

Uruguay. La gran derrota de Lacalle

Waksman, Guillermo

Guillermo Waksman: Periodista uruguayo, actual sub-director del semanario Brecha, Montevideo.

El 13 de diciembre los uruguayos sorprendieron a todo el mundo: mediante un referéndum anularon los artículos fundamentales de una ley de privatizaciones aprobada un año atrás por el Parlamento. Dentro de fronteras, lo que más llamó la atención fue el «score»: 72 por ciento de los votos fue contra la ley (y contra el gobierno) y apenas el 27 por ciento a favor. Más allá de las consecuencias estrictamente jurídicas, el resultado abre perspectivas de cambios en las reglas de juego de un sistema político que casi todos consideran agotado.

En marzo de 1990, cuando Luis Alberto Lacalle asumió la Presidencia de la República, era el líder indiscutido de un sector partidario, el herrerismo, pero no el de su partido, el Nacional (o blanco). Los votos que había recibido su candidatura presidencial en las elecciones celebradas tres meses antes, representaban escasamente al 23 por ciento de la ciudadanía y, por lo tanto, de ese orden sería el respaldo incondicional con que contaría en el Parlamento. Para llevar adelante su programa de gobierno no tenía, entonces, otro camino que el de negociar cada una de sus iniciativas con los otros sectores de su propio partido, primero, y con algunas de las otras fuerzas partidarias, después. Se trata, en definitiva, de la misma situación a la que condenan a cualquier presidente el actual mapa político - con cuatro partidos - y el sistema de gobierno vigente, presidencialista, poco propicio para el funcionamiento de coaliciones.

Desde antes de asumir, Lacalle intentó construir una alianza estable que le permitiera gobernar. Al principio contó con la aceptación de los otros dos sectores mayoritarios de su propio partido y con la de los tres principales sectores del Partido Colorado. Todos tuvieron ministros en el gabinete, el acuerdo llegó a ser bautizado - «Coincidencia Nacional» se le llamó oficialmente y hasta funcionó a pleno para aprobar una ley - nada menos que la del ajuste fiscal - a pocas semanas de instalado el gobierno. Sólo las dos fuerzas políticas de izquierda - Frente Amplio (22 por ciento de los votos en 1989) y el Nuevo Espacio (8 por ciento) - y algunos sectores minoritarios blancos y colorados se mantuvieron al margen de este acuerdo interpartidario.

Poco después, sin embargo, quedó claro que la «Coincidencia Nacional» no sería un acuerdo permanente, sino esencialmente inestable. Lacalle no volvió a lograr el respaldo unánime de los sectores «coincidentes» y debió negociar trabajosamente con todos ellos para alcanzar, a veces con unos y a veces con otros, ajustadas mayorías parlamentarias para aprobar sólo algunas de las leyes que se proponía impulsar.

¿Por qué fue tan efímera la «Coincidencia Nacional»? Por un lado, porque los demás sectores partidarios - incluso los del partido del Presidente - no quisieron comprometerse con una política económica y social cuyos efectos eran cada vez más impopulares. Además, porque en el Partido Colorado la rivalidad entre dos de sus principales dirigentes - Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle los lleva a actitudes recíprocamente destructivas y hace virtualmente imposible que sus sectores defiendan las mismas causas. Y, en el fondo, porque es muy difícil llegar a acuerdos a partir de tantas y tan diferentes posiciones; en materia económica, por ejemplo, mientras el sector colorado de Jorge Batlle le reprochaba a Lacalle ser demasiado gradualista, el sector blanco de Carlos Julio Pereyra le reclamaba no comprimir tanto los salarios.

Lo cierto es que la «Coincidencia Nacional» se fue desfibrando: los aliados de Lacalle empezaron a aclarar, en cuanto oportunidad tuvieron, que no estaban comprometidos a priori con las iniciativas que impulsara el gobierno, sino que las estudiarían en cada caso y las apoyarían o no según les pareciera oportuno. Además, Sanguinetti primero y Batlle después, prefirieron marcar distancia del gobierno retirando a sus hombres del gabinete ministerial. Fue en esas difíciles condiciones de gobernabilidad que en setiembre de 1991 el Parlamento sancionó, tras 16 meses de debates, la llamada ley de empresas públicas. En el Senado se aprobó apenas por un voto de diferencia (16 a 15); en la Cámara de Diputados sólo la votaron 32 de sus 99 miembros (cuando había únicamente 50 presentes y el oficialismo apresuró la votación para aprovechar su mayoría). Considerada por el gobierno como la clave de la reforma del Estado y ésta, a su vez, como la piedra angular de su política económica - la ley autorizaba al Poder Ejecutivo para vender, sin control parlamentario, las empresas públicas. Si bien en algunos casos como el de Antel, la compañía telefónica, que además de superavitaria es eficiente - se preveía que una parte del paquete accionario permaneciera en poder del Estado y otra pudiera ser adquirida por sus funcionarios, no había garantías de que la mayoría no pasara a manos de capitales extranjeros.

El ciudadano se vuelve legislador

Fuera del contexto uruguayo, la noticia de que la ciudadanía haya sido convocada a decidir acerca de las condiciones en que se privatizaría una parte del Estado, o la de que la propuesta del gobierno fuera rechazada, casi, por las tres cuartas partes de los votantes, no son fácilmente comprensibles. Por algo en varios diarios del mundo fueron difundidas entre los cables que recogen curiosidades.

También dentro de fronteras, pero 14 meses antes, cuando se sancionó la ley, la mayoría de los analistas pronosticó que difícilmente se llegaría al mínimo exigido por la Constitución para convocar a un referéndum (25 por ciento de la ciudadanía) y que, en caso de obtenerse ese mínimo, no se alcanzaría la mitad más uno de los votantes requerida para anular la ley. El escepticismo se prolongó muchos meses más, y se agudizó con el resultado de la primera de las consultas para decidir si habría o no referéndum. En efecto, el 5 de julio sólo el 19 por ciento de los inscriptos en el Registro Cívico se pronunció a favor de que fuese la ciudadanía quien decidiese sobre el fondo del asunto. Parecía muy difícil remontar ese 6 por ciento que faltaba en la instancia de revancha que prevé la ley reglamentaria del recurso de referéndum. En esa segunda instancia, cumplida el 1° de octubre, el mínimo se superó cómodamente: se llegó al 30 por ciento.

Una vez que los uruguayos decidieron decidir, debían pronunciarse acerca de si la ley de empresas públicas seguiría vigente o no y la Corte Electoral fijó la fecha del 13 de diciembre. A esa altura ya parecía mucho más factible llegar a la mitad más uno requerida para anular la ley, pero la realidad volvió a superar ampliamente los pronósticos; tanto las encuestas como los analistas preveían un resultado de 60 a 40 aproximadamente y el escrutinio transformó el «score» en una verdadera goleada: 72 a 27.

¿Qué pasó entre octubre de 1991 y diciembre de 1992? Nada demasiado espectacular, fue más bien un proceso gradual de deterioro de la imagen del gobierno y de confluencia, por caminos diversos, de los distintos sectores de la oposición.

La iniciativa de emplear el recurso constitucional del referéndum para impugnar la ley de empresas públicas había sido manejada, como mera posibilidad, durante el debate parlamentario, por el senador Reinaldo Gargano, secretario general del Partido Socialista. Ya aprobada la ley, el referéndum fue impulsado por la central sindical (PIT-CNT). Al mismo mecanismo se había recurrido, sin éxito, en 1989, para impugnar la ley que concedió la amnistía a los militares y policías que, durante la

dictadura (1973-1985), habían violado los derechos humanos. En aquella oportunidad, el 57 por ciento de los ciudadanos se inclinó por mantener la vigencia de la ley cuestionada.

No todos los sectores partidarios que en el Parlamento se habían opuesto a la ley, o a sus principales artículos, estuvieron dispuestos a acompañar al movimiento sindical y, en definitiva, la denominada Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado se constituyó con la propia central de trabajadores, el Frente Amplio y sectores minoritarios del Partido Nacional y el Partido Colorado. El Nuevo Espacio y el sector colorado que conduce el ex-presidente Julio María Sanguinetti sostuvieron que si bien la ley era mala, el referéndum no era el mecanismo más adecuado para dejarla sin efecto. También en el Frente Amplio hubo sectores que en principio eran partidarios de recurrir a otros procedimientos, por entender que difícilmente el del referéndum llegaría a buen término, pero finalmente se plegaron a la posición mayoritaria dentro de la coalición.

El extenso nombre elegido para designar a la comisión que impulsaría la iniciativa popular fue un adelanto del centro de la discusión que se plantearía entre los partidarios de mantener la vigencia de la ley y quienes impulsaban su anulación. Los primeros acusaban a los segundos de conservadores, de contrarios a la modernización y a la reforma del Estado y de insensibles a los cambios que se venían produciendo en todo el mundo. Los cuestionadores de la ley sostenían que, en efecto, el Estado debía ser reformado, pero afirmaban que para ello debía seguir existiendo como tal y que no podía ser vendido. Insistían en que era absurdo enajenar empresas superavitarias y eficientes y decían, asimismo, que si bien algunos servicios públicos podían otorgarse en concesión a capitales privados, debían preverse controles rigurosos para evitar que ocurriesen casos de corrupción o, simplemente, de malos negocios. El espejo argentino era, en ese sentido, más que elocuente.

Aunque la mayor parte de los integrantes de la Comisión eran partidarios de la impugnación total de la ley, por razones tácticas se optó por cuestionar únicamente sus cinco artículos fundamentales. Se trataba de las disposiciones que en el Parlamento había rechazado el sanguinettismo y se entendió que, para que este sector clave se plegase a la actitud impugnadora en caso de llegarse al referéndum, era preferible cuestionar la ley sólo parcialmente.

Causas de una paliza electoral

El referéndum dio lugar a una inédita división del espectro político uruguayo. Quedaron de un lado - el de la defensa de la ley los tres sectores principales del partido de gobierno (encabezados por el presidente Lacalle, el vicepresidente Gonzalo Aguirre y el senador Carlos Julio Pereyra, cuyo grupo sufrió una importante escisión a raíz de este asunto) y los sectores colorados que lideran el ex-presidente Jorge Pacheco Areco y el ex-candidato presidencial Jorge Batlle. Las encuestas daban muy abajo al Partido Nacional (tercero lejos, después del Partido Colorado y del Frente Amplio) y también con escaso respaldo, dentro del Partido Colorado, a Pacheco y a Batlle respecto de la figura en pleno ascenso de Julio María Sanguinetti. Del otro lado, el de los impugnadores de la ley, se situaron todos los demás sectores políticos, en los que revistan los dos dirigentes más populares también según las encuestas: el propio Sanguinetti y el frenteamplista Tabaré Vázquez, entre quienes, probablemente, se defina la presidencia de la República en las elecciones de 1994.

La impopularidad de la gestión del gobierno tuvo, sin duda, mucho que ver con el resultado del referéndum. Si bien algunos índices macroeconómicos fueron exitosos - equilibrio fiscal, crecimiento del PBI y relativa contención de la inflación (que con todo sigue siendo la tercera de América del Sur, después de Brasil y Ecuador) - 1992 fue un año de permanentes enfrentamientos con distintos sectores sociales por reivindicaciones de carácter salarial. Los hubo no sólo con los trabajadores del sector público y los privados en general, como ya es tradicional, sino también con corporaciones muy peculiares de la sociedad: jubilados, jueces, productores rurales, médicos, policías y militares. Pocas semanas antes del referéndum, una huelga policial de cuatro días generó una situación de virtual desacato militar: el Presidente se vio obligado a no ordenar el cumplimiento de tareas policiales por militares ante la convicción de que no sería obedecido, y el Parlamento a aprobar, a toda máquina, mejoras en las remuneraciones y pasividades de los uniformados.

Hubo, entonces, una desproporción entre las fuerzas que respaldaban una y otra actitud frente a la ley. Hubo, también, un voto castigo contra un gobierno que se fue quedando cada vez más solo y, en particular, contra su política económica. Pero hubo, además, causas que tuvieron que ver estrictamente con lo que en definitiva estaba en discusión. Por un lado, para todos los uruguayos - y no sólo para los colorados - es muy fuerte la influencia de don José Batlle y Ordóñez y de su concepción del Estado benefactor. Por otro, el Estado Uruguayo es pequeño en lo que tiene que ver con sus actividades industriales y comerciales y, por lo tanto, no es

mucho lo privatizable. En tercer lugar, las pésimas y cercanas experiencias de Entel (la empresa argentina de telecomunicaciones) y Aerolíneas Argentinas, entre otras, vinieron como anillo al dedo para la propaganda de los impugnadores de la ley. Por último, los debates públicos más importantes fueron ganados claramente por los partidarios de la anulación (en ellos tuvo una participación destacada el otro posible candidato del Frente Amplio a la Presidencia de la República en 1994, el economista Danilo Astori).

Por si fuera poco, los defensores de la ley - y sobre todo el gobierno - incurrieron en una serie de errores que les costaron muy caros. El presidente Lacalle dio la impresión de no saber cómo enfrentar el referéndum: para la consulta del 5 de julio convocó a votar, a fin de que la discusión se hiciera sobre el fondo del asunto (y con la secreta esperanza de no polarizar la votación entre partidarios y opositores al gobierno), pero para el 1° de octubre recomendó no votar, para eliminar toda posibilidad de que la ley fuese anulada. Como la primera vez no se llegó al mínimo y la segunda se superó, el presidente logró el dudoso mérito de ser el único uruguayo que perdió en ambas ocasiones. Meses después aprobó una serie de medidas demagógicas - entre ellas el adelanto del pago del aguinaldo - con la expectativa de que la gente estuviese más contenta con el gobierno cuando fuese a votar el 13 de diciembre. Por otra parte, después de haber optado por rehuir la discusión antes de las instancias de julio y octubre, para la decisiva votación de diciembre se apoyó en una propaganda televisiva abrumadora, que sin duda tuvo un efecto contraproducente, por saturación, y que dejó fundadas sospechas acerca del origen de su financiamiento.

Algunas lecturas posibles

En rigor, los uruguayos sólo votaron por que no se privatizara la mayoría accionaria de la compañía telefónica y por que se establezcan garantías en defensa de los intereses del país en caso de que se proceda a la venta o concesión, total o parcial, de otras empresas o servicios públicos. La lectura de los cinco artículos rechazados el 13 de diciembre permite afirmar que esta es, en principio, una interpretación correcta. Pero una mirada más global de la coyuntura uruguaya demuestra que, por demasiado pieletrista, resulta sesgada.

El categórico resultado indica más bien la resistencia generalizada de la gente a desprenderse del patrimonio nacional y su convicción de que la reforma del Estado es, a la vez, mucho más y mucho menos que la venta de las empresas públicas.

Pero la ciudadanía juzgó además la gestión del gobierno y, en especial, su política económica. Por entenderlo así, no sólo el Frente Amplio y otras fuerzas opositoras reclamaron su inmediata rectificación; también los socios blancos de Lacalle le pidieron que la flexibilizara. No tuvieron éxito: el presidente anunció que seguiría en la misma línea y dio la impresión de no preocuparse, siquiera, por la amenaza que para una economía tan dependiente de la de sus vecinos significa el previsible descalabro, a un plazo más o menos breve, del Plan Cavallo (por el apellido del ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo).

El referéndum dejó aislado a un Lacalle que llegó a atribuir su derrota a una «psicosis mayoritaria contra todo lo extranjero» y que no termina de explicarse que «alguien pretenda ser inteligente y rechace de esta forma a los inversores». Hasta sus socios más cercanos sugieren, una semana sí y la otra también, que están a punto de bajarse del buque, con lo que el capitán arriesga quedar a la deriva durante los dos años que le quedan de viaje. Las consecuencias del referéndum van, sin duda, mucho más allá de lo que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, estaba en juego. En materia electoral, por ejemplo, hubo varios elementos novedosos. En un país donde los votos progresistas tradicionalmente se concentran en la capital y los conservadores en el interior, los resultados de julio, octubre y diciembre mostraron una distribución mucho más pareja a lo largo y lo ancho del país.

Un segundo cambio en el comportamiento electoral es que, inversamente a lo que solía ocurrir, la influencia política nació abajo y creció hacia arriba. El fenómeno se pudo apreciar muy claramente en el caso del sanguinettismo, donde la intención de votar contra la ley surgió de la base, se trasladó a los caudillos intermedios y finalmente incidió de modo decisivo en la definición de la cúpula.

Aunque parezca paradójico, el 13 de diciembre fue una de las pocas ocasiones en que los uruguayos que pensaban lo mismo - o al menos parecido - tuvieron oportunidad de votar juntos. Eso, que parece tan elemental, no suele ocurrir en las elecciones nacionales. La legislación electoral permite (e incluso fomenta) el agrupamiento de sectores políticos muy dispares en lo programático con el único propósito de sumar votos. La presidencia la obtiene el sector más votado del partido más votado, y éste generalmente es el que ha actuado con mayor habilidad para reunir a sectores capaces de recoger votos de derecha, de centro y de izquierda. Poco importa que durante los cinco años siguientes esos sectores actúen junto a las derechas, los centros y las izquierdas de otros partidos, con absoluta independencia respecto del propio. Eso es lo que ha ocurrido siempre con el Partido Nacional y el Partido Colorado. Visto desde el elector, el sistema hace que, a pesar de que vote a

Juan, finalmente contribuya a elegir a Pedro, sólo porque dentro del mismo partido el segundo reunió más sufragios que el primero y a pesar de que Juan y Pedro piensen absolutamente distinto.

El referéndum dejó en evidencia las carencias del sistema electoral y modificó también las condiciones básicas del sistema político que, desde hace 22 años, con el surgimiento del Frente Amplio, dejó de ser bipartidista. Desde entonces, es imposible que un partido obtenga mayoría parlamentaria (en 1989, el Partido Nacional ganó con el 39 por ciento; el Partido Colorado tuvo el 31 por ciento y la izquierda - Frente Amplio y Nuevo Espacio - el 30 por ciento). El sistema presidencialista no facilita el funcionamiento de coaliciones ni permite, ante fracasos tan estrepitosos como el del 13 de diciembre, la caída del jefe de gobierno, por la sencilla razón de que éste es, además, el jefe del Estado.

Todos estos puntos - y uno más inmediato, el de cómo encarar cuanto antes una auténtica reforma del Estado - están en la agenda de las negociaciones políticas. No será fácil llegar a acuerdos sobre ciertos cambios en el sistema político y electoral - algunos de los cuales requieren reformar la Constitución - sobre todo porque las elecciones de noviembre de 1994 están demasiado próximas y porque cualquier modificación inevitablemente favorece las perspectivas de unos y perjudica las de otros. En cuanto a reforma del Estado ya hay algún camino recorrido: los sectores que votaron por la anulación de la ley ya habían presentado un proyecto común, referido a la gestión de las empresas públicas y a los procedimientos para designar a sus autoridades y para seleccionar a sus funcionarios.

Sea cual fuere el resultado de esas negociaciones, el referéndum es, desde el mismo 13 de diciembre, la señal de un país que empieza a cambiar. Así lo reconoce el expresidente Julio María Sanguinetti, cuyo testimonio es particularmente valioso si se tiene en cuenta que la política económica que aplicó durante su gobierno no difiere, en lo sustancial, de la seguida por el actual presidente: «...con el triunfo de Clinton en los Estados Unidos y el ascenso de Itamar Franco en Brasil, el referéndum uruguayo parece marcar un punto de inflexión en la orientación de los últimos años. No se trata de retornar al pasado, pero sí de poner un límite a la ola reaganiana, a la economía privatista, a los ajustes neoliberales, a la reducción progresiva del Estado. Hasta aquí se llegó y éstos son los primeros síntomas de un retorno a la preocupación social» (La Nación, Buenos Aires, 16/1/1993).

La otra comprobación no es positiva para el Presidente ni para nadie. Si antes de asumir Lacalle muchos sospechaban que la banda presidencial «le quedaría gran-

de», después del 13 de diciembre parece claro que el mandato presidencial «le queda largo». El riesgo de una «alfonsinización», de un Ejecutivo sin respaldo para mandar, empieza a plantearse cuando todavía faltan dos años para que alguien democráticamente electo lo suceda.

Montevideo, enero de 1993