

Uruguay. La encrucijada política del fin de siglo

Caetano, Gerardo

Gerardo Caetano: Historiador uruguayo; coordinador académico y responsable del programa sobre Partidos y sistema de partidos en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. Responsable del Programa de investigaciones sobre Parlamento en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Miembro del grupo de trabajo sobre partidos políticos de CLACSO.

El 27 de noviembre de 1994 tuvieron lugar en el Uruguay las elecciones nacionales más sorprendentes de su historia. En un país que hasta no hace mucho tiempo se caracterizaba por una estabilidad política cercana al tedio, el último acto comicial (en el que se renovaba la totalidad de las autoridades electivas) se asimiló a un verdadero terremoto político. En la instancia confluyeron varias importantes novedades. La más relevante de ellas y la que otorgó a los comicios un dramatismo y una incertidumbre inéditos tuvo que ver con el hecho de que por primera vez tres lemas partidarios (no sólo los dos tradicionales Blanco y Colorado sino también la coalición de izquierdas denominada Encuentro Progresista) definían la elección presidencial en un cuadro de paridad casi absoluto.

El terremoto político

Todas las previsiones y las encuestas de opinión pronosticaban una elección extremadamente reñida. Sin embargo, lo finalmente ocurrido superó cualquier estimación anterior. Basta señalar que los resultados definitivos del escrutinio dieron al Partido Colorado (PC) una ventaja de apenas 23.042 votos sobre el Partido Nacional (PN) y de 35.120 votos sobre el Encuentro Progresista (EP), que salió en tercer lugar. Si tenemos en cuenta que sufragaron 2.029.281 ciudadanos, salta a la vista que las diferencias electorales fueron en verdad mínimas: poco más del 1% entre el primero y el segundo y menos del 2% entre el primero y el tercero.

Lo ocurrido durante el mismo día de la elección y en las horas siguientes al cierre de la votación ilustra de manera por demás gráfica ese cuadro de definición incierta y dramática. Todos los dispositivos de encuestas a boca de urna implementados ese domingo 27 debieron enfrentar un porcentaje muy elevado de no respuesta, que imposibilitó a la mayoría de las empresas encuestadoras anunciar el lema ga-

nador inmediatamente después del cierre de las mesas. Estas mismas empresas, convertidas en auténticas vedettes de la campaña habían guardado una prudente reserva en la semana anterior al comicio, evitando cualquier predicción categórica sobre el resultado final de la elección.

Al atardecer de la jornada electoral uno de los canales privados de televisión, que había contratado los servicios del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, arriesgó la difusión de proyecciones preliminares que otorgaban el triunfo en todo el país al Encuentro Progresista, lo que tuvo efectos tan inmediatos como impactantes: mientras las calles de Montevideo eran ganadas rápidamente por la euforia de la militancia encuentrista, en otras tiendas no se ocultaba la alarma y se comenzaba a especular en voz alta sobre que el gobierno dispondría un feriado bancario para evitar supuestas fugas de capitales.

En las horas siguientes y mientras las proyecciones electorales iban y venían, todo pareció integrarse en un gran marasmo: las coberturas de los medios navegaban entre los reclamos de prudencia de la mayoría de los analistas y la inocultable impaciencia de los periodistas que presionaban por la primicia de datos concluyentes; los distintos candidatos reivindicaban el triunfo en diversos tonos y estilos pero en sus rostros comenzaban a aparecer cada vez más visibles las huellas de la incertidumbre; los militantes callejeros (de enorme mayoría izquierdista) pasaban en segundos de la euforia a la desazón y los más variados rumores se expandían con una velocidad de vértigo; poco a poco un clima de violencia y de descontrol comenzó a invadir Montevideo, sucediéndose algunos primeros enfrentamientos que presagiaban los gravísimos incidentes que tendrían lugar poco después.

Recién en la madrugada del lunes 28 el panorama comenzó a aclararse un poco. Mientras los datos oficiales emitidos por el Ministerio del Interior seguían otorgando una gran ventaja al gobernante PN, mientras en las calles de Montevideo multitudes de militantes de izquierda continuaban festejando alborozadamente la victoria de Tabaré Vázquez - candidato del EP -, los responsables de las empresas encuestadoras terminaban de ajustar sus proyecciones y por primera vez anunciaban con seguridad que el triunfador en los comicios había sido por estrechísimo margen el candidato colorado Julio M. Sanguinetti. Así relató el semanario Búsqueda esos momentos definitorios de la elección:

Fue como si una gran perilla hubiera llevado a cero el volumen dentro de la casa del Partido Colorado. Eran las 0.31 horas del lunes 28. La única voz que se escuchó por unos segundos fue la del politólogo Luis Eduardo González que desde una

pantalla gigante y en base a proyecciones de datos primarios anunciaba el resultado de la elección. La explosión de júbilo fue ensordecedora. Parado entre el público, Julio Sanguinetti cerró los ojos por un momento, se mordió el labio inferior y luego dijo: '¡cómo costó!'.

Seguramente en esos momentos nadie - y mucho menos Sanguinetti - pudo recordar que apenas unos meses atrás el PC lideraba con extrema comodidad todas las encuestas de opinión y que incluso llegó a aventajar por más de 10 puntos a sus principales rivales. Una campaña pródiga en alternativas cambiantes y especialmente productiva en términos políticos se había constituido en un escenario muy competitivo e incierto, con una opinión pública oscilante y para nada «cautiva» a priori. De todos modos, más allá de euforias y tristezas, las voces más sensatas pudieron coincidir fácilmente en aquel momento en el hecho de que ya nada sería igual después de esas elecciones y de la campaña precedente. El profundo cambio político producido en el país desde los tiempos de la transición democrática terminaba de consolidarse de manera quizás irreversible.

Una campaña agitada

Lo primero que habría que registrar es la intensidad inusitada del año político de 1994 para el Uruguay. Por cierto que, como es tradición en el país, la celebración de elecciones nacionales ya auguraba una activación política señalada, pero los acontecimientos vividos especialmente durante el segundo semestre - y no sólo aquellos referidos al acto electoral superaron con creces todas las expectativas y sorprendieron hasta a los observadores más avezados de la realidad nacional.

Piénsese tan solo en la significación profunda de la conjunción en muy poco tiempo de la siguiente enumeración: las arduas negociaciones entre los representantes de los gobiernos del Mercosur en agosto, que luego de muchos cabildeos culminaron en sólidos avances en varios puntos especialmente sensibles para la perspectiva uruguaya; los avatares en la errática discusión por la reforma constitucional, que culminaron en el categórico rechazo popular al llamado proyecto de la «mini-reforma» en el plebiscito de agosto¹; los impactantes sucesos ocurridos en ocasión de la extradición a España de militantes de la ETA residentes en el país, en los que se produjeron gravísimos enfrentamientos y una represión policial de dureza inu-

¹El 28 de agosto de 1994 la ciudadanía uruguaya rechazó en forma abrumadora (por más de un 70%) una propuesta de reforma constitucional con modificaciones restringidas al sistema electoral (separación de las hojas de votación nacionales y departamentales por ejemplo) y en la orgánica del régimen municipal. El proyecto rechazado había sido respaldado (aunque en algunos casos como transacción no querida) por los ocho candidatos presidenciales de los principales partidos.

sitada, con el signo preocupante del retorno de la violencia política a la escena pública; las propias alternativas de una campaña electoral muy cambiante y plena de incertidumbre, que epilogó en un resultado de paridad máxima entre las tres principales fuerzas políticas y un mapa político particularmente complejo de cara al futuro.

En ese marco general, la mayoría de los analistas ha coincidido en registrar una cierta «atonía programática» y una competencia propositiva de corte más bien centrípeto durante la campaña. A diferencia de lo ocurrido en los anteriores comicios de 1989 (cuando los ejes de la innovación y de la confrontación de proyectos diferentes «marcaron» la contienda), en 1994 el debate programático apareció «rebajado», con márgenes de opción y de diferenciación más acotados. En efecto, fue visible una baja en el «dramatismo» de la confrontación, responsable de alternativas y propuestas, hasta con ciertas dificultades de «desmarque» entre los principales candidatos en disputa. Los fuertes condicionantes de la inserción del país en el horizonte del Mercosur, por ejemplo, en lo referido al influjo de los planes de estabilización vigentes en Argentina y Brasil, no dejaban por cierto un espacio ilimitado para las opciones de un futuro gobierno cualquiera fuera su signo.

En este marco general de «debilidad» o acotamiento programáticos (tal vez más de la campaña que de los partidos en sentido estricto), el centro de competencia pareció orientarse más hacia las ofertas propiamente políticas y los «modos de gobierno» o de «governabilidad» propuestos. Con un protagonismo acrecido de la figura de los candidatos presidenciales (en especial de aquellos con más chance de ganar, Alberto Volonté y Juan Andrés Ramírez en el PN, Sanguinetti en el PC y Vázquez en el EP), la competencia preelectoral discurrió dentro de los canales ya definidos como «campaña electrónica». Además pudieron advertirse ciertos giros en los referentes de legitimación ciudadana, con un reforzamiento de los perfiles más «decisionistas» (vinculados por ejemplo con la apelación reiterada a la idoneidad técnico-administrativa, a las habilidades de gestión o de gerencia).

La campaña preelectoral transitó así de un cuadro inicial que perfilaba un cómodo ganador (con Sanguinetti despegado en las encuestas y situándose en su propio discurso como el futuro presidente) hacia un «final de bandera verde». En más de un sentido podría decirse que Sanguinetti ganó finalmente la elección pero «perdió» la campaña. En cierto modo los candidatos del partido de gobierno y de la izquierda tendieron a prevalecer en el tiempo preelectoral, revirtiendo incluso los favoritismos iniciales. Sin embargo, cuando en noviembre las encuestas comenzaron a ubicar en el primer puesto a Volonté, el PC y el propio Sanguinetti dieron razón a

su fama de «expertos» en finales de carrera. Orientados por el viejo tropismo de poder de los colorados, en el último mes de campaña Sanguinetti y el Foro Batllista variaron su estrategia y apostaron con éxito a la recuperación del voto conservador. La eficacia de ese viraje de noviembre contribuye a explicar no sólo el resultado general a nivel de los grandes lemas sino también la distribución interna dentro del PC (en especial la muy pobre votación del grupo liderado por el candidato vicepresidente Hugo Batalla).

Una nueva presidencia para Sanguinetti

Los resultados electorales produjeron una profunda renovación del mapa político nacional. Los colorados lograron el 31% del total de votos emitidos, los blancos el 29,9%, el EP el 29,3% y el Nuevo Espacio (NE) el 4,9%. Otros once partidos menores que no obtuvieron representación parlamentaria reunieron en conjunto 0,6%, mientras que hubo un 3% de votos en blanco y un 1,2% de anulados. Este cuadro tripartito se refuerza con la composición del nuevo Parlamento, donde el porcentaje de renovación alcanzó niveles muy elevados. El nuevo Senado quedó integrado por 11 senadores del PC, 10 del PN, 9 del EP (todos ellos pertenecientes a grupos del Frente Amplio) y 1 del NE. Por su parte, la integración de la Cámara de Representantes quedó conformada por 32 diputados colorados, 31 blancos, 31 encuenstristas (de ellos 30 frente-amplistas) y 5 nuevo-espacistas. En cuanto a la nueva distribución de los gobiernos municipales, 11 quedaron en manos del PN (tradicionalmente mayoritario en el interior del país), 7 fueron para el PC y 1 para el EP (que amplió considerablemente las ventajas de 1989, ganando la elección en Montevideo con más del 42% del total de sufragios). Finalmente, en lo que refiere a la situación de las internas dentro de los lemas partidarios se impone al menos unas breves anotaciones. Dentro del PC, consolidó una sólida hegemonía el Foro Batllista de Sanguinetti (con aproximadamente el 75% de los votos colorados). Mientras tanto, en el PN la situación quedó más equilibrada, prevaleciendo el grupo de Volonté sobre el herrerismo por unos puntos, aunque sin superar el 50% de los votos totales del partido. Por su parte, al interior del EP sobresalió la descolante votación obtenida por el novel grupo Asamblea Uruguay de Danilo Astori, que en años anteriores había aparecido como el rival de Vázquez para la nominación del candidato presidencial de la coalición de izquierdas.

De esta manera Sanguinetti se convirtió en el primer Presidente uruguayo que accede por segunda vez a la primera magistratura del país por voto popular. Con 59 años de edad, a lo largo de su ya extensa trayectoria política, el nuevo Presidente ha ocupado prácticamente todos los peldaños de la función pública. Aunque en su

vida ha desarrollado múltiples perfiles y actividades (abogado, periodista, animador de emprendimientos culturales nacionales e internacionales, conferencista y ensayista sobre temas de actualidad, dirigente de fútbol, etc.), la vocación política ha sido sin duda la más notoria, central y determinante. En algún sentido constituye un paradigma del tradicional político uruguayo profesional, rasgo que se encarga de ostentar con orgullo y frecuencia. Figura sin duda polémica aún en su propio partido, acusado por sus detractores de excesivamente «gradualista» ante los desafíos transformadores, se le reconoce, sin embargo, en forma generalizada una gran capacidad como negociador y articulador político. Al mismo tiempo, es también muy reconocido en los medios políticos internacionales.

El nuevo mandato que ha iniciado se vislumbra como muy diferente en varios aspectos en relación a su anterior administración. En aquella su tarea primordial se focalizó en la culminación y consolidación de los tramos finales de la transición democrática, signada entre otros asuntos por la «tramitación» del espinoso tema del juzgamiento de los militares acusados de violación de los derechos humanos durante la dictadura. En aquel entonces resultó por muchos motivos fundamental el tácito pacto de gobernabilidad que estableció con el extinto líder nacionalista Wilson Ferreira Aldunate. En 1995, en medio del vértigo de cambios desplegados en el último lustro a escala planetaria, regional y local, por cierto que los desafíos y el mapa político son muy diferentes.

Gobierno de coalición y postura de la izquierda

Por un lado, el país tripartito que emanó de las urnas ha impuesto de manera insoslayable un gobierno (o mejor dicho co-gobierno) de acuerdo interpartidario. Por otro, la coyuntura que atraviesa el país se identifica con una agenda de problemas de resolución impostergable y en algunos casos urgente. Sobre este particular, la mayoría de los partidos coincide en destacar los temas de la reconversión productiva para consolidar la integración en el Mercosur y para el logro de una mejor competitividad en los mercados externos, el mantenimiento y la profundización de la estabilidad macroeconómica, una vez más la reforma política y la reforma del Estado, la reformulación del sistema de la seguridad social (tópico particularmente sensible en el marco de una población tan envejecida como la uruguayana), la transformación del sistema educativo, la cuestión de la seguridad pública, entre otros. Por cierto, que no se trata de temas novedosos en la agenda del debate público, pero la persistente irresolución de muchos de ellos y el aceleramiento de la escena internacional han vuelto acuciosa una rápida tramitación de acuerdos que arbitren soluciones en el corto y mediano plazo.

Para ahondar un poco más los desafíos del nuevo gobierno, la crisis financiera mexicana y su fuerte impacto en la región (en especial en su influjo sobre la evolución de las economías argentina y brasileña) han transformado buena parte del contexto de meses atrás, generando algunas incertidumbres que han pesado de manera muy fuerte en la propia conformación del elenco gubernamental y en sus primeras definiciones, en particular en el área económica. Sobre este particular, la oposición ha venido insistiendo en que las decisiones iniciales del gobierno evidencian un viraje importante respecto a varias de las definiciones y propuestas realizadas por el Foro Batllista durante la campaña.

En este nuevo contexto y luego de varias semanas de incertidumbre y de arduas negociaciones interpartidarias, Sanguinetti logró finalmente conformar un gobierno de coalición con el respaldo de todos los sectores de ambos «partidos tradicionales», incluida la fracción herrerista del presidente saliente Luis Alberto Lacalle, que durante el período previo se mostraba renuente a participar del gobierno, en especial en el nivel ministerial. El acuerdo blanquicolorado, de amplitud inédita en los anales políticos del país, implicó que varios ministerios claves fueran ocupados por destacados dirigentes del PN (en total fueron cuatro carteras, entre las que destacan las estratégicas de Defensa y de Relaciones Exteriores). En un tono muy atípico respecto a sus definiciones tradicionales, Sanguinetti no ha vacilado en manifestar públicamente su voluntad de colegiar el futuro gobierno y de hacer del Consejo de Ministros de integración bipartita el ámbito en el que se definirán sus principales orientaciones.

Como muchos pronosticaban, el EP quedó fuera del gobierno y se ubicó en una línea de oposición a las nuevas autoridades. Aunque sus representantes participaron en las comisiones dispuestas por el nuevo gobierno para discutir los acuerdos posibles frente a los principales puntos de la agenda gubernamental, rápidamente se confirmaron discrepancias importantes en especial en las áreas decisivas de la política económica y de la reforma de la seguridad social. La postura general ante el nuevo gobierno y la posibilidad de acuerdos al menos parciales sobre algunos puntos motivó en los meses siguientes a la elección un resurgimiento de las tensiones en la interna de la coalición de izquierda. En las semanas previas a la asunción del nuevo gobierno y mientras se desarrollaban aún las negociaciones interpartidarias, volvieron a enfrentarse de manera más o menos soterrada Vázquez (afiliado a una posición más opositora y con inculcables problemas de «química personal» en su relación con Sanguinetti) y Astori (con un discurso más dispuesto al acuerdo y destacado en varias oportunidades por el nuevo Presidente como su interlocutor preferido en la izquierda).

Lo cierto es que un gobierno de coalición entre blancos y colorados y la no participación de la izquierda (presentada como exclusión por los principales dirigentes encuentristas y como autoexclusión por los voceros del gobierno) parecen prefigurar en varios sentidos el horizonte político de los próximos años. La irrupción un tanto intempestiva de la propuesta del ballottage en la agenda de la próxima reforma constitucional y las continuadas invocaciones a la necesidad imperiosa de profundizar a niveles inéditos los acuerdos entre blancos y colorados sin duda tienen mucho que ver con el temor ante un posible triunfo electoral de la izquierda en las próximas elecciones de 1999.

Las posibilidades para el surgimiento de un nuevo estatuto de coparticipación ampliada, a través de distintas formas de inclusión efectiva del tercero en discordia, rápidamente quedaron ocluidas por distintos motivos y nada parece augurar un cambio en esta situación al menos en el futuro cercano. Más allá de la solidez y permanencia de los acuerdos que permitieron el nuevo gobierno de coalición, la persistencia sin cambio alguno de esta situación puede generar en el futuro nuevos y complejos problemas de gobernabilidad que afecten al funcionamiento del sistema político en su conjunto. Sobre todo si persiste la continua tendencia electoral ascendente de la izquierda o si el país adopta definitivamente la «manía plebiscitaria» de los últimos años. Por cierto que el problema se le plantea en primer lugar a la propia izquierda, ante el dilema de renovarse desde perfiles de responsabilidad política y de una creciente competencia de gobierno o aumentar sus caudales desde un discurso exclusivamente contestatario para cosechar a partir del desgaste gubernamental y del malestar social frente a las políticas de ajuste que se anuncian.

Los patrones tradicionales de la vieja política

El nuevo país tripartito se instala así en medio de un contexto general de cambios e incertidumbres acrecidos. El signo de esta circunstancia no parece demasiado singular respecto a lo que está pasando actualmente en muchos sistemas políticos del continente y el mundo, pero adquiere ribetes de inflexión decisiva a poco que se mira la historia política uruguaya desde una perspectiva de más larga duración. No por casualidad el mismo día que entregó la banda presidencial a su sucesor, Lacalle urgió en un improvisado discurso ante un grupo de partidarios sobre la necesidad imperiosa de «una reforma profunda del sistema político», asegurando luego que estaba «en peligro el sistema democrático representativo, no porque alguien lo ataque desde afuera o quiera violar la Constitución, sino porque lo vamos destruyendo desde adentro...». Tal vez para entender el dramatismo de las palabras de Lacalle sea imprescindible evaluar con precisión la profundidad de mu-

chos de los cambios operados en la política uruguaya contemporánea. Para ello resulta también indispensable tomar como referencia los patrones tradicionales de la vieja cultura política del país, la misma que comenzó a construir su predominio muy tempranamente (desde los lejanos tiempos de la primera «coparticipación» de «blancos» y «colorados» hacia finales del siglo XIX) y que le otorgó al país una señalada singularidad en el continente latinoamericano.

Señalar esta particularidad de la historia política uruguaya no apunta por cierto en la misma dirección que la de los mitos de la excepcionalidad y de la insularidad del país en cualquiera de sus muchas variantes. Por el contrario, se trata de un conjunto de pautas y patrones de la vieja formación política que han tenido históricamente un influjo persistente y aún hoy mantienen una permanencia (inercial en algunos casos, de vigencia más o menos plena en otros) visible. Señalemos algunos de esos rasgos:

1. Una política de permanencias, identificada con estructuras, agentes y comportamientos básicamente estables, con fuerte proclividad a la continuidad y trabas visibles frente a fenómenos demasiado innovadores. Entre los ejemplos de este rasgo podrían citarse el secular predominio del bipartidismo blanqui-colorado, la persistencia de las filosofías estatistas en la mayoría de la población o las tendencias estables en el comportamiento electoral.

2. Una política de partidos, vinculada con la centralidad y el papel decisivo en el sistema político de la interacción del conjunto de partidos permanentes, de fuerte identidad, recíprocamente referidos, bajo cuyo influjo se involucraba políticamente la casi totalidad de la población del país. Este partido-centrismo de la política uruguaya se asoció históricamente a fenómenos como la articulación electoralista del sistema político - la pauta tradicional de que «los pleitos fundamentales se resuelven en las urnas» -, la fuerte estabilidad de una élite de políticos profesionales, la prevalencia de la matriz liberal, etc.

3. Una sólida primacía de la matriz ciudadana respecto a los desempeños y relaciones de base corporativa, relacionada con un espacio generalmente secundario de la acción de las organizaciones corporativas, integradas además en una tónica de reforzamiento de la estructura pluralista del accionar ciudadano, asociada además a una frecuente captura de lo social organizado por la acción partidaria.

4. Un fuerte estatismo, afirmado en la temprana presencia de un Estado predominante frente a una sociedad civil más bien débil y heterogénea, sin impulsos endó-

genos demasiado vigorosos, con dificultades para construir hegemonías de cualquier tipo. Se trata de un Estado que tradicionalmente ha monopolizado en el país la idea misma de «lo público», que se ha identificado como constructor del orden social en su conjunto, relativamente autónomo en relación a los intereses más puramente clasistas pero en cierto modo «capturado» por una lógica de vetos y equilibrios múltiples, en el marco de una arraigada «cultura del arreglo» y del compromiso.

5. Una débil receptividad ante fenómenos de implantación populista neta, resultado previsible de una política renuente a la entronización de la dicotomía «pueblo vs. oligarquía» y a la afirmación de liderazgos carismáticos de tipo masivo y extrapartidario, con perfiles liberales y espacios restringidos para el arraigo de propuestas nacionalistas de corte popular, más proclive a las convocatorias partidistas y ciudadanas que a los impulsos movimientistas.

En mayor o menor medida, el orden político construido en torno a estas pautas alcanzó su definitiva implantación durante las primeras décadas de este siglo. Del mismo modo, esas pautas políticas y el modelo de desarrollo que sustentaban se vieron conmovidos por la crisis generalizada iniciada en el país en el segundo lustro de los 50 y que epilogó con el golpe de Estado de 1973. El advenimiento de la dictadura resultó entonces el corolario de la quiebra del viejo orden político, pero los aprestos fundacionales de los hombres del régimen militar, orientados a la construcción de una «nueva república» afecta a la doctrina de la «Seguridad Nacional», fracasaron de manera categórica. La transición democrática, iniciada con el legendario «no» del plebiscito constitucional de 1980, terminó con una restauración visible de muchas de las pautas de la vieja formación política y de sus actores fundamentales.

Los cambios de la posdictadura

Sin embargo, los itinerarios del proceso político uruguayo durante la última década han revelado rápidamente las muy fuertes limitaciones de esa restauración política que acompañó el final de la dictadura. En ese período se han sucedido un conjunto de fenómenos que no habría que vacilar en calificar como auténticos hitos históricos. Una rápida enumeración de los más importantes: la secuencia de dos administraciones de distinto color político, con todas las implicaciones que supone la rotación de los partidos en el gobierno en un país de tendencias históricas tan estables; el incremento de competitividad en el sistema de partidos, identificado fundamentalmente con el continuado ascenso electoral de la izquierda que le permitió

por primera vez acceder a posiciones de gobierno en 1989, al obtener en los comicios de ese año la titularidad del gobierno municipal de Montevideo; la firma en marzo de 1991 del llamado Tratado de Asunción, orientado a acelerar la configuración de un nuevo espacio económico integrado, el Mercosur), respaldado luego en el Parlamento uruguayo por el voto conforme de la casi totalidad de los legisladores de todos los partidos; la sucesión de problemas de gobernabilidad y el fracaso reiterado de distintos intentos de reforma constitucional, incluyendo un espectro amplio de modificaciones a distintos niveles; la profundización de un conjunto de debates nacionales referidos a ciertas áreas centrales en el quehacer de la sociedad, simbolizada por ejemplo en las disputas (que llegaron incluso a la instancia plebiscitaria) sobre la llamada «ley de empresas públicas» y la reforma del Estado.

Con el telón de fondo de todos estos acontecimientos y a pesar de la evidencia abundante de modificaciones radicales (tanto positivas como negativas) en los más diversos planos, la sociedad uruguaya parece persistir, sin embargo, en una conciencia muy insuficiente de sus propios cambios, lo que alimenta una cierta «cultura de la declinación» que ha permeado en muchos sectores. En particular, la conciencia social en torno a la intensidad de los cambios políticos en el país resulta por demás ambigua. Para muchos la política uruguaya continúa siendo un terreno dominado por el inmovilismo o el mero restauracionismo, un factor restrictivo al impulso transformador proveniente de otros escenarios o, a lo sumo, una «zona» del acontecer nacional que se limita a recibir - con mayor o menor pasividad y refracción - las iniciativas de cambio originadas en su exterior.

Sin embargo, es notorio que la política uruguaya está cambiando más allá del bloqueo persistente a los proyectos de reforma constitucional e incluso de la propia voluntad de algunos de sus principales actores. Es el sistema político en su conjunto (y no sólo algunos de sus actores y estructuras) y hasta las propias dimensiones y especificidades del «hacer política» lo que se encuentra en curso de transformación. No obstante, estas modificaciones no parecen asociarse con una capacidad autorreformativa del sistema y de sus actores. Tampoco con la ruptura o la interrupción del influjo persistente de varios de los patrones tradicionales de la cultura política nacional. Es así que la reestructuración política en curso, a distintos niveles, se encuentra atravesada por una tensión peculiar entre renovación y tradición, reeditándose, por otra parte, un fenómeno que siempre ha sido característico de los períodos de cambio en la historia uruguaya.

La persistencia de este influjo - no uniforme, menguado en algunos casos y más visible en otros - de pautas y patrones de la vieja formación política no significa en

modo alguno que se viabilice el camino de la restauración. Más que orientar a la restauración, la permanencia de ciertos parámetros de la vieja cultura política condiciona - con fuerza en algunos casos - el modo de cambiar.

El azaroso trámite de la reforma política

Todas estas transformaciones políticas que hemos referido sumariamente no han hecho más que replantear con fuerza en la agenda ciudadana el tópico de la reforma política. La adecuación y el ajuste de reglas de juego, estructuras de funcionamiento, sistemas de relación, hasta de pautas de cultura política, se vuelven más imperiosos en el marco de un sistema político que cada vez parece controlar menos las modificaciones que discurren en su interior. Como se ha señalado, el propio concepto de reforma política abarca un espectro amplio de asuntos relevantes y polémicos. En lo que hace al cambio en las reglas de juego institucionales, las propuestas reformistas se han vinculado preferentemente con temas como el régimen de gobierno, el sistema electoral o la normativa sobre el funcionamiento partidario. Sin embargo, en un sentido más amplio los debates han abarcado áreas no menos fundamentales como las de la reforma del Estado y de la gestión pública, al nivel por ejemplo del funcionamiento de las empresas estatales, los gobiernos municipales, la modernización y fortalecimiento del Parlamento, la racionalización administrativa, entre otros puntos.

En lo que hace al replanteo del debate más específico sobre las reglas de juego y su estatuto constitucional, este enfoque viene a reiterar una controversia ya clásica en el país. A este respecto, valga recordar que el Uruguay ha tenido seis constituciones vigentes en lo que va del siglo XX, que hubo en este mismo período quince plebiscitos de reforma constitucional, incluidos los dos del acto electoral de noviembre². Este persistente enfoque institucionalista y legalista de la crisis del país revela fuertemente a la sociedad uruguaya, en especial esa concepción aún predominante de la nación como expresión de un pacto republicano y la idea mayoritaria que desde la política y la ley se construye el orden social.

Por cierto que el espectro de las propuestas de reforma constitucional presentadas en este último tiempo ha sido muy amplio. En ese sentido se han discutido una variedad de iniciativas de modificación de distintos aspectos del sistema electoral (eliminación de la distinción entre «lemas permanentes» y «accidentales», candida-

²En los comicios presidenciales se plebiscitaron simultáneamente dos proyectos de reforma constitucional, uno vinculado con ajustes en el régimen jubilatorio, que fue aprobado por abrumadora mayoría, y otro que fijaba constitucionalmente el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la enseñanza, que no fue aprobado.

turas presidenciales únicas por lema, distintas fórmulas de ballottage, separación de hojas de votación nacionales y departamentales, restricciones a la representación proporcional y modificaciones en los sistemas de adjudicación de bancas, etc.), la redefinición en la orgánica de los poderes gubernamentales (prescripción del apoyo mayoritario del Parlamento al gabinete ministerial, regulación de las instancias de diferencia de opinión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, consolidación del régimen municipal, etc.) y ciertas disposiciones de reglamentación del funcionamiento partidario (ley de partidos políticos, disciplina de los representantes, regulación de la vida interna y de las potestades de las autoridades de los partidos, etc.).

En los últimos años, la ciudadanía ha rechazado categóricamente por la vía plebiscitaria dos proyectos vinculados de distinto modo con el tópico de la reforma política: la «ley de empresas públicas» en diciembre de 1992 y la llamada «minirreforma constitucional» en agosto de 1994. Se podría abundar en las razones que explican por lo menos los guarismos tan contundentes del rechazo ciudadano en ambas oportunidades, pero seguramente sería muy temerario deducir de esos resultados percepciones concluyentes respecto de la posición de la ciudadanía frente a la perspectiva de la reforma constitucional. A pesar de que en el pasado reciente en ningún momento existió verdaderamente un clima constituyente en el país, ello tiene más que ver con pobres desempeños de la dirigencia partidaria en la defensa de las reformas propuestas que con un desentendimiento a priori de la ciudadanía respecto al tema. En suma, con más de una asignatura pendiente, buena parte de las posibilidades de futuro para el Uruguay de hoy dependen en gran medida de la adecuación y correspondencia entre las realidades de una trama ciudadana que cambia aceleradamente y un sistema político que no evidencia la flexibilidad necesaria para operar su demorada autotransformación global.

Transición y transformación

Más allá de la reconstitución de su centralidad luego de la dictadura, también el sistema de partidos ha presentado en los últimos años un conjunto de fenómenos y perfiles que lo colocan claramente en una situación de transición. En mayor o menor medida, todos los partidos están desafiados hoy por un trance de renovación insoslayable a distintos niveles: en sus lógicas de liderazgo, modalidades de resolución política, relaciones con la ciudadanía y con los distintos actores sociales, en el manejo de sus tensiones internas.

Tal vez el escenario electoral sea un campo privilegiado para observar la entidad y el curso incierto de los cambios partidarios en el Uruguay de la posdictadura. A contramano de las pautas tradicionales de estabilidad, los últimos comicios nacionales (en especial 1989 y 1994) significaron una verdadera conmoción en los comportamientos de la ciudadanía. El crecimiento sostenido de la izquierda, la crisis del voto cautivo y la confirmación de una volatilidad importante de la opinión pública han acrecentado a niveles inéditos la competitividad política y el carácter cambiante en la marcha del sistema de partidos. Todo parece indicar que quienes resulten ganadores en los comicios de los próximos años seguirán sin tener mayoría en el Parlamento y que continuará siendo indispensable la conformación de cogobiernos con respaldo de al menos dos partidos.

Asimismo, en los últimos comicios de 1994 ya se produjeron algunas novedades de importancia relacionadas con la constelación de los actores en competencia. A este respecto merecen destacarse las dos nuevas experiencias coalicionistas (del PC con el PGP y del Frente Amplio con sus otros socios del EP), la renovación de liderazgos y el recambio generacional en el PN, el fenómeno del renovado Nuevo Espacio liderado por Rafael Michelini, entre otros. Todos estos cambios, así como la inédita conformación de un gobierno de coalición como el actual, constituyen fenómenos que parecen augurar que el movimiento en la otrora estable constelación de los partidos uruguayos puede muy bien no haber terminado.

No resulta aventurado entonces identificar un sistema de partidos en transición, que al tiempo que pugna por consolidar su centralidad ingresa en un proceso de transformación signado por un margen importante de incertidumbre. En ese marco, empero, los cambios que se avizoran no parecen tener el perfil dramático de otras partes del continente; todavía no parece haber espacio para fujimorismos o experiencias similares.

Pese a que la redefinición de lo social - más allá de las apariencias - es intensa y que los procesos de fragmentación plantean fuertes desafíos para la integración política y programática, pese a que las señales de desencanto ante la política se multiplican y llegan hasta la propia élite política, los partidos tampoco parecen enfrentar la amenaza de que actores extrapartidarios les disputen espacios fundamentales. Ciertamente que el sistema de partidos ha cedido parte de las funciones otrora reservadas, y sus iniciativas tal vez entusiasmen bastante menos que antes, pero todavía mantiene un conjunto de haberes y posibilidades que no parecen augurar - con todo lo arriesgado que son las predicciones en estos tiempos de incertidumbre - alteraciones traumáticas por lo menos en el corto plazo.

Por su parte, en cuanto a los cambios operados en el accionar político de las organizaciones sociales, el panorama resulta también complejo. Fue en particular el desafío de las nuevas políticas de ajuste y la puesta en marcha del proceso de integración al Mercosur los factores que más conmovieron a estos actores y a sus nexos con la estructura política. En forma paralela, tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales comenzaron a vivir transformaciones importantes en sus identidades y en sus prácticas: ajustes en sus modelos y pautas de asociabilidad, cambios en los mecanismos de intervención y legitimación en la esfera pública, crisis de representación vinculadas con modificaciones importantes en la estructura social y en sus universos clasistas, etc.

Por, otra parte, en los últimos tiempos han surgido ciertos perfiles de un nuevo tipo de corporativización. Aunque el punto resulta discutible en algunas de sus implicaciones analíticas, el peso insoslayable de las organizaciones de jubilados y pensionistas («representando» casi un 30% del electorado, con capacidad de arbitraje y de «veto» sobre candidaturas y partidos) constituye un ejemplo manifiesto - y no el único - del riesgo de que se consolide una tendencia en esa dirección. De concretarse esta suerte de corporativización de nuevo cuño, asociada además a la recurrente apelación al instituto plebiscitario, el menoscabo de la credibilidad y de la eficacia del sistema político podría incrementarse de manera importante, en especial en lo que refiere a su capacidad de diseñar e impulsar políticas públicas de signo reformista en campos especialmente sensibles como el de la seguridad social.

La agenda para el futuro

El simple registro de algunos de los desafíos más importantes que enfrenta la política uruguaya contemporánea perfila no pocas paradojas. Se trata de un sistema político en curso de reestructuración pero que no parece revelar - más allá incluso de la suerte que corra el actual proyecto de reforma constitucional demasiada capacidad para impulsar un cambio autorregulado de sus reglas de juego. Se trata de la transición también manifiesta de los actores políticos y sociales que, sin embargo, en sus desempeños siguen reproduciendo muchas de las viejas lógicas de la formación tradicional. Es un sistema político que presenta una erosión creciente de sus capacidades y posibilidades pero al que se sigue responsabilizando por omisión o por delegación. Es una sociedad en la que sobresa la apelación insistente sobre la significación profunda del compromiso integrador en el Mercosur, pero también el no menos reiterado escepticismo a la hora de arriesgar en favor de la reconversión. Se trata, finalmente, de una ciudadanía que desde hace décadas viene sancionando a los gobiernos y demostrando una inclinación al veto frente a iniciativas de cam-

bio demasiado audaces, pero que, sin embargo, no se muestra igualmente activa y decidida a la hora de elegir o respaldar propuestas alternativas.

En ese marco, no parece razonable minimizar los peligros, desafíos y también las posibilidades de esta encrucijada política de fin de siglo. Son los propios fundamentos de la política nacional, de la reproducción de nuestra convivencia cívica, de la siempre problemática sustentación de un «espacio público» los que se hallan bajo una presión que no debe minimizarse. No sólo porque el pacto de inspiración keynesiana y el aún más antiguo «Uruguay del primer batllismo» ya no admitan restauraciones o prolongaciones lineales, sino también porque la impaciencia y el escepticismo respecto de la eficacia del régimen democrático han reaparecido en el país.

No debe confundirse la sólida firmeza de las convicciones democráticas en la masa de los uruguayos con la imposibilidad de deslizamientos mesiánicos, delegacionistas o francamente autoritarios. La atención preocupada a la renovación de las raíces del Estado democrático no resulta hoy antojadiza ni apresurada, mucho más si de lo que se trata es de combinar más pluralismo y eficacia para sentar así las bases políticas de un cambio a la altura de estos tiempos. Después de todo, las exigencias de nuestra época y las herencias todavía vigentes de una cultura política delicada y compleja como la uruguaya no permiten concebir agendas simples.

Montevideo, abril de 1995