

ABRA • ABRA • ABRA • ABRA • ABRA

PENSAMIENTO LATINOAMERICANO



SOBRE LOS PROBLEMAS DE (IN)GOBERNABILIDAD EN EL URUGUAY NEOLIBERAL DE LA POSDICTADURA (1)

Gerónimo de Sierra





Una introducción necesaria

La primera versión de este trabajo -mucho más reducida- fue redactada para un seminario realizado en Uruguay y para un público altamente informado. Ella obviaba por lo tanto una serie de antecedentes, informaciones y análisis contextuales que por el contrario se hacen imprescindibles para su presentación ante un público de lectores extranjeros, naturalmente menos conocedor de los detalles del proceso uruguayo. Si plantear que el país enfrenta reales problemas de gobernabilidad ya pareció para algunos un poco forzado en la primera instancia, hay aún más posibilidades -*a priori*- de que lo mismo pudieran pensar quienes, conociendo menos el país, lo comparen con el panorama social y político mucho más crítico de varios países latinoamericanos. En forma breve esta introducción pretende llenar ese vacío y enriquecer así la lectura del núcleo central de la ponencia.

Además, por razones metodológicas, creemos que para evaluar las limitaciones y desafíos del proceso de redemocratización uruguayo es imprescindible, sin duda, una mirada comparativa respecto al contexto regional; pero aún más hacia su propio pasado histórico, al menos en sus grandes líneas (2). Sin ello se hace difícil dar la debida jerarquía a las tendencias problematizadoras de la consolidación democrática y del «horizonte de gobernabilidad» que están operando en el proceso sociopolítico de la posdictadura. Especialmente cuando en el caso uruguayo esas tendencias se despliegan a menor ritmo y con menos dramatismo y visibilidad que en muchos otros países de la región; lo que no anula su impacto, sino que exige un análisis más fino y minucioso.

Por ello, pensamos que debe reconocerse -como lo hemos planteado anteriormente en varios de nuestros trabajos (3) que el proceso de profundas transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales que han vivido los países latinoamericanos en los últimos veinte años, ha involucrado -aunque con

sus modalidades específicas- también al Uruguay, tanto en sus estructuras como en la conducta de los principales actores sociales y políticos. En esa óptica, es pertinente afirmar que la supuesta antigua «Suiza de América», se va latinoamericanizando -en varios de sus sentidos posibles- en forma bastante radical y sobre todo duradera, y que el «inesperado», pero muy largo, período de dictadura y fractura del entramado social, político e institucional, lejos de ser un «rayo insólito caído en un cielo despejado», tuvo raíces y causas que no sólo siguen operando parcialmente sino que bajo ciertas condiciones pueden volver a activarse, aunque muy probablemente con un «mix» de factores bastante diferente al de la crisis anterior.

El continuo proceso de deterioro de la calidad de vida de amplias capas sociales, la creciente informalización de la población económicamente activa, la expansión de los sectores de pobreza crítica, el deterioro de la cobertura, y sobre todo de la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda y otras demandas vitales, son en el plano social fenómenos incontrovertibles y de difícil reversión a corto plazo (Davrieux, 1987; Terra y Haretche, 1991; Apezechea y otros, 1983; de Sierra, 1987a).

Políticamente, la larga y profunda crisis del régimen y del sistema de partidos que se extendió desde la llamada «dictadura constitucional» de Pacheco Areco (iniciada en 1968 hasta el fin de la dictadura militar en marzo de 1985) representó una ruptura importante y duradera con un proceso de avance de muchas décadas en la democratización política. La redemocratización en curso desde 1985 aún no ha logrado eliminar, por cierto, muchas de las debilidades y disfuncionalidades del sistema político y de partidos que ya se habían expresado en los años previos a la crisis mencionada. En algunos aspectos incluso la situación se ha visto agravada.

En el plano económico, el país no sólo ha introyectado todas las fluctuaciones y nuevas determinantes del proceso de transformación de las matrices de relación de América Latina con el mercado mundial (productivo, comercial y financiero), sino que continúa inmerso en un prolongadísimo proceso de crisis de acumulación (más de treinta años) expresado en bajas tasas brutas de inversión y de crecimiento del PBI, atraso tecnológico, altas tasas de inflación, fuga de capitales, etc. (Notaro, 1986; Noya, 1984; Berreta, 1989; Arocena y Sutz, 1989).

Como lo han señalado recientemente varios autores (ver entre otros: Panizza y Pérez Piera, 1988; de Sierra, 1987a y b; Ramos, 1991) estas transformaciones en varias dimensiones de la sociedad, la política y la economía

del país, han producido y/o interactuado con otras modificaciones importantes. A veces, en la estructura concreta del Estado y otras en el contenido de los discursos teóricos, políticos e ideológicos que sobre el Estado -su pasado, su realidad actual y sobre todo su futuro- pasaron a tener actores claves de la sociedad, el sistema de partidos, y los integrantes de los equipos de gobierno de las administraciones de Sanguinetti y Lacalle, ambas posteriores al régimen militar.

En ese sentido, puede sostenerse que el tema de la reforma del Estado -y del sistema político- ocupa hoy día en el Uruguay una extrema centralidad. Tanto en cuanto a sus aspectos sustantivos, como en cuanto a los efectos sobre la cultura y las prácticas políticas de los aspectos de metodología del debate público y de los mecanismos decisorios puestos en juego. Si bien el debate sobre la reforma estatal ha estado fuertemente influenciado por las presiones e influencias de organismos y corrientes internacionales, es importante señalar que esa polémica centralidad del tema en el caso uruguayo se debe también a la prolongada y profunda crisis del Estado, tanto en su estructura y funcionamiento, como en la matriz histórica de sus relaciones con la sociedad y el sistema político en sentido estricto. Matriz esta, habitualmente calificada de desarrollista y con varios componentes del llamado «Estado de Bienestar», que se había formado y consolidado -junto a un cierto modelo de pacto social y político, implícito pero muy operante- durante un largo ciclo, el que habitualmente se considera comenzó con la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez (1903) y que se bloquea a fines de los años cincuenta (Barrán y Naum, 1984; Noya, 1984; Panizza y Pérez Piera, 1988; de Sierra, 1991).

Dado el objetivo concreto de este trabajo, no podemos aquí encarar la descripción y aún menos el análisis detallado de ese proceso, el que, por otra parte, ya hemos realizado en otras oportunidades (4). Digamos simplemente que sería inadecuado pensar que la reimplantación posdictadura de la Constitución de 1967 haya significado que la totalidad del sistema político y de las estructuras estatales estén funcionando y operando en forma idéntica a como lo hacían antes del gobierno de Pacheco Areco (1969-1971) y del golpe de Estado de 1973. Junto a los marcos definidos por la Constitución y la propia ley, los procesos sociopolíticos tienen su propia consistencia y dinámica que debe ser analizada más allá del plano estrictamente jurídico. Importa, por lo tanto, tener presentes algunas de las transformaciones de hecho que el Estado y el sistema político han sufrido en estos años, y cómo ellas inciden sobre la conducta de los actores



(ciudadanos, partidos y movimientos sociales), y sobre las relaciones entre las fuerzas políticas en presencia.

Una proposición que subyace en todo este trabajo, es que las relaciones de fuerzas propiamente políticas (incluyendo en ellas a las Fuerzas Armadas) y las características de la estructura social tal como emergían de la larga crisis y reestructuración comenzada en los años sesenta, dieron a luz un tipo de transición democrática que no por ser pacífica resolvió satisfactoriamente los grandes bloqueos y desafíos que el país enfrentaba antes de 1973.

Esta afirmación es válida no sólo en el plano de las transformaciones sociales, económicas y culturales que importantes sectores de la sociedad impulsaban en aquel entonces; también lo es en el propio plano del sistema electoral y de partidos, ya que la disfuncionalidad de su intermediación entre la sociedad y el Estado se mostró más resistente de lo que las expectativas y deseos ciudadanos imaginaron en el período preelectoral de 1984, así como durante los primeros meses del primer gobierno democrático que asumió en

marzo de 1985. Más allá de lo que pareció insinuarse en los inicios del nuevo régimen, ni la voluntad de concertación efectiva por parte del gobierno y los grupos de poder económico hoy decisivos, debía durar mucho tiempo; ni el Parlamento habría de recuperar su antiguo peso en tanto espacio en que se dirimían los graves problemas nacionales; ni la sociedad civil -y en particular sus sectores populares- recuperaría o adquiriría un lugar duradero en las estructuras de poder donde se deciden los problemas que más afectan su vida material y espiritual (5).

Ello fue así, entre otras causas, porque también en nuestro país, como dice José Nun (1987, pág. 48) hablando de la transición argentina: «la actual fase de emergencia del nuevo régimen político coincide con una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista y de las estructuras, las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios».

Es decir, que estos nueve años, si bien han dado lugar a una recuperación indiscutible de espacios democráticos que primero Pacheco, y luego los militares, habían conculcado, al mismo tiempo han significado un retroceso -dada la historia política y social del Uruguay- respecto a lo que en el país se consideraban atributos de la democracia política. Así como las relaciones entre el poder civil y los militares han retrocedido, en ciertos aspectos, respecto al pasado nacional, también las relaciones entre poderes del Estado son menos equilibradas que antes del golpe, favoreciendo claramente el papel del Ejecutivo. A su vez, se empobrecieron tanto las prácticas concretas que signan la función mediadora de los partidos políticos, como el conjunto de los hábitos tradicionales de participación ciudadana. Más globalmente puede decirse que los grandes desafíos del futuro nacional -y el propio destino del país como Nación- no han podido ser procesados por el Estado y los principales actores políticos, de cara a la ciudadanía y confrontando con claridad los distintos proyectos -explícitos o implícitos- de manera de organizar adecuadamente el espacio donde pudiera articularse un nuevo sistema de lucha hegemónica entre los principales actores, amén de una adecuada y eficiente representación de los mismos.

Sin exagerar, puede sostenerse que en estos años -y más allá de ciertos síntomas superficiales, sobre todo de imagen para el exterior- se ha profundizado la crisis de identidad nacional, tendiendo a generalizarse una cierta resignación respecto a las limitaciones impuestas al futuro del país por las determinantes externas. Esto último es particularmente cierto para las elites que gobiernan,

pero en forma escalonada se va expandiendo hacia sectores de la elites opositoras, así como a amplios segmentos de la población. La reciente integración al MERCOSUR a tambor batiente y tras el arrastre, difícil de neutralizar o ignorar, del acuerdo previo entre Brasil y Argentina, han sin duda dinamizado el debate sobre el futuro nacional, pero se está aún muy lejos de haber superado el ya anotado agudo sentimiento de incertidumbre sobre el futuro del país y de sus grandes mayorías.

Eso es válido tanto para los empresarios y los trabajadores asalariados, como para gran parte de los técnicos y de las elites políticas.

Más concretamente, y resumiendo, se puede sostener que luego de nueve años de retorno a la democracia nos encontramos conque:

- a) La estructura del Estado parece estar acompañando la concentración de poder económico y social producido durante más de veinticinco años, lo que estaría gestando un Estado democrático capitalista con componentes autoritarios de nuevo tipo, en el cual se da la presencia de un Estado de Derecho junto a un cierto vaciamiento de los controles democráticos efectivos: exacerbación del presidencialismo, mayor opacidad en la toma de decisiones claves, debilitamiento del papel del Parlamento y los partidos políticos, despolitización de lo social, cierta apatía pública, etc.
- b) El problema militar sigue sin resolverse satisfactoriamente, lo que propicia -tendencialmente- un mayor papel político de las Fuerzas Armadas, el mantenimiento de facto de alguna de sus funciones tutelares ligadas con la Doctrina de la Seguridad Nacional y un peso económico claramente desmedido en el presupuesto público. Todo ello contribuye a modificar negativamente la recomposición integral del sistema político democrático tal y como se lo conocía en el país en las décadas previas al golpe de Estado de 1973.
- c) El sistema político y el régimen de gobierno se inclinan hacia un impasse estructural de las relaciones entre los partidos y los poderes del Estado, y entre el Parlamento y el Ejecutivo, al tiempo que los movimientos sociales populares sufren un cierto decaecimiento y despolitización, fenómeno que se extiende poco a poco a toda la sociedad civil y la ciudadanía, en particular entre los jóvenes.
- d) La crisis económica nacional, regional y mundial, parece empujar a sectores claves del empresariado y del poder político hacia la búsqueda de

un nuevo modelo de acumulación a largo plazo, con mucha menor intervención del Estado y más abierto e integrado al exterior. La forma en que se están aplicando los cambios choca con las condiciones estructurales y políticas de un pequeño país como el Uruguay, empuja a una mayor polarización social y pone en el horizonte un proyecto de «país-servicio» con profundas consecuencias sobre la estructura social e indirectamente sobre el sistema político.

Breve aproximación al tema de la gobernabilidad

En un contexto de reflexión referido a políticas estatales de mediano y largo plazo dejaremos de lado los problemas específicos que se plantean respecto a la viabilidad, eficacia y eficiencia de las políticas de coyuntura, sean o no adoptadas en un marco de crisis económica o política. Centraremos, pues, nuestro razonamiento en algunos de los problemas ya clásicos para la sociología y la ciencia política respecto al tema de la gobernabilidad, abordando luego algunos de los problemas que en este terreno debe enfrentar el actual proceso sociopolítico uruguayo.

Si bien todas las crisis de gobernabilidad terminan manifestándose siempre en una coyuntura, hay bastante consenso en considerar que aquellas sólo pueden ser entendidas -y por lo tanto enfrentadas- si se analizan sus raíces estructurales en la sociedad; es decir, los factores derivados de las relaciones más o menos estables entre distintos órdenes institucionales (economía, política, sistema normativo, cultura política, etc.).

Aceptamos, además, la premisa teórico-metodológica de que aquello que es gobernable o ingobernable es la propia sociedad, siendo que un determinado gobierno sólo puede contribuir en mayor o menor medida a ese propósito. Lo que plantea justamente la necesidad de enfrentar el problema como algo que atañe efectivamente a una «Política de Estado» en sentido fuerte, y por lo tanto, a estrategias de mediano y largo plazo y no sólo referidas a una instancia electoral o un período de gobierno.

La primera dificultad por superar es la doble tendencia simplificadora del problema de la gobernabilidad. Por un lado, los enfoques que tienden a reducirla a sus dimensiones «sistémicas» (determinadas básicamente por las exigencias de reproducción del proceso macroeconómico), y por el otro, los enfoques que la reducen a la (in)capacidad política de una forma de régimen y de gobierno para

adoptar decisiones consistentes y aplicables efectivamente, cualquiera sea su contenido sustantivo. Si bien en las ciencias sociales no existe unanimidad sobre el objeto mismo que se designa con el concepto de gobernabilidad (a menudo confundida con legitimidad, eficacia, eficiencia, orden, estabilidad, consenso, etc. (6), podemos partir, desde un nivel alto de abstracción, postulando que los problemas estratégicos de gobernabilidad (en sociedades capitalistas como la uruguaya) derivan de que tratan de resolver sus problemas de reproducción -en un marco inocultable de crisis- enfrentando en forma disociada y hasta opuesta los problemas de integración sistémica y de integración social o progresiva (7).

Para ello es necesario analizar de alguna manera las estructuras organizativas e institucionales del Estado, cuya «selectividad específica» se orienta a tratar de reconciliar y armonizar las reglas del mercado capitalista privado, con los procesos de socialización y politización de lo económico que esa misma actividad genera para superar sus crisis y bloqueos. Para ello es imprescindible incluir el estudio de los «procesos de conversión» entre lo económico y lo político y normativo, de los que se ocupan la sociología política, de la organización y de la administración, y no sólo enfocar los ciclos críticos inherentes a la economía (Offe, 1990).

Sin poder desarrollar aquí en detalle esa problemática, podemos decir que el éxito o el fracaso en el intento por equilibrar dichos imperativos contradictorios dependerá de la vinculación organizativa o de la mutua exclusión de tres «subsistemas»: el sistema económico, el sistema político-administrativo y el sistema normativo (legitimación). De acuerdo con esa premisa podemos aceptar un modelo bipolar de estrategias de gobernabilidad aplicables (Dos Santos, 1989), donde un polo es el de la «gobernabilidad sistémica» y el otro el de la «gobernabilidad progresiva».

«En el primer polo (*gobernabilidad sistémica*) se privilegia la continuidad del régimen político y sus políticas económicas, lo cual lleva a un trato preferencial del gobierno con actores políticos y sociales -en particular los grandes empresarios y los militares- que tienen capacidad inmediata de desestabilización política y/o económica. Las reformas emprendibles en el régimen o en el sistema político en su conjunto también estarán sujetas sobre todo a ese objetivo. En este caso el costo de la gobernabilidad puede ser un distanciamiento entre lo político y lo social -al no ser el conflicto procesado políticamente- y la fragmentación de actores sociales para que no amenacen la orientación de las políticas decididas por el Estado (fundamentalmente las económicas) (...).

El segundo polo (*governabilidad progresiva*), refiere, siguiendo aquí parcialmente a Barrington Moore, a «recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva». El concepto sería próximo al de «incrementalismo democrático», ...pero sin llegar al límite de ruptura de la racionalidad estructural... Por supuesto, perseguir una gobernabilidad de este tipo exige no dejar de proveer las garantías de funcionamiento de la organización social, es decir, atender a la gobernabilidad sistémica. Una estrategia de gobernabilidad progresiva implicaría buscar la reversión de las tendencias más excluyente del sistema social en los planos económico y político-cultural, si bien se admitirían en ella efectos del tipo «túnel» (Albert Hirschman), o sea desfases temporales entre el logro de unas y otras reivindicaciones, sobre todo si fueran construyéndose garantías (entre los actores sociales y el Estado) de que tales reivindicaciones se verían satisfechas en un futuro predecible (...).

En el caso de la *governabilidad democrática progresiva* existe el propósito expreso de balancear integración social e integración sistémica... yendo las metas de integración más allá de las políticas sociales puramente compensatorias y de aquellas de control social... Una gobernabilidad de este tipo *demandada complejidad y eficiencia crecientes en la gestión estatal y en general en la interrelación Estado/sociedad/sistema político. Sólo con transformaciones combinadas y concurrentes, compatibles en su orientación democratizadora -tanto del aparato del Estado, del comportamiento de actores socio-políticos, del aprovechamiento de opciones de desarrollo*



nacional y regional-puede prosperar una gobernabilidad progresiva» (destacado mío).

De modo que hablar de gobernabilidad implica reconocer la existencia de lo que podemos llamar un enfoque conservador y otro progresista de la misma. Para el enfoque conservador los problemas de gobernabilidad nacen del exceso de demandas hechas al Estado, lo que en definitiva sería el resultado del propio ensanchamiento del proceso democrático y no habría otro remedio eficaz que limitar crecientemente dicho proceso (Huntington, 1975), al menos en períodos de crisis y reconversión de los modelos de acumulación como el actual. De otro modo, sostienen, la dinámica de los hechos lleva a que los sistemas con tensiones de gobernabilidad se hagan cada vez más ingobernables. Para ello proponen desmontar los mecanismos de intervención social del Estado, así como las posiciones de poder político-económico que puedan tener los sindicatos, confiando en resolver los problemas de «ingobernabilidad» a través de la profundización de los mecanismos de competencia en el mercado. Estos procesos combinados permitirían detener no sólo la inflación en sentido estricto, sino especialmente lo que ellos llaman la «inflación de las exigencias» de los ciudadanos hacia el Estado, es decir, fuera del mercado.

Como dice Offe (1990:154), para estos enfoques: «la causa (de la ingobernabilidad económica o política) se localiza en demandas salariales y especialmente en exigencias sociales de consumo planteadas por la clase trabajadora y sus organizaciones; la cura, aunque en general menos claramente articulada, es alguna forma de fortalecimiento de las fuerzas de disciplina, moderación y autorrestricción, y ello a través de un cambio en las instituciones y prácticas políticas (por ejemplo, políticas de ingresos) y por una alteración de las normas culturales tal como se transmiten a través del sistema educativo y las comunicaciones de masas». Todo ello eligiendo como algo «natural» el disminuir las presiones sobre el Estado (y de paso jibarizándolo), al tiempo que minimizan la vía de potenciar y racionalizar su desempeño en relación con la situación previa.

Llegados a este punto, es interesante percibir que también desde los enfoques conservadores -y con independencia de los remedios propuestos- se reconoce que los problemas de gobernabilidad (incluso política) contienen indudablemente un componente económico-social que potencia los factores de ruptura. Y ello -agregamos nosotros- es aún más cierto en el marco de regímenes democráticos por los espacios que ellos habilitan para la expresión legal y

legitimada de las demandas, incluyendo a parte de los sectores que no están en condiciones de satisfacerlas por la vía del mercado. Para decirlo con palabras de Dos Santos (1969): «Las circunstancias seculares de ingobernabilidad en la región no pueden entenderse, y mucho menos hoy, en relación con factores exclusivamente políticos...», sin que ello signifique desconsiderar los factores actuantes en este plano, como son la autoridad y legalidad del poder político, la eficiencia y productividad de las instituciones, etc. (Flisfisch, 1987).

Algunos ejes del debate latinoamericano actual

Como se sabe, las ciencias sociales latinoamericanas vienen discutiendo esta problemática con bastante intensidad, aunque generalmente lo hacen abordando el tema específico de la gobernabilidad en forma relativamente parcial (8), y más bien centrando el análisis en las posibilidades de sobrevivencia de los recientes procesos de democratización. Con lo cual de hecho se tiende a limitar el problema de (in)gobernabilidad a la dicotomía democracia-dictadura (o fuertes grados de autoritarismo expreso), lo que no sólo es restrictivo sino que oscurece el problema, ya que es teórica y empíricamente posible ubicar sociedades latinoamericanas «gobernables» o «ingobernables» en ambas situaciones. No sólo podemos encontrar democracias con cierta legitimación pero ingobernables (9), sino dictaduras o autoritarismos con fuerte grado de gobernabilidad, al menos por ciertos períodos. La Argentina durante el gobierno de Alfonsín y en menor grado el Uruguay posdictadura, por un lado, y México o el Brasil del período militar, por otro, pueden ser tomados como ejemplos de una y otra situación. Claro que en estos dos últimos casos se trata obviamente de una gobernabilidad casi exclusivamente sistémica y por ende de tinte conservador.

La extensa y ya clásica literatura sobre la crisis no sólo de legitimación sino también de gobernabilidad en los países capitalistas avanzados, muestra con elocuencia que la problemática de la ingobernabilidad no se reduce al problema de la amenaza o concreción de la ruptura formal del régimen democrático y la implantación de una dictadura. Hago esta referencia pues me parece pertinente especialmente para un caso como el uruguayo. Dicho esto sin menoscabo de reconocer que en muchos países de América Latina la débil legitimación de gobiernos y regímenes (muy ligada en la última década con su pobre desempeño en el plano del crecimiento económico y la integración social) contribuye con

frecuencia a que los problemas de gobernabilidad se expresen rápidamente en su forma de crisis del propio régimen institucional-democrático (10).

Por razones de espacio y oportunidad no podemos aquí reseñar el intenso y fecundo debate que se ha desarrollado recientemente sobre este tema entre los científicos sociales latinoamericanos. Digamos que -simplificando- podemos señalar tres polos principales en el análisis de las relaciones entre las políticas económicas hoy dominantes (y sus efectos sociales), y las posibilidades de sobrevivencia de las democracias latinoamericanas.

Por un lado, los que jerarquizan o privilegian las relaciones entre ambos ámbitos institucionales y que sin desconocer la lógica y las reglas propias del ámbito político, tienden a considerar que los efectos sociales segregacionistas y desestructuradores de las políticas de ajuste y reconversión neoliberales (tal como se están aplicando) empujan *tendencialmente* hacia posibles crisis del régimen político democrático; y definen esa situación como un problema estructural de las actuales sociedades latinoamericanas. Para esta tendencia -a menudo en forma más tácita que explícita- los problemas de gobernabilidad son jerarquizados pero aparecen en general acotados a la dicotomía democracia-dictadura antes comentada. (Ver por ejemplo Weffort, 1992 y Torres Rivas, 1991).

Por otro lado, aquellos autores que privilegian radicalmente en su análisis los problemas del ámbito político *per sé* y que sin desconocer la gravedad de los efectos sociales de las políticas económicas (pero no reconociendo una relación objetiva entre ambas) tienden a ver una mayor desconexión entre ambos subsistemas institucionales (salvo en lo ético), y a considerar como laxas y difíciles de precisar las posibles relaciones causales entre ellos. De ahí que en sus análisis los problemas de la (in)estabilidad e (in)governabilidad son tratados con preferencia en su dimensión puramente político-institucional, con conclusiones más bien *blandas* respecto al tema que nos ocupa (por ejemplo Garretón, 1991).

Finalmente puede señalarse otra tendencia -en cierto modo intermedia entre las anteriores- que introduce con énfasis el análisis de la rearticulación-desagregación del tejido social y cultural de amplias capas y variados actores a causa de las nuevas lógicas macroeconómicas (tomadas en cierto modo como un dato); y de sus efectos sobre la integración normativa y la legitimidad del sistema político y estatal. Y por esa vía -en forma no siempre explícita- colocan el problema de gobernabilidad en una perspectiva más compleja, menos coyuntural y

no tanto ligada con el problema de la eventual ruptura institucional cuanto con los problemas estables de *reproducción* de una sociedad crecientemente segmentada, desarticulada y con fuertes componentes anómicos y de desafección por la cosa pública (por ejemplo Tironi, 1991 y García Delgado, 1993).

Más allá de estas grandes orientaciones -y a menudo atravesándolas- importa rescatar los esfuerzos que jerarquizan en el análisis el carácter más o menos democrático del Estado en sí mismo (en sentido amplio y no sólo centrado en sus aparatos y burocracia), como un componente necesario de la estabilidad de la democracia y en ese sentido de la gobernabilidad (11). Esta dimensión se hace aún más significativa si se trata de estudiar el conjunto de dimensiones que hacen a la gobernabilidad, incluyendo los aspectos específicamente económicos de la misma. Sobre todo en esta etapa en la que las políticas de ajuste y estabilización, y la furia antiestatista de los gobiernos neoliberales van despojando al Estado de partes sustanciales de manejo de lo «público» y de sus atributos en cuanto a la regulación «funcional» de las clases, etnias, sexos, y otras dimensiones de la ciudadanía. Y cuando asistimos en toda América Latina a una profunda redefinición de la vieja matriz «estadocéntrica» que definió durante décadas sus relaciones con los actores sociales y políticos más significativos (12).

Aunque parece claro que esa vieja matriz es hoy día irreproducible en cuanto tal (en primer lugar por el cambio irreversible en la lógica internacional de los procesos de acumulación y las crisis fiscales que ello implica para nuestros países), el papel de un estado *sólido, eficiente y democrático* -lo que no es sinónimo de «grande»- sigue siendo capital para la gobernabilidad. Por un lado, en sus implicaciones directas respecto a la tensión democracia-dictadura (y/o autoritarismo); y por otro, en los aspectos de eficacia en la reconversión económica con crecimiento y en un proceso de integración social progresiva (13), lo que a mediano y largo plazo también revierte sobre la gobernabilidad propiamente política. Especialmente si se tiene en cuenta que los avances neoliberales han acelerado la desintegración de los principales actores sociales y políticos de la posguerra y han dejado un terreno desarticulado, con una opinión pública muy desestructurada que -ya se ha visto en varios casos- puede abrir el paso a formas nefastas de neopopulismo caudillesco. Y esta situación que O'Donnell (1992) caracterizó como «Democracia Delegativa», a decir de Touraine (1991: 157) «aunque tenga el aspecto de una democracia electoral, de una libertad electoral, es exactamente lo contrario de la democracia».

Los horizontes de (in)governabilidad de Uruguay

En gran medida la combinatoria de la ola de dictaduras militares de «nuevo tipo» que asolaron América Latina, con la otra ola, la del neoliberalismo radical, han tenido el horizonte de los científicos sociales y de los políticos con la preocupación por la ingovernabilidad y su dimensión de peligro para las nuevas democracias. Ya dijimos que el problema que enfrentan nuestras sociedades -y también las del capitalismo central- es más complejo y multifacético, y que incluye aspectos generales de legitimación, integración social y normativa, y la capacidad misma de reproducción estable. Ahora bien, en ese panorama el caso uruguayo es visto desde el exterior en general como menos crítico, como más estable en lo social y lo político (14). Sin embargo, cuando reflexionamos «desde adentro» (del país y de su propia historia) es inevitable que nos sintamos desconcertados y necesitemos hacerle muchas inflexiones y matizaciones a ese juicio. Salvo que concluyéramos que la creciente sensación de bloqueamiento histórico y falta de perspectivas nacionales (económicas, políticas y socio-culturales) que siente buena parte de las elites dirigentes y la mayoría de la población son fruto de la imaginación masoquista de un supuesto y reciente «modo de ser» uruguayo.

¿Cuáles son los aspectos del proceso uruguayo contemporáneo que en una perspectiva comparativa propenden a un diagnóstico «desde afuera» menos crítico sobre su situación? A mí entender son fundamentalmente tres. Primero, el hecho de que los dos gobiernos posdictadura hayan logrado atravesar la fase de transición -y luego, de recuperación democrática- (aunque con matices de orientación y de grado entre ambos gobiernos) sin que se haya producido el fenómeno de hiperinflación -con todas sus implicaciones sobre la gobernabilidad económica y sin duda también política-. Segundo, la mayor presencia -comparativa- de un sistema de partidos y de mecanismos de control democrático *horizontales y verticales* del poder gubernamental (15), incluyendo aquí el ejercicio de formas de democracia directa como los plebiscitos sobre la amnistía a los militares y las privatizaciones. Tercero, la sobrevivencia -a pesar de los retrocesos desde 1968- de una fuerte tradición y cultura democráticas, tanto en las elites como en la mayoría de la población.

Se trata sin duda de hechos objetivos e importantes pero que deben ser evaluados situándolos en la perspectiva de la evolución histórica y la realidad nacional de las últimas dos décadas.

En primer lugar, parece indudable que la crisis del modelo estadocéntrico -dada la importancia tan grande que tuvo entre nosotros- ha impactado y desarticulado en forma quizás mayor que en otros países la forma de configurarse y la orientación -el «mapa cognitivo»- de los actores sociales y políticos heredados del pasado. Ya mencionamos en la introducción el largo proceso de crisis y decaimiento del modelo desarrollista y estatista, por lo menos desde los años sesenta. Desde entonces, hasta hoy día, es indudable que esa matriz de relaciones Estado-sociedad, ni ha terminado de morir totalmente, ni ha sido sustituida por una globalmente nueva, cualquiera fuese su signo y su lógica de funcionamiento. En ese sentido, las crisis políticas, económicas y sociales que el Uruguay ha atravesado en los últimos treinta años, han interactuado intensamente con el proceso de crisis, bloqueamiento e intentos de transformación del propio Estado.

En segundo lugar -y dada la solidez de la herencia cultural e institucional-, ha aparecido para todos los actores como algo muy lento y difícil reestructurar sus propias relaciones mutuas, y en especial ha llevado al sistema político y los mecanismos de construir decisiones a un creciente callejón sin salida.

En tercer lugar, los cambios rápidos y radicales en las reglas de la economía internacional -en un marco de «imposiciones» neoliberales para la periferia- impactan en forma *diferencialmente* más dramática una economía de «país pequeño» como la nuestra (de Sierra, 1993), acortando sus grados de libertad en la inevitable reconversión de su inserción internacional (16). Aun teniendo presente que buena parte de los factores de crisis antecedieron a las políticas de ajuste y liberalización económico-financieras, no puede ocultarse que luego de veinte años de aplicación de las mismas el saldo para el país está aún lleno de claroscuros (17). Si bien se han evitado las grandes crisis macroeconómicas, salvo durante la grave recesión de 1982-1984, tampoco se ha producido un proceso de capitalización, reconversión productiva y crecimiento -sostenido y sostenible-. Y aunque el producto «per cápita» aumentó (ayudado en parte por el bajo crecimiento demográfico y la fuerte emigración), aún el país sigue sin lograr un nuevo perfil productivo y de inserción internacional.

En buena medida determinado por los tres puntos anteriores, el saldo objetivo en la larga duración del proceso económico nacional -sobre todo productivo- muestra una tendencia endémica al estancamiento. Junto a ello -y a pesar de la baja natalidad- los efectos de empobrecimiento material y cultural creciente de los sectores medios y bajos de la sociedad (paralelo al enriquecimiento

de sectores minoritarios) al producirse sobre un pasado netamente más igualitario y solidario, genera una fuerte desarticulación de los consensos normativos y valorativos que habían sustentado los equilibrios sociales y políticos del pasado predictatorial, así como la propia legitimidad del régimen (18). Deben de todos modos reconocerse algunas particularidades menos radicales en el proceso uruguayo; entre otras se pueden anotar las siguientes: en primer lugar, el ritmo más lento y zigzagueante en la aplicación de algunos de los instrumentos de política económica de tipo neoliberal; en segundo lugar, una mayor dificultad para dismantelar las viejas estructuras estatales y su capacidad de intervención en la sociedad y la economía; en tercer lugar, un efecto final -comparativamente a varios otros países de la región- menos negativo en el balance macroeconómico e incluso social (aunque con altibajos internos a lo largo del período). Esto no desvanece el hecho -clave en el plano sociológico- de que para la sociedad uruguaya los efectos del ajuste neoliberal fueran vividos tanto o quizás más traumáticamente que en otros países de América Latina, justamente por su tradición más «mesocrática» e integrativa.

Es sin duda ese cuadro societal el que alimenta los constatados procesos de «desafección» política de los ciudadanos (hacia la cosa pública, los partidos y en medida creciente el propio Estado), así como el debilitamiento del tejido social, la voluntad -y capacidad práctica- participativa de la gente (19) y en definitiva la propia confianza en un destino nacional progresivo. De mantenerse las tendencias actuales, ello prefigura un cuerpo político cada vez más desmotivado y apático, con un amplio y peligroso distanciamiento entre representantes y representados.

Ante esa situación -y a pesar de que indudablemente el país no enfrenta *en lo inmediato* una coyuntura «catastrófica»- parece indiscutible la alta pertinencia de reflexionar sobre los problemas de gobernabilidad a mediano y largo plazo. Cualquiera sea el color político de los gobiernos de aquí al fin de siglo, ninguno podrá eludir enfrentar esos desafíos en varios planos simultáneamente. Sin tener en esta ocasión el espacio para analizarlos en profundidad, podemos sí enumerarlos brevemente:

- a) En el plano económico es imprescindible salir del proceso de búsqueda de los puros equilibrios «macro» y casi exclusivamente fiscales o de balance de pagos y definir políticas que permitan retomar un crecimiento durable y sostenido. Sin caer en ningún economicismo superficial o en una concepción

puramente instrumental del balance del desempeño gubernamental, si este permanece sistemáticamente «por debajo de ciertos umbrales críticos» (Flisfisch, 1987) en cuanto a saldos netos para el PBI, el empleo estable y el nivel de vida de las mayorías, ello ha de afectar la gobernabilidad a mediano plazo por el desencanto creciente en una institucionalidad democrática que no logra reencontrar un futuro de progreso para el conjunto de la nación (20).

b) En el plano de las políticas sociales, de consolidarse políticas de reducción del gasto y desmantelamiento de las instituciones de cobertura solidaria estructural y progresiva (limitándose a políticas sociales focalizadas a la extrema pobreza, confiando el resto al mercado), parece previsible -al menos en el contexto histórico de la sociedad uruguaya- que se verán afectados durablemente los factores de integración sociopolítica y valorativa que durante décadas sustentaron la estabilidad política del país. El hecho de que el proceso anotado tenga en Uruguay un ritmo más lento que en otros países, y de que aún las cifras comparativas lo sitúen en el quintil superior de calidad de vida en América Latina, no puede llevar a engaño. Más allá de los promedios, la polarización creciente y sobre todo la consolidación de las nuevas áreas de pobreza crítica van cambiando sustancialmente las características históricas -fuertemente mesocráticas- de la estructura social del país (21).

c) En el plano del régimen y sistema político parece difícil que no se afecte la gobernabilidad -incluso económica e instrumental- sin realizar reformas que permitan superar el empantanamiento no sólo de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo sino de la propia eficacia decisional del aparato estatal. Como vimos desde antes del golpe militar, pero agudizado en los dos gobiernos posdictadura, este problema se ha transformado en crítico para la estabilidad gubernamental y la definición y aplicabilidad de políticas. Incluso es en ese plano donde el problema de la «governabilidad» ha tomado en estos años centralidad pública, dando lugar a múltiples y por ahora fracasados intentos de reforma política y electoral. La heterogeneidad programática de los dos partidos mayoritarios, la división en gobiernos minoritarios en el Parlamento (efecto de la acción combinada de los sistemas político y electoral), genera un grado de inestabilidad que -de continuar- difícilmente no culmine a mediano plazo en algún tipo de crisis institucional.

- d) En relación con el Estado parece insostenible pensar que para sacarlo del impasse actual su transformación debe pasar solamente por reducirlo y financiarlo «genuinamente». La teoría social comparativa es bastante coincidente en que no se conocen casos de desarrollo sostenido sin proyecto nacional; y este no es imaginable sin el papel activo de un Estado eficiente y con sólidos apoyos en la *diversidad* de la propia sociedad (y no sólo en los grupos poderosos), más aún en el caso de los «pequeños países periféricos». Es difícil en esta etapa histórica del país imaginar un Estado y un nuevo proyecto nacional -único que puede propiciar una gobernabilidad a largo plazo- si se desmantelan sus resortes históricos de intervención y si no se promueven algunos planos de concertación estratégica, al menos entre los principales grupos socioeconómicos de la sociedad. Como ya dijimos, es indudable que el tema de la reforma del Estado debe seguir siendo prioritario, pero modificando las orientaciones que dominan ese proceso hasta el momento. La matriz Estado-sociedad ha de ser renovada profundamente, pero el Estado por (re)construir deberá ser *fuerte, eficaz y también democrático*.
- e) En cuanto al llamado «problema militar», sin ser crítico a corto plazo, de ninguna manera puede dejarse fuera de la problemática concreta de la gobernabilidad. Tal como hemos analizado en trabajos anteriores (de Sierra, 1992) -y dijimos en la introducción- las relaciones de facto entre poder civil y Fuerzas Armadas están aún bastante lejos de haber recuperado la normalidad típica de democracias consolidadas (Stepan, 1988:52). Los síntomas más visibles son los innumerables atentados impunes de grupos paramilitares, los «pronunciamientos» semivelados sobre temas diversos, las presiones sobre el presidente, las rupturas de disciplina interna, etc. Pero lo principal es la peligrosa aceptación de un cierto corporativismo militar y las circunstancias domésticas e internacionales que propenden a darle a los militares una vocación de «soldados políticos».



Sería un error pensar que la lentitud (y menor estridencia) con que se procesa en el país -comparativamente con otros- el deterioro de las bases de legitimidad del Estado y del sistema institucional democrático, sea en sí misma una garantía para enfrentar los inevitables problemas de gobernabilidad a que se ve enfrentado. Sólo un gobierno que *defina* y *aplique* políticas oportunas de gobernabilidad progresiva -y no sólo sistemáticas- encaradas con mirada de mediano y largo plazo, podrá evitar unas crisis que no por previsibles serán menos graves para el país y su futuro de desarrollo, en democracia y con equidad socioeconómica. Salvo que las tensiones anotadas sean resueltas «de facto» - sobre todo en el contexto del nuevo y acelerado proceso de integración subregional- por un paulatino debilitamiento y desintegración de las características básicas que definieron al país en el último siglo.

El destino final del sistema político y el tipo de democracia que puede consolidarse -más allá de los aspectos jurídicos formales- es aún un tema abierto cuya resolución ha de depender de cómo las fuerzas políticas y sociales decisivas logren reorientar en forma durable los procesos en curso. De ello dependerá en definitiva que el Uruguay pueda acercarse sólidamente a una realidad donde la democracia plena, sin tutorías ni paréntesis más o menos implícitos, pueda ir de la mano de la retomada de un tipo de crecimiento y desarrollo que avance efectivamente hacia la igualdad fundamental entre los ciudadanos y la vigencia estable de las libertades cívicas y políticas.

NOTAS

- (1) Versión revisada y ampliada de la ponencia presentada al Seminario sobre: «Políticas de Estado de mediano y largo plazo», organizado en Montevideo del 8 al 10 de setiembre de 1993 por IFO, IFIS y FESUR.
- (2) Ver entre otros: de Sierra, 1987a y 1991.
- (3) Ver, entre otras, nuestras publicaciones referidas en la bibliografía final.
- (4) Ver un análisis in extenso de estos procesos en nuestro libro **Uruguay posdictadura: Estado, política, actores** (1992).
- (5) Ver al respecto el reciente trabajo de Torres Rivas, 1993.
- (6) Según Habermas (1973), en su formulación más compleja o abstracta, «la ingobernabilidad es la suma de una crisis de «entrada» y de una crisis de «salida». Las crisis de salida tienen forma de *crisis de racionalidad*: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de *crisis de legitimidad*: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico».

- (7) Hay algunas excepciones como el trabajo de Flisfisch, **Gobernabilidad y consolidación democrática** (FLACSO, Santiago, 1987) y especialmente el recién terminado proyecto comparativo de CLACSO «Estrategias de gobernabilidad en la crisis» (RLA 90/00).
- (8) Al menos en el sentido definido por Coppedge (1993) que jerarquiza el problema del «grado de gobierno», es decir de la (in)eficacia decisional y la (in)capacidad de imponer políticas, tanto en el plano macroeconómico como de construcción institucional e integración social. Lo que supone separar analíticamente la cuestión del grado de control gubernamental sobre ciertas variables y actores claves, del problema de la «forma de gobierno». Citado por Antonio Camou en **Cuadernos de Nexo**, N° 59, mayo de 1993.
- (9) Dicho más teóricamente, ello significa que la gobernabilidad debe ser tratada como un problema político más específico que la legitimidad o la adhesión de los ciudadanos.
- (10) Ver entre otros, Pablo González Casanova (1989 y 1990); Calderón y Dos Santos (1991); así como los trabajos recientes de Guillermo O'Donnell (1993).
- (11) Ver al respecto Cavarozzi (1991 y 1992) y Garretón y Espinoza (1992).
- (12) Sobre estos aspectos ver -entre otros- la contundente crítica al llamado «consenso de Washington» que hacen Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1991), en su trabajo **Crecimiento y reforma estructural en América Latina**; el artículo de Mario Dos Santos (1993): «Democracia, Gobernabilidad y políticas sociales en América Latina»; y también el libro póstumo de Vuskovic (1993): **Pobreza y desigualdad en América Latina**.
- (13) Ver por ejemplo Weffort (1992:7) y O'Donnell (1992:15 y 18).
- (14) Ver sobre esta doble dimensión del *accountability* los dos artículos ya citados de O'Donnell (1992 y 1993).
- (15) El Uruguay parecería ser, dentro de los países de América Latina, quien tendría mejores condiciones previas para potenciar y desarrollar esos requisitos. Sin embargo las versiones simplificadoras (Devlin y Guergil, 1991; Arias Peñate, 1992; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1991) del ajuste, la reforma estatal y la apertura que se han ensayado hasta la fecha, parecen más bien encaminarlo a enfrentar los desafíos de su reinserción internacional y de su desarrollo expuesto más a los límites que a las ventajas de su condición de pequeño país.
- (16) Es sabido que en el caso uruguayo las políticas neoliberales «se abrieron paso» afectando las tradiciones y las instituciones de carácter democrático durante un largo período. Sin embargo, la posterior recuperación institucional -y el estudio comparado en América Latina- nos muestran que políticas económicas de ese tipo pueden ser impulsadas también en regímenes democráticos y con sistemas partidarios y elecciones «limpias» funcionando regularmente. También sabemos que los efectos sobre la estructura social y sobre los actores de dichas políticas -sobre todo cuando se aplican dogmáticamente- tienen efectos polarizadores y marginalizantes que pueden llegar a tener incidencia en la consolidación o mantenimiento de dichas instituciones.
- (17) Deben de todos modos reconocerse algunas particularidades menos radicales en el proceso uruguayo; entre otras se pueden anotar las siguientes: en primer lugar, el ritmo más lento y zigzagueante en la aplicación de algunos de los instrumentos de política económica de tipo neoliberal; en segundo lugar, una mayor dificultad para dismantelar las viejas estructuras estatales y su capacidad de intervención en la sociedad y la economía; en tercer lugar, un efecto final -comparativamente con varios otros países de la región- menos negativo en el balance macroeconómico e incluso social (aunque con altibajos internos a

lo largo del período). Esto no desvanece el hecho -clave en el plano sociológico- de que para la sociedad uruguaya los efectos del ajuste neoliberal fueran vividos tanto o quizás más traumáticamente que en otros países de América Latina, justamente por su tradición más «mesocrática» e integrativa.

(18) La plétora de los movimientos sociales «de nuevo tipo» que había generado el modelo dictatorial de neoliberalismo en su primera fase (Filgueira, 1985), tendieron en la etapa democrática a perder peso relativo en la matriz sociopolítica emergente. O se vieron confinados a la atención de microproblemas específicos, con mayor dificultad para transformar su acción y sus reclamos en insumos políticos generales. En parte esto se debió al renacer del ámbito político partidario, pero también a la nueva configuración social que va plasmando la lógica neoliberal. Como ha sucedido en muchos otros países (Ballón, 1990; García Delgado, 1993), se fue expandiendo un ethos más individualista, con menor referencia a los mecanismos colectivos de promoción de necesidades, menos solidaria y también más pesimista en cuanto a las posibilidades de resolver problemas individuales en forma agregada.

(19) A riesgo de ser reiterativos debemos recordar que los dos últimos gobiernos al adoptar políticas económicas de corte básicamente monetarista y fiscalista -siguiendo con casi nula creatividad las propuestas y presiones externas- si bien atendieron parcialmente las necesidades de reducir el déficit fiscal (y de la balanza de pagos, salvo los últimos tres años), no lograron hasta el momento ni racionalizar el aparato del Estado, ni potenciar un modelo neoexportador consistente, realmente competitivo y sustentable a largo plazo. Incluso la política de apertura de la economía, aunque paulatina, ha sido básicamente unilateral y minimizando la capacidad negociadora con base en reciprocidades. Cediendo en este plano a la propuesta ideológica neoliberal más radical («neoliberalismo para tercermundistas», como ha sido llamado), según la cual, «ajuste más apertura» permitirían *per sé* al país desarrollarse y además ser competitivo en el comercio internacional, incluyendo el ámbito manufacturero.

(20) Conviene señalar que los efectos de «empobrecimiento» e «informalización» de los sectores populares y de amplios sectores de las capas medias, deben ser -más allá de sus valores cuantitativos- contextualizados en la realidad uruguaya. Nos referimos al hecho de que en este caso (como también en Argentina, Costa Rica y en menor medida Chile) los efectos mencionados se producen en una sociedad que *antes* había alcanzado grados muy amplios de integración al mercado y niveles de vida y coeficientes de equidad bastantes altos en el panorama latinoamericano, incluyendo a los sectores medios y ciertas capas de asalariados fabriles y de servicios. De modo que el empobrecimiento es «vivido» en forma bastante traumática, y genera efectos negativos no sólo sobre el nivel de vida en sentido estricto, sino también sobre los mecanismos sociales y simbólicos de integración social tradicionales.

(21) La propia dinámica de confrontación social estimulada por las políticas neoliberales hace aún más crítica la capacidad de gobernar eficazmente (*gobemance*), con lo cual refuerza la tendencia heredada de la época dictatorial a la concentración de poder en el Ejecutivo, y por lo tanto, también aumenta el descrédito en la eficacia del Parlamento, que era un espacio institucional clave en la tradición democrática del país.

BIBLIOGRAFIA

- ARIAS PEÑATE, Salvador (1992). «El contexto regional y mundial, la estrategia alternativa de desarrollo del Istmo Centroamericano», en **Democracia sin Pobreza**, Stein y Arias Peñate (coords.), DELA-CADESCA-DEI, San José.
- AROCENA, Rodrigo y SUTZ, J. (1989). **Los desafíos del cambio tecnológico**, FCU-FESUR, Montevideo.
- BALLON, Eduardo (1990). «Movimientos sociales: itinerario de transformaciones y lecturas», en **Movimientos sociales: elementos para una relectura**, Balbi, C.R. y otros, DESCO, Lima.
- BARRAN, J. y NAUM, B. (1984). «El problema nacional y el Estado: un marco histórico», en **La crisis uruguaya y el problema nacional**, CINVE, Montevideo.
- BERRETA, Nora (1989). **La política económica en debate**, CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- CALDERON, F. y DOS SANTOS, M. (1991). **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina**, FCE-CLACSO, México.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», en **Revista Paraguaya de Sociología**, N° 80, enero-abril.
- _____ (1991). **La política: clave del largo plazo latinoamericano** (mimeo), México.
- COPPEDGE, Michael (1993). **Institutions and Democratic Governance in Latin America** (mimeo), University of North Carolina.
- DAVRIEUX, Hugo (1987). **Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984**, CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- DE SIERRA, Gerónimo (1993). «Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal», ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), Caracas.
- _____ (1992). **Uruguay posdictadura. Estado, políticas, actores**, FCU-FCS, Montevideo.
- _____ (1991). «Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo: límites y desafíos (1968-1991)», en **La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas**, González Casanova, P. y Roitman, M. (comps.), UNAM-Universidad Complutense, Madrid.
- _____ (1987a). «Transformaciones de la sociedad y el Estado; búsqueda de una nueva hegemonía», en **Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis**, Calderón, F. y Dos Santos, M. (comps.), CLACSO, Buenos Aires.
- _____ (1987b). «Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia», en **¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia**, FCU-CIEDUR, Montevideo.
- DEVLIN, Roberto y GUERGIL, M. (1991). «América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales», en **Revista de la CEPAL**, N° 43, abril, Santiago de Chile.
- DOS SANTOS, Mario (1989). «Estrategias de gobernabilidad en la crisis», Proyecto de investigación de CLACSO, RLA 90/00 (mimeo), Buenos Aires.
- _____ (1993). «Democracia, gobernabilidad y políticas sociales en América Latina», ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), Caracas, 30 de mayo al 4 de junio.

- FANELLI, FRENKEL y ROZENWURCEL (1991). «Crecimiento y reforma estructural en América Latina», en **¿A dónde va América Latina? Balance de las reformas económicas**, CIEPLAN, Santiago.
- FLISFISCH, Angel (1987). **Gobernabilidad y consolidación democrática**, FLACSO, Chile.
- GARCIA DELGADO, Daniel (1993). **Argentina: de la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales**, FLACSO-CONICET, Argentina.
- GARRETON, Manuel A. (1991). «Cultura, Política y Sociedad en la construcción democrática», en **Transiciones a la democracia en Europa y América Latina**, Barba, Barros y Hurtado (comps.), Universidad de Guadalajara-Miguel Angel Porrúa-FLACSO, México.
- GARRETON, M.A. y ESPINOSA, M. (1992). **¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?**, Documento N° 30, FLACSO, Chile.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo (1989). «La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina», en **Nueva Sociedad**, N° 104.
- HABERMAS, Jurgens (1975). **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**, Amorrortu, Buenos Aires.
- HUNTINGTON, S. (1975). «The United States», en **The Crisis of democracy**, Crozier y otros (eds.), Nueva York.
- _____ (1990). «El Estado y la política», en **América Latina hoy**, González Casanova y otros, ONU-Siglo XXI-UNAM, México.
- NOTARO, Jorge, (1986). **Política económica en el Uruguay: 1968-1984**, CIEDUR-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- NOYA, Nelson (1984). «Política económica: 25 años de fracasos», en **La crisis uruguaya y el problema nacional**, CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- NUN, José (1987). «La teoría política y la transición democrática», en **Ensayos sobre la transición democrática en Argentina**, Nun, J. y Portantiero, J.C. (comps.), Ed. Puntosur, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1992). «¿Democracia delegativa?», en **Cuadernos del CLAEH**, N° 61, 1.
- _____ (1993). «Estado, democratización y ciudadanía», en **Nueva Sociedad**, N° 128, nov.-dic.
- OFFE, Claus (1990). «Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política», en **Contradicciones en el Estado de bienestar**, Alianza, Madrid.
- PANIZZA, Francisco y PEREZ PIERA (1988). **Estado y sociedad**, Colección Uruguay 2000, FCU-FESUR, Montevideo.
- PARAMIO, Ludolf (1992). **Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo** (mimeo), Madrid.
- RAMOS, Conrado (1991). **Estrategias de gobernabilidad en la crisis** (Proyecto comparativo CLACSO-PNUD-UNESCO), Documento de Trabajo, CIEDUR, Montevideo.
- TIRONI, Eugenio (1991). **Autoritarismo, modernización y marginalidad**, Ed. Sur, Santiago.
- TORRES RIVAS, Edelberto (1993). «América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis», en **Nueva Sociedad**, N° 128, nov.-dic.
- TOURAINÉ, Alain (1991). «Particularismo y conciencia nacional», en Calderón y Dos Santos (1991).
- VUSKOVIC, Pedro (1993). **Pobreza y desigualdad en América Latina**, CIIH-UNAM, México.
- WEFFORT, Francisco (1992). «Novas democracias. ¿Que democracias?», en **Lua Nova**, N° 27.