

## REFORMA DEL ESTADO Y CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL URUGUAY DE LOS NOVENTA

La última década en Uruguay fue testigo del crecimiento y consolidación de la investigación en Ciencia Política. Motor principal de este desarrollo ha sido la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, única publicación académica del país especializada en la producción de los científicos políticos. La RUCP es editada por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, con frecuencia anual, y reúne trabajos destacados de investigadores uruguayos, así como una selección de artículos de autores extranjeros. Sus directores son el Dr. Jorge Lanzaro y el Prof. Gerardo Caetano. Es editada por Javier Gallardo en colaboración con Gustavo de Armas y Martín Rivero, y su comité editorial reúne un grupo de investigadores de distintos ámbitos dentro de las ciencias sociales: Fernando Filgueira, Adolfo Garcé, Laura Gioscia, Carmen Midaglia y José Pedro Rilla.

La RUCP transita diversas líneas de investigación, con artículos relativos a temas de Estado y Políticas Públicas, Partidos y Sistemas de Partidos, Historia Política, Teoría Política y Política Internacional. Los últimos dos números de la Revista —que reseñamos aquí— reúnen un total de 14 artículos, 10 de autores uruguayos y 4 extranjeros. Con la finalidad de dar al lector una idea general de los tópicos investigados por los académicos uruguayos, se repasan a continuación tres artículos publicados en las últimas ediciones de la RUCP. Dos de ellos discuten problemas relativos al Estado y las Políticas Públicas en Uruguay en la pasada década. El restante estudia la evolución reciente de algunas instituciones políticas latinoamericanas en perspectiva comparada.

### Federico Traversa

Instituto de Ciencias  
Políticas, Facultad de  
Ciencias Sociales,  
Universidad de la  
República de Uruguay

### Estado y políticas públicas, las reformas de los noventa

Durante la pasada década, el Uruguay experimentó profundas transformaciones estructurales. Las relaciones entre Estado y Sociedad no fueron ajenas a este

patrón de cambio, con reformas importantes en el sistema de previsión social, en la estructura administrativa del Estado, el sistema educativo y el régimen electoral entre otros. Los especialistas uruguayos en Ciencia Política han estado fuertemente involucrados en este proceso, investigando dichas transformaciones. La RUCP refleja claramente este interés, con numerosos artículos publicados sobre la materia. Es el caso por ejemplo, del trabajo de Francisco Panizza *"Discurso e instituciones en la reforma de la Administración Pública uruguaya"* (RUCP N° 13), que analiza el papel de las ideas políticas en la transformación del Estado central en Uruguay a partir de 1995. No es quizás lo más frecuente en la Ciencia Política uruguaya el análisis de los procesos de adopción y transformación de la agenda política a través del estudio del papel de las ideas políticas. De todos modos, existen ejemplos recientes de otras investigaciones que transitan caminos similares, como el libro de Adolfo Garcé *"Ideas y Competencia Política en Uruguay"* (2002) que analiza con éxito el papel de las ideas en la política uruguaya de fines de los años sesenta.

En el caso de la Reforma Administrativa del Estado, que se ha implementado en el Uruguay desde 1995, este tipo de abordaje resulta particularmente interesante, ya que la reforma administrativa es uno de los procesos de cambio menos conocidos por la ciudadanía en general. Ya que el cambio de las estructuras administrativas no ha sido muy debatido por la opinión pública, es lícito preguntarnos qué papel han jugado las ideas políticas en estas transformaciones. ¿Dónde se generó la masa crítica para el cambio?, ¿cómo se negoció la adopción y adaptación de las ideas transformadoras?, ¿qué papel jugaron las instituciones políticas uruguayas en este proceso?

Para Panizza, la comprensión cabal de la Reforma Administrativa de los años noventa requiere el estudio del paradigma y el discurso reformista, y el ambiente político en que está inmerso. En el plano teórico, la escuela del discurso y el institucionalismo histórico han hecho énfasis en estos aspectos, y ofrecen instrumentos metodológicos para su análisis. En esta lógica, el artículo estudia los componentes del discurso reformista; las resistencias político-institucionales que debe enfrentar, y el lento proceso de "dislocaciones" graduales, que termina provocando la sustitución de un modelo y adopción de uno nuevo.

La Reforma Administrativa del Estado, como otros procesos de reforma de segunda generación en Latinoamérica, tuvo un fuerte componente tecnocrático y en apariencia carente de componentes ideológicos. Panizza deja en claro, sin embargo, que el proceso de reforma en Uruguay tuvo algunas características particulares, que solo son explicadas si tomamos en cuenta la cultura política uruguaya y los límites que representan las instituciones políticas del país. Para el autor, la legitimación del proyecto de reforma se logró a partir de su inserción en el discurso e

imaginario político hegemónico históricamente en el Uruguay, donde el Estado predomina sobre la reivindicación del mercado. En consecuencia, la reforma fue más gradual y menos radical que en otros países, ya que los técnicos encargados de su puesta en práctica tomaron clara conciencia de la inconveniencia de intentar estrategias de choque para su aprobación. En palabras del autor *"de acuerdo a estos parámetros institucionales, se diseñó una estrategia que evitó exitosamente la oposición abierta a la reforma mediante la implantación de un proceso de reforma sin perdedores"*.

El resultado fue una reforma en que los actores políticos e institucionales consiguen que se respeten sus principales intereses. El sistema político mantiene sin grandes cambios la estructura del Estado, históricamente colonizada y central para comprender la dinámica partidista en el Uruguay; mientras los funcionarios públicos conservan la condición de inamovilidad característica de la Administración Pública tradicional. Finalmente aquellos sectores promotores de la idea de cambio lograron una reducción importante de la plantilla de funcionarios públicos, aunque de carácter casi voluntario, negociada a través de retiros incentivados.

Otro aporte muy interesante para la comprensión de los éxitos y fracasos en los intentos de reforma de las políticas públicas en el Uruguay de los noventa, lo podemos encontrar en *"Contextos y estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay"*, de Fernando Filgueira y Juan Andrés Moraes (RUCP N° 13). Este artículo aborda el proceso de reforma institucional que el Uruguay (como muchos países en América Latina) encaró luego de los ajustes estructurales de los años ochenta y principio de los noventa. Numerosos factores han obstaculizado esta "segunda generación" de reformas del Estado, mientras que otros han facilitado las transformaciones, como la generalización de una visión crítica respecto al desempeño estatal, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en muchos países de Latinoamérica, etcétera.

Según los autores, el caso uruguayo resulta interesante por la ausencia de un discurso generalizado de crítica al Estado (factor relevante en el análisis de Panizza sobre la Reforma Administrativa), y la creciente fragmentación del escenario partidario, que colocó en situación de minoría parlamentaria a los sucesivos partidos gobernantes durante la década del noventa. A esto se le suma el creciente apoyo electoral cosechado por la oposición de izquierda, alineada notoriamente en contra de las iniciativas de reforma del Estado. Filgueira y Moraes estudian entonces en este artículo las estrategias políticas seguidas durante el gobierno de Sanguinetti (1995-2000) para conseguir el apoyo político indispensable que posibilitara las reformas. Analizan en concreto el caso de la política de transformación del Sistema de Seguridad Social, Educación Pública y

Salud –ésta última fallida, justamente por la incapacidad para tejer las alianzas políticas que aseguraran su concreción–.

El inicio de la administración Sanguinetti determinó entonces para su Partido Colorado una situación muy complicada. La reforma parecía impostergable, en especial en el campo de la seguridad social, con un sistema sumido en una creciente crisis desde hacía décadas. Sin embargo, el gobierno anterior de Lacalle había intentado la aprobación de cuatro proyectos distintos de reforma, cosechando en todos los casos un rotundo fracaso. Mientras tanto la situación en el campo de la Educación no parecía más prometedora, donde el único cambio trascendente registrado hasta ese momento fue la desmonopolización de la enseñanza terciaria. Además, el poder de veto de las organizaciones de jubilados y los gremios de la enseñanza son muy importantes en el Uruguay, registrándose en el caso de los jubilados el antecedente de un plebiscito popular en 1989, que al ser apoyado por más del 80% de la población, consiguió la indexación de los beneficios de la seguridad social. Luego, en 1992, la fuerza de los sectores de oposición quedó otra vez muy en claro, cuando un nuevo referéndum popular anuló –por más de un 70% de los votos– una ley que promovía privatizaciones y reformas en algunas empresas públicas. En resumen, como expresan los autores: *“en 1994 el estancamiento de Uruguay respecto a la reforma del Estado y las políticas sociales parecía estar ‘esculpido en piedra’”*.

Pocos años después, sin embargo, la reforma de la seguridad social más importante del siglo se encuentra consolidada, y grandes cambios se han procesado en la educación pre-escolar, primaria y secundaria públicas. ¿Cómo fue esto posible? Según los autores, un primer factor de desbloqueo refiere a una investigación reciente de Chasqueti y Moraes (1999), que comprueba algunas hipótesis descriptivas respecto del sistema político uruguayo: en primer lugar el Parlamento uruguayo es mucho más eficiente de lo que se piensa (aprueba un buen número de leyes, al menos al inicio de cada período de gobierno); en segundo lugar, los partidos uruguayos son ampliamente disciplinados cuando se votan leyes trascendentes. El éxito para la aprobación de las reformas se basó en el aprendizaje y aprovechamiento de estos dos factores.

Como demuestran los autores, la clave que desactivó los mecanismos de veto en las reformas de la seguridad social y la educación fue la consolidación de una coalición de gobierno en el Partido Colorado y el Partido Nacional a inicios del período. Esto permite utilizar al máximo el viento favorable de los primeros meses de gobierno, así como la disciplina –bastante importante– que exhiben los legisladores uruguayos cuando se negocian acuerdos políticos trascendentes por parte de sus líderes. Luego de tejerse este acuerdo básico en el seno de la coalición de gobierno, el artículo destaca la importancia fundamental de la habilidad

política que exhibieron los encargados de la implantación concreta de ambas reformas.

En primer lugar, la situación hacía necesaria una moderación importante del discurso. Este elemento, central en el estudio de Panizza sobre la Reforma Administrativa del Estado, reaparece nuevamente, por lo que termina por ser casi un "sello de fábrica" de los procesos reformistas en Uruguay. Si las transformaciones no quieren ir al fracaso, deberán incorporar a su discurso y programa al menos algún componente "estatista". El resultado es nuevamente un programa un tanto "heterodoxo" en el caso de la seguridad social (un sistema mixto de ahorro individual y solidaridad intergeneracional), y otro marcadamente original y diferente al propuesto por los organismos internacionales en el caso de la educación (extendiendo la educación pública a nivel pre-escolar, creando escuelas públicas de tiempo completo en barrios carenciados y aumentando el gasto público total en educación).

Un segundo ejemplo de habilidad política refiere a la capacidad de los promotores de la reforma para dividir el frente de oposición. El sistema mixto de seguridad social permitió preservar incambiados los derechos de los trabajadores ya jubilados y aquellos que se encontraban con causal jubilatoria. De este modo quedaba desactivada la oposición del sector más poderoso, mientras los efectos de la reforma se concentran en las generaciones más jóvenes. En el caso de la educación, se utilizó para su puesta en práctica una nueva estructura institucional. Estos nuevos organismos oficiaron como *by-pass* frente a la resistencia que la reforma provocó entre los docentes ubicados en la estructura institucional tradicional de la educación pública. A esto se suma un eficaz manejo de la opinión pública: la reforma amplió y defendió el sistema de educación pública, a la vez que aprovechó la percepción generalizada de que la calidad educativa estaba en progresivo declive desde hacía décadas, y algunas mejoras y recambios eran indispensables.

Por otra parte, los autores cuentan en su estudio con otro interesante caso que verifica su hipótesis, en este caso por la vía "negativa". La falta de apoyos y el fracaso final de los intentos de reforma del Sistema de Salud se relacionan con la ausencia de negociación de las cúpulas partidarias sobre este tema. Un segundo "error", cometido en este caso por el Ministro de Salud, fue la incorrecta valoración de los vetos corporativos que debía enfrentar la reforma. De este modo, el Ministro se plantó frontalmente en contra de las sociedades de Asistencia de Salud del interior del país, que resultaban afectadas y se movilizaban en contrario. Estos intereses corporativos se demostraron sumamente poderosos para conseguir el apoyo de los legisladores del interior del país, que además no se encontraban totalmente comprometidos con la reforma ante la ausencia de una negociación previa por parte de sus líderes

partidarios en el ámbito de la coalición de gobierno. La cooperación institucional del Partido Colorado y el Partido Nacional, moderación en el contenido y presentación de los programas de reforma, y habilidad para dividir y eludir las fuerzas corporativas de veto, son los mecanismos que Filgueira y Moraes destacan como la llave para superar la situación de bloqueo que enfrentó el gobierno en 1995.

### **Cambios en el sistema electoral ¿cambios en la dinámica de gobierno?**

La referencia al nacimiento de la "coalición" de gobierno (entre el Partido Colorado y el Partido Nacional) a partir de 1995 resulta un factor de análisis obligado para quienquiera comprender los procesos de reforma del Estado uruguayo. Pero además, la emergencia de una coalición estable entre dos rivales históricos, bajo un régimen de gobierno presidencial, y con un sistema de partidos de tres fuerzas en pugna, resultó por sí mismo un rompecabezas bastante complicado para la Ciencia Política como disciplina. De allí que el estudio de la coalición de gobierno ha sido un tópico explorado con insistencia por los politólogos uruguayos en los últimos años. El interés por la temática ha producido también excelentes estudios comparados, como es el caso de *"Balotaje y coaliciones en América Latina"* (RUCP N° 12) escrito por Daniel Chasqueti.

Este trabajo combina el análisis de la dinámica electoral y la dinámica de gobierno, ambas en franca transformación en el Uruguay –y América Latina en general– durante la pasada década. En este sentido, en todo el continente se ha intentado mejorar las condiciones políticas para el gobierno y la cooperación entre partidos. Según el autor, catorce países latinoamericanos decidieron, con esta intención, incorporar sistemas mayoritarios de doble vuelta para dirimir la elección presidencial en los últimos veinte años. Sin embargo, la investigación de Chasqueti desafía el "saber asumido" que supone que la introducción del balotaje genera *per se* las alianzas necesarias para el establecimiento de una coalición de gobierno, luego de la elección. En segundo lugar, el estudio demuestra que en aquellos casos en que los presidentes electos con el sistema de balotaje no conforman una coalición, tienden a desarrollar gestiones inestables y complicadas.

Respecto al primero de los puntos, el análisis de 21 elecciones con balotaje presidencial en Sudamérica, demuestra que en las dos terceras partes de los casos, las alianzas se produjeron recién para la segunda vuelta (10 elecciones contra 5 en primera vuelta). Pero lo más relevante es que el estudio demuestra que en la mayoría de los casos, las alianzas de segunda vuelta no han generado luego coaliciones de gobierno (7 casos de gobiernos de partido, contra 3 de coalición). Mientras tanto, las alianzas de primera vuelta produjeron gobiernos de coalición en todos

los casos, lo cual *"difícilmente puede ser explicado por la presencia del balotaje, ya que, según el argumento de sus defensores, el balotaje estimularía la formación de alianzas y sus correspondientes coaliciones precisamente en la segunda vuelta (...)* De esta manera, encontramos que la asociación entre alianzas de segunda ronda y coaliciones presenta un registro muy bajo en la práctica". El estudio demuestra empíricamente entonces que no existe un vínculo causal entre el balotaje y las coaliciones de gobierno, aunque los sistemas mayoritarios puedan favorecer levemente la formación de alianzas electorales ganadoras, creando un ambiente propicio para la cooperación.

Por otra parte, Chasquetti analiza el desempeño de los presidentes electos bajo modalidad de balotaje. El autor clasifica a los presidentes en tres grupos, tomando en cuenta su contingente de apoyo parlamentario y la presencia o no de coaliciones de gobierno. Aquellos casos en que el partido del Presidente registra un apoyo menor al 40% de los escaños y además no se establecen coaliciones de gobierno, son los que, según el autor, presentarían problemas de inestabilidad en su gestión. El estudio da cuenta de ocho casos en situación de "potencial inestabilidad". En cinco de estos ocho casos, los presidentes no consiguieron terminar su mandato, algo que no ocurre con ninguno de los presidentes con mayorías legislativas —ya sean propias o producto de coaliciones con otros partidos—. Los presidentes que no culminaron sus mandatos fueron Collor de Mello (Brasil, 1989), Alberto Fujimori (Perú 1990), Jaime Roldós (Ecuador 1979), Abdalá Bucaram (Ecuador 1996), Jamil Mahuad (1998). Como destaca el autor: *"Todos estos presidentes, a pesar de las diferencias relacionadas con el tiempo y los contextos históricos, compartieron algunas similitudes de tipo estructural: todos son electos en segunda vuelta, no cuentan con mayorías legislativas, mantienen fuertes disputas con el Congreso y no culminan sus mandatos constitucionales"*.

Los hallazgos de Chasquetti nos remiten a las críticas clásicas respecto a la doble legitimidad de los regímenes presidenciales, donde la elección independiente y directa del Ejecutivo mantiene latente la posibilidad de choques y conflictos entre el Presidente electo y el Congreso. Esto se ve agravado por el hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos presenta sistemas de partidos de formato multipartidista, aumentando la posibilidad de elección de presidentes con contingentes legislativos muy reducidos (Mainwaring, 1993). En contextos de crisis estructural, los problemas pueden resultar más agudos ya que *"parecería imprescindible un quantum mínimo de gobernabilidad"*. Pero, como se cuestiona acertadamente el autor, el problema radica en si ese *quantum* debe obtenerse a merced de los controles entre los poderes, o si por el contrario, es posible construir democracias presidenciales donde no se pierda la *accountability* de los sujetos de gobierno frente a la ciudadanía. No obstante esto, el artículo deja en claro que la coincidencia o el choque entre la

voluntad del Congreso y la del Ejecutivo, es un factor a tener en cuenta para asegurar la estabilidad de las democracias. El balotaje podría incluso agravar la problemática, en aquellos casos en que el Presidente finalmente electo no cuente ni siquiera con la primera mayoría partidaria en el Congreso.

A esto habría que agregar otra importante puntualización: la combinación del balotaje con otras variables del sistema político resulta clave para comprender su impacto sobre los procesos de gobierno. El balotaje en un sistema de partidos institucionalizado (como Colombia, Chile o Uruguay), puede resultar menos conflictivo que en un sistema de partido francamente débil, donde las situaciones de riesgo para el proceso democrático son mayores. En segundo lugar, las elecciones legislativas y ejecutivas simultáneas reducen los problemas, pues aumentan las posibilidades de un ejecutivo con apoyo parlamentario. Y por último, a mayor fragmentación del sistema partidario, mayores probabilidades de inestabilidad que en un sistema con un número efectivo de partidos reducido.

### Referencias bibliográficas

- Chasquetti, Daniel. 2000. "Balotaje y coaliciones en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés. 1999. "Hipótesis para una Teoría del Ciclo Político en Uruguay". En *La segunda transición en Uruguay*, compilado por J. Lanzaro. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 299-317.
- Filgueira, Fernando y Moraes, Juan Andrés. 2002. "Contextos y estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Garcé, Adolfo. 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay: repensando el fracaso de la Cide*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* #26 (number 2): 198-228
- Panizza, Francisco. 2002. "Discurso e instituciones en la reforma de la Administración Pública uruguaya". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.