

LA GOBERNABILIDAD URUGUAYA: FORTALEZAS Y DESAFIOS

(En base a documentos del PNUD)

“La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”. Conferencia Mundial de los Derechos Humanos. Viena, junio de 1993.

Resumen

Hoy puede afirmarse que “la democracia es la dimensión política del desarrollo humano”. La reflexión iberoamericana sobre la consolidación de esa dimensión política se ha centrado, en buena medida, en el tema de la gobernabilidad democrática, entendida como un “atributo de las sociedades y no sólo de sus gobiernos”.

Uruguay participa activamente en la búsqueda de caminos para la consolidación democrática, como lo demuestra la creación, en 1996, del Círculo de Montevideo.

La sociedad uruguaya es una de las más homogéneas del continente y tiene desde hace muchas décadas un alto nivel de integración. Las encuestas sobre el nivel de satisfacción con el desarrollo de la democracia en el país, muestran en Uruguay valores altos, próximos a los de Bélgica o Francia y superiores a los de Gran Bretaña.

La Reforma del Estado, de la Administración Pública, pero también, en fases iniciales, del funcionamiento del Parlamento y la administración de justicia, buscan perfeccionar desde el polo gubernamental, la gobernabilidad democrática. Una reciente reforma del sistema electoral, se eligió como medio para perfeccionar el sistema de partidos políticos.

La Reforma del Estado -tanto en su formulación como en su ejecución- en un país con las tradiciones y

con la exigencia de gradualismo que derivan de una población educada pero resistente a los cambios, excede el marco de un gobierno y la obtención de consensos para políticas de Estado constituye un desafío alrededor del tema. Pero los retos y desafíos no pertenecen sólo al ámbito del gobierno.

Mantener y si es posible, acrecentar el valioso capital social con el que cuenta la sociedad uruguaya, parece necesario no sólo para el desarrollo económico, sino también para la gobernabilidad democrática.

Los problemas que enfrenta la familia, la disminución de la pobreza con aumento de la marginalidad, así como diversas dimensiones que acompañan a la modernización (segmentaciones, inestabilidad, incertidumbres) pueden ser núcleos críticos para el mantenimiento del capital social.

En conjunto, se percibe un abanico de desafíos que deberán ser superados por el Estado, la sociedad política y la sociedad civil. En algunos, para llevar la nave a buen puerto, el Estado deberá empuñar los remos. En otros, sólo el timón.



La década de los 80's, apresuradamente calificada por algunos economistas latinoamericanos como la década perdida, fue en la región no sólo la de la reconquista de la democracia sino la década en la que se forjó el acuerdo latinoamericano que considera que la democracia es el único régimen político legítimo.

En 1990 el PNUD presentó su informe anual, por primera vez, sobre la situación del desarrollo humano en el mundo. En ese informe y en los de los años siguientes, se perfilaron las relaciones entre los factores políticos y las acciones de desarrollo y entre la libertad política, el crecimiento económico y el progreso social. Hoy puede afirmarse que “la democracia es la dimensión política del desarrollo humano”. 1/

La reflexión iberoamericana sobre la consolidación de esa dimensión política se ha centrado, en buena medida, en el tema de la gobernabilidad democrática. La denominación “gobernabilidad democrática” fue utilizada en 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki en un informe preparado para la Comisión Trilateral, y se refería a las democracias de Europa Occidental, los Estados Unidos y Japón, cuyos Estados se suponían amenazados por una sobrecarga de demandas que los llevarían a una crisis fiscal incontrolable o a la erosión de la autoridad, al no poder cumplir las funciones que se habían comprometido a realizar.

En Iberoamérica, se entiende que “la gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no sólo de sus gobiernos”... “Refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado”... “Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitan cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud

de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática habría que reinventar no sólo el gobierno, sino también la ciudadanía”. (J. Prats)

En la década actual el escenario internacional incorpora una incertidumbre esencial, que desafía la esperanza de certidumbres que acompañó a la desaparición de la bipolaridad. La globalización, los mercados abiertos, las integraciones subregionales abiertas, son datos de una realidad que demanda cambios y obliga a competir. Pero también es imperativo -y así se reconoce cada vez más- la reflexión ética y la preeminencia de los valores para orientar caminos que llevan al desarrollo humano.

Uruguay, que ofrece condiciones singulares y enfrenta desafíos -generales y particulares- participa en la preocupación común, como lo demuestra la creación del Círculo de Montevideo, en setiembre de 1996. La rica documentación producida sirve para reseñar, en las páginas siguientes, las fortalezas y los desafíos de la gobernabilidad en el país.

Los factores de la gobernabilidad en Uruguay

La sociedad uruguaya es una de las más homogéneas del continente. Una sólida convicción democrática cuyos orígenes puedan rastrearse hasta el proceso de emancipación, forma parte de la identidad nacional. El héroe nacional, José Artigas, fue un ejemplo de comportamiento democrático impregnado con valores de justicia social. Frente a los representantes populares que había convocado en 1813, afirmaba: “Mi autoridad emana de vosotros y cesa ante vuestra presencia soberana”, y al fundamentar una reforma agraria inspirada tanto en razones económicas como de justicia social, agregaba: “...que los más infelices sean los más privilegiados”...

La estructura demográfica que se presentó en el capítulo I, caracteriza una población envejecida, con un alto porcentaje de adultos mayores.

La caracterización de la situación educacional en el capítulo VI, muestra un alto nivel educativo promedio y la cuasi inexistencia de analfabetismo. Muestra también, el papel integrador que tuvo tradicionalmente el sistema educativo público.

Desde comienzos de siglo -y antes de que se inventara su denominación- el Estado uruguayo se conformó como uno de los primeros Estados benefactores en la región, gracias a una prosperidad económica que, con altibajos, se prolongó durante la primera mitad del siglo actual. De manera análoga, “Uruguay fue pionero de un paraíso jubilatorio que llamaba la atención en el mundo... y que hoy ya no es posible mantener”. (J. M. Sanguinetti). 2/

La integración de la sociedad -que algún intelectual uruguayo ha calificado de hiperintegración- y un igualitarismo que dio preeminencia a mecanismos universales sobre medidas de focalización, hace que la población reaccione rápidamente frente a los procesos de segmentación y exclusión que mundialmente acompañan las evoluciones de las últimas décadas.

Además, en Uruguay, “aún hoy, el Estado sigue teniendo prestigio. La gente critica los excesos burocráticos que hay que corregir -a veces los costos en algún servicio- pero no cree que haya que abolir el Estado” ... “A nadie se le ocurre pensar que un banco del Estado va a dejar de honrar un documento, nadie duda del valor de un título de deuda, porque en un siglo y medio de existencia, el país nunca dejó de pagar sus papeles... y en algunos servicios que se dan bien, como en el caso de algunas empresas públicas, tiene prestigio”. (J. M. Sanguinetti) 2/

No es, por tanto, extraño que el nivel de satisfacción con el desarrollo de la democracia en el país se ubique en el primer lugar en América Latina y con valores similares a los de Bélgica y Francia y superiores a los de Gran Bretaña. (ver cuadro 1) .

En el capítulo II referido a situación económica se dio cuenta del peso económico que la seguridad social tuvo sobre el presupuesto del Estado y de su influencia en el déficit fiscal.

La reforma de la seguridad social fue uno de los primeros logros del actual gobierno que asumió en marzo de 1995 y, tal como se apuntó en el capítulo V, el nuevo sistema combina la innovación de un sistema de capitalización con cuentas individuales con el mantenimiento, para una parte del ingreso, de un sistema de reparto solidario.

Se hizo notar también que el sistema de capitalización se administra a través de instituciones ad-hoc creadas para ese fin, entre las cuales una pertenece al Estado (BROU) y fue preferida por una magnitud significativa de los afiliados al nuevo sistema.

Entre los aspectos que se modificaron, se intentó expresamente inducir un aumento de las edades de retiro. La racionalización del Estado benefactor cuenta con apoyos mayoritarios en la clase política y la sociedad civil, pero es impensable que ninguna de ambas apoyase su destrucción o eliminación, dado el peso de la tradición social demócrata en el país.

El sistema político del Uruguay 4/ está determinado por la Constitución que tiene primacía y sólo puede ser reformada total o parcialmente mediante plebiscito en el cual la mayoría de los votos sea afirmativa.

La función legislativa es ejercida en materias de competencia del Estado Central por el Poder Legislativo y en materia de competencia de los

gobiernos departamentales por una Junta Departamental electa por los habitantes del departamento respectivo. El Poder Legislativo está compuesto por dos Cámaras electas por representación proporcional y actúan por iniciativas del Poder Ejecutivo o de miembros de la Cámara respectiva.

El órgano superior del Poder Ejecutivo es el Consejo de Ministros presidido por el Presidente de la República y todos los Ministros. El Presidente es elegido directamente por el pueblo cada 5 años y designa los Ministros. La Constitución regula el procedimiento de censura a los Ministros y las oportunidades en que el Presidente de la República puede observar el voto de censura que, en caso de ser mantenido por una mayoría inferior a 2/3, lo faculta para convocar a nuevas elecciones parlamentarias, así como las elecciones extraordinarias y el recurso de referendium.

Sin dependencia jerárquica del Poder Ejecutivo existen órganos de contralor administrativo externo de la hacienda pública, encabezados por el Tribunal de Cuentas (designado por 2/3 de los votos de la Asamblea General) y Entes Autónomos y Servicios Descentralizados con diversos grados de autonomía y de control.

La función jurisdiccional (que comprende la potestad de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado) compete al Poder Judicial, cuyo órgano superior es la Suprema Corte de Justicia, cuyos miembros son también designados por 2/3 de votos en la Asamblea General.

Los partidos políticos

“En última instancia la creación de un marco incentivador de la convivencia democrática está menos marcada por la existencia de unas vías jurídicas que amplíen las relaciones entre los Legislativos y la

sociedad en general que por configuración concreta de los sujetos fundamentales de esta relación: los partidos políticos. Sus proyectos de remodelación social, de agregación y jerarquización de intereses y valores, sus propuestas para resolver o avivar los conflictos y tensiones o los consensos, les convierten en la piedra angular de la mediación política. Si no tienen la capacidad para canalizar y cohesionar las demandas parciales en un proyecto global, pueden generar un tipo de práctica política excluyente y fragmentada, que lejos de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, podría llegar a poner en crisis a la democracia y al mismo Estado. Los partidos políticos deben irse configurando, no como maquinarias cerradas sino como organizaciones que expresan y orientan conjuntamente a amplios sectores sociales para realizar un programa posible, es decir, como organizaciones que expresan una sociedad viva, plural y conflictiva”.

“De lo que se trata es de combatir el Estado de partidos o partitocracia para defender la Democracia necesariamente de partidos. Para ello es fundamental el desarrollo de un verdadero Derecho de partidos, que se apoye en y oriente el cambio de la cultura política. Si queremos conjurar el riesgo de la partitocracia no tenemos que condenar sino presionar por la reforma de los Partidos. Estos, como señala González Encinar, aunque nacen de la sociedad tienen como objetivo el Estado y son demasiado importantes para dejarlos al albur de sus directorios: hacen la Constitución, aprueban las Leyes, monopolizan de hecho las elecciones, son el Parlamento, forman los Gobiernos, controlan las Administraciones, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto tenemos que financiarlos”.

“Los Partidos no son Estado, pero sí son claramente asociaciones de interés público general, con importantes funciones constitucionales a su cargo (de socialización política, de representación y

Cuadro 1***Niveles de satisfacción con la democracia*** 3/

Pregunta: “En general está usted satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho, o no del todo satisfecho, con la forma en que la democracia se está desarrollando en (su país)?”

Muy y Bastante Satisfecho %	Países	N° de casos
83,5	Dinamarca	975
81,8	Luxemburgo	466
69,4	Irlanda	932
66,5	Alemania Occidental	981
64,5	Holanda	1009
64,0	Estados Unidos	1000
62,0	Canadá	1000
61,0	Albania	893
57,6	Bélgica	990
57,3	Francia	972
56,6	URUGUAY	1209
53,1	Irlanda del Norte	288
51,0	Gran Bretaña	989
50,8	ARGENTINA	1194
50,5	Polonia	989
48,5	Croacia	955
46,6	Portugal	955
45,5	República Checa	1029
43,9	Georgia	1015
43,8	PERU	1226
39,2	Alemania Oriental	1000
37,1	Macedonia	902
36,7	Eslovenia	1111
36,7	Rumania	1107
36,7	Estonia	940
36,2	VENEZUELA	1200
34,0	ESPAÑA	947
33,0	CHILE	1240
31,6	Grecia	964
30,3	BRASIL	1078
28,2	PARAGUAY	584
27,9	Latvia	1054
26,2	República Eslovaca	1044
25,4	Italia	982
23,5	Lituania	934
22,2	MEXICO	1199
20,0	Hungría	969
17,5	Armenia	913
14,6	Ucrania	1132
12,8	Belarús	1001
12,0	Bulgaria	1013
6,0	Rusia	1135

Declaración Círculo de Montevideo 7 de setiembre de 1996

América Latina ha entrado en un momento nuevo de su historia. La globalización establece una nueva frontera del desarrollo del cual nuestros pueblos deben ser partícipes activos. Los dogmas antiguos nos sirven. Tampoco los nuevos, porque los dogmas nunca son buenos en la vida política. Es necesario un gran esfuerzo intelectual y un gran impulso político para alumbrar los nuevos caminos que han de conducirnos a la consolidación de las democracias, la creación de mercados competitivos y abiertos, la construcción de sociedades equitativas y cohesionadas y al reconocimiento de América Latina como un actor relevante de la nueva gobernabilidad global.

Para reflexionar sobre los retos y oportunidades planteados a nuestra región y para discutir los nuevos caminos de América Latina, el Presidente Sanguinetti invitó un grupo de políticos, intelectuales y dirigentes de organizaciones internacionales.

Este grupo ha decidido constituir el Círculo de Montevideo, que se reunirá periódicamente para ir abriendo nuevos caminos para la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible en esta región que, en su diversidad, plantea desafíos comunes. La agenda del Círculo es abierta y su enfoque interdisciplinario y pluralista. El Círculo busca aportar puntos de referencia para apoyar la responsabilidad del liderazgo y contribuir al debate social y democrático.

El Círculo promueve la creación de una Red Iberoamericana de Gobernabilidad, medio de intercambio de información y desarrollo de conocimiento. Impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto de Gobernabilidad de la ESADE de Barcelona y de Montevideo y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Círculo llevará a cabo su primera actividad en Montevideo en el mes de octubre con la conferencia "Estado, Mercado y Equidad". A esta actividad inicial seguirá una primera conferencia electrónica y el contacto permanente de expertos, intelectuales y políticos para generar los instrumentos imprescindibles que apuntalarán la reflexión, la acción y el liderazgo político en América Latina.

A invitación del Presidente de la Generalitat de Catalunya, la próxima reunión del Círculo se realizará en Barcelona a comienzos del año 1997.

Presidente Julio María Sanguinetti	Presidente Belisario Betancur
Dr. Natalio Botana	Sr. Michel Camdessus
Presidente Felipe González	Cr. Enrique Iglesias
Sr. Manuel Marín	Prof. Luciano Martins
Prof. Helio Jaguaribe	Ministro Ricardo Lagos
Sr. Manuel Jordi Pujol	Prof. Germán Rama
Prof. Alain Touraine	Sr. Fernando Zumbado

Reuniones

Barcelona, 25 y 26 de abril de 1997	II Reunión Plenaria del "Círculo de Montevideo" Empleo y Reforma del Estado
Brasilia, 23 y 24 de marzo de 1998	III Reunión Plenaria del Círculo de Montevideo Inversión Social

agregación de intereses, de movilización de la opinión, de selección de élites políticas...). No pueden considerarse, pues, ni patrimonio ni interés exclusivo de sus directorios, cuadros, afiliados o electores. Consiguientemente su creación y disolución, su objeto, su régimen de financiamiento, su sistema de afiliación, o su organización y funcionamiento interno, no son una mera cuestión privada, sin relieve alguno para el interés público. Y es este innegable interés público, reflejo de las funciones constitucionales que cumplen, lo que exige el embridamiento legal de los Partidos mediante un sistema de frenos y contrapesos que ayude a resolver en este tipo de organizaciones los problemas del comportamiento oportunista, las asimetrías informativas, la captura de rentas, el azar moral... y otros, que están en la base de la degradación hacia la partitocracia, la corrupción y la ineficiencia”. 5/

Unas pocas palabras sobre el sistema de partidos políticos “lemas” como se los conoce en el país. Según la legislación vigente hasta el año 1996 cada lema acudía a las elecciones con varios candidatos, uno por cada sublema y en el acto electoral cada voto representaba un doble voto simultáneo que reemplazaba las elecciones internas de los partidos, ya que al sublema triunfante se le acreditaban los de todos los sublemas de ese mismo lema. “La combinación de una representación proporcional extrema con el llamado doble voto simultáneo acentúa los males de la representación proporcional”, en tanto induce a “la fragmentación partidaria”, decía el actual Presidente de la República en 1995.

En 1996 se modificó por ley (ratificada por plebiscito) el sistema electoral, introduciéndose elecciones internas de los partidos y reduciendo a uno el número de candidatos de cada partido para un cargo determinado.

El sistema uruguayo fue siempre multipartidario, pero hasta hace unas décadas la

diferencia de caudal electoral de los dos llamados “Partidos Tradicionales”, el Partido Colorado y el Partido Nacional, respecto de los otros partidos, confirmaba un bipartidismo virtual. Desde 1970 la reunión de varios partidos de izquierda originaron el Frente Amplio, cuyo caudal electoral creció sobre todo en Montevideo, en donde ganaron en 1989 y en 1994 el gobierno municipal. Se genera así una situación en la cual tres partidos se reparten en proporciones análogas el grueso de los votos. Desde la recuperación de la democracia en 1985, los Presidentes no han tenido mayoría absoluta en el Parlamento y la creación de la necesaria mayoría se ha obtenido a través de acuerdos entre partidos. La reforma electoral contempla el sistema de doble vuelta, que se supone tiende a simplificar el mosaico de la fragmentación partidaria, así como la separación, en el tiempo, de las elecciones nacionales y departamentales.

La reforma de la Administración Pública

Poder Ejecutivo

“Todo lo anterior no es óbice al reconocimiento obligado de que” la reforma del Poder Ejecutivo sigue siendo el corazón de la reforma del Estado y la prioridad de cualquier estrategia de fortalecimiento de las capacidades de gobierno. El planteamiento de dicha reforma parece que ya ha superado la lógica instrumental y tecnocrática de la vieja reforma y la nueva modernización administrativa. La reforma del Poder Ejecutivo se plantea hoy en clave de gobernabilidad, es decir, como un componente más de la adaptación necesaria al nuevo modelo de desarrollo. Esta circunstancia atribuye una importancia crítica a la calidad del liderazgo presidencial. En tal sentido, lo primero es fortalecer la capacidad de manejo de los conflictos político-sociales, ya sea para su resolución, ya para manejarlas en forma tal que no quiebren la institucionalidad o la estabilidad del régimen. Lo segundo es garantizar la

coherencia de la acción del Gobierno entre sus distintos componentes y con los actores relevantes de la sociedad civil. Ello presupone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial creíble, soportada en la coherencia del comportamiento y en el debido manejo de la imagen, capaz de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opinión”.

“Tal como ha insistido Yehezkel Dror, es necesario establecer una distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior. Las primeras son cuantitativamente más numerosas y constituyen el objeto de las políticas de modernización administrativa o de la gestión pública; pero las segundas son las más importantes, pues a ellas pertenecen todas las relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico. Todas las políticas conducentes al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática encajan en este marco, pues se orientan a participar activamente en la nueva frontera o modelo de desarrollo”.

“Para lograr este objetivo será necesario trascender las nociones convencionales de “eficiencia” y de “eficacia” y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir para que el futuro vaya en la dirección deseada. Este debería ser el principal objetivo de las políticas públicas. Esta es también la justificación del movimiento internacional observable por lograr un gobierno más compacto, que concentre sus esfuerzos en las funciones básicas de orden superior y traslade a otras estructuras (agencias independientes, sector privado, administraciones descentralizadas) las tareas de servicio, de ejecución y de gestión”.

“El fortalecimiento de la capacidad de implementar políticas públicas plantea el reto de la

reforma o modernización administrativa de la gestión pública. Pero los países latinoamericanos se encuentran en una posición paradójica ante la modernización administrativa: por un lado, tienen que construir un verdadero servicio civil de base meritocrática y conjurar el riesgo arbitrario de los poderes públicos mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho; por otro, deben tomar en cuenta la experiencia de los países más desarrolladas y no incurrir en sus excesos burocráticos”.

“El paso de una administración burocrática a una administración gerencial plantea desafíos inmensos. La clave de dicha transformación estriba en las “responsabilización” no sólo por el cumplimiento de las reglas sino por la obtención de resultados. Pero los sistemas y las técnicas de medición de resultados plantean exigencias que no son fáciles de colmar”. 6/

Implícito en la descripción de páginas anteriores, desde inicios del presente siglo, el sector público uruguayo ha tenido un notable crecimiento. Casi un cuarto de la PEA está empleada en el sector público y más del 15% de los ingresos de la población urbana provienen de salarios públicos.

En esta década se ha tratado de racionalizar el empleo público, tanto en el gobierno central como en las empresas del Estado, a través de un reexamen de sus responsabilidades y cometidos así como de la efectividad de sus acciones. Se ha generado alrededor del tema un debate en el que han tomado posición diversos actores políticos y sociales. Una serie de estudios han coincidido en evidenciar la multiplicidad de funciones repetidas y responsabilidades duplicadas y mal delimitadas. También ha habido coincidencia en las características del empleo público, salarios no competitivos, pirámides salariales planas, dedicación parcial, multiempleo, inamovilidad del funcionario que alcanza a casi un tercio de los funcionarios de la Administración Central. Sucesivos análisis orientan la profundización de

la Reforma del Estado que incluye la redefinición del rol del Estado en la economía y la evaluación de la eficacia y eficiencia de sus acciones sociales. El tema tiene permanentes repercusiones políticas entendibles en una sociedad en la cual la tradición del Estado Benefactor es muy larga y el prestigio del Estado se mantiene. En la ley de presupuesto 1995-1999 se crea el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) que deberá dictaminar sobre los proyectos de cambio de estructuras organizativas, promover las reestructuraciones, realizar el seguimiento de las acciones de racionalización y modernización y de los programas de reinserción laboral. En la ley se hace énfasis en la necesidad de que el Estado se concentre en sus competencias sustantivas y prioritarias e incorpore modelos gerenciales de gestión (control por resultados).

Desafíos actuales

La Reforma del Estado -tanto en su formulación como en su ejecución- en un país con las tradiciones y con la exigencia de gradualismo o incrementalismo que deriva de una población educada pero resistente a los cambios, excede el marco de un gobierno- y constituye un desafío la obtención de consensos de suficiente amplitud como para servir de fundamento a políticas de Estado alrededor del tema. Pero retos y desafíos no pertenecen sólo al ámbito del gobierno. Se han reseñado las características de la sociedad que favorecen y sustentan la gobernabilidad. Corresponde ahora plantear los desafíos contemporáneos que surgen de evoluciones de la estructura y el comportamiento societal, las cuales, naturalmente, se dan en muchos países tanto industrializados como en desarrollo.

Si el informe de Crozier, Huntington y Watanuki que se menciona en la primera página de este capítulo, se centró en riesgos para el desarrollo de la democracia derivados de una expansión de los compromisos del gobierno que los autores juzgaban

excesivas y daban origen a sugerencias de reduccionismo del ámbito de acción del Estado, la obra reciente (y póstuma) de un historiador norteamericano, despertó notable interés en ese y otros países. En “La Revuelta de las élites y la traición a la democracia”, Christopher Lash ^{7/} parte de revisar las previsiones que en las primeras décadas del siglo formuló J. Ortega y Gasset en “La revolución de las masas” y lo confronta con lo que él interpreta que sucedió realmente en Estados Unidos y otros países industrializados. A partir de la constatación de un creciente aislamiento y una progresiva desnacionalización e internacionalización de las élites, Lash revisa los antecedentes históricos de la conceptualización de la democracia, el prestigio del trabajo y el funcionamiento de la movilidad social, así como los mecanismos y ámbitos que integraron la sociedad estadounidense (en especial el sistema educativo). Desde allí, analiza el proceso progresivo de segmentación que amenaza a la democracia. Desde ángulos distintos, Putnam ^{8/} y Fukuyama, F. ^{9/}, revalorizaron la importancia para el desarrollo económico de la integración social y de una sociabilidad regulada por consensos valorativos, elementos que se conocen como “capital social”.

Mantener y si es posible, acrecentar el valioso capital social con el que cuenta la sociedad uruguaya parece necesario no sólo para su desarrollo económico sino también para la gobernabilidad democrática.

En la inauguración del primer encuentro del Círculo de Montevideo, en setiembre de 1996, decía el Dr. Julio María Sanguinetti que “no puede hablarse de desarrollo sin que merezca un párrafo la institución social por excelencia: la familia, asunto no del todo bien estudiado en las perspectivas de su realidad actual”. Y agregaba: “la disgregación del individuo, esa ajenidad desencantada, esa indiferencia cuasi militante y esa sociedad que navega en las orillas del nihilismo postmodernista, son el producto de un

arrinconamiento de la familia como unidad esencial”. No es el caso repetir aquí lo que, en parte por las razones que aquí se aducen, se incorporó en el capítulo X de Familia en esta publicación. Puede sí agregarse que el censo de mayo de 1996, cuyos resultados comienzan a estar disponibles, confirman que la nupcialidad siguió descendiendo desde 1985. Según su situación conyugal, los casados representaban el 52,74% de los mayores de 15 años en 1985 y sólo el 48,39% en 1996. Las uniones consensuales, en cambio, pasaban del 6,28% al 9,53% en las mismas fechas. El crecimiento de la ilegitimidad y su vinculación con el desempeño escolar y la marginalidad es analizado en la investigación de R. Kaztman que se sintetiza en el recuadro del Capítulo XI.

En el capítulo de Infancia, se muestra la concentración de población infantil en los hogares que están bajo la línea de pobreza o que exhiben necesidades básicas insatisfechas. Se describe también la situación de los “niños en la calle”.

En el capítulo VII de Salud, se menciona el crecimiento del embarazo adolescente. En el Censo de 1996 se aprecia un significativo aumento de la fecundidad de las mujeres de 15 a 19 años respecto de 1985 (de 62,3 a 76,1), pudiendo agregarse que las variaciones menores en la fecundidad de las mujeres de 20 años y más determinan que los nacimientos de madres adolescentes representen en 1996 una mayor proporción respecto del total de los nacimientos.

Consideraciones sobre este tema se hacen también en el capítulo IX dedicado a la condición de la mujer y en el cual se anotan otros factores que

contribuyen a amenazar la cohesión del tejido social.

El desarrollo urbano de las últimas décadas en las ciudades de mayor tamaño, profundizó la segmentación residencial.

El aprovisionamiento de las familias puede y se hace cada vez más en centros alejados de la residencia, con la consiguiente disminución de pequeños comercios y talleres artesanales en las zonas residenciales de la población de mayores recursos.

La escuela uruguaya -una de las instituciones productoras del alto capital social del país- sufre un proceso de segmentación que se describe en el capítulo VI, en el cual se presentan los problemas de cada uno de los niveles de educación y los lineamientos más generales de la Reforma Educativa en curso, uno de los emprendimientos más importantes y de mayor envergadura en el momento actual.

En el capítulo V se hacen algunas consideraciones sobre los desafíos que se perciben en el área de las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, que pueden convertirse en núcleos críticos para el mantenimiento o el deterioro del capital social.

En conjunto, se percibe un abanico de desafíos que deberá superar la sociedad -Estado, sociedad política y sociedad civil-. En algunos, para llevar la nave a buen puerto, el Estado deberá empuñar los remos, en otros, muchos otros, sólo el timón.

Notas y Fuentes

1. Zumbado, F., Presentación de Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, PNUD, N.Y., 1997.
2. Achard, D. y Flores M., “Gobernabilidad: un reportaje de América Latina”. PNUD. FCED, México, 1997).
3. Fuente: “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”, New York, 1997, pág. 29.
Hans Klingemann, compilado de Euro Barómetro y Latino Barómetro y diversas fuentes de opinión. Muestra representativa de una población de 18 años y más; realizada en países europeos orientales, noviembre 1995; países europeos occidentales, diciembre 1994; países sudamericanos, mayo/junio 1995; Norteamérica, Informe de la encuesta de opinión Gallup International, 1995.
4. Extractado de Casinell Muñoz, H., Uruguay, en OPS. “El Derecho a la Salud de las Américas”. Public. Científ. N° 509, Washington, 1989.
5. Prats Catalá, J. en “Los Nuevos de América Latina”, Círculo de Montevideo, PNUD, Montevideo, Set. 1996.
6. Prats Catalá, J. ob. cit.
7. Lash, Ch. “The Revolt of the elites and the Betrayal of Democracy”. Norton and Co., N.Y. 1995
8. Putnam, R. “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”. Princeton University Press, Princeton, 1993.
9. Fukuyama, F. “Confianza”, Edit. Atlántida, 1996.

Notas y Fuentes

1. Zumbado, F., Presentación de Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, PNUD, N.Y., 1997.
2. Achard, D. y Flores M., “Gobernabilidad: un reportaje de América Latina”. PNUD. FCED, México, 1997).
3. Fuente: “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”, New York, 1997, pág. 29. Hans Klingemann, compilado de Euro Barómetro y Latino Barómetro y diversas fuentes de opinión. Muestra representativa de una población de 18 años y más; realizada en países europeos orientales, noviembre 1995; países europeos occidentales, diciembre 1994; países sudamericanos, mayo/junio 1995; Norteamérica, Informe de la encuesta de opinión Gallup International, 1995.
4. Extractado de Casinell Muñoz, H., Uruguay, en OPS. “El Derecho a la Salud de las Américas”. Public. Científ. N° 509, Washington, 1989.
5. Prats Catalá, J. en “Los Nuevos de América Latina”, Círculo de Montevideo, PNUD, Montevideo, Set. 1996.
6. Prats Catalá, J. ob. cit.
7. Lash, Ch. “The Revolt of the elites and the Betrayal of Democracy”. Norton and Co., N.Y. 1995
8. Putnam, R. “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”. Princeton University Press, Princeton, 1993.
9. Fukuyama, F. “Confianza”, Edit. Atlántida, 1996.