

Uruguay: cambios políticos recientes y su contexto socioeconómico

Cambios recientes en la sociedad uruguaya

Los especialistas en América Latina reafirman periódicamente su convicción de que, en una perspectiva comparativa, el Uruguay sigue

ocupando en varias dimensiones sociopolíticas su lugar tradicionalmente privilegiado en el continente. Esta conclusión está lejos de ser arbitraria o subjetiva, ya que se ve confirmada por las estadísticas de los organismos internacionales y multilaterales, tanto globales como regionales. Sin considerar aquí ciertos límites metodológicos de esas cifras, un analista local, concordando básicamente con dichas conclusiones, puede y debe enriquecer ese análisis con la consideración de ciertos fenómenos que las complementan y acotan, agregando así algunas dimensiones y procesos que suelen ser menos visualizados desde el extranjero. Sin ese esfuerzo, se hace difícil dar cuenta de las sustanciales transformaciones recientes del sistema político y de partidos uruguayo (ver más adelante), así como de los bloqueos y ten-

El artículo describe y analiza las significativas novedades que introdujo en el sistema de partidos y las relaciones políticas del Uruguay el resultado de las elecciones nacionales, a dos vueltas, de octubre y noviembre de 1999. En particular, el fin del bipartidismo tradicional; la constitución como partido claramente mayoritario a nivel nacional, y de algunos departamentos, del Frente Amplio/ Encuentro Progresista; la casi necesidad de gobiernos de coalición; los nuevos dilemas del pluralismo efectivo de partidos; la novedad de que el candidato del partido mayoritario no ocupe la presidencia del país. Al mismo tiempo, presenta resumidamente las transformaciones externas y las crisis socioeconómicas locales, fenómenos que enmarcan dicho proceso; así como su posible incidencia —junto a los cambios de las reglas electorales— en los resultados electorales y en las perspectivas de gobernabilidad en el país. Finalmente, analiza el funcionamiento del gobierno y sus relaciones con la oposición política en el primer año del nuevo escenario post electoral.

♦ Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República-Uruguay CLACSO: Grupo de Trabajo 14 sobre Mercosur e Integración.

geronimo@fcs.l.fcs.edu.uy

geronimo@campus.clacso.edu.ar

siones sociopolíticas que ha enfrentado el país últimamente. Por ejemplo, nos referimos al sustancial avance electoral del frente político de izquierda —único en América Latina con esa magnitud—, así como a las dificultades crecientes de la alianza gubernamental en los últimos lustros para redefinir la inserción internacional del país, y articular, o dirigir estratégicamente, un proceso de crecimiento económico sustentable y con legitimidad interna.

¿Cuáles son esas dimensiones y procesos sobre los que queremos echar luz en esta introducción? Señalaremos ahora básicamente tres, sin perjuicio de otros que podrían señalarse en un análisis más pormenorizado del problema, al cual no podemos entrar en este artículo.

1. En primer lugar, los diversos procesos de globalización y mundialización en curso —con las presiones asociadas para que los países realicen el ajuste fiscal y la apertura de los mercados internos—. Procesos que, como lo hemos dicho en otros trabajos (De Sierra, 1994 y 2001), afectan de manera particular, y más severamente, a los *pequeños países* de América Latina y en general del mundo *periférico*. Como decíamos en el primero de esos trabajos:

Finalmente, cabe señalar que en un periodo histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas trasnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los *Pequeños Países* (PP) quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno.¹ Y por esa vía ven dificultada al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y reequilibramiento macroeconómico, con las exi-

¹ Un caso extremo de esta especial vulnerabilidad del Estado y la economía de los PP a la trasnacionalización, se manifiesta en el caso "patológico" pero cada día más presente del narcotráfico. Fenómeno éste que, al decir de Alain Touraine (1990), representaría: "La única empresa realmente trasnacional que hay en América Latina, y que expresa la lógica extrema del liberalismo".

gencias de integración socioeconómica nacional y de gobernabilidad tanto sistémica como progresiva de sus respectivas sociedades.

Resumiendo, podemos sostener las siguientes hipótesis:

1. Si bien el “tamaño” de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a “todas condiciones iguales” él *especifica* sus márgenes de acción, haciendo *tendencialmente* más dificultoso su proceso de desarrollo así como la solidez e independencia del Estado-nación. Por ser ésta una ley tendencial, ella no se ve anulada necesariamente por la existencia de excepciones, las que por otra parte no pocas veces se deben al cambio de las “condiciones iguales” implicadas en la proposición anterior.²

2. Estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y *vigencia operativa* en periodos (como es el caso actualmente) en que se procesan grandes redefiniciones en la estructura internacional y las correspondientes redes de interdependencia (y dependencia) geopolítica y económica entre países y bloques.

3. A su vez, dicho efecto limitante sobre los PP *se extrema* cuando estas redefiniciones se dan en un contexto de desarrollo en que las fuerzas productivas y los mercados se globalizan, y cuando ha aumentado radicalmente el nivel de acceso estable y duradero de nuevos países y/o empresas a las condiciones de competitividad internacional —genuina o protegida.

4. Esta dificultad tendencial de todos los PP *se ve agravada* en este periodo histórico para los PP que se ubican en América Latina dadas su previa condición dependiente-periférica, su bajo nivel comparativo de desarrollo, la “cercanía” geopolítica con EEUU de la mayoría de ellos, y la creciente pérdida de centralidad de toda la región en la economía mundial.

² Es el caso en particular de los PP de Europa Occidental los cuales se han beneficiado desde hace muchas décadas de las ventajas derivadas del hecho de pertenecer al área central de la expansión capitalista —e interactuar básicamente en su seno— situación opuesta a la de los PP “periféricos” de América Latina y más en general del llamado Tercer Mundo (Real de Azúa, 1977; Coraggio y Deere, 1986).

5. En el marco de esas *determinaciones tendenciales* —generales y de etapa histórica— operan las diferencias nacionales entre los pp. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social, etc.), como aquellas ligadas a los “proyectos” nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su “voluntad y capacidad de actuar” y el entramado de movimientos sociales y políticos existente en el periodo a estudio.

Para el Uruguay —a pesar de sus ventajas materiales, sociales y políticas acumuladas en las primeras cinco décadas del siglo XX— ello implica enfrentar una difícil reconversión empresarial y de mentalidades, un nuevo pacto social interno, una transformación del Estado y la gestión pública, y una redefinición de las alianzas internacionales. Y ello sin contar con las ventajas de los anteriormente altos precios de sus materias primas básicas (carne y lana), sin el peso demográfico y geopolítico de otros países, y debiendo enfrentar unas demandas sociales internas históricamente altas y sostenidas por sectores sociales organizados, activos y tradicionalmente legitimados por el sistema político y cultural predominante de larga data. A ello debe agregarse el importante deterioro social heredado del ciclo dictatorial, que duró desde junio de 1973 hasta marzo de 1985 (De Sierra, 1992 y 1994).

2. En segundo lugar, paralelamente a los efectos derivados de la mencionada globalización —especialmente para un país pequeño— el Uruguay debió enfrentar sin preparación el proceso paralelo de regionalización; en su caso, ello significó el ingreso brusco al Mercosur, lo que implicó nuevas exigencias y una interacción muy estrecha con los dos grandes de América del Sur: Argentina y, especialmente, el gigante Brasil. Ello le ofrece sin duda oportunidades, pero también le representa grandes desafíos y servidumbres, tanto en lo que refiere a su equilibrio socioeconómico, como también en cuanto a

su propia identidad en tanto país, al menos en el formato tradicional desde el siglo XIX (De Sierra, 2000; Achugar, H. y otros, 1995). El Mercosur, ese bloque exitoso pero con un socio “demasiado grande” al decir de Jorge Schwartz (2000), dinamizó fuertemente sus exportaciones hasta la devaluación brusca de Brasil en 1999 —y sus efectos sobre Argentina— pero también puso al rojo vivo los viejos equilibrios productivos, sociales e identitarios del Uruguay. En particular, amplió los descontentos sociales y políticos de los sectores más afectados por la nueva situación (industriales, comerciantes y productores rurales que trabajan para el mercado interno, en especial pequeños y medianos; asalariados públicos y del comercio; obreros industriales; educadores básicos y de la universidad; etc.).

No queremos con esta afirmación decir que la crisis interna —en especial social y económica— tenga solamente sus raíces en el escenario creado por el Mercosur. En realidad ella se arrastra —sin perjuicio de ciertos periodos de mejoría— desde la década de 1960 y se agravó desde la de 1970, cuando la política económica y social de la dictadura militar apostó a una reconversión de tipo neoliberal; al menos en el sentido de una apertura incondicional del mercado de bienes y financiero, reducción del gasto social de tipo estructural (particularmente vivienda social y educación pública) y disminución de la regulación estatal de la vida económica, junto al monetarismo y el equilibrio fiscal como ejes estratégicos casi exclusivos de la política gubernamental. Política de tipo neoliberal pero a medias, sin aquellas reformas radical-conservadoras que hicieron posible —entre otros factores— el largo crecimiento del Producto Interno Bruto en Chile post 1982. El llamado déficit social en el país se arrastra desde ese periodo (De Sierra, 1994).

3. En tercer lugar, queremos referirnos justamente a ciertos aspectos de este déficit social, es decir ciertas dimensiones de la crisis social en curso. Sin duda menos profunda y

vertiginosa que en otros países de América Latina, pero que justamente por el importante avance histórico de la sociedad uruguaya, es vivida muy traumáticamente por ésta. Se trata sin duda de una crisis social, pero que en el caso uruguayo adquiere una fuerte dimensión sociocultural y sociopolítica, ya que ella significa un descenso —y para muchos un cierre— de las expectativas de movilidad social, e incluso del imaginario futuro respecto del propio país. Para decirlo gráficamente, ya nadie hace referencia al viejo eslogan “Uruguay, Suiza de América”, a no ser como referencia jocosa y despechada. La nueva ola emigratoria en curso³ —siempre más grave para países con poca población— es la expresión más cruda de ese *desánimo societal*, y en cierto modo su expresión inapelable en el corto plazo. Si Robert Letchner (1998) cree ver serios problemas de integración sociopolítica en el futuro de Chile, un país donde creció la economía durante muchos años, un análisis con su metodología aplicado al Uruguay mostraría en varios aspectos un futuro con problemas bastante similares.

Lo específico de los años recientes es que el nuevo deterioro social (para diferenciarlo del generado durante la dictadura militar) se produjo en forma paralela al razonable crecimiento del Producto Interno Bruto durante ocho años, hasta la grave recesión abierta desde comienzos de 1999, la que aún está vigente y parece ha de durar por lo menos un año más. Y además fue paralelo a la renovación tecnológica de muchas empresas y sectores de servicios. Lo cierto es que, al menos en cuanto al mercado de trabajo, la precarización de los empleos, la desocupación y la distribución del ingreso, el deterioro de los sectores sociales más débiles es claro, como concluye

3 Desde 1968 hasta 1975, al menos, se produjo un gran empuje emigratorio que se estima involucró entre 8 y 10% de la población. En parte por persecución política y en parte por la crisis económica y de perspectivas laborales y societales. Desde hace dos años volvió la presión emigratoria, que si bien aún no ha sido medida adecuadamente, hay consenso sobre que es bastante fuerte; y en todo caso es tema de debate generalizado en la población, en la clase política y en los “medios”.

un importante trabajo de investigación empírica realizado por Martín Buxedas (1999) para la OIT:

Comparemos la situación de los hogares comprendidos en el quintil de ingresos más alto con los del más bajo. El primero incluye a 20% de los hogares urbanos con mayores ingresos y el segundo a 20% de los hogares de menores ingresos.

Este último grupo de hogares coincide, aproximadamente, con lo que puede denominarse “pobres” en el caso de Uruguay.

La tasa de actividad de los jóvenes del quintil bajo aumentó y la del más alto disminuyó. En consecuencia, se observa una tendencia divergente en la integración al mercado de trabajo que expresa un rasgo negativo; la creciente diferencia entre ricos y pobres en la permanencia en el sistema educativo.

La tasa de desempleo del quintil de bajos ingresos creció 5 puntos porcentuales y la del quintil mayor 1.5 puntos. En 1996, la tasa de desempleo del quintil de menores ingresos fue cinco veces superior a la de la población activa que integraba los hogares con mayores ingresos (21% y 4%).

El empleo en el sector informal (sin considerar el trabajo doméstico) aumentó entre los ocupados del primer quintil de ingresos y se redujo en el de mayor ingreso.

El empleo “con restricciones” en el grupo de menores ingresos aumentó 6 puntos porcentuales y en el del quintil mayor, un uno por ciento. El empleo con restricciones se refiere principalmente a los asalariados privados que no tienen un sistema colectivo de atención de la salud y que, por lo tanto, no tienen cobertura de la seguridad social.

En la década del noventa la proporción de población pobre disminuyó hasta 1994, en los años de auge económico, y aumentó luego hasta niveles sólo en algo inferiores a los de comienzo de la década.

La desigualdad en la distribución de ingresos por trabajo (mejor captados en las encuestas de hogares que en los datos manejados por CEPAL) creció, según Székely (BID) y Vígorito (UDELAR).

La proporción de pobres por línea de pobreza, según las estima-

ciones del Instituto Nacional de Estadística, es cuatro veces superior a las publicadas por la CEPAL. La distribución del ingreso, medida a través de distintas variantes del índice usualmente utilizado (conocido como Gini) es varios puntos superior en las estimaciones del BID o de fuentes nacionales y además muestra un deterioro en la década del noventa en lugar de haber mejorado, como indica la CEPAL.

Este deterioro diferencial repercutió en un crecimiento de la marginalidad y la exclusión social, acompañados por el aumento de la delincuencia urbana, como lo muestran —entre otros muchos— los estudios de Kaztman (1996) y el último informe de la oficina nacional del PNUD (1999). Exclusión agravada entre los jóvenes, y sobre todo los niños (45% en situación de pobreza), fenómeno novedoso en el país y vinculado en parte a la mayor natalidad entre los sectores pobres de la población.

El conjunto de estos factores está vinculado al ya mencionado deterioro de la seguridad social —en particular la cobertura sanitaria— y de la vivienda de crecientes sectores de la población.

Como dijimos anteriormente, en buena parte de los indicadores socioeconómicos el Uruguay aparece en buena posición comparado con la mayoría de los países de América Latina. Esto vale también en materia de empleo y desempleo abierto o encubierto, así como su precarización.

Sin embargo —para los fines de este trabajo— hay que tener en cuenta la evolución histórica del problema, y el hecho de que se trata de un país con apenas tres millones de habitantes en un territorio de 185,000 kilómetros cuadrados, teniendo la menor tasa de natalidad del continente, y casi 12% de su población emigrada. En ese contexto es un hecho muy expresivo que no se logre, desde hace años, disminuir sus tasas de desocupación. Y, a diferencia de países de desempleo y subempleo crónicos, en el Uruguay ello significa una vivencia “subjetiva” muy traumática, como lo

muestra que 66% de los uruguayos define al desempleo como su principal problema.⁴

En el decenio de 1990 se mantuvieron altas tasas de desempleo abierto —oscilando siempre cerca de 10%— con énfasis en el sector público y en la industria, que eran los que tenían antes una mejor situación cualitativa del empleo. Pero importa señalar que esta situación se agravó en 1999 (11.8%) y en el 2000 (13.5%) cuando se alcanzaron guarismos sólo comparables con los últimos años de la dictadura militar.

Por otro lado, se estima que en el 2000 entre 48% y 52% de la población económicamente activa tenía situaciones de empleo “precarias” (subocupación, informalidad, ausencia de cobertura social, etc.).

En otro orden —y contrariando la tradición nacional— los últimos diez años vieron descender la inversión global pública en educación a 2.5% del PIB, nivel de inversión inferior al promedio de América Latina, y sólo comparable al de Haití.

Los indicadores del deterioro producidos por el largo periodo de baja inversión educativa (ponderado por la pirámide de edad y el PIB) son cualitativos, en especial en la calidad de la enseñanza pública, de primero y segundo grado, que sigue aún siendo mayoritaria. También se aprecia en las crecientes tasas de repetición, el alto número de alumnos por aula, las deserciones precoces (especialmente en los sectores de contexto social medio y bajo), la paulatina descalificación de los docentes, etc. Pero también cuantitativos, ya que si bien el Uruguay sigue siendo líder en cobertura, ya se aprecia 20% de analfabetismo en la propia capital del país —y hasta 40% en sus barrios más depauperados— fruto de la baja cobertura en los sectores de niños y jóvenes en situación de pobreza y marginalidad (PNUD, 1999).

4 Encuesta de Opinión Pública, Equipos Mori, El Observador, agosto de 1999.

El *shock* electoral
de las elecciones presidenciales de 1999

Desde la perspectiva contextual de las consideraciones anteriores, podemos analizar los recientes comicios para elegir el nuevo presidente (a dos vueltas, modificación introducida por la reforma constitucional de 1996). Pero como la primera vuelta sigue realizándose simultáneamente con las elecciones para elegir el Senado y la Cámara de Diputados, debemos analizarlas en conjunto para tener una visión adecuada de la nueva relación de fuerzas políticas que se delineó en el país. En particular porque la asignación de bancas al Parlamento se realiza en la primera vuelta y por el régimen proporcional (Hont); es decir que cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta en la primera vuelta, quien gane luego el *balotaje* tampoco tendrá mayoría en el Parlamento, salvo que realice acuerdos políticos o alguna forma de coalición. También se debe tener en cuenta que la constitución exige, para diversos temas importantes, mayorías legislativas calificadas, ya sea de dos tercios o de tres quintos, lo que refuerza la presión para realizar acuerdos políticos supra partidarios para obtener *governance* u otras formas de gobernabilidad, al menos en los casos como éste en que el presidente electo no obtuvo mayorías parlamentarias propias en la primera vuelta.

Digamos desde ya que el presidente electo —Dr. Jorge Batlle, del Partido Colorado— no sólo no obtuvo mayoría absoluta en la primera vuelta del 31 de octubre, sino que su partido se ubicó en segundo lugar —32.8 % de los votos—, bastante detrás del Frente Amplio/Encuentro Progresista que obtuvo 40.1%, quedando tercero el Partido Nacional con 22.3%. La cuarta fuerza fue el Nuevo Espacio con sólo 4.5% de los votos.⁵

⁵ Fuerza política que nació luego de la división del Partido por el Gobierno del Pueblo, salido del FA en 1989. Desde 1994 un sector volvió al Partido Colorado y el otro mantuvo su autonomía y cambió de nombre. En esta elección apoyó al FA/EP en

Antes de analizar en detalle los resultados en ambos turnos, subrayemos el significado político más sustantivo de dichas elecciones. Cuatro son los aspectos más novedosos que surgen de los resultados de la elección presidencial ganada en el *balotaje* por el Dr. Jorge Batlle, del Partido Colorado (54.1 %), quien venció al Dr. Tabaré Vázquez, del Frente Amplio (45.9 %):

El primer aspecto es que, por primera vez en la historia, la coalición de izquierda Frente Amplio/ Encuentro Progresista, aunque sin ganar la presidencia, pasó a ser claramente la mayor fuerza política en el ámbito nacional, en *bancas* parlamentarias y también en votos ciudadanos.

El segundo, que también en forma inédita en el Uruguay, el candidato más votado dentro del partido mayoritario (Dr. Tabaré Vázquez) no ejerce la presidencia de la nación, lo que obliga a todas las fuerzas en presencia a redefinir el estilo y formato histórico de sus relaciones políticas.

El tercero, que el Partido Nacional tuvo la peor votación de su historia y quedó relegado a un lejano tercer lugar, poniendo en jaque su viejo rol histórico de ser uno de los “partidos de gobierno”.

El cuarto, que como efecto de la reciente reforma constitucional, en el *balotaje* los partidos históricamente de gobierno (Colorado y Nacional) para poder ganarle al candidato de la izquierda (Dr. Tabaré Vázquez) debieron por primera vez hacer campaña juntos y votar a un solo candidato —del partido Colorado en este caso— que los representara. Con el corolario de que deberán gobernar con un formato explícito de coalición.

Se consolida así el fin del más que centenario bipartidismo tradicional (Nacional/ Colorado), y se abre el proceso hacia un posible nuevo bipartidismo con la división derecha/ izquierda, o si se quiere de centroderecha/ centroizquierda.

el *balotaje*, y actualmente parece orientarse nuevamente hacia una convergencia más duradera con éste.

Complementariamente, cabe anotar que el avance del Frente Amplio se dio no solamente en la capital, como era tradicional, sino también en el resto del país, donde pasó a ser la segunda fuerza global y primera en varios departamentos claves desde el punto de vista económico y poblacional.

En resumen, se puede decir que la coalición de derecha, o de centro-derecha, retuvo el Ejecutivo, pero también que se produjo un fuerte corrimiento al centro izquierda en el “centro de gravedad” del sistema de partidos, quedando además el país dividido en dos bloques políticos relativamente similares.

¿Por qué podemos hablar de un *terremoto* en el sistema político y partidario, cuando no sólo el Partido Colorado (PC) vuelve a presidir el gobierno, sino que además el Partido Nacional (PN) pasó a integrarlo como miembro explícito de la coalición? Para entender esta aparente contradicción hay que tener presente la historia política del país. Historia que durante décadas había asistido a una mayoría abrumadora de ambos partidos sumados (en torno de 90% de votos) y con un peso relativo equilibrado entre ambos. Esa relación de fuerzas comenzó a cambiar lentamente en 1971 cuando se creó el Frente Amplio (FA), se acentuó en 1994 con una paridad de tres tercios, pero recién ahora tuvo un cambio radical donde el FA⁶ pasa a ser mayoría neta, el PN se reduce drásticamente, y ambos partidos tradicionales sumados sólo alcanzan 55%. *Grosso modo*, puede decirse que las ganancias del FA fueron tomadas del retroceso del PN, manteniéndose estable el PC.

⁶ Desde esta elección el Frente Amplio se presentó legalmente como Frente Amplio/Encuentro Progresista, dada su alianza con pequeños grupos externos que le son afines.

Votos de PC, PN, FA/EP y NE en 8 elecciones (Todo el país, en porcentajes)

	1962	1966	1971	1984	1989	1994	1999
P. Colorado	44.5	49.3	41.0	41.2	30.3	32.3	32.8
P. Nacional	46.5	40.4	40.2	35.0	38.8	31.2	22.3
Total PC/PN	91.0	89.7	81.2	76.2	68.7	63.4	55.1
Fr. Amplio	—	—	18.3	21.2	21.2	30.6	40.1
N. Espacio	—	—	—	—	9.0	5.1	4.5

Es cierto que en el Uruguay existe una larga tradición democrática y de pluralismo partidario, pero también es cierto que el monopolio de gobiernos blanqui-colorados nunca había sido amenazado hasta 1994 —con la vieja Constitución a una sola vuelta y elección presidencial a mayoría simple— y ahora de nuevo con la reciente Constitución a dos vueltas y mayoría absoluta. El *balotaje* se introdujo sin duda para dificultar la casi segura victoria del FA; pero al ir acompañado de la obligación de un sólo candidato por partido⁷ y la separación en el tiempo de las elecciones municipales (algo nunca ejercitado antes en la tradición blanco-colorada), se puede observar que terminó favoreciendo la polarización entre el principal partido opositor y los viejos partidos tradicionales como conjunto. Y facilitó que el FA continuara creciendo en votos hasta llegar al actual 40.1% para el Parlamento y a 45.9% para la presidencia (en la segunda vuelta).

7 Hasta esta reforma constitucional, siempre en el siglo xx los partidos tradicionales presentaron dos o tres candidatos cada uno, quienes luego sumaban sus votos gracias a la peculiar acumulación permitida por la llamada Ley de Lemas

Por eso, si hablamos de terremoto es en relación con un pasado muy consolidado. No sólo se terminó el bipartidismo tradicional *de facto*, y el tripartidismo equilibrado de 1994, sino que parece emerger un posible nuevo bipartidismo donde uno de los polos es la izquierda o el centro izquierda, y donde ésta emerge como la principal fuerza partidaria, considerada individualmente.

A ello debe agregarse otro hecho muy importante: como el FA/EP controla 2/5 del Parlamento, ello obliga al gobierno a negociar con aquel muchas designaciones claves en el aparato estatal —u optar por su aprobación diferida—, así como la aprobación de ciertas leyes que exigen quórum especial, al tiempo que permite al FA interpelar o llamar a sala a los ministros con sus solas fuerzas, cosa que no sucedía anteriormente. Es decir que la principal fuerza política del país, si bien no controla el poder ejecutivo, sí puede exigirle que cambie el estilo tradicional de trato a la izquierda si quiere obtener una administración que no se vea continuamente puesta en jaque y, en ciertos temas, realmente paralizada. O sea que el nuevo escenario presiona a optar entre un formato negociador e integrativo, u otro confrontacional y que puede bloquear la vida política.

La tradición política uruguaya siempre fue negociadora, pero sólo entre Blancos y Colorados; ahora debe ampliar ese hábito hacia la izquierda, en especial porque la Constitución actual fue pensada para un bipartidismo tradicional y no un sistema básicamente tripartidista, donde la izquierda es mayoría relativa pero neta.

Como ya dijimos, en las últimas elecciones también se rompió otra larga tradición, donde la izquierda parecía tener destino electoral sólo en la capital (en la que era gobierno municipal desde 1989) y en las regiones del área metropolitana. El 31 de octubre de 1999 el FA/EP se colocó como primera fuerza en cuatro departamentos y como segunda fuerza en otros cuatro, lo que constituye también una especie de revolución cul-

tural y no sólo electoral. De hecho fue en el interior del país donde más creció el FA/EP en esas elecciones —78%—, mientras que en Montevideo —la capital del país— si bien partía de un *score* muy alto, subió sólo 17.5%, pasando de 44.0 a 51.7% de los votos emitidos en la primera vuelta.

**Elecciones nacionales de octubre de 1999.
Votación del FA en departamentos seleccionados,
1984-1999 (en porcentajes)**

	1984	1989	1994	1999
Montevideo	33.6	34.6	44.0	51.7
Paysandú	14.5	12.6	24.0	42.1
Canelones	15.8	16.7	28.2	39.3
Maldonado	11.3	11.5	18.8	35.6
Soriano	10.4	10.1	22.0	33.3

Estos cinco departamentos son —junto con el de Colonia— los más poblados y en buena medida los más modernizados y urbanizados del país. En conjunto superan 70% de la población y del PIB totales. En todos ellos el FA/EP se perfiló como serio competidor en las elecciones municipales del mes de mayo del 2000, en las cuales no rigió el *balotaje* sino la mayoría simple (aunque pueden darse —y se dieron— *balotajes* de facto por decisión política de los partidos tradicionales, en varios departamentos donde se veían más amenazados).

Otro aspecto que resaltar es que si bien ya en las elecciones de 1994 el FA/EP había ampliado su votación en los sectores

menos educados y más pobres de la población,⁸ en esta elección tal fenómeno se amplificó notablemente, tanto en la capital como en las pequeñas y medianas ciudades del interior. Penetró así en los que antes se consideraban reductos de los sectores populistas de derecha y extrema derecha. Ello explica que, por ejemplo, en Montevideo (donde obtuvo 51.7% de promedio en 1999), el FA/EP se impusiera abrumadoramente en los barrios de la periferia, mientras que su *score* fuera disminuyendo —aunque siendo siempre alto— a medida que se aproxima a los barrios de clase media y alta.

Ahora bien, un fenómeno electoral de esta magnitud en un país tradicionalmente lento y sin sorpresas, en cuanto al comportamiento de los votantes, exige buscar explicaciones que no sean simplistas ni unidimensionales. Provisoriamente se pueden señalar las siguientes causas concomitantes:

a) El desgaste lógico de las expectativas ciudadanas en los partidos que gobernaron siempre, y en particular en las tres administraciones posdictadura; sobre todo porque en estos años operaron cada vez más en un registro de coalición de facto, lo que dejaba al FA como la única oposición claramente identificable para el ciudadano común. Esta es sin duda una causa de mucho peso, pero por sí sola parece insuficiente para explicar todo el fenómeno en cuestión.

b) El acostumbramiento —o si se quiere banalización— a la presencia de la izquierda en el escenario político, favorecida por dos fenómenos concurrentes. Primero, la mencionada evolución ideológica y programática hacia el centro izquierda y la lógica *intra sistema*, en especial luego de la crisis del campo socialista. Segundo, el ejercicio exitoso de dos gobiernos municipales sucesivos en el Departamento de Montevideo, sede de la capital del país y donde se

8 Anteriormente el electorado frenteamplista era comparativamente mayor en los sectores de trabajadores sindicalizados, y en la población de mejor nivel educativo.

concentra casi 45% de la población y una proporción aún mayor del PIB nacional.⁹

c) El hecho de que todas las fuerzas de izquierda operen desde 1971 nucleadas en el FA (y su ampliación actual a través del EP), con autoridades y programa comunes y con candidatos únicos a los cargos ejecutivos. Es decir que en varios planos simbólicos y operativos el FA presenta una fisonomía y una continuidad casi únicas en América Latina, lo que sumado a la longevidad le ha ido dando las características de un nuevo partido tradicional en el país. Ello neutralizó parte importante de las resistencias tradicionales a votar “izquierda”

d) La presencia en las últimas dos elecciones de una candidatura del FA/EP a la presidencia, sin duda muy carismática y de gran penetración en la opinión pública, como es la del doctor en medicina Tabaré Vázquez, indudable fenómeno político que se proyectó nacionalmente a través de su desempeño como Intendente de Montevideo en el periodo 1989-1994. Un político intuitivo, pragmático, con inflexiones a veces de tipo populistas, que *no viene de la política* y que hace cuestión de ese hecho para avanzar políticamente.

e) La convergencia creciente en la orientación programática —de inspiración crecientemente neoliberal— entre el PC y el PN; al menos entre sus sectores mayoritarios, ya que sus opciones de centro o de corte socialdemócrata fueron perdiendo peso sin solución de continuidad. Ello dejó relativamente libre ese espacio para las propuestas del FA y, en menor medida, del Nuevo Espacio.

⁹ A pesar de estas transformaciones —y la razonable experiencia de gobierno en Montevideo durante diez años— de todos modos la campaña electoral fue muy polarizada por los partidos tradicionales quienes trataron al FA/EP como si fuera aún el mismo partido de izquierda de 1971. Puede sostenerse que esa prédica no tuvo un efecto demasiado expansivo, pero es indudable que fue eficaz para bloquear en el *balotaje* un cierto porcentaje de votos, quizás decisivos dado el carácter muy disputado del mismo.

f) El hecho de que el candidato único del PN —por elecciones internas previas— fuera el Dr. Alberto Lacalle, ex-presidente, muy cuestionado fuera y dentro de su partido por graves acusaciones de corrupción y mal uso de fondos públicos durante su gobierno. Ello contribuyó a la pésima votación de todo el PN y a un corrimiento de muchos de sus ex-votantes hacia el FA/EP ya en la primera vuelta. Y de un nuevo grupo —aunque menor— en la segunda vuelta.

g) Los efectos de la desaparición paulatina —por razones demográficas— del electorado de edad avanzada, más ligado históricamente a los partidos de gobierno y sus fuertes tradiciones, contrariamente de aquel más joven e incorporado a la vida política más recientemente, que los estudios electorales han mostrado tiende a inclinarse mayoritariamente por el FA/EP.

h) El impacto negativo de la reciente reforma Constitucional (en sus rubros electorales) sobre la lógica de reproducción política de los partidos tradicionales, la cual puso en jaque los hábitos y costumbres de sus dirigentes superiores e intermedios, desorientando en parte a su electorado. Esta reforma de 1996 dividió, en su momento, por mitades al electorado y en menor medida a las dirigencias políticas; unos pensaron que los perjudicaba y que estaba hecha básicamente para frenar el posible gobierno del FA; otros pensaron que los beneficiaba, pero reconocieron que al combinar el *balotaje* con los candidatos únicos por partido, y separando las elecciones municipales, ello les traería problemas.

A estos factores de tipo más propiamente político se debe agregar aquellos de índole socioeconómica, algunos de tipo coyuntural:

i) La existencia de sectores crecientes de medianos, pequeños y micro empresarios que trabajan para el mercado interno (urbanos y rurales), así como de las capas medias bajas y populares, que han sufrido en estos quince años los

efectos de las reformas macroeconómicas y del gasto público social que se aplicaron. Como ya señalamos, éstas han sido menos radicales que en otros países, pero de todos modos privilegiaron al sector financiero de la economía, retrajeron la protección estatal de los más débiles y generaron mayor desocupación y subempleo, precarización de los puestos laborales, migraciones campo-ciudad, y —lo que es nuevo en el país— un creciente sector de marginales urbanos, empobrecimiento juvenil y sobre todo infantil, y una creciente inseguridad y violencia urbanas.

j) La fuerte devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1999, con su efecto negativo inmediato para la economía uruguaya, sobre las exportaciones, el empleo, el crecimiento económico y, más en general, sobre las expectativas globales del país y del propio Mercosur. Esa coyuntura afectó sin duda las oportunidades de ambos partidos tradicionales,¹⁰ los cuales insistieron en su campaña electoral —en esa circunstancia tan desfavorable— en minimizar cualquier defecto del que co-aplicaban, y ridiculizar los planteamientos críticos de la oposición a ese respecto.

Sin duda se podrían agregar otros factores que pudieron contribuir al crecimiento espectacular del FA, pero debe reconocerse que en los meses previos a la elección casi nadie apostaba a que éste llegara a 40% en la primera vuelta. Hubo, por lo tanto, un cierto factor sorpresa, no en cuanto a su crecimiento sino en lo que hace a la magnitud. Una explicación no oportunista debe, pues, investigar con detenimiento como operó en concreto la combinatoria de los diversos factores que mencionamos.

Se ha dicho que dadas todas esas circunstancias —y si no hubiera ganado la reforma en 1996— el FA habría gana-

¹⁰ Como perjudicó en forma similar a los partidos o coaliciones en el gobierno que se sometieron en ese momento a elecciones, como fue el caso del Justicialismo argentino (triumfo de la Alianza) y la Concertación Chilena (apretadísima victoria de Lagos).

do el gobierno en la primera vuelta. Es posible que así fuera, aunque otros sostienen que sin la eliminación de las tradicionales múltiples candidaturas para presidente de los dos partidos tradicionales, la prohibición de sub-lemas para las diputaciones, y la separación en el tiempo de las elecciones municipales, el partido Colorado y sobre todo el partido Nacional, hubieran votado muchísimo mejor y habrían, de todos modos, hecho incierto el resultado.

Es difícil dirimir *post factum* ese debate. Lo que sí es cierto es que aquel escenario sociopolítico y económico, con el marco de esta reforma en las reglas electorales, produjo finalmente un nuevo mapa político y partidario en el país.

En rigor, no se produjo un corrimiento radical de la autodefinition política del electorado en un continuo derecha-izquierda, sino más bien un cambio en la forma de expresión político-partidaria de buena parte del gran bloque de votantes de centro. Es decir que el FA/EP recogió más votos centristas, mismos que fueron perdidos por los partidos tradicionales. Eso se expresó ya en la primera vuelta, y se vio reforzado simbólicamente en la segunda vuelta, donde un candidato de izquierda, autodefinido como socialista, disputó casi de igual a igual la presidencia del país. Políticamente eso representa en el Uruguay una innovación muy grande respecto al pasado. Sobre todo si se tiene en cuenta que la coalición Frente Amplio está situada nominalmente, y realmente, más a la izquierda que las coaliciones que apoyaron, por ejemplo, a Lagos en Chile y a De la Rúa en Argentina. Y que tiene una tradición política y una consistencia organizativa bastante consolidada.

Pero esto no debe hacer pensar que el FA “mayoritario” de 1999 es el mismo de 1971 o incluso de 1984 a la salida de la dictadura. Sigue agrupando a los viejos partidos de izquierda y otros sectores independientes. Pero ni estos partidos sostienen los mismos programas y funcionan como antes, ni las relaciones de fuerzas internas son las mis-

mas. Si bien la gama de posiciones internas es bastante amplia, es claro que predomina en la práctica un pensamiento y una conducta política que no sólo juega completamente dentro de las reglas del sistema político, sino que se podría definir como de tipo social demócrata, o de reformismo más o menos radical según los momentos.

Este cambio se fue produciendo paulatinamente desde 1984, con altibajos y crisis varias, no siendo la menor la salida del FA, en 1989, del Partido por el Gobierno del Pueblo (luego escindido, lo que dio lugar al Nuevo Espacio), y la Democracia Cristiana (luego reinsertada en el FA, al crearse el Encuentro Progresista/FA en 1994). Fue un cambio que acompañó significativamente la sucesiva “aproximación” al gobierno (accediendo ya en 1989 al municipio de Montevideo), y que fue procesado en sucesivos debates y congresos. También incidió la crisis y división del antiguo Partido Comunista, acompañada por el surgimiento de nuevos grupos y líderes “independientes”, así como el cambio de la “cultura” política de izquierda en el país, así como en toda la región y en Europa. De todos modos fue un cambio que avanzó siempre más en los hechos que en virajes doctrinarios demasiado explícitos, aunque sí hubo corrimientos sucesivos en el programa inicial de 1971.

En la campaña electoral el FA hizo hablar de dos proyectos de país. Pero la división real de los dos proyectos pasaba por el grado de participación estatal frente al mercado, la profundidad de las políticas sociales compensatorias, el *quantum* de políticas productivas explícitas, el tipo de atención que dar a los reclamos sobre los desaparecidos durante la dictadura, etc. Se puede sostener que ese planteamiento, hecho desde la oposición, logró captar una gama amplia y heterogénea de insatisfacciones con los últimos gobiernos del PC y el PN, coaligados en grados diversos en cada administración, pero cuya asociación era claramente percibida por la ciudadanía.

En cuanto a los partidos tradicionales, ya vimos que eligieron defender la lógica de su gestión anterior, más centrada en el retiro relativo del Estado, la apertura radical a los mercados, el ancla cambiaría (con la consecuente pérdida de competitividad internacional) como instrumento central para el equilibrio fiscal; y, más globalmente, una convocatoria a asumir los riesgos de la modernización *mercadista* en todas sus consecuencias. La victoria como candidatos de Jorge Batlle y Alberto Lacalle en las elecciones internas previas, y luego el triunfo de su coalición en el *balotaje*, expresan el predominio del polo más liberal en lo económico y lo social dentro de ambos partidos. Sin embargo, debe hacerse una lectura más detallada de los resultados para comprender el nuevo escenario.¹¹

Lo anterior es claro para el PN, en el cual los sectores ajenos a Lacalle quedaron en las *internas* en franca minoría dentro del partido. Pero el PC se dividió en dos mitades similares (encabezadas por Batlle y Sanguinetti), lo que combinado con el enorme peso del FA en el Parlamento, creó un escenario más complejo y matizado para el nuevo gobierno. Sobre todo que éste pasó a actuar aprovechando su mayoría simple para aplicar su programa, pero al mismo tiempo no puede dejar de leer el mensaje de las urnas en vistas a las elecciones presidenciales del 2004, donde el FA se perfila como potencialmente ganador, incluso con el *balotaje*.

Es decir que el país quedó con un escenario político muy complejo y relativamente trabado. Ello exige al gobierno

11 Las divergencias entre sectores de los Partidos Tradicionales (PPT) tienen en parte raíces históricas y de luchas por espacios políticos, pero hace años que se han desplazado hacia una división más bien centrada en el grado de liberalismo económico y participación del Estado en la economía. Subsidiariamente se agregan —a veces en forma cruzada— fuertes diferencias personales, pero también de estilo en cuanto al “aprovechamiento” de la función pública para beneficio personal o de los propios partidos y sus clientelas. En este último aspecto ya señalamos las graves acusaciones contra Lacalle; pero también allegados a Jorge Batlle han hecho fuertes críticas a funcionarios de jerarquía política del último gobierno de Sanguinetti, denunciando a varios de ellos frente a la justicia penal.

no sólo disciplinar a sus diversos componentes políticos, sino además buscar formas inéditas de negociar y transar con una oposición que tiene un muy fuerte apoyo ciudadano y 40% de los votos en el parlamento. De lo contrario —en un contexto regional y mundial nada promisorio en lo inmediato para el país— rápidamente podría llegarse a *impasses* críticos.

En cierto modo, nos encontramos con la clásica paradoja del pluralismo efectivo: abre caminos que se bifurcan entre el bloqueo o la búsqueda afanosa de negociaciones que no sumen cero.

Expectativas y realidades
en el primer año de la nueva administración

Luego de la muy dura confrontación electoral, especialmente en la segunda vuelta celebrada en noviembre de 1999 para presidente,¹² el presidente electo Jorge Batlle introdujo varios cambios importantes en el estilo de gobierno. Probablemente en parte por la nueva correlación de fuerzas, pero también —sin duda— por sus características personales, muy distintas, por ejemplo, a las del presidente saliente, Julio Ma. Sanguinetti.

En primer lugar, reintrodujo el viejo estilo simple y republicano que había caracterizado a los gobernantes previos a Pacheco Areco (1968-1972); estilo que la administración de Pacheco primero, después la dictadura militar, y luego una cierta arrogancia hacia la izquierda de los presidentes Sanguinetti (dos gobiernos) y Lacalle, habían hecho olvidar a la ciudadanía.

En segundo lugar, comenzó su gobierno visitando a Tabaré Vázquez y reconociendo el peso electoral del FA/EP.

¹² Debe señalarse que a diferencia de —por ejemplo Francia— en Uruguay el recientemente implantado *balotaje* solo opera para la presidencia y no para los cargos parlamentarios.

También visitó —luego de años de distanciamiento— la Universidad de la República y la Central Sindical.

En tercer lugar, tomó distancia radical frente a Sanguinetti al inaugurar un diálogo abierto con las comisiones de Derechos Humanos y proponiendo “sellar la paz” respecto a las heridas dejadas por la dictadura; especialmente en el tema de los desaparecidos durante el gobierno militar.¹³

En cuarto lugar, prometió, y dio pasos significativos, en materia de transparencia informativa sobre la gestión económica del Estado, especialmente opaca en el caso uruguayo. Esto incluyó reconocer que el país “no va bien”, contrariamente a lo que repetía el anterior gobierno de su propio partido, presidido por Sanguinetti.

Sin embargo, su reconocida y vieja militancia por las ideas liberales en economía —sumada la circunstancia de la crisis productiva, del comercio exterior y de recaudación impositiva que se inauguran en 1999— lo obligaron a sumar fuerzas con la fracción Blanca de Lacalle, y someter a la fracción Colorada de Sanguinetti, lo que tuvo varios efectos políticos. El primero fue el uso intenso de las Leyes de urgencia, para hacer aprobar reformas privatizadoras y un presupuesto quinquenal de claro corte fiscalista, excluyendo todo atisbo de fijar políticas explícitas dirigidas al sector productivo, de empleo, de apoyo a la ciencia y la tecnología, etc. Ello con la abierta oposición del FA y el Nuevo Espacio y contrariando, en lo sustantivo, sus gestos formales de reconocimiento político a estas fuerzas. Tanto que hoy día parece inaugurarse un complejo y largo proceso de plebiscitos “opositores” para derogar varios artículos de dichas leyes. Amén de un creciente ciclo de polarización polí-

13 Hay que recordar que durante el primer gobierno de Sanguinetti se votó la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, especie de “punto final” a los delitos militares y policiales de la época dictatorial; y que Sanguinetti y Lacalle fueron férreos defensores de dicha ley, incluso exagerando sus verdaderos alcances jurídicos.

tica que ha de durar probablemente hasta las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias de 2004.

Este proceso ambivalente se explica en, buena medida, por el *enjeu* trascendente que representa el siempre posible acceso del FA al gobierno nacional; potencialidad que significaría un cambio histórico radical en el país y que obliga a los dos *partidos tradicionales* a cerrar filas para tratar de impedir la pérdida del casi monopolio histórico en el acceso al aparato estatal.

Y, por otro lado, incide la voluntad de la coalición de gobierno de acelerar las reformas liberales y privatizadoras antes de la eventual victoria del FA en el 2004,¹⁴ así como la continua presión internacional en el mismo sentido.

Paralelamente a este proceso dirigido desde el gobierno, el clima social ha seguido deteriorándose e incluso agravándose por la crisis económica. En el año 2000 han crecido la desocupación abierta, el subempleo y el trabajo informal; como dijimos, también creció la emigración, así como la protesta de los productores agrarios y muchos comerciantes. Se redujo, a su vez, el salario real medido en dólares, y creció el descontento con el conjunto del sistema político, y también con las expectativas futuras que ofrece el país a los ciudadanos.

Puede entonces concluirse que hay un nuevo escenario político, donde viejas y nuevas élites luchan por ganarse a la opinión pública, y por definir un nuevo estilo de gobernar, así como una nueva estrategia de desarrollo económico y social que tenga en cuenta los cambios mundiales y regionales en curso. En esa disputa se mezclan sin duda razones programáticas y de referentes sociales de los partidos en pugna, pero también una lucha por retener o conquistar el espacio estatal y todos sus recursos políticos,

¹⁴ Esta posible victoria en el 2004 es reconocida públicamente por muchos analistas y políticos, incluso del gobierno.

administrativos y de influencia simbólica en la población. En todo caso, es muy probable que en el periodo de esta administración —y la siguiente— se definirán cursos de acción que tendrán un efecto duradero sobre la vida del país.

Luego de muchos años de relativo *impasse*, esto representa un cambio de expectativas nada menor para un país que ha sido frecuentemente calificado como “sociedad amortiguante”,¹⁵ no sólo en el sentido de relativamente poco polarizada, sino de *amante* de los cambios lentos. La democracia política sigue siendo valorizada por la población, pero los problemas crecientes de gobernabilidad y de pérdida del capital social históricamente acumulado, representan desafíos que generan incertidumbres. Menos dramáticas que en otros países de América latina, pero no por eso menos reales y problemáticas, sobre todo para un país de pequeña escala que debe buscar su nueva inserción en el escenario mundial y regional, ya sin los viejos recursos materiales y geopolíticos que habían facilitado su despeque en la primera mitad del siglo XX.

Bibliografía

- Bouxedas, Martín y otros, *Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Uruguay*, OIT, Santiago de Chile, 1999.
- Coraggio, J.L. y Deere, C.D. (comps.), *La transición difícil: la autodeterminación de los pequeños países periféricos*, Siglo XXI Editores, México, 1986.
- Kaztman, *Marginalidad e integración social en Uruguay*, CEPAL, Montevideo, 1996.
- PNUD, *Informe sobre Uruguay*, Oficina Local, Montevideo, 2000.
- Real de Azúa, Carlos, “Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 4, segundo semestre, Santiago de Chile, 1977.

¹⁵ Expresión acuñada por Carlos Real de Azúa en su ya clásica obra de título homónimo.

- Schvartzer, Jorge, "El Mercosur: un bloque exitoso con un socio demasiado grande", en Sierra, G. de (org.), *El Mercosur en integración: un problema societario*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Sierra, Jerónimo de (organ.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.
- , *El Uruguay post dictadura. Estado, política y actores*, FCS-Dpto. de Sociología, Montevideo, 1992.
- , "Sobre los problemas de la (in)governabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura", en Sierra, G. de (compilador), *Democracia emergente en América del Sur*, CIIH-UNAM, México, 1994.
- , (org.), *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Ed. Nueva Sociedad-CIIH, Caracas, 1994.
- , "Desafíos de un pequeño país ante el Mercosur. El caso uruguayo", en Costa Lima, Marcos (org.), *O Mercosur no liminar do século XXI*, Ed. Cortez, São Paulo, 2000.
- , (org.), "Variables 'blandas' y variables 'duras' en el análisis de los escenarios: el caso de los países chicos del MERCOSUR", en Sierra, G. de (org.), *El Mercosur en integración: un problema societario*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Touraine, Alain, Entrevista en *Clarín*, 23 de abril, Buenos Aires, 1990.
- Vigorito, Andrea, *Una descomposición de la desigualdad de ingresos y trabajo en Uruguay, 1986-1996*, Documento de Trabajo, Instituto de Economía, FCEA, Montevideo, 1998.

Bibliografía