se refiere al ámbito de la cultura.

"Y uno no sabe si reír o si llorar..."

Uno de los rasgos diabólicos que ataca las distintas escenas de nuestras sociedades es la llamada crisis de las creencias. Los antiguos fundamentos

11. Ib., p. 84.

12. Ib., p. 39.

ya no se adecuan a la realidad compleja, multidiscursiva y crítica en que vivimos.

En el campo político, a la falta de legitimidad de las instituciones se agrega, según Bell, una gran inestabilidad política y social. El autor analiza la forma estructural de los elementos transitorios y contingentes, causantes de dicha inestabilidad social:

"El grado en que los sistemas políticos contemporáneos sean legítimos dependerá en gran medida de las maneras en que hayan sido resueltos los problemas fundamentales que han dividido históricamente la sociedad".¹³

El autor identifica algunas de las conmociones que han sido fuente de inestabilidad en la sociedad política occidental del siglo XX: la existencia de problemas, tales como la desocupación, que se perciben como insolubles; la persistencia de un estancamiento parlamentario; la existencia de conflictos multirraciales o multitribales; la disparidad de sectores que ha provocado la convivencia del retraso agrícola y la rápida industrialización; etcétera.

Para comprender en toda su magnitud el dilema de la "crisis de las creencias" es irrenunciable atender aquellas fuerzas profundas y persistentes que dan forma a la sociedad.

La mayoría de las sociedades ha tenido importantes cambios en sus estructuras sociales. Se ha producido y aún persiste una transformación demográfica; notoriamente se incrementó la población en el mundo y con ella el número de necesidades a satisfacer. Se ha producido también una implosión de urbanización por el desplazamiento de la gente del campo a la ciudad, lo cual genera una serie de reformas en las infraestructuras para poder adaptar las zonas metropolitanas.

El surgimiento de las sociedades nacionales es fuente de tensiones en el sistema sociopolítico. Por el avance de la tecnología, la extensión de los medios de comunicación, la evolución de los medios de transporte y por otras razones, los problemas y los cambios sociales han adquirido alcance nacional; todas las decisiones son conocidas y tienen un efecto repercusivo en las distintas áreas de la sociedad actual.

Hay muchas tareas que el individuo por sí mismo no puede realizar y que pasan a ser tareas públicas o, mejor dicho, *inputs*, las cuales adquieren forma de demandas realizadas a las autoridades públicas. Siguiendo a Ernesto Laclau, pensador posmarxista, consideramos fundamental el surgimiento de los derechos grupales, la expansión de las sociedades comunales y la identificación de un grupo por un reclamo a un derecho social. Se constata que la vida social se organiza cada vez más sobre bases grupales y que cada uno

13. S. M. Lipset, citado por Bell: *ib.*, p. 174.

de estos grupos, movimientos o sectores tienen una serie de demandas por las cuales luchan. Si bien las tareas se vuelven más complejas, pensamos que articulando los diferentes intereses y separando las esferas, será esta transformación en diversidad y en pluralismo la que va a traer mayor riqueza de contenidos, de discursos y de democracia a la sociedad.

Nótese, a modo de comentario personal, que en la problemática estructural de la política existe otro obstáculo. Los principios básicos de la democracia peligran con la instauración del problema de la doble crisis de la representatividad, donde los diferentes grupos y sectores tienden a no sentirse representados por la clase política y a su vez ésta no siente representar a sus electores.

Resulta necesario enunciar otros cambios estructurales que trae de la mano el advenimiento de una sociedad posindustrial. Según Bell, el sistema de estratificación de las sociedades ha variado en las bases de las posiciones de clase y más claramente en los modos de acceso a tales posiciones. La universidad ha adquirido un lugar primordial, puesto que es donde surgen los principios para el conocimiento teórico, y la búsqueda de conocimiento es uno de los principios fundamentales que rige al posindustrialismo. El papel que el autor otorga al conocimiento y al saber como fuente de cambio en la estratificación es fundamental para entender su idea de meritocracia, como forma justa de organización en la sociedad.

Otra de las transformaciones se refiere al paso de una sociedad productora de bienes a una sociedad de servicios. El cambio que se da en la estructura de ocupaciones tiene que ver con la importancia que pasan a tomar los servicios técnicos, servicios profesionales y servicios humanos. Esta temática se hace conflicto para el Estado. El desequilibrio (por ejemplo en términos salariales) que se produjo entre el sector industrial y científico con el sector de servicios humanos y gubernamentales ha estimulado la inflación derivada de las fallas en la productividad. Daniel Bell atribuye este aumento en las demandas al Estado a lo que llama *"la revolución de los títulos en ascenso"*.¹⁴

La moderna economía de mercado se rige por una *"economía burguesa en que los fines de la producción no son comunes, sino individuales; segundo, [...] los motivos para la adquisición de bienes no son las necesidades, sino los deseos"*.¹⁵ Los deseos se caracterizan por ser ilimitados e insaciables, por lo que la sociedad está regida por el peligroso principio del hedonismo. Los individuos son los portadores de los fines primarios y, como señalamos, al ser suplantado el parámetro de la necesidad por el del deseo, hay constantes conflictos entre

14. Ib., p. 221.

15. Ib., p. 212.

demandas hechas al Estado.

Todo esto ocasiona la primacía de los fines privados sobre el bien público y una lucha despiadada por conseguirlos. A tal grado que la *"economía se basa en una montaña de deudas"*.¹⁶ El espíritu del consumidor a contraer deudas y la ausencia de una justificación moral en los límites al apetito privado generan ese tambaleo constante del sistema.

El autor considera que los dilemas de las sociedades derivan de pretender combinar principios que dejados al libre albedrío son incompatibles: el principio del apetito burgués, que se resiste a toda restricción, y el *ethos* individualista, que es capaz de soslayar la responsabilidad social y el sacrificio que exige una sociedad comunal.

Daniel Bell plantea que la *"capacidad de cualquier orden político democrático de atacar sus problemas adecuadamente depende de la capacidad del organismo político para llegar a la concepción de un hogar público"*.¹⁷ Así es que propone la expansión del hogar público. Con esto se refiere, en primer término, al sector que administra los gastos e ingresos del Estado, y en términos más amplios, al agente para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas. El hogar público, según Bell, existe y es fundamental en tanto satisface las necesidades comunes y brinda bienes y servicios que los individuos no pueden comprar por sí mismos.

Consideramos que la tarea primordial que el autor atribuye al hogar público es la de reasignación y corrección a partir del presupuesto y los gastos que tenga el gobierno. En síntesis, el hogar público debe ser el que se encargue, por un lado, de dar una dirección a la economía de acuerdo a alguna concepción del bien común, y por otro lado, de juzgar de acuerdo a un criterio filosófico normativo los reclamos y demandas en conflicto de los diferentes sectores; en otras palabras, debe concentrar las decisiones.

Según Bell, el orden político podrá vivir en consenso, si el hogar público es el que establece la relación entre el interés público y el interés privado, entre los impulsos personales y los comunitarios. Subyace a todo su planteo la idea del aumento de autoridad y de las regulaciones. Con mayor control por parte del hogar público es que la sociedad podrá resolver sus conflictos.

"Así como las familias deben aprender a vivir según sus medios, la cuestión es si puede disciplinarse a la economía, y el amo ser el gobierno, para que viva con el dinero en efectivo disponible".¹⁸ Citamos estas palabras del autor con el fin de mostrar con claridad su postura sobre el papel del gobierno.

Las premisas formuladas generan ciertas dudas sobre si la instauración

16. Ib., p. 229.

17. Ib., p. 207.

18. Ib., p. 230.

de gobiernos en los términos que Daniel Bell plantea no implica un retroceso en algunos de los logros obtenidos por las sociedades a lo largo de la historia y sobre cómo compatibilizar el crecimiento, no solo en el plano económico, con tal expansión del hogar público.

En camino al arbitraje del hogar público

Daniel Bell plantea que el hogar público debe estar sustentado en lo que llama la filosofía pública. Esta será la que proporcione las reglas de decisión para la solución normativa de los conflictos y la justificación de los resultados. Es necesaria una base normativa, política o ética a toda decisión, para que ésta no sea una mera acción arbitraria o producto del poder ilimitado. Según el autor, esta filosofía política del hogar público será el "*cemento social para la sociedad*".¹⁹

El autor toma como modelo la *polis* griega, la *polis* aristotélica. Según él, la gran diferencia residiría en la escala: el aumento de las necesidades, demandas, grupos y conflictos en forma cuantitativa. Considera que la pérdida de *civitas* es la consecuencia más profunda de la crisis que radica en nuestra sociedad. La recuperación de tal carácter lleva a que espontáneamente se obedezcan las leyes, se respeten los derechos de los demás y se renuncie a la tentación de enriquecerse en forma privada a expensas del bienestar público.

Tales elementos de la filosofía pública derivarían en que cada persona sacrifique su propios intereses, su egoísmo, para que prevalezca en la sociedad la mirada constante al bien común. Steinfels plantea que la filosofía política de Bell es:

*"...a generalized appeal for lowered expectations, a call for limits, to our use of resources, our international ambitions, [...] but above all to our appetites and wants [...] to utopian hopes and believe in radical change".*²⁰

Concretamente, es incompatible la economía burguesa con el hogar público, así como también el hedonismo burgués con los valores de la filosofía pública. Su postura sobre el fracaso del liberalismo se refiere al liberalismo económico, el cual, como ya desarrollamos, impregnó la sociedad moderna con una serie de valores que traen en sí mismos la destrucción de las

19. Ib., p. 260.

20. Steinfels: o. cit., p. 173.

necesidades sociales y la crisis del orden político democrático. En cuanto a la esfera política, *"los fundamentos de la legitimidad pueden reposar en los valores del liberalismo político si se puede divorciar del hedonismo burgués"*.²¹

Según Daniel Bell, son cuatro las interrogantes que debe resolver la filosofía política que sustente al hogar público:

"¿Cuáles son las unidades relevantes del hogar público y cuáles son los equilibrios de derechos entre ellas?, ¿cuáles son las tensiones entre la libertad y la igualdad cuando las personas tratan de reforzar uno u otro de estos valores un tanto incompatibles?,

¿cuál es el equilibrio entre la equidad y la eficiencia en la competición entre reclamaciones sociales y realizaciones económicas? y

*¿cuáles son las dimensiones de la esfera pública y la privada, tanto en la búsqueda económica de bienes como en el ámbito de la moral?"*²²

Haremos especial hincapié en el análisis del problema que, según el autor, trata la tensión entre la búsqueda de libertad y de igualdad, de forma tal que resultan incompatibles en la sociedad.

Al considerar este problema el autor se adhiere al principio de las diferencias relevantes. Como explica Laclau, formamos parte de una sociedad pluralista que deriva en una gama muy amplia de intereses. Cada vez es mayor el número de grupos que cohabitan en la sociedad y que se rigen y luchan por fines diferentes.

El ideal del orden político democrático sería que en él se encuentre representada la pluralidad de intereses. La clave para Daniel Bell, como criterio de justicia, sería efectuar las asignaciones y correcciones atendiendo a las reglas y demandas en que hay diferencias relevantes entre los grupos (según necesidades, razones, etcétera).

Resulta discutible, entonces, cuánto de atención se prestará a las minorías, a los grupos socialmente en desventaja o a aquellos con intereses diferentes de los de las mayorías, pero que son válidos e igualmente legítimos a la luz de todo sistema democrático, cuando a tal distinción solo se le puede dar significado en la práctica (en el conflicto, en la situación concreta).

El temperamento de la sociedad moderna, como hemos expuesto, se caracteriza por un espíritu individualista, hedonista y que básicamente se preocupa por satisfacer las necesidades —*necesidades* discutibles, ya que constantemente son redefinidas y ampliadas—.

La exacerbada búsqueda de libertad y el rechazo a priori de todo límite provoca que el individuo olvide que el desenfreno en la satisfacción de su yo

21. Bell: o. cit., p. 236.

22. Ib., p. 241.

coarta el derecho del otro. En síntesis, la búsqueda de libertad en forma extrema trae consigo la usurpación de la libertad del otro y deja a los individuos en planos desiguales.

Isaiah Berlin explica en detalle la incompatibilidad de tal libertad con la libertad social. La demanda de libertad social conlleva el abandono de los egoísmos o de los *deseos* individuales, para prestar más atención a la libertad de todos, o, mejor dicho, al derecho de igual libertad para todas las personas, lo cual no implica el uso de formas coercitivas sino que busca por encima de todo justicia social.

Hay un fenómeno que se encuentra en estrecha relación con esta temática y es lo que Bell llama "*la revolución de los títulos en ascenso*". En la sociedad moderna la demanda de igualdad se ha dilatado y abarca un conjunto amplio de derechos políticos, civiles, sociales, que son reclamados a la comunidad. En muchos casos estos se vuelven incompatibles con las posibilidades del Estado e incluso entre sí mismos.

"Todo valor separado, sea la libertad o la justicia, cuando se lo toma como absoluto y fundamental y es aplicado de modo riguroso, puede llevar a excesos".²³ Con el valor *igualdad* tal exceso puede ocurrir.

Para aclarar este supuesto, Bell distingue tres dimensiones: la igualdad de condiciones, la igualdad de medios y la igualdad de resultados. El conflicto surge cuando la búsqueda se centra en la igualdad de resultados. El autor considera tal intento incompatible con el valor justicia, ya que supone sacrificar la libertad de algunos para hacer a otros *más iguales*, e ignorar el principio de las diferencias relevantes, naturales (mérito, sacrificio, talento).

Subrayando estas ideas, el autor, enuncia la teoría sobre la "*meritocracia justa*".²⁴ Los diversos *status*, niveles de ingreso y autoridad obtenidos por las personas son resultado de los esfuerzos personales y de las capacidades naturales. Es menester aclarar que la disparidad en los niveles será justa, según Bell, ya que la competición se realizó en igualdad de condiciones y en igualdad de oportunidades.

Permítasenos anotar que la idea de Bell de una meritocracia justa está concatenada con la falta de una elite política que calibre las decisiones ("*una elite sirve como fuente de autoridad moral y sabiduría política*")²⁵ y con sus profundas críticas a la democracia participativa ("*si los individuos han de influir en las decisiones que afectan a sus vidas, entonces los segregacionistas del Sur tendrían derecho a excluir a los negros de las escuelas*").²⁶

23. Ib., p. 247.

24. Ib., p. 248.

25. Ib., p. 192.

26. Ib., p. 194.

En un ejemplo sobre la universidad, Bell aplica la teoría de la meritocracia como un sistema regido por el principio de las diferencias relevantes y por la participación o no del individuo según la esfera de acción. Plantea que la formulación de la política educacional es responsabilidad de una esfera de acción: la de los calificados, el cuerpo de profesores. La vida estudiantil debe tener su propia esfera y es fundamental que el carácter, las diferencias entre las esferas y los límites se respeten.

Siguiendo las críticas de Walzer, consideramos que el proceso societal que lleve a que la riqueza no sea convertible en bienes sociales es sumamente complejo. En estos tiempos, trascendiendo las esferas, es fácil lograr con el dinero y con el poder todo tipo de privilegios. Bell parte del supuesto de que una radical redistribución de la riqueza impediría el ejercicio indebido de las influencias. En primera instancia, sublimando tal seducción, queda la duda de que sea factible la redistribución radical. En segundo lugar, es apresurado afirmar que los impuestos selectivos al consumo o la mejora de los servicios sociales eviten el abuso del poder.

Parece conflictiva la percepción que Daniel Bell tiene sobre las capacidades del ser social. Por un lado, el hombre por sí mismo no tiene límite para sus deseos, ignora el derecho del otro cuando busca su propia satisfacción y es insaciable en la lógica de arriesgar. Bell propone entonces regulación, normatividad política y social, ampliación del hogar público y un rebrote de la autoridad.

Por otro lado, la posibilidad de una meritocracia (donde la competencia justa se garantice por la igualdad de condiciones y oportunidades) tiene como condición previa algún vínculo trascendente que lleve al individuo a sacrificar su propio egoísmo cuando es menester. Subyace a sus premisas la apelación a la buena voluntad del individuo, a que no todo medio justifique los fines, el reconocimiento o la recompensa.

El planteo de esta *aparente* contradicción pretende despertar el interés por ideas que hilan con astucia las transacciones entre la finitud y la libertad.

Analizando el tema de la meritocracia, surge la duda sobre cuál es la conceptualización de *democracia* del autor. Prácticamente el gobierno sería ejercido por una *elite de expertos* que concentraría el poder, la ley y la sabiduría (como explicaba Laclau), que a pesar de tener toda la capacidad realizaría ejercicios indebidos. Nótese que al contraponer los conceptos de funcionamiento democrático de Daniel Bell con un autor como Giovanni Sartori, que conjuga los conceptos de igualdad, democracia política, social y *económica*, queda un tanto relativizado el carácter democrático que Bell pretende dar a su planteo.

¿Cómo hablar de orden político democrático si la libertad se sostiene en un rebrote de la autoridad; si la igualdad se sustenta en el principio de las diferencias relevantes, donde numerosos grupos ni siquiera son aptos en la partida para

una justa competencia; si la representatividad tambalea con el desplazamiento de ciertas minorías; si la participación se produce en un número cada vez más reducido de decisiones y los grados diversos de autoridad *status* e ingresos están justificados?

Vale recordar que la obra de Daniel Bell es de 1976 y que el paso de los años ha tornado la contundencia de sus pronósticos y la riqueza de su análisis más interesante aún. En estos comentarios intentamos iluminar algunos de los matices y formas que hacen al prisma de la realidad; prisma que se recicla en la creación y en la discrepancia, en el encuentro y el desencuentro de los lentes que lo observan.

Resumen

*Este artículo se propone analizar las ideas del sociólogo Daniel Bell, especialmente aquellas formuladas en su libro *Las contradicciones culturales del capitalismo*. En orden a ello, explica el concepto de hogar público y la importancia que el autor otorga a una filosofía pública en la sociedad. Posteriormente se centra en el tema de la justicia y estudia su relación con la actual conjunción de búsqueda extrema de libertad e igualdad. Finalmente formula una serie de críticas y de dudas sobre el concepto particular de democracia que Bell plantea en la obra mencionada.*

Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay

¿Sacando partido del conservadurismo?

por Fernando Filgueira y Jorge Papadópulos

Al observar las décadas neoliberales de los ochenta y noventa en el cono sur de América Latina, Uruguay aparece como un país de alta resistencia al cambio. Mientras Chile procesó una verdadera revolución de mercado durante la dictadura pinochetista, y Argentina sigue sus pasos bajo la administración de Menem, Uruguay parece preservar y restaurar muchas de las características que un día le dieron el título de primer *welfare state* de América Latina (Pendle 1952).

Mas si este título ya era en cierta forma exagerado en los años cincuenta, hoy es claramente irrealista. La calidad de los servicios del estado social uruguayo, el valor real de las pensiones y otros beneficios monetarios

Los autores

FERNANDO FILGUEIRA.
Northwestern University y Peitho
(Sociedad de Análisis Político).

JORGE PAPADÓPULOS.
Universidad de Pittsburg y
Centro de Informaciones y
Estudios del Uruguay (CIESU).

* Exposición en el seminario "Inequality and new forms of representation in Latin America", Universidad de Columbia.

Aunque fue escrito antes de aprobarse la nueva ley de reforma de la seguridad social, se considera que el análisis presentado en este trabajo mantiene su vigencia, y en ese entendido se ofrece a los lectores. (N. de R.)

muestran en las últimas cuatro décadas signos claros de deterioro. Así también, el rol del estado en tanto empleador, proveedor de salarios, bienes y servicios y regulador del mercado se ha visto disminuido y atacado.

Sin embargo, estas transformaciones han sido graduales y han afectado a las clases medias y trabajadoras en forma diferente de lo sucedido en países donde se ha implementado el modelo neoliberal. El deterioro en la calidad de vida en general ha seguido una pauta relativamente igualitaria (ver apéndice, cuadros 2 y 3). No ha segmentado en forma radical entre sectores destinados a la supervivencia y otros condenados a ser completamente excluidos del modelo de crecimiento y de sus beneficios (ver apéndice, cuadro 1). En ello juega un rol preponderante el peso de la lógica política en la asignación de recursos, que resiste los embates del mercado por desplazarla.

En lo que refiere a la apertura económica y la desregulación del mercado financiero deben reconocerse notorias transformaciones cuyo inicio corresponde a la dictadura militar. La realidad indica, sin embargo, que estas transformaciones de carácter financiero y arancelario no han contado con su correlato neoliberal de erosión de la ciudadanía social y disminución del rol del estado en la producción de bienes y servicios y en la protección de los sectores medios y populares.

Procesos de desmantelamiento del sector público y de creciente hegemonía del mercado se pueden observar en el Uruguay tanto a nivel discursivo de las elites políticas como en ciertos intentos concretos. Pero estas transformaciones han presentado un carácter débil, desigual y tenue. Han sido, asimismo, derrotadas políticamente en momentos críticos y en áreas clave del proceso político. Definitivamente Uruguay no ha reemplazado su padrón sociopolítico integrado por uno segmentado, típico de las sociedades denominadas "duales".¹

Esta persistencia de elementos propios del modelo desarrollista en el estado, en las políticas públicas y en la estructura social es tanto más sorprendente si observamos la realidad de la región. El cono sur asiste a la hegemonía de modelos neoliberales; los casos de México, Perú, Bolivia y Venezuela permiten ampliar esta afirmación al resto de América Latina, o a gran parte de ella. Esta homogeneidad no resulta particularmente sorprendente si asumimos algunas de las explicaciones dominantes sobre el tema.

Prácticamente todos los académicos que han incursionado en este tema señalan que asistimos, ya a partir de los años ochenta, al final de los modelos

1. La idea de sociedades segmentadas o duales ha sido usada extensivamente. Vilmar Faria ha aplicado para el Brasil una expresión con mayores grados de libertad literaria: *Belindia*. Con ello procura expresar que en el país conviven las realidades de Bélgica e India.

de crecimiento desarrollistas de cuño cepalino. Para algunos autores, los procesos de estabilización y ajuste estructural de tipo neoliberal son un destino más o menos inevitable de reconversión debido a las transformaciones en el mercado mundial y a las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales (Stallings 1992; Brock, Connolly & González Vega 1989). Para otros, el problema debe matizarse: el *timing*, la coherencia y el grado de las transformaciones dependen de factores que no pueden reducirse a aspectos económicos e internacionales (Nelson 1990). Para pocos, existe la posibilidad de que estos modelos no se implanten. A su juicio, el fin de los estados desarrollistas y el contexto internacional ha reducido los márgenes de elección en materia de política pública.

La empresa científica se formula en general preguntas acerca de por qué suceden ciertas cosas. En contados casos se justifica una pregunta contrafáctica como la que inspira este documento. El mismo se propone estudiar las razones por las que *no sucedieron ciertas cosas* y, en particular, por qué Uruguay ha sido capaz de desplegar una alta resistencia al cambio en lo relativo a la adopción de políticas y de un modelo de regulación interna de corte neoliberal. Esta indagación puede ofrecer pistas comparativas importantes para el análisis de los procesos de transformación en la región.

En términos lógicos, Uruguay posee atributos que lo convierten en una situación *test*. Por un lado comparte con el resto de los países de la región el valor de las variables independientes: agotó su modelo de desarrollo cepalino a fines de los años sesenta y ha sufrido los procesos de internacionalización de su economía. Concomitantemente se vio expuesto al castigo incremental que este nuevo contexto inflige a las economías irracionales con alta inflación, déficit fiscal, etc. Por último, ha sentido el impacto de la modificación de los términos de relación con los organismos acreedores y multilaterales: condicionalidad, crédito astringente, tasas altas de interés (Kaimowitz 1992).

En contraposición, Uruguay no comparte con el resto de los países el valor en la variable dependiente: el efectivo proceso de transformación neoliberal. Ello sugiere que resulta insuficiente un modelo explicativo basado en el agotamiento de un modelo previo y en los *shocks* y condicionalidades externas.

Esto ha sido anotado por diversos autores y con variados matices (Haggard y Kauffman 1992; Pereira, Maravall & Przeworski 1993; Kahler 1992). El argumento es que las interpretaciones anteriores *renuncian a procurar elementos explicativos centrales en la esfera de lo político*. Aceptando que las presiones internacionales afectan los procesos de reforma en políticas públicas, estos autores señalan que sólo lo hacen a través de variables intervinientes de tipo político. Entre quienes se inclinan por este tipo de abordaje se encuentran algunos cuyas soluciones explicativas apelan a nociones de régimen (autoritario frente a democrático).

Waterbury (1992) señala que los únicos casos de consolidación de reformas y ajustes estructurales corresponden a los modelos autoritarios de Chile y Turquía.² Esta explicación pierde parte importante de su credibilidad al observar el caso argentino reciente. Haggard y Kaufman (1992) afirman que el argumento acerca de la "ventaja" de los regímenes autoritarios sobre los democráticos es plausible pero puede ser discutido y ampliado. En particular señalan que democracias institucionalizadas, con partidos tipo *catch-all* pueden presentar una adecuada capacidad de transformación y ajuste estructural.

Ya sea para la primera o segunda hipótesis de tipo político, Uruguay mantiene su carácter de situación *test*. Durante la dictadura no procesó una transformación de tipo neoliberal. En el período democrático es —como bien lo señala O'Donnell (1991)— un sistema altamente institucionalizado, y cuenta con dos fuertes partidos de tipo *catch-all*. De nuevo, el valor de la variable dependiente no responde a lo esperable de acuerdo a los modelos explicativos.

Elo no significa que debemos renunciar a explicaciones que apelan a la esfera política. Las páginas que siguen sugieren que deben ampliarse las dimensiones de lo político a considerar. También proponen que debe recuperarse una vieja esfera olvidada de las ciencias sociales: la estructura social. Aunque en forma mediada, la estructura social contribuye a definir el mapa de intereses y las formas potenciales de agregación de demandas para enfrentar o favorecer procesos de transformación neoliberal.

Para evaluar qué factores facilitan o dificultan las transformaciones de tipo neoliberal se trabajará con tres áreas de políticas públicas: la seguridad social, las relaciones laborales y las iniciativas de privatización de empresas estatales. Las tres áreas comprenden instituciones que fueron ejes del estado desarrollista y que persisten a pesar del final del modelo global de desarrollo; por eso mismo se encuentran bajo fuertes presiones transformadoras.

La emergencia de un nuevo actor en la pugna distributiva: el caso de la seguridad social

A nueve años del retorno a la democracia, siete intentos de reforma del sistema de seguridad social han sido procesados en el Uruguay. El único que prosperó reforzaba el viejo esquema desarrollista e intervencionista que caracterizara al sistema en el pasado. Este impulso reformista partió de una

2. Aquí también hay que señalar el ya clásico trabajo de O'Donnell (1973) sobre el estado burocrático-autoritario.

iniciativa popular y fue aprobado por vía plebiscitaria. Los otros seis partieron del Poder Ejecutivo y respondían a una voluntad reformista acorde a las coordenadas de estabilización y ajuste dominantes en la región; fueron derrotados en su totalidad.

El sistema de seguridad social uruguayo es uno de los más antiguos y desarrollados de la región (Mesa-Lago 1978, 1985). Porcentaje de gasto público (16% del PBI en 1991), desarrollo de los programas, población cubierta (aproximadamente 640 mil personas en 1991, sobre un total de tres millones de habitantes), calidad de las prestaciones, son indicadores que comparativamente lo evidencian. Sin embargo, desde la década del sesenta comenzaron a percibirse claros signos de deterioro de esta política.

Algunos de los indicadores de este deterioro son: disminución de la relación activos/pasivos,³ irracionalidad administrativa, disminución en el monto y calidad de las prestaciones (entre 1966 y 1985 hubo una caída de aproximadamente 50% en el valor de las prestaciones del sistema IVS), crecimiento del déficit de los aportes genuinos⁴ y correlativo crecimiento en los aportes públicos (2% sobre el PBI). Causa y consecuencia de ello es la hiperpolitización que acompañó este proceso de erosión del sistema. Esta politización, sin embargo, no es un mero resultado de la crisis del sistema. La forma particular en que el mismo emergió y se desarrolló generó las condiciones para que fuera particularmente sensible a la penetración política.

El sistema de seguridad social uruguayo atravesó varias etapas a lo largo de su historia (Papadópolos 1992). Su semejanza con el modelo bismarckiano no sólo se da en el plano del formato institucional. El seguro social uruguayo, al igual que el alemán, emergió y se desarrolló por iniciativa de los gobiernos de la época, procurando satisfacer fines que van más allá de su propia naturaleza.⁵

Hacia fines de la primera década del siglo, la universalización del voto

-
3. El 80% del gasto en seguridad social corresponde al sistema de prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) y de jubilaciones y pensiones. El 20% restante corresponde a prestaciones a activos: seguro de desempleo, seguro de salud, asignaciones familiares y programa de maternidad. El sistema IVS es de carácter tripartito, es decir que se financia con aportes de trabajadores, empleadores y estado. El sistema, que comenzó siendo de capitalización, por razones que ahora no interesan degeneró en sistema de reparto intergeneracional. Por estas razones la salud financiera y actuarial del sistema es, en gran medida, una función de la relación activos/pasivos. Esta relación es una de las más bajas de América Latina: 1,9 activos por cada pasivo.
 4. Se consideran "aportes genuinos" aquellos realizados por trabajadores y empleadores. La evasión de aportes al sistema es de aproximadamente del 42%.
 5. Una revisión cuidadosa de la legislación y de sus objetivos muestra que a través del seguro social el estado buscó hacer atractivas ciertas ocupaciones consideradas vitales para su propia institucionalización (educación, militares, funcionarios públicos). La política inmigratoria tam-

empujó a los partidos políticos tradicionales a utilizar la seguridad social como un recurso prebendario. Con la paulatina incorporación de las distintas categorías de trabajadores al sistema comenzó a modificarse la percepción del sistema de seguridad social por parte del sindicalismo, que pasó a jugar un rol preponderante en el desarrollo de aquél. Lo que había comenzado como privilegio de ciertas categorías ocupacionales⁶ va transformándose en un derecho de ciudadanía por el cual el estado es deudor y los trabajadores acreedores. Hacia fines de la década del veinte el tema se incorpora a la agenda sindical. Una política que al principio generaba poder para el estado y los partidos que lo habían colonizado, comienza a generar poder para grupos subalternos de la sociedad.⁷

La crisis económica de mediados de la década de los cincuenta trajo consigo el agotamiento de los recursos públicos. La crisis global comenzó a confluir en ese momento con la crisis propia del sistema de seguridad social, que se transformó en un bien escaso, objeto de la disputa redistributiva de los diversos grupos de la sociedad. Los actores centrales de esta pugna distributiva eran el empresariado, los trabajadores y el propio estado.

En 1967 se aprobó una reforma constitucional que intentaba la despolitización y la tecnificación en materia decisional en los procesos de formulación de políticas públicas. Entre otras medidas,⁸ dicha reforma retiró del Parlamento la potestad de iniciativa en materia económico-financiera y de seguridad social, transfiriéndola en forma exclusiva al Poder Ejecutivo. Además creó un organismo central de la seguridad social —el Banco de Previsión Social (BPS)— con el cometido de racionalizar la administración.

bién consideró a la seguridad social como una pieza clave. Para hacer más atractivo el mercado de trabajo uruguayo que el argentino (ambos compitieron durante décadas por la inmigración europea) y atraer mano de obra calificada, las elites estatales se apoyaron en la legislación social (Finch 1980; Papadópulos 1992).

6. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) caracteriza este tipo de cooptación como "ciudadanía regulada". Por tal entiende la expansión de los derechos de ciudadanía social en forma vertical y excluyente. El estado otorga "privilegios" y no derechos a las diversas categorías ocupacionales.
7. Este es un punto crítico del desarrollo de las políticas sociales y de las de seguridad social en particular. En *The politics of social security in Brazil*, Malloy (1979) se refiere a estos momentos como *shifting points*. La institucionalización de políticas promovidas por una lógica cooptativa termina generando poder en beneficio de los grupos cooptados. Estos, en virtud del formato institucional de las políticas, acaban ocupando los puntos críticos de la estructura de poder.
8. Se crea una Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) dependiente de la Presidencia de la República, con rango ministerial pero sin responsabilidad política ante el Parlamento. Esta oficina, así como el resto de las medidas de carácter concentrador y centralizador, fueron moldeadas por una doble matriz: una de gobernabilidad y otra desarrollista. La primera apuntaba a disminuir los puntos de conflicto en el sistema político y la segunda estaba guiada por la lógica de la planificación centralizada.

La Constitución, sin embargo, al recoger la historia institucional del sistema de seguridad social creó un sistema cuatripartito de administración que la ley debía reglamentar. De acuerdo con el texto constitucional, el BPS debería estar administrado por un directorio compuesto por representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores, de los empresarios y de los pensionistas. Con la nueva concentración de poder en el Ejecutivo se bloqueaban vías de acceso de demandas por seguridad social; pero simultáneamente, la nueva estructura corporativa de la administración del sistema abría nuevos puntos de acceso a los intereses particularistas. A la vez ofrecía potenciales canales de representación a un sector que, en términos estrictos, no estaba aún conformado como agente central de la pugna distributiva: el de los pasivos. La lógica planificadora y tecnocrática que guiaba el espíritu de la nueva Constitución era abolida en los hechos por la lógica corporativa y clientelar del formato institucional creado.

La reglamentación de la incorporación de los sectores sociales a la administración del BPS no fue aprobada por el Parlamento hasta 1992. Sin embargo, la sola previsión de la administración corporativa constituyó desde 1967 hasta 1973 (año del golpe de estado) y desde 1985 hasta 1992 (de la apertura democrática a la reglamentación) una demanda adicional sobre los gobiernos democráticos. Como medidas correctivas, en 1979, un acto institucional del régimen autoritario crea la Dirección General de la Seguridad Social. Esta elimina ciertas autonomías entonces vigentes en la administración de algunos fondos y la naturaleza corporativa de la administración. Las medidas que el régimen tomó en el campo de la seguridad social⁹ buscaban reducir los costos de producción (en particular el de la mano de obra) y hacer más competitiva la industria no tradicional en el mercado internacional. En este marco fueron reducidos tanto los aportes al sistema como el salario indirecto generado por concepto de seguridad social.

El retorno a la democracia, en 1985, se procesó restaurando íntegra-

9. Este fue el intento más profundo de reforma del sistema de seguridad social que un gobierno haya intentado en Uruguay. Sin embargo, a pesar de la retórica neoliberal no se registra ningún movimiento privatizador como en el caso chileno. Las medidas adoptadas se realizan en el marco de una reforma impositiva. Se eliminan los impuestos indirectos (impuestos, ganancias elevadas, herencias), se reducen los aportes patronales y se crea el impuesto al valor agregado (IVA). El gobierno de la época tenía como proyecto (nunca cumplido) sustituir todos los impuestos por un impuesto único al consumo, con el cual se financiaría también la seguridad social. Esto es un claro ejemplo de que el gobierno autoritario no sólo no se orientó hacia la privatización de la seguridad social sino que, por el contrario, planificó una intervención aún más activa del estado. Una explicación del porqué esta renuencia a reformas neoliberales requeriría de una investigación en sí misma.

mente el sistema político y la Constitución de 1967. Esto recreó el BPS y su formato institucional. El deterioro acumulado por las variables estructurales del sistema y las medidas adoptadas por la dictadura habían aumentado el déficit¹⁰ y producido un deterioro muy importante en la calidad y monto de las prestaciones.

Las condicionalidades creadas por los organismos crediticios internacionales y la política de ajuste intentada por el gobierno del presidente Sanguinetti condujeron a que el valor de las prestaciones del sistema fuera utilizado como variable de ajuste del déficit fiscal (Saldain 1987). Ello condujo a que el valor medio de las prestaciones se deteriorara aún más en 1985. Durante el primer año de gobierno democrático, los partidos políticos de la oposición, embarcados en una estrategia de gobernabilidad y concertación, no pusieron obstáculos a esta política.¹¹ Urgido por el tema de la recuperación salarial, el sindicalismo tampoco se opuso con intensidad a este ajuste. De esta forma se produjo un vacío representacional para los intereses de los beneficiarios directos del sistema de seguridad social. Este vacío, unido a la existencia de espacios de representación corporativa potencial, creó los incentivos para la emergencia de una nueva forma de mediación sectorial. El retiro de un número importante de viejos sindicalistas y las oportunidades políticas anticipadas por algunos caudillos políticos aportaron los recursos para el surgimiento de una multiplicidad de organizaciones de jubilados.

Estas organizaciones ejercieron una oposición sistemática a las políticas de ajuste en materia de seguridad social. Forjaron una coalición política con diversas fracciones de todos los partidos y el movimiento sindical, y consiguieron recuperar parte del valor real perdido por las prestaciones. En 1987 esa coalición consiguió bloquear un proyecto de reforma del sistema inspirado en las recomendaciones del Banco Mundial. Además, logró establecer que a partir de 1990 ninguna prestación por jubilación podría ser inferior al valor de un salario mínimo nacional.

En 1989, junto con las elecciones nacionales, las organizaciones de jubilados llamaron a plebiscitar una reforma de la Constitución por la cual se incorporaba a ésta un mecanismo automático de indexación de las prestaciones. El articulado proponía indexar el valor de prestaciones al índice medio de salarios.¹² Esta reforma se plebiscitó junto con las elecciones nacionales de

10. Además de las medidas fiscales, el sistema facilitó la evasión y la mora eliminando controles y fiscalización. Así se intentaba estimular el empleo al permitir contrataciones sin aportes e inscripción de los trabajadores en la DGSS.

11. Durante el primer año de gobierno, la oposición política intentó no dificultar la gestión de la administración triunfante ni imponerle severas derrotas en lo que se consideraba un año clave para la estabilización democrática.

12. El valor de las prestaciones se reajustaría cada vez que los salarios de los funcionarios del gobierno central fueran aumentados, lo que sucedía, por reglamentación, cuatro veces al año.

noviembre de 1989 y fue apoyada por el 82% de los electores. (La explicación de este fenómeno se abordará en las conclusiones de este trabajo.) Ello tiene consecuencias en tres niveles. El primero es el de la mejora sustancial de las prestaciones alcanzadas por los beneficiarios del sistema. El segundo se refiere al fracaso definitivo del intento de ajuste del sistema a las orientaciones generales de la política macroeconómica del gobierno. El tercero es de carácter político: los beneficiarios del sistema IVS ligaron el monto de sus prestaciones a las variaciones en el índice medio de salarios. Con esto se creó una alianza de hecho entre beneficiarios del sistema IVS y los trabajadores en actividad.

En 1992 el Parlamento reglamentó la integración corporativa del BPS, lo que permitió a las organizaciones de jubilados, al movimiento sindical y a las cámaras empresariales tener un canal institucional de ingreso de demandas al sistema. Con esto se cerró un ciclo en el cual nuevas formas de representación se institucionalizaron y encontraron un espacio de negociación con otras organizaciones representativas de corte más tradicional.

La reforma constitucional abrió una etapa a partir de la cual las disfuncionalidades del sistema de seguridad social no podían continuar siendo atacadas empleando el valor de las prestaciones como variable de ajuste (Saldain 1993). Para una estrategia de ajuste, cualquiera que ella fuese, la reforma estructural del sistema o una nueva reforma constitucional se convirtieron en los únicos mecanismos aptos para esa tarea.¹³

Las posibles medidas de corto plazo consistían en aumentar la edad de retiro, cambiar el cálculo del salario jubilatorio básico, hacer más duras las causales de retiro o una combinación de las tres. Durante el gobierno del presidente Lacalle (1991-1995), el Poder Ejecutivo envió al Parlamento cuatro proyectos que contenían estas modificaciones.

Un quinto proyecto fue más a fondo y pretendió cambiar la estructura global del sistema.¹⁴ Este último proyecto, por la forma en que fue elaborado y negociado, introdujo elementos novedosos en las formas de *policy making*. Sin embargo estos elementos convivieron con viejos estilos de hacer política, los cuales finalmente predominaron, bloqueando así la aprobación del proyecto.¹⁵

13. Lacurcia (1990) y Mesa-Lago (1993) discuten tres grandes alternativas planteadas al sistema, así como sus ventajas e inconvenientes.

14. El proyecto proponía el aumento de las edades de retiro, hacer más duras las causales jubilatorias, cambiar el cálculo del salario básico jubilatorio reduciendo el valor de la prestación inicial. Sin embargo, el aspecto más novedoso es que se proponía un *mix* de sistema de reparto intergeneracional y de capitalización. Este último no sería administrado por el sector privado, como en el caso chileno, sino por los propios institutos previsionales (BPS).

15. Esta sección está basada en una comunicación personal de Rodolfo Saldain, presidente del BPS, a los autores.

En julio de 1991 el presidente Lacalle convocó a los líderes de todas las fuerzas políticas. Allí fue el presidente del BPS presentó un diagnóstico del sistema, que fue cuestionado. Luego de otras reuniones en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las partes decidieron trasladar el estudio del tema a una comisión de técnicos designada por los representantes políticos y representantes de las organizaciones sociales. De esta forma quedaron constituidos un grupo político, que comenzó a ser conocido como la "multipartidaria", y un grupo técnico. Este último funcionó en forma periódica, coordinado por el presidente del BPS, durante casi un año y medio (hasta diciembre de 1991).

Como resultado de este esfuerzo técnico se realizaron tres informes que fueron trasladados al grupo político. El último de ellos recogía los consensos técnicos logrados hasta ese momento. En abril, el Poder Ejecutivo remitió el proyecto definitivo al Poder Legislativo para que éste lo sometiera a su consideración. Luego de tres meses de debate el proyecto fue rechazado por el Parlamento, contando solamente con el aval del Partido Nacional y de una fracción minoritaria del Partido Colorado.

Dos aspectos hay que resaltar del proceso reseñado. El primero es el intento de despolitizar la reforma llevado delante por el Poder Ejecutivo. La Constitución de un ámbito de debate técnico (aunque de carácter pluripartidario y con representantes del sindicalismo y las asociaciones de jubilados y pensionistas) para la reforma de la seguridad social es un hecho novedoso en Uruguay. El Poder Ejecutivo buscó transferir legitimidad al proyecto de reforma apostando a un acuerdo técnico que finalmente se logró. El segundo aspecto importante es que, una vez transferido el proyecto a las esferas decisionales de la órbita parlamentaria, volvieron a actuar los bloqueos del sistema.

La racionalidad técnica no consiguió imponerse sobre la lógica política. No solo la izquierda se opuso al proyecto, por motivos que apelaron a la falta de solidaridad social de un sistema de capitalización. También lo hicieron fracciones importantes de los partidos tradicionales. Dos factores operaron para provocar esta actitud. En primer lugar, el sistema propuesto pretendía hacer transparente la gestión administrativa del sistema,¹⁶ y esta transparencia amenazó con destruir las bases institucionales de la alianza entre los "profesionales ocultos de la política" (Panebianco 1982) y los caudillos políticos. En segundo lugar, las asociaciones de jubilados y pensionistas se opusieron a la reforma amenazando con el castigo electoral a los partidos políticos.

16. El entramado burocrático del sistema facilita que los trámites que conducen al otorgamiento de pensiones se bloquee frecuentemente. Las relaciones entre políticos y funcionarios facilita el "desbloqueo" y este se constituye en el favor que el político ofrece al ciudadano. Esta es una de las bases del clientelismo. La ineficiencia administrativa es, en ese sentido, funcional a las relaciones políticas de carácter particularista.

En suma, durante la primera administración democrática se logró, aunque en forma precaria, cierto control del gasto, pero no una transformación radical del sistema de seguro social. La segunda administración inició su gestión en un nuevo contexto. La política de estabilización realizada por el anterior gobierno contribuyó a la emergencia y consolidación de un nuevo actor en la pugna distributiva: los pensionistas y jubilados. Todos los intentos de dar un paso desde la mínima estabilización lograda en los tres primeros años de la administración Sanguinetti al ajuste estructural en esta área chocaron con este nuevo actor, con los propios partidos y sus lógicas clientelares y con la imposibilidad de conseguir aislar y transferir poder a los elencos técnicos.

Relaciones laborales y movimiento sindical: adaptación y resistencia al cambio.

Existen tres niveles por los cuales podemos aproximarnos a la pregunta acerca de las transformaciones neoliberales en el área laboral. En primer lugar, los elementos propios de la legislación laboral del derecho privado; en segundo lugar, las modalidades de negociación capital-trabajo; finalmente debe observarse en forma detenida el poder, el grado de unificación y las formas de presión del movimiento sindical en su conjunto. Carecemos en este trabajo de un tratamiento adecuado del primer nivel, pero al menos no han existido transformaciones significativas en materia de leyes de protección laboral consideradas regionalmente como avanzadas. Ello no implica que de hecho las formas de contratación y despido no se hayan flexibilizado y que los sistemas a destajo —y, en términos más generales, los procesos de informalización de las relaciones capital-trabajo— no se hayan extendido a impulso empresarial, ello combinado en algunos casos con la debilidad o complicidad sindical. En este trabajo nos detendremos sí, con mayor detalle, en las formas de representación de los trabajadores, tanto en lo relativo a la negociación colectiva como a la acción del movimiento sindical en su conjunto.

El movimiento sindical uruguayo (MSU) cuenta con una larga tradición que se inicia sobre fines del siglo XIX. A lo largo del siglo XX fue definiendo un perfil poco común para América Latina. Autónomo del estado y las empresas, con una fuerte identidad de izquierda y alta legitimación en la opinión pública en general, el MSU pasó a constituirse en el representante de los asalariados urbanos y en un importante actor del sistema político (D'Elía 1984; Rodríguez 1986).

A partir de los años cuarenta, el modelo económico del país se apoyó en una muy buena inserción internacional para la colocación de sus productos primarios (carne, cuero y lanas). El excedente generado contribuyó a la financiación del desarrollo protegido de una industria de sustitución de importaciones y la expansión del aparato estatal. Este modelo se extendió hasta la década del sesenta, en la que la pérdida de la ventajosa inserción internacional limitó las posibilidades del sector público para continuar su expansión, así como el financiamiento de un modelo industrial doméstico y protegido (Rial 1988).

Es importante anotar la forma en que el modelo económico de país permitió el desarrollo de un robusto sindicalismo que mostró logros en las tasas de afiliación, obtuvo leyes de protección al trabajador y realizó una eficaz defensa corporativa de los salarios. Debido a las características del tipo de producción dominante en Uruguay,¹⁷ el sindicalismo se constituyó —y básicamente ha persistido— como urbano y fuertemente estructurado en torno a las industrias protegidas y al estado. Este sindicalismo pudo mantener simultáneamente un discurso de clase y apelar al expediente de la huelga en forma reiterada. La supervivencia del empresariado industrial dependía más del subsidio estatal que del juego del mercado. A su vez, la permanencia del estado como empleador dependía más de las lógicas clientelares y político-electorales que de la eficiencia y rentabilidad de sus servicios (Filgueira, C. 1990).

En suma, donde había sindicatos la esfera reguladora central era la política, no el mercado, y donde existían requisitos de mercado no había sindicatos. El mercado aparecía en forma débil en tanto contexto regulador de las formas de conflicto capital-trabajo o estado-trabajadores a nivel urbano.

Con la crisis que se inicia sobre fines de la década del cincuenta y estalla en los años sesenta, la abundancia llega a su fin. El aumento de la conflictividad sindical y la unificación de los sectores de cuello blanco y cuello azul en una central única de trabajadores (1964-1966) son testimonio de esta crisis y de su impacto sobre la situación económica de la clase trabajadora y de los sectores medios.

Detrás de la mera evidencia de crisis se iniciaba un proceso de transformación más profundo. En el futuro, sindicatos y mercado no estarían divorciados en la medida en que lo estuvieron en el pasado. Paulatinamente, las áreas claves de la economía nacional y los espacios de actividad sindical se empezaron a superponer. Y la relativa abundancia de recursos con que contaba el estado se agotó, dando paso a una creciente dependencia internacional en materia financiera.

17. La fuente central de ingresos del país se derivaba de su exportación de bienes primarios. Por este motivo, una forma de producción dominante basada en una estructura de tenencia de la tierra de carácter latifundista y una baja intensidad de la utilización de mano de obra contribuyeron a la ausencia de sindicatos u otras formas corporativas en el medio rural (Filgueira C. 1990).

**Cuadro 1. Estructura de las exportaciones y endeudamiento externo
(1970-1985)**

Años	1970	1975	1980	1985
Exportaciones tradicionales	72%	51%	40%	35%
Exportaciones no tradicionales	28%	49%	60%	65%
Endeudamiento externo*	564	1.135	2.137	4.900

Fuentes: Couriel 1988; Saráchaga y Vera 1989.

*En millones de dólares corrientes.

El endeudamiento externo es un indicador cabal de la situación de escasez por la que pasaba y pasa el país. A su vez, la mayor parte del aumento del sector exportador no tradicional se debió al dinamismo de actividades de corte industrial y urbano. Estas industrias, a diferencia de sus predecesoras, no contaban con un contexto de mercados permisivos. Por el contrario, estaban plenamente incorporadas a las pautas de competitividad internacional.

Estas transformaciones desafiaron y amenazaron una serie de características del movimiento sindical. Los empresarios empezaron a abogar por un nuevo sindicalismo, menos centralizado y politizado. También, tanto empresarios como gobierno presionaron para cambiar la lógica de acción colectiva del movimiento sindical. Desplegaron estrategias como para que aquella dejara de ser de clase para pasar a ser de empresa.

Respecto a este último punto cabe distinguir entre las estrategias desplegadas por la primera y segunda administración democrática. La primera (presidencia de Sanguinetti) recompuso las reglas de juego del viejo sistema de intermediación capital-trabajo: este fue un esquema tripartito a nivel privado, con negociación por rama productiva, lo que implica el reconocimiento de *status* público a la corporación sindical (Offe 1988).

Este modelo presentó, sin embargo, algunas innovaciones respecto al modelo de la predictadura. En primer lugar, mediante el mantenimiento de ciertas normas de 1966 y de la dictadura, el gobierno retuvo el derecho a fijar límites de aumento salarial. Con esto se procuraba aumentar el poder del estado para controlar la política de ingresos. Sin embargo, esta medida tuvo un efecto no esperado: favoreció la unidad organizativa del MSU, ya que los "techos" salariales, al debatirse entre el gobierno y el conjunto del MSU (y no por

ramas) obligaron a este a adoptar una estrategia unitaria. Para contrarrestar este efecto, en ciertos casos el gobierno permitió la firma de convenios bilaterales por encima de los topes salariales. Con ello permitía que algunos sindicatos ingresaran en formatos de negociación por fuera de la matriz centralizada, ofreciendo así espacios para los *free-riders*. En tercer lugar, en los conflictos con los sindicatos del sector público, el gobierno utilizó el recurso al decreto. Mediante este instrumento atribuía a ciertos servicios públicos el carácter de "esenciales". Con ello podía hacer un uso más discrecional del poder del estado para romper huelgas y conflictos.

El resultado final de estas estrategias es ambiguo. A nivel público se mostraba una clara recomposición del MSU. Sin embargo, la segmentación entre sectores exportadores, domésticos y estatales aumentó. Con esto se debilitaban las bases estructurales de la unidad sindical, lo cual, en algunos casos, se expresó en los niveles de agregación de la negociación capital-trabajo. En términos de estabilización económica el resultado fue razonablemente positivo: un aumento controlado del salario privado conjugado con el uso del salario mínimo y público como variable de ajuste. Se logró controlar y canalizar el poder y las demandas del MSU, mas no se modificó sustancialmente la estructura de representación y agregación de intereses del sindicalismo. Solo se la debilitó (Filgueira, F. 1991).

El gobierno del presidente Lacalle asumió una estrategia muy distinta a la de su predecesor. Debía modificarse en forma radical al sindicalismo uruguayo. Para ello, el gobierno anunció que implementaría tres medidas complementarias: la reglamentación del derecho de huelga, la reglamentación de la actividad sindical (elecciones y criterios decisionales) y un período de determinación de salarios fijados por decreto, al que seguiría el alejamiento del estado de las negociaciones corporativas. Con esto se buscaba dar paso a un sistema bilateral y desregulado.

Dos elementos confluyeron para el fracaso casi total de esta estrategia. Dos huelgas generales en el primer año de gobierno y un aumento de la tensión laboral fueron un aviso de los niveles de conflicto que el gobierno debería enfrentar de persistir en sus iniciativas.¹⁸ Finalmente, el hecho de que empresarios y sindicatos declararan públicamente que se había llegado a acuerdos por encima de los otorgados por decreto convenció al gobierno de que en la formulación de política salarial no se podía desconocer por decreto

18. En un país que pretende convertirse en plaza financiera, las declaraciones de líderes sindicales bancarios de que intervenir en la vida sindical era como violar el secreto bancario resultaban una amenaza velada de las acciones que el movimiento sindical estaría dispuesto a implementar para frenar las iniciativas del Poder Ejecutivo.

los poderes respectivos del capital y el trabajo (Filgueira, F. 1991). Finalmente, el único aspecto de la estrategia que se concretó fue el retiro del estado de la negociación capital-trabajo. Ello no redundó, sin embargo, en la desregulación del sistema de intermediación, ya que el sindicalismo ha presionado y logrado la homologación (respaldo legal) del estado a los acuerdos alcanzados con los empresarios.

En suma, el MSU, que retorna en forma legal a la arena pública con en el proceso de apertura democrática, muestra a poco de actuar la persistencia de alguna de sus características históricas. Más allá de esta persistencia existen transformaciones que el contexto económico y las iniciativas de los gobiernos imprimieron a este sindicalismo de los ochenta. Entre ellas, tres nos parecen particularmente importantes en lo relativo a las formas de representación, acción y agregación de intereses de los trabajadores.

En primer lugar deben evaluarse las transformaciones en materia de negociación colectiva.¹⁹ Esta se caracterizó históricamente por dos aspectos modales: la negociación a nivel de rama industrial y la centralidad del tema salarial. Asimismo, dentro del tema salarial, las exigencias de aumento en todo momento procuraron indexar las retribuciones atendiendo a la variación de los índices inflacionarios. El resultado de estas negociaciones estuvo casi siempre más relacionado con ecuaciones de poder político del capital y del trabajo que con criterios económicos previamente establecidos, tales como productividad o rentabilidad de la empresa.

Dadas las transformaciones de carácter estructural anotadas y las presiones retóricas y políticas que buscaban un *aggiornamento* de los estilos de negociación de los sindicatos, podían esperarse cambios importantes. Entre las posibles alternativas, la descentralización de la negociación a nivel de empresa y los convenios por productividad deberían ser mayoritarios en una economía exportadora que reestratifica ramas de actividad. Asimismo, las transformaciones tecnológicas y los requerimientos de un mercado exportador exigente tendrían que traducirse en la incorporación a la agenda sindical de convenios por cambio técnico y de paz sindical.

19. Ese punto y el que sigue se basan en gran medida en una serie de trabajos de Francisco Pucci (1992a, 1992b, 1992c), quien ha realizado los aportes de mayor importancia con relación a las tendencias recientes. Los autores agradecen a Pucci no solo su aporte en información y trabajos sino también su disposición para comentar, sugerir y contribuir a la comprensión de las transformaciones recientes en materia sindical.

Cuadro 2: Tipo de convenio y nivel de agregación en porcentajes (1991)

	Convenios por productividad	Convenios por cambio técnico	Convenios de paz sindical	Acuerdo a nivel de empresa*
Sí	32	24	52,7	12,7
No	48	54	24	68
N/Cor.	2,7	5,3	6	5,3
N/Con.	17,4	16,7	16,7	14

Fuente: Pucci 1992a, basado en datos de encuesta industrial realizada en 1991 (muestra 150 sobre la base de un universo de 589 empresas).

Aunque carecemos de series históricas, puede notarse que las modalidades esperables, según nuestras hipótesis, constituyen en todos los casos menos de la mitad (con la excepción de los casos de paz sindical), y en muchos de ellos menos de un cuarto de los casos totales. En especial los convenios por cambio técnico y los acuerdos a nivel de empresa poseen una significación claramente marginal. Respecto a los criterios de negociación salarial, solo poco más de un tercio eligen hoy negociar por criterios de productividad en vez de procurar ajustes salariales observando costo de vida e inflación.

En suma, contra lo esperable, el MSU mantiene en buena medida criterios centralizados y agendas tradicionales en torno a las formas de intermediación y defensa de los intereses corporativos de los trabajadores. Puede notarse, sin embargo, un cierto *aggiornamento* en materia de "paz sindical". Asimismo, al estratificar por porcentaje de exportaciones de las empresas, Pucci (1992a, 1992c) encuentra que, en forma tendencial, las hipótesis planteadas más arriba se constatan. En las empresas con mayor porcentaje de producción exportada, los convenios por cambio técnico y productividad ascienden al 45,5% en ambos casos (contra 32% para todas las empresas, mientras que en los casos de alto porcentaje exportado el 18,2% llegan a acuerdo por empresa). Es esperable entonces que, en la medida en que las tendencias estructurales de modelo de crecimiento persistan, asistamos a una transformación paulatina de las formas de intermediación sindical hacia modalidades menos agregativas y más atadas a criterios de mercado que a la capacidad política del movimiento. Sin embargo, por el momento el MSU continúa manteniendo un tipo de relación con el capital más acorde con el modelo protegido que con el neoliberal exportador.

Un segundo aspecto que debe evaluarse se refiere al repertorio de

acciones colectivas disponibles por los trabajadores organizados para presionar por sus reivindicaciones.

La huelga ha sido para el MSU la modalidad de presión más importante en su repertorio de acción colectiva.²⁰ El componente solidario y político del MSU ha estado presente en el uso de la huelga y de la huelga general en diversas ocasiones. Ello se relaciona tanto con su matriz ideológica de izquierda como con la baja diferenciación social de los sectores subalternos.

Sin embargo, las transformaciones anotadas más arriba harían esperable una disminución porcentual de los conflictos por solidaridad, así como de los conflictos de índole abiertamente política. También los requerimientos de una economía exportadora y altamente competitiva a nivel internacional deberían presionar hacia una disminución del número de conflictos totales.

Cuadro 3. Conflictos totales discriminados porcentualmente por causa principal y sector público y privado

	1985	1986	1987	1992	1993
Totales	367	262	215	216	218
Privado	53.1	50.0	67.9	43.5	39.5
Público	46.9	50.0	32.1	56.5	60.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salarial	71.9	58.4	50.6	60.2	73.0
Empleo	6.3	11.8	19.5	17.8	21.0
Políticos	4.1	7.3	0.9	s/d	s/d
Solidaridad	3.3	2.7	2.3	s/d	s/d
Otros	14.4	19.8	26.5	22.0	6.0

Fuente: Filgueira, C. 1990 y SERPAJ, Informe 1993.

* El año 1992 y 1993 presenta información porcentual sólo para los 9 primeros meses. Debido a que estos años se basan en registro directo de conflictos mientras 1985, 1986 y 1987 lo hacen en base a archivos de prensa, la cantidad de conflictos se encuentra subrepresentada para los tres primeros años. La categoría "otros" para 1992 y 1993 contiene en forma no discriminada conflictos políticos y por solidaridad.

20. En orden de jerarquía y frecuencia, la huelga por empresa y sector es dominante. Esta es seguida por la huelga general, las estrategias de opinión pública y finalmente los intentos de boicot durante décadas a las empresas. Una estrategia de presión informal, especialmente a nivel de los sindicatos de funcionarios públicos, es la presión y el *lobbying* a nivel de los entes del estado, los gobiernos departamentales y el Parlamento utilizando estructuras clientelares de larga data.

Entre 1985 y 1987 las tendencias responden estrictamente a las hipótesis planteada. Luego, en los años para los cuales disponemos de información (1992-1993), la cantidad de conflictos se estabiliza relativamente. Asimismo, el incremento en los conflictos se registra en aquellos cuya naturaleza es salarial. De acuerdo con los cambios estructurales, esta tendencia no sería esperable. Exceptuando el año 1987, en el cual el gobierno atacó duramente las huelgas en el sector público, afectando su peso porcentual, surge una tendencia clara al aumento de la participación porcentual de la conflictividad en el sector público. Este es el sector donde la transformación del sindicalismo no tiene como contrapartida beneficios derivados del crecimiento y dinamismo del sector. Asimismo, los conflictos por empleo muestran un aumento constante acorde a una economía que se reconvierte, se torna más flexible y, en consecuencia, ofrece menos seguridad en los puestos de trabajo. El aumento en la conflictividad a nivel de los trabajadores del sector público indica la resistencia del MSU a las medidas de ajuste y de disminución del sector y del gasto público. La reducción relativa de los conflictos en el área privada muestra cierta adaptación del MSU al nuevo contexto productivo y competitivo.

En tercer lugar corresponde analizar los efectos de las presiones estructurales y políticas sobre la unidad y el poder sindical.

La unión del movimiento sindical se alcanzó sobre mediados de década del sesenta. A ello contribuyó la superación de fracturas partidarias apoyada en la hegemonía del Partido Comunista y el proceso de relativo deterioro de los sectores de cuello blanco que aproximaron su agenda reivindicativa a las estructuras sindicales de cuello azul (Rial 1988).

Con el golpe de estado de 1973 se produce el congelamiento de las estructuras sindicales, las cuales retornan en forma prácticamente incambiada en 1985. En forma aún más clara que antes del golpe, los sectores comunistas mantienen la hegemonía política del MSU, aunque en competencia con otros partidos políticos de la izquierda uruguaya. La penetración partidaria y la fuerza de estas organizaciones en las organizaciones sindicales operan más como factores que como divisores de la unidad organizativa de los trabajadores. Existen en Uruguay sindicatos que podrían disponer de una capacidad de negociación mayor fuera de la central sindical. Sin embargo, la presencia política de la izquierda organizada en el sindicalismo impone a este una lógica que no facilita la emergencia de los *free-riders* (Filgueira, F. 1991). La decisión de cualquier gremio de separarse de la central sindical sólo podría lograrse por el voto de los sectores políticos mayoritarios en su interior. El sector político que adoptara esta posición en una rama de actividad sería fuertemente castigado en las restantes. Una ecuación de costos y beneficios

presiona hacia la unidad sindical aun a aquellos sindicatos con ventajas comparativas para la negociación individual.

La debacle del Partido Comunista es, en este sentido, un dato clave para comprender la debilitada unidad sindical.²¹ La percepción de los propios líderes sindicales es que la competencia partidaria está dando lugar a la competencia corporativa; los costos para el *free-rider* han disminuido.

En suma, la disminución del peso partidario dentro del MSU y las nuevas segmentaciones en el mapa empresarial y laboral apuntan a un debilitamiento de la unidad sindical. Ello, sin embargo, carece hasta el presente de expresiones públicas.

Finalmente hay que agregar lo que es una percepción generalizada de los líderes sindicales. Ella refiere a la disminución de poder general del MSU y especialmente de sus estructuras a nivel más agregado. Los líderes del MSU señalan que, a menos que tomen medidas radicales, su organización central puede dejar de funcionar.²²

Las desventuras privatizadoras: estado y sistema de partidos

La penetración del estado en la sociedad uruguaya fue, al igual que en los dos casos antes tratados, resultado de un modelo peculiar de desarrollo. Un modelo agroexportador con un débil desarrollo del mercado interno, proveyó los recursos que el estado utilizó en el proceso de industrialización. Ya desde fines del siglo XIX el estado comienza a desarrollar una fuerte actividad de promoción industrial. Esta actividad se realizó por dos caminos. Por un lado alentó el nacimiento de nuevas empresas privadas mediante una importante legislación proteccionista y con diversas exenciones impositivas. Por el otro, creó entes industriales y comerciales dentro de la órbita estatal.

La Constitución de 1918 introdujo un cambio importante en el sistema de gobierno que fue incorporado a la administración de las empresas públicas. La llamada "política de coparticipación" implicaba que el partido de la minoría

21. Datos proporcionados por informantes calificados sobre debates internos partidarios relativos a la unidad sindical. Ciertos líderes sindicales han planteado dentro de sus partidos que si para ciertos logros corporativos debe sacrificarse la unidad sindical, ello debería aceptarse (entrevistas de los autores, enero de 1993).

22. El alquiler del local de la Central, el papel para fotocopias y otros componentes mínimos de funcionamiento cotidiano se están agotando por falta de recursos.

accediera a una limitada participación en el nombramiento de los directorios de estas empresas (Finch 1980). Si bien las propuestas estatistas en lo económico fueron propuestas del Partido Colorado, la creación de "empresas descentralizadas" o "entes autónomos" contó con el decidido apoyo de la oposición (Partido Nacional). El Partido Nacional era contrario al monopolio estatal y defensor del liberalismo económico. No obstante, aceptó la coparticipación y defendió el formato institucional propuesto para las empresas públicas. Esta estrategia permitía al Partido Nacional obtener dos tipos de ganancias. En primer lugar, desconcentrar del Poder Ejecutivo funciones de tipo económico (Frega y Trochon 1991). En segundo lugar, asegurarse recursos públicos para mantener, al igual que el Partido Colorado, una política de clientelas. De esta forma, desde un principio, las empresas públicas fueron administradas preponderantemente por políticos y no por técnicos. Desde entonces el estado y sus empresas pasaron a ser generadores de crecimiento económico y recursos de tipo prebendario manejados por los partidos políticos.

No solo la dirección de las empresas públicas se realizaba bajo la lógica de la "coparticipación". También lo hacía el nombramiento de los funcionarios. En 1931, por disposición legal, se promulgó una norma de carácter general, por la cual se estableció que los funcionarios se designarían aplicando el principio de la representación proporcional. Los directores de las empresas públicas quedaban en libertad de nombrar a los funcionarios de acuerdo a criterios políticos, y en una proporción semejante a la distribución de cargos en el Consejo Nacional de Administración.²³

Así, un *mix* de lógica técnica y lógica política constituyó la matriz fundacional de las empresas públicas en Uruguay. Una u otra lógica se encontrarán a lo largo de la historia, con más o menos fuerza, dependiendo de una serie de variables de tipo económico y político.

Dada la debilidad relativa del capital nacional y el hecho de que las actividades desplegadas por el estado no pretendían ser competitivas con aquél, las posturas del sector privado frente al intervencionismo estatal fueron contradictorias. Como se ha mencionado, durante buena parte del siglo XX las actividades económicas dominantes estaban vinculadas con la agroexportación y el mercado interno era débil. En ese marco, el proyecto explícito de los gobiernos de las dos primeras décadas buscó generar la infraestructura básica para el desarrollo de la industria nacional. Los monopolios estatales se constituyeron en torno a la emisión de moneda, producción y generación de energía, telecomunicaciones, seguros,

23. La Constitución de 1918 creó un Poder Ejecutivo con un cuerpo colegiado, denominado Consejo Nacional de Gobierno. Este órgano estaba compuesto por nueve miembros, seis representando el partido mayoritario y tres por el segundo partido más votado.

transporte ferroviario y de tranvías, y servicios de puerto. El empresariado nacional y el propio estado buscaron formas de "intersección" (Frega y Trochon 1091) que se cumplieron de acuerdo con diversas modalidades cooperativas.

Sin embargo, más allá de estos intentos de "intersección", el sector privado mantuvo una actitud dual frente al intervencionismo estatal. Percibía que la capacidad de absorción de mano de obra por parte del estado constituía un mecanismo importante en la reducción de tensiones generada por un mercado con dificultades para producir nuevos puestos de trabajo. Pero al mismo tiempo se visualizaba al estado como un competidor y un creador de impuestos onerosos. Además, el empresariado temía el aumento de poder que los elencos políticos generaban a través de la política de clientelas.

Las empresas públicas eran criticadas, además por ineficientes, aunque conocieron la eficiencia durante las primeras décadas de su funcionamiento. Es decir que presentaron balances con saldos favorables, acrecentaron su capital, volcaron parte de sus ganancias a rentas generales, disminuyeron los precios de tarifas y materias primas, ampliaron líneas de crédito a la empresa privada y extendieron servicios. Sin embargo, con el paso del tiempo, al igual que en el caso de la seguridad social, sus cometidos explícitos fueron superados por los fines implícitos. Como hemos dicho, mientras el sector más dinámico de la economía generaba, por su naturaleza, pocos puestos de trabajo, el crecimiento de la industria fue lento y con poca capacidad de producir una importante movilidad estructural. En este marco, la competencia electoral, el formato institucional de las empresas públicas y, en general, el estado como recurso prebendario, empujaron a un crecimiento de la ocupación en el sector público, importante si se lo compara con otros países de la región.

Cuadro 4. Empleo Estatal total y de empresas públicas con relación a la población en países seleccionados (1985 en %)

Países	Total	Empresas
Uruguay	8,1	6,2
Brasil*	3,5	s/d
Argentina	5,7	4,8
Chile	2,5	1,8

a. El empleo público está subestimado al excluir ciertas actividades estatales
Fuente: Adriana Marshall 1990.

Se podía haber esperado, hacia mediados de la década de los cincuenta, que el agotamiento del modelo de desarrollo limitara la expansión del estado y de las empresas públicas. Sin embargo, lo que sucedió fue lo contrario de lo esperable. Los partidos políticos utilizaron la administración pública y las empresas estatales como un espacio para ocupar la mano de obra no absorbida por el sector privado.

Cuadro 5. Dimensión del empleo público. Índice de crecimiento relativo

	1963	1975	1985
Empleo público	100	122	125
PEA	100	108	116
Asalariados privados	100	103	116

Fuente: Fortuna 1990.

Como puede apreciarse, el crecimiento del empleo en el sector público se desarrolló más que la PEA y que el empleo en el sector privado en el período considerado. Este impulso fue más fuerte hasta el comienzo del gobierno autoritario, cuando la disolución de los mecanismos representacionales (sindicatos

y partidos políticos), los despidos masivos de funcionarios por razones ideológicas y el crecimiento relativo del empleo informal restaron dinamismo al sector. Es importante hacer notar, sin embargo, que la evolución del empleo público fue mayor en las empresas públicas que en otros sectores del estado.

Ocupación en el sector público
(1955-1984, en porcentajes)

	1955	1961	1969	1980	1984
Gobierno central y local	66,6	65,3	64,2	57,4	56,3
Empresas públicas	33,4	34,7	35,8	42,6	43,7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Davrieux 1987.

Otro fenómeno de consideración lo constituye el hecho de que este crecimiento del empleo en el sector público se realizó a costa de una reducción en el abanico de retribuciones. No tenemos cifras para el espectro de retribuciones en las empresas públicas, pero la información sobre el gobierno central constituye una buena variable "proxi" de las mismas. Tampoco disponemos de cifras actualizadas, pero nada hace pensar que la tendencia para los años en que disponemos de información haya cambiado.

Diferencias entre sueldos máximos y sueldos mínimos
para el gobierno central

Escalafón	1961	1965	1969
Administrativo	6	3,4	2,1
Técnico especializado	6	3,4	2,1
Secundario y de servicio	2,3	1,2	0,7
Técnico profesional A	2	2,1	1,7
Técnico profesional	2,2	2,1	1,7

Fuente: Filgueira, C. 1970.

El crecimiento relativo del personal de las empresas públicas es el resultado de su formato institucional y de lo que ha sido llamado una "política de parches" y de "absorción de tensiones" (Filgueira 1970) por parte de los diferentes gobiernos. Sin embargo, esta política de parches generaría en el futuro dos tipos de disfuncionalidades. En primer lugar, el crecimiento del sector público y de una numerosa clase media dependiente, el achicamiento del abanico de retribuciones y la paulatina reducción de los salarios aumentarían el cúmulo de demandas insatisfechas dirigidas hacia el estado. En segundo lugar, los mecanismos de retribución negativa, el crecimiento funcional más allá de los requerimientos técnicos y la hiperpolitización de las empresas públicas llevarían a estas a un funcionamiento irracional. En tercer lugar es posible hipotetizar que una de las razones que contribuyeron a la conformación de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) fue un resultado no esperado de un proceso que, buscando aliviar tensiones, generó las oportunidades estructurales para la conformación de una alianza de sectores empobrecidos de la clase media, dependiente con los trabajadores de "cuello azul". La dictadura militar (1973-1985), a pesar de su retórica neoliberal, no hizo ningún intento para modificar el régimen de propiedad de las empresas públicas. Esto no sería centro de la agenda política hasta la primera y segunda administración democrática (1985-1994).

Durante la administración Sanguinetti se procuró cumplir con cuatro objetivos prioritarios: control del gasto público, anulación del ingreso de nuevos funcionarios al estado, cierre de empresas públicas altamente deficitarias y paso a régimen mixto o privado de otras en mejor situación. Los dos primeros objetivos se lograron en cierta medida, aunque el déficit parafiscal se desató sobre final de esta administración: el primero, mediante el uso extendido del veto presidencial a las partidas presupuestales, incurriendo en ciertos casos en desprolijidades constitucionales, en opinión de la oposición;²⁴ el segundo, mediante la aprobación de una ley de funcionariado público que limitaba la facilidad de creación de puestos de trabajo a nivel estatal. El tercer objetivo se logró parcialmente, no sin un alto costo de conflictividad sindical en las empresas afectadas, especialmente en la empresa ferroviaria del estado, a la que se le anuló el servicio de pasajeros.²⁵ El

24. Un total de 21 vetos en este período son testimonio de lo anotado. La gran mayoría fueron interpuestos en ocasión de ajustes presupuestales denominados rendiciones de cuentas. De los vetos restantes, una gran parte procura reducir los porcentajes de indexación de las pasividades. Finalmente, el uso del decreto para la fijación de salarios a nivel estatal también contribuyó a este control del gasto público. Filgueira, F. (1990); informe sobre vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo al Parlamento, 1985-1989.

25. Cabe anotar en este punto que ninguno de los empleados del servicio de pasajeros de la empresa ferroviaria perdieron sus puestos de trabajo en el estado. Todos fueron redistribuidos en otras funciones.

cuarto objetivo fue un fracaso casi absoluto sin llegar siquiera los proyectos (en especial el relativo a las empresas de combustibles, alcoholes y portland y el correspondiente a la aerolínea estatal, PLUNA) a un debate parlamentario con visos de aprobación. A esto último contribuyeron la oposición sindical y los propios partidos, cuyos líderes y representantes no vieron con buenos ojos el ataque a sus fuentes de clientela.

El estado uruguayo ha sido fuente de clientelas por su capacidad de ofrecer puestos laborales, pero lo más importante es que ha sido un instrumento partidario de intercambio con aquellos ciudadanos que no pertenecen ni pertenecerán a la función pública. El funcionario que se integra por la vía clientelista pasa a ser un "profesional oculto de la política" que utiliza el variado instrumental con el cual el estado se hace presente en la sociedad para reproducir el sistema clientelar: tramitar una jubilación, conseguir un permiso para abrir un servicio privado, acelerar el alcantarillado de una zona barrial. Todos estos son instrumentos de penetración profunda que van más allá de la mera oferta de puestos laborales en el estado. Los representantes políticos temen a la privatización no sólo porque dejarían de contar con una fuente de empleo a ofrecer. Perderían también su aparato político oculto: el propio funcionariado estatal.

A pesar de procurar equilibrar sus intentos de transformación neoliberal con los límites que el tipo de sistema recién descrito plantea, Sanguinetti fue castigado. Y lo fue por su propio partido, que lo forzó sobre el final de su administración a ir a elecciones internas. En estas disputaban la candidatura presidencial del Partido Colorado el candidato de seleccionado por Sanguinetti (Tarigo) y otro líder histórico del batllismo que abogaba por una transformación de corte aún más neoliberal (Batlle). Lo interesante de la anécdota es que si bien Batlle abogaba por un estilo neoliberal radical, su apoyo electoral se encontró en el viejo aparato partidario de clientelas. Mientras tanto, los apoyos de Tarigo se redujeron a el grupo parlamentario duro del sanguinettismo, que había mantenido una disciplina heroica (y tal vez suicida) acompañando cada uno de los vetos del Ejecutivo. De más esta decir que Batlle triunfó por un margen considerable.

Este contexto de disputa intrapartidaria favoreció el triunfo del Partido Nacional en las elecciones nacionales de 1989. Lacalle, el nuevo presidente, defiende también un discurso de tipo neoliberal y, distanciándose de su predecesor, señala que son necesarias transformaciones profundas apoyadas en grandes mayorías parlamentarias. Entre sus propuestas más audaces se encuentra una ley de privatización de las empresas públicas del estado. Este proyecto de ley incluía la mayoría de empresas importantes del estado y, lo que es también importante, ofrecía al Poder Ejecutivo amplias facultades

para subsecuentes privatizaciones. Luego de dilatadas negociaciones, el oficialismo contó con la mayoría del Partido Colorado y con la minoría del suyo propio, lo que le permitió alcanzar la aprobación a nivel parlamentario.

A poco tiempo de aprobada la ley, un frente opositor constituido por las izquierdas, fracciones de los partidos políticos tradicionales y el MSU promovieron una iniciativa de referéndum para anular algunos de los artículos críticos de la ley (de hecho, los más importantes). El proceso de referéndum fue largo y no corresponde a este trabajo extenderse en detalles. Cabe, sin embargo, detenerse en un hecho de suma importancia. El sector colorado mayoritario, liderado por el ex presidente Sanguinetti, apoyó finalmente la iniciativa de referéndum para la derogación parcial de la ley, aunque originalmente la había votado en el Parlamento. Existe una explicación facilista a este giro de actitud: demagogia preelectoral. Sin embargo, el problema relevante no es si Sanguinetti actuó por conveniencia o convicción, sino cuáles fueron los indicios que lo llevaron a la evaluación de la conveniencia del apoyo al referéndum. Los sectores que apoyaban la derogación parcial eran minoritarios en la escena electoral. Fueron los líderes intermedios de su propio partido los que presionaron sobre la cúpula del sector.²⁶ A ello se sumaban las encuestas que mostraban, si no una clara mayoría, un amplio sector de opinión favorable a la iniciativa de referéndum. En 1993, la ciudadanía derogó, con un 70% de los votos, los artículos críticos de la ley de empresas públicas, enterrando el proyecto privatizador en su conjunto.

El tamaño del sector público, un sistema partidario apoyado en clientelas amplias y un sindicalismo con cierta capacidad de resistencia bloquearon en buena medida las iniciativas privatizadoras. Y lo que es más importante: un formato institucional que facilita la apelación a recursos de democracia directa se había hecho presente una vez más, al igual que en el caso de la seguridad social, para poner fin a los intentos neoliberales de los líderes electos por el pueblo. La paradoja no es tal. La ciudadanía sigue teniendo fuertes identidades con líderes que impulsan proyectos que no comparten. Esto se debe a que estos mismos líderes pertenecen a un sistema donde los ciudadanos tienen canales institucionales e informales a través de los cuales pueden incorporarse a los procesos de formulación de políticas públicas.

26. Entrevistas realizadas por los autores a miembros del Foro Batllista, sector liderado por el ex presidente Sanguinetti.

Conclusión

Las transformaciones del contexto internacional y de la esfera productiva de las economías nacionales colocan presiones indudables hacia la implementación de modelos de estabilización y ajuste ortodoxos. El nuevo modelo exportador, las condicionalidades externas, la necesidad de control del déficit y la inflación influyeron en el discurso y propuestas de las elites gobernantes y empresariales.

La forma en que estas presiones fueron procesadas y resueltas dependió, sin embargo, de factores ajenos a las variables mencionadas. Los grados y tipos históricos de incorporación y representación de los sectores medios y populares limitó en buena medida las capacidades de estas elites para procesar efectivamente reformas de tipo estructural.

La dimensión relativa a la matriz social estuvo presente en el análisis de nuestro caso operando desde dos niveles básicos.

a) Por un lado el nivel absoluto de incorporación de los sectores populares al modelo de desarrollo y a sus beneficios. Elementos tales como el porcentaje de empleo estatal, la cobertura de los sistemas de protección social y la protección laboral constituyen factores centrales, ya que indican el número relativo de personas que se verían afectadas por los cambios propuestos. En el caso, todos estos indicadores sugieren una incorporación comparativamente alta con relación al resto de la región.

b) Un segundo aspecto refiere al nivel de segmentación y estratificación, al grado en el cual los sectores populares y medios accedieron a estos derechos, beneficios y protección. El tipo de sistema de previsión social —de reparto y no de capitalización individual— es tendencialmente más proclive a generar estrategias agregativas que atomizadas. Por otra parte, el deterioro de los sistemas de prestación social produjo dos efectos. En primer lugar, una disminución en la distancia relativa entre retribuciones. En segundo lugar, un descenso del valor real del conjunto de ellas. Estos dos factores crearon las bases estructurales para una potencial alianza entre todos los beneficiarios del sistema. Algo similar ocurrió con el caso de las empresas públicas, como lo indica el achatamiento de la pirámide salarial y la utilización del salario público como variable de ajuste del déficit fiscal. En términos sintéticos, para estas dos áreas parece cumplir la hipótesis más general de Goodin, Legran et alli (1987). Estos autores señalan que los sectores medios no son solamente los que en sistemas universalizados se apropian de recursos que debieran destinarse a sectores más pobres; los sectores medios son también aquellos que cuentan con más recursos de poder para defender sistemas que los protegen tanto a ellos como a los sectores populares. En el caso del área laboral, las consecuencias que la transformación productiva

harían esperables sobre la estructura de agregación de intereses se han visto amortiguadas por la interpenetración de lógicas corporativas y político-partidarias, así como por una matriz identitaria del MSU solidarista y de izquierda. Esto último nos lleva directamente a nuestra segunda dimensión explicativa.

Si la matriz social del Uruguay sugiere altas resistencias al cambio, ello también es cierto para el caso argentino. Sin embargo, Argentina es capaz de impulsar una transformación de tipo neoliberal y Uruguay no. Para entender esto la esfera política debe ser incorporada en el intento explicativo. Por otra parte, cuando nos referimos a la dimensión de incorporación y representación política consideramos más variables que tipo de régimen. Si bien en términos normativos puede resultar cauto no exigirle a la democracia más que el cumplimiento de sus mínimos (libertad de expresión, asociación y elección), en términos analíticos se requieren instrumentos adicionales que evalúen los componentes de participación y representación en los procesos de *policy making* (Acuña 1992; Panizza 1993). Tal como señala Malloy (1991a, 1991b), en Latinoamérica, luego de la reemergencia de los regímenes democráticos, el problema de *governance* no consiste simplemente en una cuestión de redistribución de poder entendida como *access to office*. Este constituye el problema del personal pero no el del poder.

¿Cuáles son los recursos y los obstáculos que la estructuración del espacio público ofrece a los gobiernos para impulsar reformas acordes a su voluntad política? Este es el elemento central a evaluar para comprender en forma adecuada la naturaleza de los procesos de *policy making*, sus *veto points*, el grado de insularidad de los mismos y las posibles coaliciones que se encuentran en las bases de estos procesos decisionales.

Tres elementos centrales operaron en la esfera política para bloquear buena parte de los intentos transformadores:

a) Formato institucional o reglas de juego formales. Estos definieron grados potenciales de permeabilidad a las demandas y voluntades de los sectores populares. El hallazgo más importante en este punto refiere a la existencia de recursos plebiscitarios de fácil acceso y a un sistema normativo de regulación capital-trabajo que reconoce en forma explícita el *status* público de la organización de los trabajadores. Ello está combinado con una muy baja regulación estatal de las instancias sindicales. Estos elementos favorecieron las estrategias de oposición y los poderes de veto de los sectores populares frente a las políticas de ajuste y estabilización.

En el caso del intento de regular la privatización de las empresas públicas, ello habría sido posible si la democracia representativa hubiera sido el único canal de expresión de intereses. Sin embargo, la existencia de

referéndum en el sistema político uruguayo favoreció, en primer lugar, la formación de coaliciones extraparlamentarias y suprapartidarias. En segundo lugar, permitió expresar a la ciudadanía sus preferencias en términos de políticas en forma directa. El formato institucional también favoreció, en el caso de la seguridad social, la consolidación de un nuevo actor social que inclusive logró la aprobación de formas ya previstas, aunque nunca reguladas, de representación corporativa.

b) Capacidades y características técnico-administrativas del estado. Las elites técnico-políticas y técnico-administrativas constituyen una proporción ínfima de las elites del estado uruguayo. Como señaláramos en el caso de las empresas públicas y la administración de la seguridad social, los criterios de selección del personal son políticos o corporativos, mas no técnicos. Por otra parte, la penetración partidaria del estado lleva a que las únicas posibles estrategias de *embeddedness* se procesen por la vía político-partidaria, lo que limita notoriamente el otro atributo solicitado por Evans (1992): *autonomy*.

c) Culturas y estilos de política y liderazgo. Estos son productos de larga data y cuya transformación es de difícil procesamiento. La extensión de las estructuras clientelares, los estilos negociadores y consensualistas y la ausencia de un pasado populista de legitimidad de tipo delegativa (O'Donnell 1991) tornan sumamente densa la red de intercambios políticos necesarios en los procesos decisionales. En estos contextos resulta sumamente difícil alcanzar modelos de *exclusionary policy making* (Vacs 1993). Es importante resaltar que estos aspectos no constituyen atributos marginales de las formas de hacer y decidir en política. Por el contrario, ellos definen en un nivel informal, aunque no por ello débil, los márgenes de las formas legítimas de hacer política. Más aún, ellos son verdaderas economías políticas de intercambio cuyas lógicas regulan las formas de adquirir y transmitir poder en la sociedad.

El sistema clientelar y de caudillaje en Uruguay puede definirse como un sistema de redistribución de bienes políticos sustentando los recursos materiales y regulatorios del estado. El agente regulador de la distribución de estos bienes es el sistema de partidos. En este punto cabe distinguir entre dos tipos de liderazgo que tienden a confundirse bajo el mismo denominativo: el caudillo. El caudillo político uruguayo propio del sistema descrito más arriba dista notoriamente de las viejas (Perón, Vargas) o nuevas versiones del caudillismo latinoamericano (Menem, Fujimori, Collor de Melo). Estos últimos se aproximan al modelo carismático weberiano (baja institucionalización, ausencia de elenco gobernante, propio de situaciones anómicas, etc.). En el caso uruguayo nos encontramos más cerca de procesos de larga data de

rutinización del carisma o, más estrictamente, de estructuración de un sistema de *legitimidad retributiva* (Real de Azúa 1989). Este tipo de legitimidad no responde ni al tipo racional-legal ni al tipo carismático puro. Posee la dimensión personalizada del último y a la vez la dimensión estructurada y extendida del primero.

En suma, a partir de lo revisado para la esfera política surge con mayor claridad aún la necesidad de distinguir entre selección del personal y proceso decisonal. En palabras de Eisenstad (1966), debe distinguirse entre la legitimidad del elenco de gobierno y la legitimidad de sus acciones concretas. La posibilidad de funcionar ambos niveles y considerar que lo primero lleva automáticamente a lo segundo se encuentra fuertemente erosionada por el sistema político uruguayo.

Por un lado, las formas de legitimidad retributiva (clientelar) limitan notoriamente la autonomía de los gobernantes para distanciarse de los intereses de sus representados. Asimismo, como lo adelantáramos en el caso de las empresas públicas, estos gobernantes, privatizando o cerrando áreas del sector público, renunciarían a sus fuentes de recursos para mantener el sistema de legitimidad retributiva.

Por otro lado, la posibilidad de apelación a formas de democracia directa permite a los gobernados hacer pesar la distinción entre legitimidad del elenco y legitimidad de la acción, cuando las elites políticas logran romper el pacto clientelar. Esto se da tanto en el caso de la seguridad social como en el de la ley de privatización de empresas públicas.

La hipótesis central que emerge de este trabajo es que son los grados y modelos de incorporación, antes que las presiones internacionales y las transformaciones productivas, los que determinan la capacidad de los países de implementar procesos de transformación neoliberal. En otras palabras, las posibilidades de implementar estos modelos de ajuste son directamente proporcionales a los grados históricos de exclusión sociopolítica de los sectores populares. En Uruguay estamos ante la presencia de un estado penetrado por las estructuras partidarias, un sistema partidario permeable a los sectores populares y una sociedad que ha recibido en forma profusa la protección y los beneficios del estado. Sistemas como el peronista representan casos de alta incorporación social pero baja incorporación política.²⁷ Sistemas como el chileno que emerge de la dictadura pinochetista representan casos de baja incorporación social pero mediana a alta incorporación política. En ambos casos es posible impulsar,

27. Estrictamente, el caso peronista no es uno de baja incorporación política si se lo compara con el pasado del propio país o con otros países de América Latina. Aquí adquiere fundamental importancia el tipo de incorporación política. El actor central que en Argentina procesó la incorporación de los sectores populares a la ciudadanía social fue el estado y las corporaciones articuladas a él. En el Uruguay los agentes de la incorporación fueron los partidos políticos y las corporaciones autónomas del estado.

mantener y consolidar estrategias de tipo neoliberal. El problema surge cuando ambas dimensiones se encuentran en la categoría alta y los tipos de incorporación responden a partidos máquina, de amplia base clientelar no dominados por elites.^{28, 29}

-
28. Haggard y Kauffman (1992) señalan la capacidad de los partidos de tipo *catch-all* para administrar y transformar las economías nacionales de acuerdo con los requisitos de disciplina fiscal y ajuste estructural. Es importante resaltar que los ejemplos ofrecidos corresponden — tal como correctamente señalan los autores — a casos de “*elite dominated patronage machines*”. Uruguay no corresponde a este tipo.
29. A esto hay que agregar el caso de estructuras políticas y sindicales en las cuales la izquierda cuenta con un poder y manifiesta un grado de movilización que excede notoriamente el *status* de *junior partners* (Haggard y Kauffman 1992). A nuestro entender, este es el caso uruguayo.

Apéndice

Hogares en situación de pobreza e indigencia a nivel urbano para países seleccionados (1980–1990, en porcentajes)													
	Argentina			Uruguay			Venezuela			México		Chile	
Años	1980	1986	1990	1981	1986	1989	1981	1986	1990	1984	1990	1987	1990
Pobreza	7	12	25	9	14	10	18	25	33	23	30	37	34
Indigencia	2	3	7	2	3	2	5	8	11	6	8	13	11

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina*, 1993.

Cambios en la distribución del ingreso de los hogares a nivel urbano

(comparando distancias relativas entre el 40% más pobre y el 10% más rico, e información analítica a nivel nacional para países seleccionados)

		Participación en el ingreso 40% más pobre	Participación en el ingreso 10% más rico	Distancias entre extremos	Desigualdad general entre 1980 y 1990*
Argentina	1980	18,0	29,8	11,8	Creció
	1986	26,2	34,5	18,3	
Uruguay	1981	17,7	31,2	13,5	Bajó
	1989	18,9	31,2	12,3	
México	1987	14,9	33,2	18,3	Creció
	1990	12,3	41,1	28,8	
Chile	1978	14,5	30,1	15,6	Creció
	1988	12,6	33,4	20,8	

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina*, 1993.

* Índice de Gini para 1980 y 1990. Los únicos dos países que CEPAL considera que presentan hoy día una estructura de desigualdad baja fuera del ámbito latinoamericano son Costa Rica y Uruguay.

Variaciones porcentuales del ingreso promedio de los hogares urbanos por cuartiles de ingreso (1=25% más pobre, 4=25% más rico) para países seleccionados

	C1	C2	C3	C4
Uruguay 1981—1990	3	-10	-10	-9
Chile 1978—1988	-10	0	1	18
Argentina 1980—1986	-11	-15	-13	2
México 1987—1990	-5	6	3	39
Venezuela 1981—1990	-38	-34	-31	-14

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina*, 1993.

**Tasa media de variación de indicadores seleccionados (1980—1991)
y déficit fiscal correspondiente a los años 1980 y 1991**

	Argentina	Uruguay	Venezuela	México	Chile
PBI per cápita	-1,5	-0,5	-1,3	-0,5	1,6
Inflación	416,9	64,4	21,2	66,5	20,5
Tasa inversión bruta	-6,9	-5,9	-3,9	-1,9	5,1
Déficit fiscal 1980	-3,6	0,0	0,0	-3,1	5,6
Déficit fiscal 1991	-0,5	0,4	4,5	0,8	s/d

Fuente: Banco Mundial: *Informe sobre desarrollo mundial*, 1993.

Los académicos solemos confundir lo deseable con lo posible. Más preocupante es que confundamos la resignación con lo inevitable o, en otras palabras, la percepción de lo inevitable con la certeza de ello.

Aun en quienes se enfrentan a los nuevos modelos neoliberales se percibe una sensación de estrechez ante los márgenes de acción posibles. Ello se apoya en buena medida en la penetración que el discurso económico ha logrado en el conjunto de las ciencias sociales. La inevitabilidad con que los economistas neoliberales abordan el tema de los destinos regionales esconde una distorsión valorativa aún más perversa acerca de qué costos (sociales o económicos) deben preferir pagarse en los procesos de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- ACUÑA, Carlos H. (1992): "Política y Economía en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", paper presentado a la conferencia "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina", Buenos Aires, 25-27 de marzo de 1992.
- BANCO MUNDIAL (1993): *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BROCK, P.; M. CONNOLLY & GONZÁLEZ-VEGA (eds.) (1989): *Latin american debt and adjustment: External shocks and macroeconomic policies*, Nueva York, Praeger.
- CEPAL (1993): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- COURIEL, Alberto (1988): *El Uruguay empobrecido. Deuda externa y modelo neoliberal*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (EBO).
- D'ELÍA, Germán (1984): *Nuestros sindicatos*, Montevideo, colección Nuestra Tierra, n° 4.
- DAVRIEUX, Hugo (1987): *El gasto público en el Uruguay*, Montevideo, CINVE-EBO.
- DOS SANTOS, Wanderley G. (1979): *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Campus.
- EISENSTADT, S. N. (1966): *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente.
- FILGUEIRA, Carlos (1990): "Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización: Uruguay 1985-1987", en *Estabilización y respuesta social*, Santiago de Chile, PREALC-OIT, pp. 457-517.
- (1970) "Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones", en *Cuadernos de Ciencias Sociales* n° 1, pp. 75-110.
- FILGUEIRA, Fernando (1991): "El movimiento sindical en la encrucijada; restauración y transformación democrática", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 4, pp. 67-82.
- FINCH, Henry (1980): *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Montevideo, EBO.
- FORTUNA, Juan Carlos (1990): "El empleo público en el Uruguay, 1963-1985", en Adriana Marshal (comp.): *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, pp. 202-222.
- FREGA, Ana & TROCHON, Yvette (1991): "Los fundamentos del Estado empresario (1903-1933)", en *Cuadernos de CLAEH*, n° 58-59, PP. 115-137.
- GOODIN, LEGRAND et alii. (1987): *Not only the poor. The middle classes and the Welfare State*, s/d.
- HAGGARD, Stephens & KAUFFMAN, Roberts (1992): "Economic Adjustment and The Prospects for Democracy", en Haggard & Kuffman (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, pp. 319-350.
- KAIMOWITZ, David (1992): "Aid and Development in Latin America" in *LARR*, vol. 27, n° 2, pp. 202-211.
- KARL, Terry Linn (1990) "Dilemmas of Democratization on Latin America", in *Comparative Politics*, octubre, pp. 1-21.
- LACURCIA, Hugo (1990) "El sistema de pensiones en Uruguay", en *Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencia de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- MALLOY, James M. (1991a): "Statecraft, social policy and governance in Latin America", University of Pittsburgh, mimeo.
- (1991b): "Parties, economic policy making and the problem of democratic governance in the Central Andes", ponencia preparada para el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, mimeo.
- (1989): "Policy analysts, public policy, and regime structure in Latin America", in *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol. 2, n° 3, 315-337.
- MARSHAL, Adriana (1990): "Introducción: el empleo público ante la crisis fiscal", en Adriana

- Marshall (comp.): *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de estudios laborales, pp. 1-19.
- MARSHAL, T. H. (1967): *Ciudadanía, clase social e status*, Rio de Janeiro: Zahar.
- MESA-LAGO, Carmelo (1978): *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL, n° 43.
- (1993): "Changing Social Security in Latin America and the Caribbean: Towards the Alleviation of Social Costs", Pittsburgh, University of Pittsburgh, mimeo.
- NELSON, Joan M. (ed.): *Economic crises and policy choice*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1973): *Modernization and bureaucratic-authoritarianism. Studies in south american politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- (1992): "On the State and some conceptual problems", versión preliminar, CEBRAP-Kellogg Institute: São Paulo-Notre Dame.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER P. & WHITEHEAD L. (eds.) (1986): *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy* (4 vol.), Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER P. & (1986): "Tentative conclusions about uncertain democracies", en O'Donnell, Schmitter & Whitehead (eds.), o. Cit., vol. 4.
- OFFE, Claus (1988): "Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento político-administrativo", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- (1986): "The attribution of public status to interest groups", en Susan Berger (ed.): *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OSZLAK, Oscar [1972] (1989): *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*. Serie Reforma del Estado n° 3, INL-ONSC, Montevideo.
- PANEBIANCO, Angelo: *Modelli di Partito*, Bologna, Il Mulino.
- PANNIZZA, Francisco (1993): "Democracy's lost treasure", en *LARR*, vol. 28, n° 3, pp. 251-266.
- PAPADÓPULOS, Jorge (1992): *Seguridad social y política en el Uruguay*, Montevideo, CIESU.
- PENDLE, George (1952): *Uruguay*. Londres y Nueva York: s/e.
- PUCCI, Francisco (1992a): *La negociación colectiva en el gobierno neoliberal*, Montevideo, CIESU, Inf. n° 52/92.
- (1992b): *Sindicatos y negociación colectiva 1985-1989*, Montevideo, CIESU.
- (1992c): "Intermediación de intereses o conflicto privado?", *paper* presentado al Congreso de Lasa, Los Angeles, setiembre de 1992.
- RAMA, Germán (1987): *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- REAL DE AZÚA, Carlos (1989): *El poder*, Montevideo: CELADU.
- RIAL, Juan (1988): "El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización", en *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile, PREALC/OIT, pp. 511-591.
- RODRÍGUEZ, Héctor (1986): *Nuestros sindicatos*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Derecho.
- SALDAIN, Rodolfo (1993): "Seguridad social en el Uruguay: un análisis en proyección y bases de cambio", en *Revista de la Seguridad Social* (BPS), vol. 1, n° 1, pp. 67-104.
- (1987): "El social welfare en el Uruguay", Montevideo, mimeo.
- SARÁCHAGA, Darío & Vera, Tabaré (1989): *Sector externo: oportunidades y riesgos*. Montevideo, FESUR.
- SCHMITTER, Philippe (1988): "The consolidation of political democracy in Southern Europe". Stanford University-Instituto Universitario Europeo.
- STALLINGS, Barbara (1992): "International influence on economic policy: Debt, stabilization and

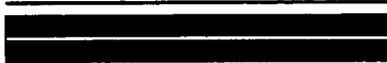
- structural adjustment", in Haggard & Kaufman (eds.): o. cit., pp. 41-88.
- VACS, Aldo: "Between restructuring and impasse: liberal democracy, exclusionary policy making and neoliberal programs in Argentina and Uruguay", *paper* presentado a la conferencia "Deepening democracy and representation in Latin America", Pittsburgh, CLAS, Universidad de Pittsburgh, abril 17-18.
- WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, Bert A. (1993): "Assesing the effects of institutions", en Weaver & Rockman (eds.): *Do institutions matter?*, Washington D.C., The Brookings Institution, pp. 1-41.
- WATERBURY, John (1992): "The heart of the matter? Public enterprise and the adjustment process", en Haggard & Kaufman (eds.), o. cit., pp. 182-220.

Resumen

Este documento procura responder una pregunta de carácter contrafáctico. Cuáles son las razones de la resistencia al cambio en el Uruguay, en una región donde se han procesado reformas de tipo neoliberal. El país se encuentra expuesto al tipo de presiones e influencias subrayadas por los modelos explicativos dominantes acerca de la hegemonía neoliberal. También presenta características en la esfera política interna que algunas explicaciones consideran favorables para el tipo de reformas señalado. Sin embargo, Uruguay mantiene los sectores claves que lo caracterizaran como uno de los más claros representantes de los modelos desarrollistas de la región. Mediante el análisis de los intentos reformistas en tres de estos sectores (seguridad social, relaciones laborales, empresas públicas), los autores concluyen que la variable crítica para evaluar las posibilidades de transformación neoliberal no se encuentran en el contexto internacional ni en las transformaciones de la estructura productiva doméstica. También resultan insuficientes las respuestas que destacan como variables críticas el tipo de régimen, la voluntad política de las elites o el tipo de sistema de partidos. La matriz social, el formato político-institucional, los estilos y formas de liderazgo y acción política y el grado de insularidad tecnocrática de las elites del estado confluyen para determinar los niveles de incorporación de los diversos grupos de la sociedad y, en particular, de los sectores populares en los procesos decisionales. Esta incorporación define un tipo particular de democracia, poco común en la región: aquella donde los sectores populares tienen un rol no sólo en la selección del elenco gobernante sino también en la legitimación de las acciones y decisiones políticas de éstos.

DOCUMENTOS

DOCUMENTOS



Ética y política

por Luis Del Castillo

El autor

Obispo auxiliar de Montevideo;
fue rector de la Universidad
Católica del Uruguay

En un día como hoy hace 14 años moría acribillado en la ciudad de San Salvador Monseñor Oscar Arnulfo Romero. Un obispo que, a lo largo de mucho tiempo, con el testimonio de su vida y con su palabra intentó orientar a un país que en grave crisis vivía una guerra civil. Fue víctima de su mismo esfuerzo de pacificación y de dar una orientación ética al quehacer político de ese país.

Esta mañana la noticia internacional más impactante fue que el candidato del Partido Revolucionario Institucional en México había sido víctima de un atentado. No creo que las autoridades de la Universidad hayan pensado el tema de esta lección inaugural en función del día. Sí en función del año, por la preocupación que a todos nos cabe por una política que se desarrolla cada vez más alejada de cauces éticos y por una palabra de orientación o de iluminación de ese quehacer, que tiene pocos espacios para pronunciarse.

El sentido entonces de esta clase inaugural del año 1994 es decir una palabra en este foro, no en el contexto mundial, ni siquiera latinoamericano, sino tratando de que sea una palabra en el contexto uruguayo. Con orientaciones y desafíos concretos como respuesta a situaciones que creo verificamos en el quehacer político, son muchos los que en nuestro medio se encargan de hacer el análisis político. No vamos a hablar hoy entonces como politólogos, sino simplemente como lo que somos: integrantes de una comunidad de fe que tiene una concepción muy definida, muy clara de quién es el ser humano y, en función de eso, cuál debe ser la sociedad que mejor ayude, que mejor contribuya al crecimiento integral de este ser humano.

En principio, la actividad política, por ser esencial en un sistema democrático, tiene una concepción ideal y positiva. Los partidos políticos son los canales legítimos de articulación y expresión de los intereses de los diversos sectores de una sociedad. Es en la instancia política donde se toman

las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Por esencia, la política es una actividad de servicio público. Los políticos por definición y por su actividad son servidores públicos. Tienen la función de representar a la totalidad de la sociedad y aun con los nombres que llevan en los cargos que ejercen muestran este sentido de servicio. En el Poder Ejecutivo hablamos de alguien que preside la ejecución de la administración pública y hablamos de sus ayudantes como servidores, como ministros. Los ciudadanos que se dedican a este quehacer en principio tan noble tienen que dedicarle mucho tiempo, gran parte de su vida. Esta dedicación a la política requiere de ellos inevitables sacrificios. Además del tiempo, muy a menudo el ejercicio de esta profesión se realiza a costa de la salud, de la vida privada personal y, sobre todo, de la vida familiar.

A través de la historia, pero sobre todo en la historia reciente, en la historia de la democracia, la política ha sido considerada como una de las más nobles actividades humanas, por el grado de generosidad en el servicio al prójimo y el compromiso con el bien común que implica. Sin embargo, todo esto que decimos como definición, como principio, no es lo que experimenta la opinión pública. Quisiera leerles una cita de una publicación reciente, y voy a dejar que adivinen cuál es:

"El juicio ciudadano respecto de la política y los políticos suele estar muy distante de estas consideraciones positivas. En nuestro país, las encuestas muestran sistemáticamente un juicio negativo de la opinión pública al respecto. En algunos casos se expresa en una actitud de crítica y en otros en un comportamiento de prescindencia. Esta última posición es particularmente dominante en el caso de los jóvenes que, al parecer, no están 'ni ahí' con la política. Se ha dicho que alrededor de 700.000 jóvenes con derecho a sufragio no se han inscrito aún, por lo que el gobierno ha realizado una campaña televisiva llamándolos a inscribirse. Sin embargo, hay investigaciones que muestran que la participación de los jóvenes en relación con los años sesenta ha disminuido en el campo de la política, pero se ha incrementado en otras organizaciones sociales. De manera que esta renuencia a inscribirse por parte de los jóvenes no estaría expresando estrictamente un rechazo a la participación social en general, sino un juicio crítico respecto de la política, tal vez sobre la política partidista o acerca de la práctica política, esto es, el modo dominante de hacer política".

Hay gente que trata de mirar por arriba de la mesa para ver qué color tiene la publicación y qué formato para ubicarla. Difícilmente la ubiquen porque es una publicación chilena. Es un artículo publicado en diciembre del año pasado. Podríamos decir que salvo un dato (no son 700.000 jóvenes, son un poco menos), el resto de la descripción de la situación se aplica tal cual a nuestro país.

Compartimos entonces del quehacer político y de los políticos en particular una definición positiva. Servidores, sacrificados, gente que tiene mucha vocación para dedicarse a lo que hace. Gente imprescindible para la buena marcha de la democracia. Y por otro lado una imagen práctica, concreta, real, muy desvirtuada, muy desdibujada de las mismas personas, de la misma actividad.

Podemos afirmar que si pelagra la política puede peligrar la democracia. La democracia necesita de esta organización de partidos y necesita de ciudadanos que realicen esta tarea con la claridad, con la honradez, con la justicia, con la dimensión ética que cada nación, cada país necesita. El nuestro no es excepción. No puede dejarnos indiferentes el que los partidos y los políticos tengan esa imagen desvirtuada o de desprestigio en nuestro medio, porque no es un problema de cualquier grupo aislado que por su modo de actuar puede haberse desprestigiado. El que los políticos y la política sufran de esta circunstancia afecta nuestro modo de gobernar. En estos días se está acentuando la comunicación con relación a los partidos y los candidatos en los medios radiales. Ayer tuvimos la presentación de un libro que era fruto de este ejercicio, en la televisión y la prensa. En todos estos medios vemos cómo para el paisaje de nuestro país se está desdibujando el perfil de los partidos y de los ciudadanos que ejercen la política. Podemos pensar que no es ajeno al deterioro de la imagen pública un ejercicio de sillas musicales al que estamos asistiendo en este momento. Un ejercicio de juego de posiciones de los ciudadanos políticos en los partidos y sus distintos segmentos que desconcierta a la opinión pública y desinteresa no sólo a los jóvenes, también a los que no lo somos tanto.

Hace poco tiempo, en un encuentro en la ciudad de Washington en el que se estudiaba la prospectiva de nuestro continente, uno de los panelistas expresó lo siguiente:

"En la sociedad actual, la ética es una herramienta de supervivencia. Hay una cantidad de ejercicios de supervivencia, teniendo en cuenta que hay distintas zonas de la tierra en las que la vida humana se hace difícil. Se hace difícil por la relación del ser humano con la naturaleza; se hace difícil también por la relación de los seres humanos entre sí. Por la creciente violencia y una violencia a veces ciega que golpea a cualquiera en cualquier lugar. En este contexto se buscan herramientas de defensa, herramientas de defensa del ambiente y también de defensa personal. Estrategias para sobrevivir en la jungla. En la jungla exfoliada, la jungla que ya no da los nutrientes que la raza humana necesita, y en la jungla de asfalto, donde los seres humanos tampoco pueden convivir en paz".

Entre las herramientas propuestas para sobrevivir sobre nuestro planeta se mencionó, como una herramienta clave, la ética, la conducta moral. Si mirarnos a nuestro alrededor (a riesgo de tremendas injusticias al citar algunos ejemplos

y no otros), si miramos lo que sucede en el sistema político italiano, si recordamos la Rumania de Ceaucescu, si más cerca de nosotros recordamos la situación de Collor de Mello en Brasil y si leemos los titulares de estos días en relación con la situación que se le plantea al presidente Clinton por un problema ético, nos damos cuenta de hasta qué punto la corrupción y la falta de conducta ética del político o de los partidos produce un desastre que puede ser a veces personal, pero a menudo es colectivo porque pone en situación de riesgo al sistema democrático como tal. Hablar hoy de ética en el campo de la política es proponer a los políticos una herramienta de supervivencia y a todos los que vivimos en democracia un camino ineludible a transitar para que este sistema de gobierno también pueda sobrevivir.

En un discurso del papa Juan Pablo II, no muy lejos de acá, en un encuentro con los constructores de la sociedad pluralista en Salvador de Bahía, decía:

"En el punto de la ética la Iglesia pretende respetar las atribuciones de los hombres públicos; no pretende entrometerse en la política, no aspira a participar en la gestión de los asuntos temporales. Su contribución específica será la de fortalecer las bases espirituales y morales de la sociedad, haciendo lo posible para que toda y cualquier actividad en el campo del bien común vaya en sintonía y coherencia con las directrices y exigencias de una ética humana y cristiana... Este servicio, aun teniendo como objeto la realidad concreta realizada en común, es ante todo un servicio de formación de las conciencias: proclamar la ley moral y sus evidencias, denunciar los errores y los atentados a la ley moral, a la dignidad del hombre en que se basa, esclarecer, convencer.. A ustedes, líderes y militantes políticos, quiero recordar que el acto político por excelencia es ser coherente con una vocación moral y fiel a una conciencia ética que, más allá de los intereses personales o de grupos, mire hacia la totalidad del bien común de todos los ciudadanos"[Juan Pablo II, Salvador de Bahía, 6 de julio de 1980].

Esta responsabilidad que asume el Papa y que nos invita a asumir a todos los cristianos en la sociedad en que estamos, como un servicio a la democracia, no es una invitación a la crítica por la crítica misma. No podemos tirar la primera piedra. Deberíamos preguntarnos (y esta es la contratara de la ética de los políticos) cuál es la ética de los ciudadanos que elegimos. Podemos preguntarnos en este momento qué lugar ocupa, entre los criterios que estamos manejando para ir decidiendo a quién votar en noviembre, la preocupación por la moral, la moral del candidato, la moral de la plataforma política, la moral del quehacer del partido. No podemos recordar experiencias negativas ni podemos echar en cara a nadie nada si no empezamos por reconocer nosotros nuestra propia responsabilidad. No podemos reprochar a

un candidato elegido su falta de moralidad si los que tuvimos la oportunidad de designarlo representante en su momento no tuvimos para nada en cuenta esta dimensión de su programa y de su vida.

El presidente Bernardo Berro, en un escrito que ya tiene más de un siglo, hablaba de una forma que quizás no estamos acostumbrados a escuchar en el día de hoy, respecto a la dimensión ética del ciudadano. Proponía para el ciudadano —por lo tanto para el elector, por lo tanto para cada uno de nosotros— una conducta basada en una ética. En su caso no era una ética cristiana por cierto. Bastantes conflictos tuvo con nuestro primer obispo. Pero dice Bernardo Berro:

"El perfecto ciudadano ama a su patria y a sus conciudadanos como un hijo ama a su madre, como un hermano a sus hermanos, sin excluir de este amor a los que pertenezcan a diferente partido u opinión. Mantiene siempre el alma limpia de todo odio y de toda afición apasionada, conservándola constantemente elevada en la más sublime región de la imparcialidad. Respeta todas las opiniones sin dejar de estar asido fuertemente a la suya, pero reprueba con indignación la inmoralidad, los vicios, los hechos criminales. En cambio tributa toda clase de honras y veneraciones a la virtud. Aprecia la verdad donde quiera que la encuentra; detesta la mentira y el engaño, por más engalanado que se lo presenten. Renuncia solemnemente a toda idea de lucro o de adelanto propio en las cosas públicas. Jamás toma parte voluntaria de la guerra civil, ni se mancha con una sola gota de sangre de sus hermanos. [Esta era una preocupación muy fuerte del presidente Berro en ese momento y toda su vida política luchó en contra de los conflictos armados que aquejaban a nuestro país en su tiempo.] Prefiere la honradez, la rectitud, a los talentos más brillantes; respeta y obedece los gobiernos establecidos, pero sin ayudar jamás sus iniquidades. Finalmente, con la oliva de la paz en la mano y el código de sus deberes sobre su cabeza, marcha por un sendero de luz en busca de la felicidad de su patria"[Bernardo P. Berro: Catecismo de la doctrina puritana y cimentadora].

Esta especie de ideario del ciudadano que nos viene del siglo pasado y de uno de nuestros presidentes más honrados (a pesar de los conflictos que tuvo con la Iglesia) nos invita a pensar antes de proponer desafíos a los ciudadanos que asumen el quehacer político: pensar primero en nuestra propia responsabilidad ética.

Para estos desafíos a plantear en el terreno de la ética, a los ciudadanos que este año se presentan como candidatos para representarnos y para asumir la conducción de nuestro país quisiera ofrecer un enfoque positivo. Quizás uno de los motivos que hace que la política y los políticos estén padeciendo esta situación de deterioro sea que hemos vaciado este quehacer de su idealismo, de su mística. Vaciamos el discurso político de su identidad

como ideal, como utopía.

Decía Joaquín Suárez en carta a Andrés Lamas el 26 de julio de 1855:

“Yo creo para mí que la principal base, la primera de todas para mejorar nuestro país es la fraternidad entre sus hijos y el sincero deseo que todos deben tener para hacer el bien del país, cada uno en el lugar que se encuentre en la sociedad. [...]”

Esta conducta, el roce de unos y otros y el cambio de ideas de ambos acabaría por inspirar confianza y estímulo para imitar y seguir el pensamiento de justicia e interés público que se adoptase. [...]”

Se ha perdido la moral y el brío de la dignidad del hombre que es el estímulo que dejan las buenas acciones del ciudadano cuando hace el bien común”.

El político en realidad es un guía. La palabra inglesa nos dice que es el que lidera, el que va adelante. Es el que convoca y guía. Podríamos recordar a muchos políticos que han liderado pueblos enteros, podríamos recordar el liderazgo de José Artigas al convocar al pueblo y llevarlo lejos, a una vida incierta, pero en defensa de un ideal muy concreto. Quizás aunque flamea todavía hoy en todos los espacios públicos, no tengamos inscrito en nuestra bandera cotidiana, en la bandera de nuestro corazón, un ideal tan desafiante como el de libertad o muerte.

Han ido cayendo en los últimos tiempos muchas utopías. El resultado es un pragmatismo como respuesta al quehacer político. Un pragmatismo con innegables aspectos positivos, porque hay que encontrar caminos posibles, reales, no utópicos e irrealizables. Aquellos que la circunstancia histórica del país y de la comarca permita para llevar a la nación de la situación concreta en la que se encuentra a situaciones de mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. Para mejorar en calidad no alcanza con palabras ni alcanza con ideas. Justamente, la responsabilidad del político es plasmar en hechos sus ideales y propuestas.

Desafiaríamos a nuestros políticos a juntar estos dos elementos, a no quedar atados en un realismo pragmático que es evidentemente necesario pero que no es suficiente para convocar al pueblo, para despertar la imaginación, para mover a la acción.

Necesitaríamos visionarios prácticos, personas que junten estos dos extremos, que nos animen y nos alienten con la visión de situaciones mejores para la nación y que propongan (y además sean capaces de llevar a cabo) caminos concretos y reales para alcanzar esos mismos ideales.

El político tendría que ser, por eso, un inspirador, que reúne muchas cosas. En parte su papel es el de un filósofo: tiene que ser un pensador, tiene

que ser alguien que vea más allá de la inmediatez de las cosas de todos los días. Es necesario que para hacer sus propuestas y llevarlas a cabo tenga una concepción clara del ser humano y una concepción clara de la sociedad. Además es necesario que sea un educador. Si recordamos un líder fundamentalmente religioso, como Moisés, vemos cómo, además de proponer un sueño, a lo largo de mucho tiempo, de muchos años, es el educador del pueblo que el Señor le encarga. Es el que etapa tras etapa tiene que corregir sus desvíos, sus errores, sus desalientos. Es el que despierta en el pueblo nuevos ideales, les propone nuevas metas. Por último, también es un gerente. Es un gerente de recursos humanos y es un gerente de recursos materiales.

Para poder hoy retomar el entusiasmo de la gente, para poder hoy retomar el entusiasmo de la gente, para poder recuperar la opinión pública, para poder convocar nuevamente a la juventud, pienso que nuestros políticos tienen que reunir algo de todas estas cosas. Para ser visionarios prácticos tienen que retomar su rol de filósofos, de educadores y de gerentes.

Plantearía algunos desafíos a estos conciudadanos nuestros que asumen este riesgo y esta tarea. El desafío de la justicia, el desafío de la verdad, el desafío de la participación y el desafío de la dimensión espiritual del ciudadano, del ser humano. Está claro que en la vida personal del político y en el quehacer de los partidos, el bien común debe estar siempre por encima del bien sectorial y del bien particular. Aquí quisiera recordar unas palabras de Emilio Frugoni en la Cámara de Representantes el 24 de junio de 1914. Había en ese momento un proyecto de monopolio de la industria tabacalera y quien aparecía como único concesionario de ese monopolio público era miembro del Parlamento. En esta coyuntura define Emilio Frugoni su ideal de ética, imprescindible para participar de la Cámara de Representantes:

"La ley no haría falta si el principio de moral que debe regir todos los actos de un representante de la nación se asentara y se proclamara con fuerza bastante, como para que por sí solo pudiera indicar en todas las cosas la única norma de conducta aceptable, que es aquella en que los intereses personales no aparecen comprometiendo en lo más mínimo la independencia y la rectitud de criterio de quienes tienen en sus manos los intereses colectivos. Ese principio debería bastar para impedir que desde la posición política que un representante ocupa se hicieran gestiones evidentemente reñidas con las exigencias del cargo. Creo que el caso al que ahora me refiero es uno de los más típicos y característicos de este estado de conciencia pública, que se manifiesta por un absoluto desconocimiento del concepto sano y verdaderamente moral que debe regir en la materia. Con ese caso tocamos sin duda alguna la cúspide de esa que yo llamaría amoralidad política, en virtud de la cual entre nosotros pasan por lícitos y corrientes muchos casos que en cualquier otro

contexto inutilizarían políticamente a un hombre. Yo creo que a los legisladores no solamente debemos exigirles que sean honestos en todas las manifestaciones de su vida pública, sino que además debemos exigirles que demuestren, que revelen, que aparenten lo que son, porque tratándose de tan alto cargo, es necesario, es imprescindible no tan solo la existencia real de la honestidad misma, sino que también es imprescindible la apariencia de esa honestidad. Para que el pueblo pueda depositar ampliamente toda su confianza en aquellos que en su nombre van a resolver y a decidir las cuestiones que afectan a la suerte y a los intereses de todos” [Obras de Emilio Frugoni, t. III: Selección de discursos. Años 1913–1914. Cámara de Representantes. Montevideo, 1988. p. 180–181].

Desde los principios del siglo escuchamos en esta voz ciudadana y de un político de larga trayectoria, la preocupación por el bien común por encima del bien sectorial y, sobre todo, del bien particular.

Un segundo desafío que plantearía a nuestros conciudadanos que quieren asumir esta tarea este año es el desafío de la verdad. Ni en el siglo pasado ni a principios de siglo se escuchaba la expresión “doble discurso”, pero hoy es corriente. Lamentablemente estamos acostumbrados a que se hable para el auditorio, que el político y los partidos se conviertan en productos de consumo. La política de la sociedad de consumo resulta como un artículo más que se regula por las leyes del consumo. El político está tentado de hacer un estudio de mercado y ver qué es lo que el consumidor prefiere y en función de eso hablar. Aunque su ideal personal, su ideal partidario y el camino concreto que piensa utilizar para poner ese ideal en práctica no tenga nada que ver con lo que el consumidor espera escuchar de él.

En este doble discurso, el político se convierte en una especie de doble de su propio papel. Hace poco me contaron una película sobre un doble que representa en una circunstancia determinada al presidente de Estados Unidos. Nuestros políticos —que deberían ser ciertamente actores sociales, pero en el sentido de agentes— se convierten en actores ante un auditorio. Representan un papel para que el consumidor pueda elegir al actor preparado de antemano y no al ser que realmente es, los ideales que realmente tiene, la plataforma que realmente va a utilizar en la práctica.

En este terreno de la verdad asistimos a muchos silencios; hay una especie de conspiración del silencio. No decir nada que pueda perjudicar el equilibrio de fuerzas, o que al hablar yo otros hagan lo mismo y esta caja de Pandora política pueda producir un desastre nacional, por una especie de reacción en cadena. En ese aspecto hay un silencio cómplice. También hay una verdad dicha con filtro, una verdad únicamente partidaria, una verdad que sistemáticamente alaba a una fracción y critica a otra o a todas las demás.

Esto sucede no sólo en el discurso político sino también en el discurso periodístico, lo que siembra la desconfianza en la gente. No es posible que los malos de la película sean tan malos ni que los buenos de la película sean tan buenos; debe haber una realidad intermedia. Evidentemente hay una realidad intermedia, pero en vez de decir la verdad, decimos lo que conviene. Es otro modo de faltar a la verdad, de caer en un silencio o en una forma de mentira.

Otro desafío que es necesario afrontar hoy es el de recuperar la participación de la ciudadanía. Por pautas de eficiencia y de eficacia vamos tendiendo a que las decisiones se tomen en grupos cada vez más reducidos, en núcleos de cúpula cada vez menores, que convocan muy poco la participación ciudadana. Esto no sólo para la toma de decisiones, sino para el quehacer del bien común a lo largo de los distintos períodos de gobierno. No es sólo el momento electoral o de un plebiscito el que cuenta, sino la realización de los proyectos en favor del bien común. Esto lleva no sólo tiempo sino también mucha gente, y es necesaria la adhesión ciudadana, la participación en este quehacer para poder llevar a cabo los planes y los proyectos.

Por último quisiera dejar un desafío que me parece muy pertinente esta noche. Y es revertir la tendencia del quehacer político de los partidos y de los ciudadanos políticos hacia el campo de la economía en exclusividad. Al principio en prioridad sobre los otros campos del quehacer, pero cada vez más en forma exclusiva.

Al desaparecer las utopías, al desaparecer los grandes desafíos, los grandes ideales, resulta que la propuesta es cómo obtener más rápidamente ciertos elementos que en lo material satisfacen nuestras necesidades básicas. Y el ser humano es mucho más que eso. El político evidentemente no es un líder religioso —es conveniente mantener los campos separados—, pero no puede ignorar la dimensión religiosa, la dimensión espiritual, la dimensión trascendente de todo ser humano. Y así como tenemos necesidades en el campo de la vida familiar, de la salud, de la educación, del techo, del trabajo, de una remuneración adecuada, también tenemos necesidades no materiales, insatisfechas en la sociedad actual. Y una propuesta que se escucha muy poco es justamente una propuesta de desarrollo integral del ser humano, que incluya estos aspectos y estas necesidades insatisfechas. Para captar la imaginación, para captar el espíritu, para captar el entusiasmo de los ciudadanos posibles votantes, pero sobre todo para captar la ilusión de la juventud, esta dimensión, la dimensión no material, la dimensión trascendente del ser humano, es imprescindible.

Dejo planteados entonces como desafíos para una política basada en la ética, este retorno a la centralidad de la justicia con la preocupación por el bien común, de la verdad por encima del doble discurso, de la participación por

encima de criterios de eficiencia y eficacia, criterios de mercado y de la prioridad de la atención a las necesidades no materiales por encima de la atención a la economía.

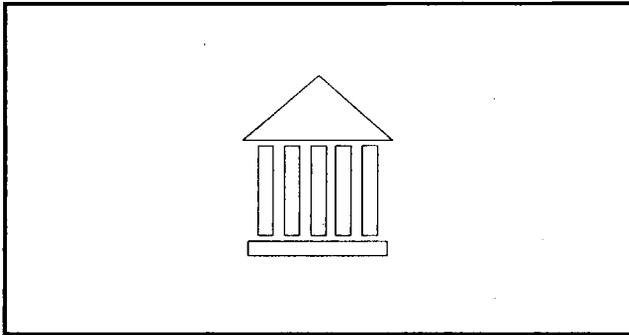
Quisiera terminar esta clase con una cita de la última encíclica del Papa, que recapitula en otros términos estas mismas cosas:

"En el ámbito político se debe constatar que la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados, la transparencia en la administración pública, la imparcialidad en el servicio de la cosa pública, el respeto de los derechos de los adversarios políticos, la tutela de los derechos de los acusados contra procesos y condenas sumarios, el uso justo y honesto del dinero público, el rechazo de medios equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier costo el poder, son principios que tienen su base fundamental en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas del funcionamiento de los estados. Cuando no se observan estos principios se resiente el fundamento mismo de la convivencia política y toda la vida social se ve progresivamente comprometida, amenazada y abocada a su disolución. Después de la caída en muchos países de las ideologías que condicionaban la política a una concepción totalitaria del mundo, existe hoy un riesgo no menos grave, debido a la negación de los derechos fundamentales de la persona humana y por la absorción en la política de la misma inquietud religiosa que habita en el corazón de todo ser humano. Es el riesgo de la alianza entre democracia y relativismo ético, que quita a la convivencia civil cualquier punto seguro de referencia moral, despojándola más radicalmente del reconocimiento de la verdad. Si no existe una verdad última, entonces las ideas y las convicciones humanas pueden ser instrumentalizadas fácilmente para fines de poder. Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto. Así, en cualquier campo de la vida personal, familiar, social y política, la moral ofrece un servicio original insustituible y de enorme valor, no sólo para cada persona y para su crecimiento en el bien, sino también para la sociedad y su verdadero desarrollo" [Juan Pablo II: Veritatis Splendor, nº 101].

Y por hoy nada más.

VIDA ACADÉMICA

VIDA ACADÉMICA



Jorge Peirano Facio, *Professor Emeritus* de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay

Presentación de la Dirección de *Prisma*

La Facultad de Derecho de nuestra Universidad propuso a la Dirección de *Prisma* la publicación del acto en el que se investió al Dr. Jorge Peirano Facio como *Professor Emeritus* de esta casa de estudios.

Prisma se complace en incluir en sus páginas el texto de la resolución del Sr. Rector, las palabras del Sr. Decano Dr. Augusto Durán Martínez, del Profesor Dr. Jorge Peirano Facio y del Sr. Rector Dr. José Luis Mendizábal S.J.

La Dirección

Resolución de nombramiento del Dr. Jorge Peirano Facio como *Professor Emeritus*

RECTORÍA

Montevideo, 20 de octubre de 1995.

VISTO:

La propuesta formulada por el Decano de la Facultad de Derecho Dr. Augusto Durán Martínez conforme al artículo 20 de los Estatutos, en el Acuerdo celebrado el 17 de octubre del corriente año, por la que se solicita al señor Rector el nombramiento del Profesor Jorge Peirano Facio como *Professor Emeritus* de la Facultad de Derecho;

CONSIDERANDO:

1) Que el *currículum* incluido en el expediente acredita que el candidato propuesto tiene relevantes méritos académicos universitarios, como docente, como investigador y como profesional comprometido en la formación de una

sociedad más justa y solidaria;

II) Que merece destacarse especialmente su brillante trayectoria como catedrático de Derecho Civil y su calidad de autor de prestigiosos trabajos jurídicos sobre el Derecho Positivo nacional;

III) Que en virtud del reconocimiento internacional a sus méritos académicos ha sido recientemente designado Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de la República Argentina;

ATENTO:

A lo dispuesto por el artículo 16 literal i) y al artículo 27 de los Estatutos con la aprobación del Consejo Directivo;

El Rector de la Universidad Católica del Uruguay

RESUELVE:

I) Otórgase el título de *Professor Emeritus* de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso A. Larrañaga" al Profesor Dr. Jorge Peirano Facio;

II) Comuníquese y expídase por Secretaría General el Título correspondiente.

Dr. José Luis Mendizábal S.J.
Rector

Palabras del Sr. Decano de la Facultad de Derecho Dr. Augusto Durán Martínez

Señor Rector,
Señores Vicerrectores,
Señores Decanos,
Señor Profesor Emérito,
Señores Profesores,
Señoras y señores:

1. *"Extraña figura la de este forastero que, luego de ambular por el extremo sur de América Meridional, viene a radicarse entre nosotros, realiza notable obra como abogado, profesor, jurista, codificador, e incluso hombre público, y fallece sin haber cumplido cincuenta y ocho años, en medio del profundo silencio que crearon en torno a él los ciudadanos del país que le había honrado con la excepcional distinción de declararle ciudadano legal de la República en atención a los servicios que le habían prestado".*

2. Con estas palabras, casi como si estuviese intuyendo un poco su propia vida futura, el Dr. Jorge Peirano Facio comenzaba hace aproximadamente cuarenta años su Semblanza de Tristán Narvaja.

3. Extraña figura la de este excepcional oriental que, desde su Montevideo natal y trascendiendo hasta con su generosa descendencia del extremo sur de América Meridional, realiza notable obra como empresario, abogado, profesor, jurista e incluso hombre público, y luego de sortear la incompreensión de sus conciudadanos llega a los 75 años reconocido por ellos y abrigado por el calor de su numerosa y magnífica familia.

4. No es nuestro propósito, ni corresponde por otra parte, analizar ahora al hombre público, al abogado ni al empresario. Sólo diremos al respecto que las llamas de la intolerancia no han hecho sino mejor moldear el buen acero.

En esta oportunidad sólo evocaremos y muy brevemente al profesor y al jurista.

5. Biógrafo de nuestros codificadores Tristán Narvaja y Eduardo Acevedo, autor de múltiples y diversas obras, desde sus juveniles estudios sobre *Delitos de la muchedumbre* o *El derecho de resistencia*, reveladores de cuán hondo caló en él la lectura de los clásicos, hasta los más recientes, sobre la responsabilidad del Estado, la mora o arrendamientos (este último aún inédito), ha desarrollado Jorge Peirano una impresionante labor como jurista.

Con solo citar su tesis sobre *La cláusula penal* o su *Responsabilidad extracontractual*, esta última, obra sin par en nuestro Continente, advertimos

que estamos en presencia de uno de los más grandes civilistas americanos de todos los tiempos.

Pero Jorge Peirano no se contentó con ser jurista, quiso además ser un maestro. Lo fue de gran envergadura y continúa siéndolo. Testimonio de ello son sus *Cursos de obligaciones y contratos*. Nadie en el Uruguay, que se precie de tener un mínimo de conocimiento de Derecho Civil, en lo que refiere a esos temas puede haber prescindido de su lectura.

Si su *Responsabilidad extracontractual* impresiona por su perfecta arquitectura, por el acopio de información bibliográfica, jurisprudencial y positiva, tanto nacional como extranjera, por la sabiduría con que ésta es empleada, por la profundidad de su pensamiento y por la claridad y rigor técnico con que es desarrollado, los *Cursos* impactan por su transparencia.

En ellos, el investigador, luego de haber investigado, cede paso al pedagogo; el jurista, sin perder su condición de tal, asume además la de maestro.

Dominando el arte de presentar con sencillez las cuestiones más difíciles, Jorge Peirano pone con sus *Cursos* al alcance de los estudiantes la esencia de las instituciones jurídicas que analiza. ¡Qué fácil resulta construir a partir de ellos!

6. La dimensión de su producción literaria es tal, de la cual solo hemos referido algunas de sus obras, las más representativas por cierto, que demuestra que estamos en presencia de una mente privilegiada.

Pero ello no basta. El intelecto no es suficiente para hacer lo que Peirano Facio ha hecho.

Abel Chaneton, en su obra sobre Vélez Sarsfield decía que "*el talento es fruto de una larga paciencia*".

¡Cuánta paciencia, cuánto esfuerzo, cuánta constancia, cuánto método, cuánta exigencia para consigo mismo hay en la vida de este continuador, en este lado del Plata, de Somellera y Casagemas!

7. Casi veinticinco años dedicó a la enseñanza del Derecho en la Universidad Mayor de la República. Allí, varias generaciones de abogados se formaron en sus aulas.

Luego, veintidós años después de su retiro de las actividades académicas, cuando se erige la Universidad Católica y comienza a funcionar nuestra Facultad de Derecho, comprendiendo como el Reverendo Padre Arrupe que "*la verdadera excelencia está en la entrega de nosotros mismos*", no vacila en sacrificar su bien ganada comodidad y emprende como el Quijote una segunda salida.

Con una increíble disciplina, y con un entusiasmo y energía más propios de un adolescente que de un adulto, nos entrega cinco años más de docencia jurídica.

Fruto de este segundo magisterio son estas nuevas generaciones que aquí se están formando y la actualización de sus *Cursos de obligaciones y contratos* que se está gestando.

8. Por todo esto, nuestra Facultad de Derecho, agradecida con los hombres que han contribuido a cimentar su joven pero ya reconocido prestigio, en un marco de austeridad republicana conforme a nuestras tradiciones patrias pero que no impide destacar, incluso con signos externos, a quienes se distinguen por sus talentos o sus virtudes, ha decidido prolongar hasta la eternidad sus vínculos con el Dr. Jorge Peirano Facio e imponerle hoy la beca de *Professor Emeritus*.

Palabras del *Professor Emeritus* Dr. Jorge Peirano Facio

Señor Rector,
Señores Vicerrectores,
Señor Decano,
Profesores, Alumnos,
Señoras y Señores:

Aunque soy poco partidario de los discursos, no puedo dejar de agradecer a la Universidad Católica del Uruguay la honrosa distinción que me hace al nombrarme Profesor Emérito de la Facultad de Derecho. Cuando me comparo con los demás profesores no encuentro ninguna razón para que haya recaído sobre mí este reconocimiento, pero, en fin, el hecho es ése y lo agradezco de todo corazón.

También agradézcote al Decano sus generosas palabras, que sin duda emanan, más que de un juicio acertado de la realidad objetiva, del afecto recíproco que con él profeso.

Durante mi vida he tenido larga convivencia con la enseñanza del Derecho. Primero enseñé 24 años en la Universidad de la República y luego dejé la docencia por casi 22 años, para retomarla más tarde, en 1991, por generosa iniciativa de mi gran amigo el Decano Durán, dictando clase desde ese momento hasta el presente.

Si fuera a relatar las muchas experiencias vividas durante todos esos años, estas palabras durarían —como una vez dijo con su insuperable ingenio del doctor Juan José Carbajal Victorica— casi un semestre. Por eso sólo me limitaré a formular tres reflexiones que pueden ser de interés en una ocasión como ésta: una alude a las relaciones entre el Derecho y el individuo, la segunda a la metodología para el estudio del Derecho y la tercera a la forma de encarar la enseñanza del Derecho.

La primera consideración se refiere a la relación entre el Derecho y el individuo, mirada desde el punto de vista de su realidad ontológica. Tradicionalmente se identifica el Derecho con un conjunto de normas. Y esto es correcto. Y se piensa también en el Derecho como si fuera una inmensa trama dentro de la cual penosamente se mueve el individuo. Y esto ya no es tan correcto. El hombre está antes que el Derecho, y por eso son falsas las concepciones formalistas que reducen el Derecho a un conjunto de proposiciones normativas. La verdad es que el hombre está antes, como lo demostró Ihering en su admirable obra *La lucha por el Derecho*, que todos los estudiantes deberían leer. Como dice el genial autor germano, antes que el derecho objetivo está mi derecho, y por él debemos luchar. Hay un derecho anterior a

las leyes que dictan los hombres, y que resulta del orden natural de las cosas. En nuestro sistema este enfoque ha sido consagrado en forma incontrovertible por la Constitución nacional, que en su artículo 72, luego de enumerar los derechos, deberes y garantías, expresa que dicha enumeración no excluye los otros derechos que son inherentes a la personalidad humana, o que derivan de la forma republicana de gobierno. Lo cual nos está diciendo que hay una regla moral anterior y superior a la ley que sanciona el legislador, y que esa regla se funda en el hecho de ser humano, porque —como dice la Constitución— es inherente a la personalidad humana. Y no sólo nuestra Constitución consagra este punto de vista: todas las declaraciones de derechos que ha proliferado en el mundo a partir de la guerra de 1939 van por el mismo camino.

La segunda reflexión no tiene que ver con el Derecho en sí mismo, sino con la metodología para su estudio. Acá la pregunta es ¿qué se debe enseñar? La respuesta es obvia: se debe enseñar la norma jurídica, comenzando por la ley escrita. No es que nos afiliemos a la escuela de la exégesis que hacía exclamar a aquel profesor francés "yo no enseñé Derecho Civil, yo enseñé el Código Civil". Es cierto que la enseñanza del Derecho se inicia por el estudio de las normas que lo contienen. Pero esto no basta: para comprender la norma debe analizarse el ambiente en que ha sido dictada, y los antecedentes que la explican. Como toda ciencia social, el Derecho es hijo de la Historia, cuyo conocimiento es indispensable para comprender el alcance de lo jurídico. Esto aparece como indudable si se tiene en cuenta que el Derecho no es una categoría lógica sino social, tributaria de sus antecedentes. La lógica no tiene mucho que ver con el Derecho; por eso conocemos períodos, como en la última etapa de la pandectística, en los cuales un exceso de lógica, de razonamiento y de conceptualización alejó al Derecho de la realidad. La ley es como la barra fija para el jurista: puede hacer muchas piruetas sobre ella, pero sin soltarse, pues si eso llegara a ocurrir se estrellaría contra el suelo. Pero hay algo más importante todavía: el uso moderado de la lógica y el respeto de los antecedentes históricos y del ambiente social en que la ley debe ser aplicada, contribuyen a dar estabilidad al Derecho, procurando que éste no sufra cambios bruscos, que siempre originan inseguridad jurídica. El buen orden social exige por el contrario que el Derecho mantenga una línea evolutiva que asegure la conservación de la paz social y dé firmeza a las relaciones entre los hombres. Un Derecho sin fijeza desemboca en una justicia poco confiable, que inevitablemente deteriora los niveles de la convivencia humana.

La tercera y última reflexión alude a qué debe enseñar el profesor de Derecho. Acá la respuesta se convierte en una paradoja: el profesor de

Derecho debe enseñar lo que sabe. Esta afirmación parece una verdad de Perogrullo, pero nos previene contra una desviación no del todo infrecuente que asimila el desarrollo de la enseñanza a la tarea de investigación. El maestro, en función de enseñanza, debe tener una finalidad puramente expositiva y pedagógica, y no un propósito investigativo y científico. La pura investigación es una tarea supuesta en la clase, que debe realizarse previa e independientemente de ella; el aula ha de recoger el resultado de la investigación, no llevarla a cabo.

En mi ya larga carrera universitaria tuve oportunidad de realizar una interesante experiencia. Luego del primer ciclo de profesorado, y antes de ingresar a la Universidad Católica, pasaron —como ya dije— 22 años, durante los cuales, por supuesto, mis conocimientos se enriquecieron considerablemente. Sin embargo, en este segundo ciclo de enseñanza comprendí que se podía formar a los alumnos sin necesidad de descargarles un cúmulo aplastante de conocimientos; que el objetivo principal debía ser desarrollar en ellos el sentido jurídico y la capacidad para razonar sobre el derecho, y no que aprendieran las últimas teorías o conocieran el libro más recientemente publicado. La falsedad de este punto de vista se demuestra con sólo pensar que, si lo aceptáramos, caeríamos en la aberración de creer que ninguno de los grandes juristas que han muerto hace algunos años podría hoy ser considerado un alumno con conocimientos suficientes.

Quisiera finalizar estas palabras con una consideración que es fruto de mi experiencia personal: para el profesor, el mejor resultado de su labor, son los alumnos, que a lo largo de la vida constituyen la retribución y recompensa de sus afanes y de sus trabajos. El desarrollo de un curso académico tiene particulares características y vicisitudes: a veces transcurre pacíficamente, pero otras crea entre profesor y discípulo relaciones casi antagónicas, que se presentan como pequeños enfrentamientos. Pero la virtud de la relación profesor—alumno hace que esos antagonismos se diluyan; y lo que parecía un enfrentamiento concluye por convertirse en un magnífico contrapunto que —integrado por sonidos dispares— en definitiva se traduce en un resultado armónico. Esta y no otra es la causa de que el reencuentro, después de muchos años, de un profesor con sus discípulos despierte generalmente, tanto en aquél como en éstos, sentimientos recíprocos de simpatía que constituyen una fuente de alegría y regocijo para ambos.

Por eso, al finalizar estas breves palabras reitero una vez más mi agradecimiento que dirijo muy especialmente a todos aquellos a los cuales el cielo me ha dado la dicha de tener por discípulos.

Palabras del Sr. Rector Dr. José Luis Mendizábal S.J.

Sr. Decano de nuestra Facultad de Derecho,
Sr. Profesor Emérito,
Sres. Profesores,
Familiares y amigos:

Este título que hemos colacionado hoy no constituye sino que presupone la honorabilidad académica. Lo que hace este título es reconocerla.

Cuando una Universidad otorga un título de estas características está reconociendo toda una trayectoria, una trayectoria de honorabilidad, de honestidad intelectual.

Con Plinio decimos que la honestidad es siempre y en todos los momentos ser implacables con nosotros mismos, es manejar la regla estrecha con nosotros mismos y la regla amplia con los demás.

En lo que me es personal, a propósito de mi tesis doctoral, no aquí en Uruguay, he debido manejar algunos escritos del Prof. Dr. Jorge Peirano; y realmente aquellos profesores también juristas que tutorizaban ese trabajo reconocían esa implacabilidad y rigor intelectual en la expresión de las normas, en la expresión de un concepto de derecho que va más allá de la mera norma positiva y que tiene su arraigo en la esencia del hombre, en la naturaleza humana.

También debo decir que el reconocimiento que supone el título de Profesor Emérito se da cuando el profesor se retira de su ejercicio. Pero esto no quiere decir separación, desvinculación. Todo lo contrario: la Universidad Católica asume una mayor vinculación, que muchas veces trasciende y trascenderá la mera presencia física. Hace también a la presencia de la persona mucho más allá de su estar físicamente, pero también esperamos una constante presencia aquí en nuestras aulas, una constante presencia asesorándonos, ayudándonos, iluminándonos. Este título de Profesor Emérito no significa una desvinculación, insisto, sino una mayor presencia y un mayor vínculo entre todos nosotros.

También quisiera señalar que este título tiene sus gestos, tiene sus símbolos que consisten en el título o diploma —que es idéntico en su forma al que reciben los alumnos de la Universidad, en este caso nuestros egresados de la Facultad de Derecho— donde se da testimonio de este honor; la beca —que también se da a todos los egresados y que hace presente y recuerda que tiene ahora también un título, un reconocimiento más, pero de esta Universidad Católica que con orgullo lo tiene entre su corporación docente, en su Facultad de Derecho— y finalmente un recuerdo con el escudo de la

Universidad Católica que es el escudo episcopal de Dámaso Antonio Larrañaga, también un gran honesto intelectual, un hombre también implacable consigo mismo, que realmente ha aportado mucho a nuestro país.

Y para terminar, en lo que me es personal y como miembro de la Compañía de Jesús, le ofrecemos nuestro más sincero agradecimiento por el tiempo dedicado a la enseñanza del Derecho en esta su casa.

Muchas gracias, Doctor.



**UNIVERSIDAD
CATOLICA DEL
URUGUAY
DAMASO A.
LARRAÑAGA**

Avenida 8 de Octubre 2738
Tel 47 27 17* Fax 47 03 23
CP 11600 Montevideo

Carreras

Ciencias Sociales Aplicadas
Comercio Internacional e Integración
Comunicación Social
Derecho
Dirección de Empresas
Educación Inicial
Historia
Ingeniería en Informática
Licenciatura en Educación
Psicología
Relaciones Laborales

Postgrados

Administración y Dirección de Empresas
Derecho
Desarrollo Local
Familia
Gestión de Centros Educativos
Gestión de Organizaciones para el Desarrollo
De Dirección y Especialización en Marketing
Gestión de Recursos Humanos

Maestrías

Educación
Comunicación Social
Administración de Empresas
Psicología

Cursos

Comercio Internacional e Integración
Filosofía
Gestión Agropecuaria
Técnicas Comerciales
Teología a Distancia
Educación Inicial

Contenido

Presentación

Tem a central

En torno a la democracia

Del liberalismo al compromiso cristiano.
Tres fragmentos de reflexión
por Romeo Pérez.

Activos y pasivos de la política uruguaya
a través del debate sobre el Mercosur
por Carlos Cossi.

Apuntes para una democracia mejor
por Raúl González Meyer.

Descentralización: un tema complejo
y cada vez menos confuso
por Alicia Veneziano.

Clásicos modernos (I). La *Teoría de la
democracia* de Sartori
por César Aguiar.

Democracia, justicia y mercado en el
liberalismo de Von Hayeck
por Pilar Alzugaray.

Las contradicciones del capitalismo y la
panacea del hogar público. Una lectura
de Daniel Bell
por María de Barbieri.

¿Sacando partido del conservadurismo?
Crisis de larga duración y alternativas
vedadas en el Uruguay
por Fernando Filgueira y Jorge Papadópolos.

Etica y política
por Monseñor Luis del Castillo

Vida Académica

Temas centrales de *Prisma*:

- Nº 1, Sistema de enseñanza superior y desarrollo
- Nº 2, Etica y comunicación social / Nº3, Políticas sociales
- Nº 4, Globalización, descentralización y territorio
- Nº 5, El empleo en la sociedad contemporánea.