

Nueva Sociedad Nro. 150 Julio-Agosto 1997, pp.77-83

URUGUAY 1980

Transición y democracia plebiscitaria

José Rilla

José Rilla: historiador uruguayo, subdirector del CLAEH, catedrático en la Facultad de Ciencias Sociales (Ciencia Política) de la Universidad de la República, Montevideo.

Palabras clave: sistema político, sistema de partidos, plebiscitos, Uruguay.

EL 30 de noviembre de 1980, al octavo año de dictadura, la ciudadanía uruguaya sorprendió al mundo. Convocada por el gobierno militar se pronunció en contra de un proyecto de reforma constitucional que aspiraba a fundar una «nueva república», a partir de un armazón institucional híbrido aunque no muy original. En contrapartida, resultó aquel un acto refundador de la democracia: el país se reencontraba, sin estridencias pero desde convicciones, con tradiciones cívicas que mucho le habían costado; el gobierno, a su vez y a su modo, no pudo entonces menos que aceptar el veredicto ciudadano, reconocer su derrota y cambiar el rumbo. Allí comenzó la transición democrática. La secuencia transicional, situada entre aquel 1980 y 1984 –cuando se celebran las elecciones nacionales que dan el triunfo a José María Sanguinetti–, es la bisagra del último cuarto de siglo en el Uruguay, la inflexión en virtud de la cual es posible mirar «cómodamente» la historia contemporánea del país, hacia atrás y hacia adelante.

El Uruguay clásico y su crisis

Finalizada la guerra de Corea (ese gran rubicán que la literatura social y económica del Uruguay ha utilizado para marcar e interpretar desde afuera el comienzo de la crisis nacional), el país se aprestó a renovar sus mandatos según los requisitos de la nueva Carta constitucional aprobada sin entusiasmo en diciembre 1951. Las elecciones de 1954 le dieron un triunfo cómodo al Partido Colorado y a su fracción mayoritaria de la «Lista 15», liderada por Luis Batile Berres. Cuatro años más tarde, de la mano de Luis A. De Herrera, un anciano caudillo que no sabía de fatigas y era habilísimo comunicador y agitador político, el Partido Nacional volvió al gobierno (más precisamente, logró conquistar la mayoría en el Poder Ejecutivo) luego de 93 años de relativa marginalidad. El gobierno blanco debió «cargar» con el nuevo sistema de Ejecutivo colegiado y al poco tiempo pagar un duro costo por no haber calibrado adecuadamente la diferencia entre el armado de *alianzas para ganar* una elección y el despliegue de *recursos políticos para gobernar* un país.

Con todo, tras los dos gobiernos blancos (1958-1966), lejos estuvo el Uruguay del desgobierno, o sus gobiernos de la improductividad. Cabe incluso registrar entre las novedades que a la distancia devinieron irreversibles, el proceso de apertura económica y liberalización que se inició con la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959. También el comportamiento electoral de la ciudadanía mostró desde entonces una intensa movilidad, pues sin abandonar a los partidos, castigó casi siempre a los gobiernos de turno. Desde 1958 el gobierno siempre perdió el examen electoral, o mejor, fue castigada la fracción del partido a cargo del mismo. Una alteración quebró 13 años más tarde esa rutina opositora: con la elección de Juan María Bordaberry en 1971, el gobierno se impuso en las urnas, aunque su oscuro candidato no superó en la ocasión la cuarta parte de la adhesión ciudadana. Si bien entonces no se percibiera como tal, ello era tan novedoso como la quiebra del bipartidismo tradicional generada también en ese año por la irrupción del Frente Amplio en el escenario político y electoral del Uruguay.

Entre 1967 y 1973, ya sin Luis Batlle y sin Herrera, con los colorados otra vez en el gobierno y con el presidencialismo recuperado en la Constitución, el Uruguay ingresó en la pendiente autoritaria y en la paulatina disolución de la personería ciudadana. Acumuló deslealtades y radicalizaciones y comenzó a dejar por el camino las aristas más reconocibles de su clasicismo.

Lo *clásico* remite a una ponderación relativa de las cosas. La pendiente a la que me refiero es más bien una sensibilidad desde la cual las sociedades juzgan un desempeño, una trayectoria pasada y considerada mejor, enaltecedora. A comienzos de los 70 no era difícil observar el pasado uruguayo más o menos inmediato como un *pasado de oro*. Carlos Real de Azúa, tal vez su más feroz verdugo intelectual, escribió acerca del *país de las cercanías*, de la sociedad densa, *amortiguadora* de conflictos, que escapaba siempre de las rupturas drásticas y más aún, de las preguntas drásticas¹. Más tarde, todavía, hubo quien analizó la democracia uruguaya como correlato político de una sociedad abierta, disponible, fuertemente integrada e integradora, de una comunidad idónea para articular lo propio y lo ajeno, lo público con lo privado, la sociedad con el Estado.

Esta modalidad de la convivencia política era un tópico inequívoco de nuestro clasicismo y de nuestra originalidad. Habíamos aprendido (aunque también olvidado el luto de tantas batallas) a convivir *entre* partidos, habíamos mostrado mucho más talento para el cogobierno que para la alternancia; los partidos habían logrado ocupar casi todo el espacio de la acción pública, eran *programas* en un sentido amplio, eran escuela de reproducción social y cultural,

¹ En este 1997 se cumplen veinte años de la muerte de Carlos Real de Azúa, Sus trabajos siguen animando a pensar y a investigar a las generaciones jóvenes, probablemente en mayor medida que hace veinte años. Respecto de los temas que aquí se consideran, cf. *El impulso y su freno*, EBO, Montevideo, 1964; *Política, poder y partidos 1971*, FHFE, Montevideo, 1988; *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* EBO, Montevideo, 1985.

actores centrales de nuestras decisiones más cruciales. Y esto no era poca cosa, tanto en los términos absolutos de la productividad política, como en el sentido relativo que resultaba de mirar (con excesiva ufanía, es cierto) a la región, a la Argentina y al Brasil.

La economía uruguaya no iba a la zaga y tal vez estaba en la base de nuestra redondez clásica. La de los 40 y los 50, en medio de una formidable expansión mundial, mostraba índices de crecimiento en verdad acelerado sobre todo en la industria y el consumo. El Estado se inflaba, reforzaba su talante componedor, amortiguador, empleador de clientelas y migraciones internas. Diez años de prosperidad en el mundo de la posguerra no justificaban desconfianzas muy enfáticas; y aun así, «la crítica de nuestra economía política» de la que tanta gala hiciera –entre otros– don Carlos Quijano podía permanecer, también ella, mas o menos integrada al sistema cultural y a las posibilidades de cualquier debate serio y civilizado.

Semejante cuadro movía a la contemplación. En 1973 (para marcar solo una fecha simbólica), aunque muchos se estimularan con la idea de que «lo peor era lo mejor» todo conducía a creer que lo mejor ya nos había pasado. Así, la crisis de aquel Uruguay clásico podría hoy ser interpretada como la inversión radical de aquellos rasgos, como la carrera desenfrenada hacia los tópicos opuestos.

Algunos creyeron descubrir que la prosperidad era bastante ilusoria, en tanto había dependido demasiado –una vez más– de variables sobre las que el país no podía ejercer control alguno. No era esa una explicación muy sólida para evaluar una larga década de crecimiento, pero servía al menos para enganchar a los principales indicadores en la cadena de un deterioro cada vez más visible; caída de las exportaciones agropecuarias y de la capacidad de compra, freno del crecimiento industrial, déficit presupuestal, recurso al financiamiento externo, expansión artificiosa del sector financiero y especulativo, retracción de las inversiones y aceleración del proceso inflacionario.

El estancamiento del producto no se había acompasado (¿por qué habría de hacerlo?) con un descenso de las expectativas por la distribución de una sociedad cada vez más temerosa e indispuesta para el riesgo y cuyos agentes lucían mucho más propensos a la deslealtad que al compromiso. Las corporaciones cobraron entonces un vigor inusitado; ganaron el terreno y la iniciativa que fueron perdiendo los partidos políticos. El sistema político uruguayo, clave de bóveda de la referida hiperintegración, disminuido en su autonomía fue perdiendo capacidad de articulación de una sociedad crecientemente fragmentada. Todos fugaban a su particularismo y ningún actor del sistema insinuaba siquiera gestos creíbles que pusieran en evidencia la capacidad de dominio y de gobierno de la situación.

La violencia cumplió su papel «creativo». El más importante, medido en el mediano plazo, es el de haber operado como gran ambientadora de una demanda de orden. Más aún, el avance de la violencia en el espacio público, la ruptura al fin de la pauta amortiguadora que regía la convivencia clásica, llevó a pensar a muchos que la acción política no *debía ser más que* la construcción unívoca del orden. Era fácil entonces caer en la tentación del camino más corto para acceder a los cambios que el país necesitaba y sobre los que había rumiado en los dos lustros anteriores. Para decirlo en términos bien simples, casi simplistas, entre «la democracia» y «el cambio», cualquiera fuera su sentido y orientación, pareció para muchos preferible el cambio.

La transición restauradora

Lo que ocurrió después, la dictadura y sobre todo la transición, sirvió para reforzar la noción de clasicismo de la que vengo abusando en esta exploración. Al cabo de los 40 años transcurridos desde la irrupción de la conciencia de aquella crisis, el país no ha querido abandonar su propio modelo y no ha soportado la idea de dejar de ser igual a sí mismo. Para bien y para mal, pareció encontrar su consuelo en el alcance de lo previsible, en la llegada de lo esperable. Lo clásico, enseña Calvino, es aquello que por su calidad originaria aguarda su mejor versión y siempre tiene algo por decir.

El gobierno «cívico militar» instaurado en junio de 1973 había transitado por una etapa comisarial y de normalización, con duros efectos represivos, para dar paso luego a un intento más «creativo» en términos de proyecto político. Tras algunas vacilaciones respecto al rol de los partidos políticos en el nuevo esquema, las Fuerzas Armadas ofrecieron una reforma constitucional que introducía normas autoritarias y antidemocráticas en el odre viejo del «edicto perpetuo» nacional. A pesar de este encubrimiento de intenciones y del «fraude estructural»² con el que se llegó a la consulta, la ciudadanía no se distrajo y el proyecto fue rechazado por el 56% de los votos válidos.

No existen precedentes en el país y en la región de semejante empeño cívico, pero tal originalidad histórica no es suficiente evidencia como para esclarecer al observador algunos misterios que nos tiende todavía aquella gesta. Para empezar, el país vivía entonces cierta euforia económica, el gobierno contaba con todos los medios masivos de comunicación a su favor y la dictadura chilena le había aportado un ejemplo de legitimación electoral (por cierto que todavía gravosa para Chile). Por debajo de esta engañosa superficie, que desmiente respectivamente el «voto económico», el «voto manipulado», y el «Voto exitista», quedan todavía planteados ciertos desafíos a quienes aspiren a explicar los hechos. Menciono solamente tres de ellos.

² Esta idea del «fraude estructural» ha sido manejada entre otros por Luis E. González en *Uruguay; una apertura inesperada*, Ciesu EBO, Montevideo, 1984.

1. Sin el oficio electoral propio de los partidos políticos y sin liderazgos personalizados, las autoconfiadas FFAA se ubicaron curiosamente en posición «de blanco» vulnerable, pero una vez derrotados respetaron el fallo. ¿Impotencia irreversible o aceptación resignada de la pauta tradicional de legitimidad política del Uruguay? Dicho más simplemente, ¿cuán «uruguaya» fue la dictadura uruguaya?

2. Los partidos políticos habían sufrido con grados distintos la prisión y la proscripción de su dirigencia y militancia. Sin embargo, hay evidencias de que se reactivaron velozmente en aquellos meses cruciales de 1980, que volvieron a encuadrar a la ciudadanía y a ofrecerle un eficaz vocabulario democrático. La dictadura suspendió la partidocracia, pero no a los partidos que fueron actores de la transición y que a la vuelta de la democracia restauraron junto al electorado el mapa político. Más allá de importantes renovaciones en los liderazgos y en las correlaciones internas, el sistema recuperó la estructura que lo sostenía antes del golpe de Estado de 1973³.

3. Para muchos actores políticos la victoria aparejó ilusiones: una de ellas era la de la *unanimidad* del cuerpo político. (En algún sentido esta lógica ilusión supone cierta prescindencia de la historia: la hace arrancar desde allí, «reúne a la ciudadanía en torno al mismo hecho, mítico y fundador más que refundador de la democracia.») Sin embargo, cabe pensar que el 41,8% que votó a favor del proyecto militar, aparte de su heterogeneidad que no habilita a pensar en la existencia de una «reserva electoral» del régimen, se configuró sí como contrapeso a cualquier pretensión maximalista que aspiraran a empujar los actores de la transición.

Con todo, creo que una de las marcas más expresivas e indelebles del plebiscito de 1980 es su constitución como herramienta política y electoral recurrente. El medio fue aquí el mensaje. La articulación electoral de la política nacional quedaba de ese modo plenamente afirmada, reformulada en tanto la tradicional práctica de dirimir conflictos cruciales a través de las urnas se actualizaba también, paradójicamente, durante el régimen dictatorial.

Si se toman como referencias las consultas populares de la poliarquía uruguaya desde su configuración contemporánea en 1917 se observará que: a) el nivel de concurrencia a las urnas estuvo en correspondencia con la crucialidad del dilema puesto en dilucidación; b) que ellas siempre resultaron

³ Mirada la historia en la larga duración y sin caer en historicismos fáciles, tan dura ha sido la piel de los partidos uruguayos y de su configuración sistémica hacia las primeras décadas del siglo que más bien habría que esmerarse en explicar lo contrario. Más en general, ni la modernización productiva del último cuarto del siglo pasado, ni los reformismos del primero del actual, ni los golpes de Estado y dictaduras de 1933 y 1973 han logrado quebrar esa larga continuidad. Refiero aquí a la forma partido y no a determinados partidos. Todos ellos son portadores de esa continuidad, el Frente Amplio incluso, de ingreso más reciente en el sistema, muestra hoy mucha más densidad si se la compara con cierto «derrotismo» cultural que campea en los «tradicionales» blanco y colorado.

efectivamente decisivas (cambiaron rumbos, evitaron rumbos, modificaron constituciones, etc.); c) que fueron variando su temática de manera significativa, pues en una primera etapa estuvieron volcadas a la revisión del régimen de gobierno previsto en la Constitución, en tanto que más recientemente se orientaron a cuestiones económicas y sociales. de administración y distribución de recursos (ajuste de pasividades, estatuto de las empresas públicas, asignación presupuestal a la educación).

Tal vez hay dos instancias que escapan a una observación tan general como la precedente y que abrieron procesos todavía muy desafiantes. La ley de «caducidad de la pretensión punitiva del Estado» aprobada por el Parlamento y ratificada por la ciudadanía el 16 de abril de 1989 no le ha puesto «punto final» al tema (la historia, humilde maestra de la paciencia, enseña que no podría hacerlo). Aun circulando dentro de las restricciones que la misma ley impone, queda por esciarecerse el destino final de los desaparecidos durante la dictadura.

La otra consulta, la última, en diciembre de 1996, permitió reformar una vez más la Constitución, pero ahora lo hizo en un sentido mucho más radical que en anteriores oportunidades (elecciones internas simultáneas, candidatos únicos por partido, segunda vuelta). En mi opinión, el cambio afectará nuestro régimen de gobierno tornándolo más presidencialista y dañará, en aras de una pretensión mayoritarista, a nuestro clásico –y también lleno de falencias– sistema de partidos políticos⁴. Dígase de paso que semejantes cambios han sido resueltos por escasísimo margen de voluntades y que algunas de sus normas aguardan una reglamentación precisa, dependiente de nuevos y seguramente trabajosos acuerdos políticos. De todos modos, este sello plebiscitario, distintivo en América Latina, no debería llamar al conformismo; en cierto sentido su evolución más reciente podría mover a la preocupación.

¿Delegativa al revés?

A comienzos de la década del 90, Guillermo O'Donnell especuló acerca de la configuración en América Latina de un *subtipo* de democracia que maduraba al paso de la transición política entonces en curso⁵. La *democracia delegativa*, disonante con la democracia representativa, suponía que quien ganaba las elecciones quedaba autorizado *mayoritariamente* a gobernar sin las exigencias y restricciones de la *accountability*. Su base de lanzamiento era mucho más movimientista que partidaria, aunque una vez en el poder, el gobierno se ofrecía

⁴ El proceso reformista es elocuente respecto a una crisis de la política en el Uruguay. Los diagnósticos que ambientaron el debate referían a un sistema «bloqueado», «improductivo», «fragmentado», todo lo cual estaba muy lejos de la evidencia empírica. Por otro lado, el miedo a la demagogia de izquierda, que tenía en verdad buen asidero, llevó a los reformistas de la Carta a un pensamiento ortopédico, que defecionó de la acción política y que puede culminar «por la culata», en una profecía autocumplida.

⁵ Guillermo O'Donnell: «¿Democracia delegativa?» en *Cuadernos del CLAEH* N° 61. Montevideo, 1992, pp. 5-20.

a la ciudadanía «por encima de todo». Según el mismo autor, la democracia delegativa es «más democrática» pero «menos liberal» que la democracia representativa.

De acuerdo a esta hipótesis, el Uruguay quedaba a salvo de la pendiente, pues dados sus antecedentes de más larga data, el Parlamento uruguayo de la transición había vuelto a mostrar todo su peso institucional y el presidente había sido «obligado» a negociar con él sus políticas, «condenadas» así al gradualismo. (No puedo evitar aquí dejar constancia de una cierta correlación entre el antimenemismo y el reconocimiento de las virtudes políticas uruguayas que profesan muchos académicos argentinos). La evolución uruguaya del último lustro justifica la persistencia de ciertas peculiaridades nacionales, aunque no cabe considerarlas ahora de una manera tan optimista, liberada de todo riesgo institucional. Dicho más brevemente: la democracia plebiscitaria que parece abrazar el Uruguay compromete tanto como la delegativa a la democracia representativa. En rigor, el estilo plebiscitario es delegacionista y discute fuertemente las funciones de la mediación y la representación políticas. En lugar de hacerlo en favor de la institución presidencial, la delegación se concreta en favor de un cuerpo electoral indiferenciado, convocado a una respuesta simple, simplicadora, binaria (sí o no) y cuyos resultados son también mayoritarios.

Con excepción de aquel plebiscito de 1980, refundador de la democracia representativa, las demás consultas populares fueron en algún sentido una discusión de la misma: una vez que el Parlamento se ha pronunciado en tal o cual materia, el plebiscito vuelve las cosas «a cero», discute al representante, vuelve a transitar por su camino. Por detrás del talante democrático de este itinerario puede barruntarse otra «lectura» que habría que tomar en cuenta: el avance del cuerpo electoral suele ser correspondiente a un repliegue de los cuerpos representativos (la «presencia soberana» hace caducar a la representación, decía rousseaunianamente José Artigas). En estos casos, además, el repliegue viene encimado a una coyuntura particularmente crítica para la acción pública y política. Así, la democracia directa puede resultar un buen atajo para enfrentar la crisis de la política de este fin de siglo, pero no deja de ser un atajo que se ahorra la faena de la mediación, del debate, de la reformulación de preferencias y resistencias, de la negociación, de la persuasión recíproca entre el representante y el representado.

Quiero explicarme con un ejemplo: en la elección de noviembre de 1994, algunos grupos políticos y sociales promovieron una consulta simultánea en virtud de la cual la ciudadanía debía resolver sobre la conveniencia de destinar una proporción fija (27%) del presupuesto nacional a la educación pública. El fin era obviamente loable y el camino resultaba por demás tentador. Se trataba de asegurar *de antemano, fuera* de cualquier restricción, un monto para la educación; se trataba de sustraer a la educación del debate público de «despolitizarla», de «escapar del trabajo».

Aquel «movimiento del 27%» era expresión del colapso de la educación pública, pero en referencia al tema que vengo considerando, era también un claro portador de la crisis de la política y de la representación. La ciudadanía lo rechazó de manera contundente, a pesar de que los partidos promotores de la consulta obtuvieron un formidable resultado electoral y de que la población se ha mostrado desde entonces dispuesta a aceptar que se gasten cada vez más recursos en la educación, tanto de su ahorro privado como de los dineros públicos. La crisis fue razonablemente resuelta porque los partidos políticos ocuparon su espacio, aun arriesgando su desempeño electoral. Digo más: gracias a esta resistencia al arbitrio meramente plebiscitario, la educación pública no fue sustraída del debate político y tampoco cayó en manos del mercado, donde si bien se producen decisiones, no es necesario argumentarlas y justificarlas públicamente como en el espacio democrático.

La tradición bifronte

Salvo que los políticos dejen de creer en el sistema (en los partidos, en la política, en sí mismos), el funcionamiento uruguayo seguirá mostrando en la región un modo peculiar de hacer política. Estimo que es el mejor dotado de los países del Mercosur, afirmación que carece de relevancia en la medida que los políticos uruguayos generalmente no la creen.

Mirada la cuestión con mayor perspectiva y piedad, la forma en que se restauró la democracia uruguaya habla más del Uruguay como civilización política que de la dictadura que la segó durante aquellos doce duros años. El plebiscito de 1980, gesta cívica sin igual, nos reincorporó entre otras cosas a una tradición bifronte y al fin y al cabo muy antigua: a la democracia de partidos y representantes y a la democracia de electores y de votadores. Un desafío de los años próximos del Uruguay reside en mantener el equilibrio en ambos frentes, en no exagerar ninguno de sus dos clásicos perfiles.