

Uruguay

La novedad de seguir igual

Daniel Buquet Corleto

Las elecciones presidenciales de 1999 han sido las primeras efectuadas en el Uruguay con la nueva Constitución de 1996. Y en gran medida aquella reforma supuso este resultado. Con la segunda vuelta electoral se polarizaron las inclinaciones ciudadanas, después que con la primera se abolieron las diferencias intrapartidarias. El principal desafío político del colorado Jorge Batlle será mantener unida la coalición oficialista, por cuanto el partido blanco no demorará en recordar que electoralmente es más redituable ser oposición.

En la segunda vuelta de la elección presidencial uruguaya del 28 de noviembre de 1999 resultó triunfador el candidato del gobernante Partido Colorado, Jorge Batlle. Si bien el 52% de los votos que obtuvo en esta ocasión fue algo superior a lo que podía suponerse en los días previos, el resultado no sorprendió. Cinco años atrás, cuando se inició la gestión gubernamental que ahora finaliza, muy pocos le hubieran dado algún chance al desenlace que ahora se produjo. Por primera vez desde la recuperación democrática, en 1984, el partido que ocupa el Gobierno triunfa en las elecciones; y además es la primera vez en casi medio siglo que el partido oficialista supera en la segunda victoria consecutiva la primera votación que lo llevó al poder.

Cuando a fines de noviembre de 1994 el Partido Colorado ganó por escaso margen una elección que mostró un triple empate entre los dos partidos tradicionales (Colorado y Nacional) y la izquierda (Frente Amplio-Encuentro Progresista), parecía prácticamente seguro el triunfo de la izquierda en 1999. A lo sumo se podía considerar con cierta probabilidad un triunfo del Partido Nacional (PN) –también llamado blanco–, ya que las agrupaciones tradicionales se venían alternando en el Gobierno, sufriendo regularmente un inexorable desgaste¹. Incluso, como hipótesis extrema, podría haberse especulado

DANIEL BUQUET CORLETO: doctor en Ciencias Políticas por Flacso-México; docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.

1. Cf. David Altman, Antonio Cardarelo y Adolfo Garcé: «El costo de gobernar» en *Posdata* N° 270, Montevideo, 3/12/99.

con el triunfo del oficialismo sobre la base de un buen desempeño gubernativo pero en tal caso se hubiera pensado en la fracción del presidente Julio María Sanguinetti, descartando de plano cualquier chance la figura del eterno perdedor encarnada por Batlle².

Sin embargo, a lo largo de los cinco años de la gestión que termina, los partidos tradicionales lograron una modificación radical de las dos variables más fuertemente asociadas a los resultados políticos: los comportamientos de las elites y las reglas de la competencia electoral. Por un lado, blancos y colorados formaron una coalición de características inéditas, que generó un gobierno con mayoría parlamentaria en sus cinco años de duración; por otro lado, los partidos tradicionales se pusieron de acuerdo para transformar radicalmente la añeja y peculiar normativa electoral uruguaya. Ambas iniciativas, más allá de las bondades intrínsecas que pudieran tener, apuntaban también a modificar el escenario electoral futuro, reduciendo la oportunidad de la izquierda y mejorando la propia. Puede decirse que el árbol dio los frutos esperados cuando Batlle triunfó gracias al acuerdo y los votos del PN, sobre su adversario de izquierda, Tabaré Vázquez, quien había sido el candidato más votado en la primera vuelta del 31 de octubre.

Los actores: el sistema de partidos uruguayo

El sistema de partidos uruguayo posdictatorial se caracteriza por la presencia de cuatro partidos con representación parlamentaria. Los dos partidos tradicionales, PC y PN, son tan antiguos como el país y siempre han ocupado posiciones de gobierno. Junto a ellos ha convivido a lo largo de casi todo el siglo xx un núcleo de partidos menores, llamados «de ideas», que confluyeron en 1971 en la formación del Frente Amplio (FA), hoy denominado Encuentro Progresista-Frente Amplio (EPFA)³, coalición de izquierda que ha gobernado la ciudad de Montevideo por dos periodos consecutivos y se ha convertido, a partir de la última elección, en la primera fuerza electoral y parlamentaria del país. Adicionalmente existe un cuarto partido de escasa magnitud, el Nuevo Espacio (NE), que es producto de una escisión del FA y se identifica con la centroizquierda.

Para el periodo previo a 1971 parece bastante sencillo caracterizar al sistema de partidos uruguayo como bipartidista: los dos partidos tradicionales alcanzaban cerca del 90% del electorado. Sin embargo este diagnóstico ha sido fuertemente discutido, y hasta hace no mucho ni siquiera era consensual dentro de la academia. El cuestionamiento más serio y persistente al ró-

2. Jorge Batlle había sido candidato a presidente en cuatro ocasiones (1966, 1971, 1989 y 1994), resultando siempre derrotado; en una ocasión (1989) por el partido rival y en las otras tres por otra fracción de su propio partido.

3. Los «partidos de ideas» eran la Unión Cívica del Uruguay (católicos), el Partido Socialista y el Partido Comunista. En la década del 60 la Unión Cívica tomó posiciones de izquierda, adoptó la denominación de Partido Demócrata Cristiano y coincidió con socialistas y comunistas en la formación del Frente Amplio.

tulo bipartidista para el sistema de partidos uruguayo es el que sostiene su condición real de multipartidista debido a la coexistencia, en el interior de los partidos tradicionales, de distintas fracciones de fuerte contextura y gran autonomía política. Este planteo llegó a ser hegemónico en el ámbito académico antes del golpe de Estado de 1973 y hoy es sostenido por algunos estudiosos⁴. No obstante, distintos trabajos desarrollados desde la reinstauración democrática, mejor fundados y más documentados, coinciden en caracterizar al sistema de partidos anterior a 1971 como bipartidista, siguiendo la conocida definición sartoriana⁵. De manera que ya hay consenso sobre la naturaleza bipartidista uruguaya, y lo que corresponde es definirla como un «bipartidismo fraccionalizado» de modo de dar cuenta de la peculiar estructura de los partidos. Pero hace ya varias décadas que el bipartidismo fraccionalizado dejó de existir. La elección de 1971 marcó un cambio decisivo en el formato del sistema de partidos, si bien entonces pudo haber parecido coyuntural. El tercer partido no solo consolidó su presencia política sino que mostró una tendencia al crecimiento electoral de hecho inexorable. De este modo, el sistema partidario posdictatorial puede calificarse sin inconvenientes de multipartidista y, utilizando las categorías sartorianas, como un pluralismo moderado⁶.

Resultados electorales uruguayos 1971-1999 (en %)

	1971	1984	1989	1994	1999	
					1ª vuelta	2ª vuelta
Partido Colorado	40,96	41,2	30,3	32,3	32,7	53,9
Partido Nacional	40,19	35,0	38,9	31,2	22,2	
F. Amplio / E. Prog.	18,28	21,3	21,2	30,6	40,3	46,1
Nuevo Espacio			9,0	5,2	4,6	
Otros	0,56	2,5	0,6	0,7	0,2	

Nota: Los porcentajes se consideran sobre votos válidos, sin contar votos en blanco o anulados.

En este contexto el sistema político uruguayo presenta los rasgos que Mainwaring⁷ calificó como «combinación difícil», señalando los problemas que un diseño institucional presidencialista podía presentar cuando un esquema multipartidista dificulta la consecución de mayorías legislativas para el gobierno. La distribución de fuerzas políticas desde 1971 marca la imposibilidad crónica de que los gobiernos electos cuenten con mayorías parlamentarias pro-

4. P. ej., Alfredo Errandonea (h): «Notas sobre la caracterización del sistema de partidos en el Uruguay» en VVAA: *Los partidos políticos de cara al 90*, Fundación de Cultura Universitaria-Fesur, Montevideo, 1989.

5. Entre ellos se destacan Luis E. González: *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1993; y Pablo Mieres: «Acerca de los cambios del sistema de partidos uruguayo» en *Cuadernos del Claeh* N° 62, Montevideo, 1992, pp. 65-75.

6. Así lo hacen L. González y P. Mieres, obs. cit.

7. Scott Mainwaring: «Presidentialism and Multipartyism: The Difficult Combination» en *Comparative Political Studies* 26/2, 7/1993.

pias; dificultad mayor aun si se considera que el presidente no es el líder indiscutido de su partido sino tan solo de su fracción mayoritaria. Si bien no fue hasta la actual administración que el acuerdo blanco y colorado admitió públicamente la designación de coalición, el hecho es que desde el gobierno de Bordaberry (1972-1973) el gabinete siempre contó con integrantes extrapartidarios a cambio de los necesarios votos que requería la conformación de una mayoría parlamentaria⁸. Desde la «entonación nacional» de Sanguinetti (1985-1990), pasando por la «coincidencia nacional» de Lacalle (1990-1995), hasta la actual coalición confesa (que por primera vez incluye a la totalidad de los dos partidos mayoritarios), existe una misma realidad subyacente: la agrupación que accede al gobierno no cuenta con mayorías legislativas y debe pasar por la formación de acuerdos políticos más o menos estables con otros partidos (es decir coaliciones) para poner en práctica su programa de gobierno.

Las reglas: rasgos y cambios del sistema electoral

El régimen que por muchas décadas reguló la competencia electoral en Uruguay, radicalmente modificado en 1996, tuvo los siguientes rasgos sustanciales: 1) mayoría simple (MS) para la elección presidencial; 2) representación proporcional (RP) a nivel parlamentario; 3) doble voto simultáneo⁹; y 4) simultaneidad y vinculación de todas las elecciones¹⁰. Las dos primeras características eran, hasta hace poco tiempo, compartidas por la casi totalidad de países latinoamericanos, mientras que las dos últimas constituyen los rasgos uruguayos más distintivos. En particular, el mecanismo de elección presidencial era el componente más llamativo del sistema, ya que permitía que un mismo partido presentara diferentes candidatos que «acumulaban» sus votos entre sí en la competencia interpartidaria, aunque en realidad se trataba de una elección primaria realizada simultáneamente con la elección definitiva. El sistema de mayoría simple con doble voto simultáneo implicaba un doble sistema de mayoría simple: resultaba electo presidente el candidato más votado del partido más votado. Así podía ocurrir, como en 1971 y 1994 que el presidente electo no fuera el candidato individualmente más votado¹¹. Por cierto que esta característica, también aplicada a nivel parlamentario, fue siempre la más discutida del sistema y denostada tanto de restar transparencia al régimen electoral como de fomentar la fraccionalización partidaria¹².

8. Daniel Chasqueti: «Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en Uruguay (1971-1997)» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 10, Montevideo, 1998.

9. El «doble voto simultáneo» significa estrictamente que un elector vota a dos niveles: por un partido y, dentro del partido, por alguno de sus candidatos, es decir que un partido puede presentar diferentes candidatos o listas para los mismos cargos. Se trata por lo tanto de un peculiar mecanismo de voto preferencial intrapartidario.

10. Vinculación se refiere a que solo se puede votar por candidatos del mismo partido para todos los cargos y, en el caso de las elecciones nacionales, sin que el elector pueda hacer sus propias combinaciones.

11. En 1971 el candidato individualmente más votado fue el nacionalista Wilson Ferreira, y en 1994 el frentista Tabaré Vázquez.

12. L. González: ob. cit.

Pero la coalición entre blancos y colorados, con el apoyo del Nuevo Espacio, promovió una reforma radical del sistema electoral a través de una reforma constitucional. La normativa de 1996, que comenzó a aplicarse en 1999, modificó tres de las cuatro características principales del sistema electoral: 1) se sustituye la mayoría simple para la elección presidencial por la mayoría absoluta (MA) a dos vueltas¹³; 2) se limita drásticamente el uso del doble voto simultáneo porque se establece la obligatoriedad de candidatos presidenciales únicos, un máximo de dos candidatos a intendente municipal y se elimina la acumulación por sublemas para la elección de diputados¹⁴; y 3) se desvinculan y separan elecciones (la interna de la general, la nacional de la municipal y, parcialmente, la parlamentaria de la presidencial). Para procesar la designación de candidatos únicos en los partidos tradicionales, acostumbrados a la competencia interna abierta, la nueva normativa estableció elecciones primarias obligatorias, simultáneas y abiertas para todos los partidos políticos. De esta forma las elecciones uruguayas, que se realizaban todas simultáneamente, en un solo día cada cinco años, pasaron a desarrollarse en un proceso electoral que dura más de un año: en abril se realizan las primarias, en octubre las nacionales, en noviembre la segunda vuelta presidencial y en mayo del año siguiente las municipales. En definitiva el régimen electoral ha sufrido modificaciones de tal trascendencia que su impacto en los resultados y la dinámica del sistema político son directos y evidentes. En materia de normativa electoral, el Uruguay ha realizado un brusco viraje orientado a la confluencia con las reglas vigentes en la mayoría de los países del continente. Tanto los candidatos únicos presidenciales por partido, como la separación de las elecciones nacionales y las municipales han sido por siempre la norma en la región. A su vez, el sistema de doble vuelta ubica al Uruguay en un creciente grupo de países latinoamericanos. De todos modos la originalidad uruguaya se mantiene en materia de competencia interna por la candidatura presidencial, ya que si bien las elecciones primarias abiertas se han venido poniendo en práctica en el continente, Uruguay es el único país que las ha establecido en su Constitución como obligatorias y simultáneas.

Los actores y las reglas: un problema de adaptación

Como se dijo al comienzo, el PC consiguió en las últimas elecciones lo que ningún partido gobernante había logrado desde 1950: superar su vigente votación victoriosa. Algunos indicadores macroeconómicos favorables, en especial el descenso inflacionario a niveles mínimos, deben haber incidido en

13. La regla consiste en ser electo con la mayoría absoluta de los votos. De no ser así en la primera ocasión, una segunda votación entre los dos candidatos más votados hace que necesariamente uno de ellos resulte apoyado por más de la mitad de los votos válidos.

14. En la elección legislativa el DVS podía utilizarse en tres niveles, ya que diferentes listas dentro de un partido podían formar coaliciones electorales llamadas sublemas para competir contra otras listas o sublemas del mismo partido. La reforma constitucional eliminó tal extremo para la elección de la cámara baja.

la preferencia electoral. Pero el año electoral fue malo en materia económica, sobre todo por problemas derivados de la devaluación de la moneda brasileña a principios de 1999. Se hicieron evidentes las dificultades del sector agroexportador, el desempleo se incrementó y la opinión pública al aproximarse las elecciones nacionales ya había internalizado la percepción de la crisis. El exitoso desempeño de los colorados se explica por algunos aciertos estratégicos propios y por la mala performance del PN. El voto conservador y de centroderecha, históricamente decreciente en Uruguay, se distribuye entre los dos partidos tradicionales, y el hecho de que haya terminado concentrándose en el partido de gobierno, más que según diferencias de tipo ideológico o programático, se explica a partir de los aciertos colorados y los errores blancos. Aquellos pueden mencionarse a razón de uno por elección. En las primarias coloradas los dos candidatos con mayores posibilidades, el oficialista Luis Hierro y Jorge Batlle, líder de la fracción opositora a Sanguinetti, desarrollaron una campaña de guante blanco, sin agresiones ni ataques personales de ningún tipo. Luego del resultado sellaron la unidad partidaria en un abrazo y conformaron entre ellos la «fórmula» presidencial Batlle-Hierro. A lo largo de la campaña hacia la primera vuelta, el acierto del candidato colorado fue mostrar un perfil bajo, logrando atenuar su clásico posicionamiento radical que con una impronta innovadora y un fuerte acento liberal, le había generado importantes rechazos en buena parte del electorado. Finalmente, hacia la segunda vuelta, la campaña de Batlle se movió de forma inmediata y directa hacia la dirigencia y el electorado nacionalista, a través de un rápido acuerdo político y la desaparición de la simbología colorada que fue sustituida por la bandera uruguaya. Simultáneamente se desarrolló un fuerte ataque contra la izquierda, eficaz al centrarlo en la propuesta de instaurar un impuesto a la renta de las personas físicas.

Entre los integrantes de la coalición reformista, el partido que mostró mayores disidencias ante las modificaciones al régimen electoral fue el Nacional; la discusión prefiguraba las dificultades que mostraría para adaptarse al nuevo sistema. Varios dirigentes blancos admitieron que su partido asumía una desventaja al aceptar comparecer a la elección con candidato único, ya que por un lado las diferencias internas en el PN han sido siempre más intensas que entre los colorados y, por otro, los diferentes sectores internos mostraban una paridad de fuerzas mucho mayor.

Por otra parte, la sostenida colaboración que el PN mantuvo con el PC en la coalición gubernamental incidió negativamente en la performance blanca. El escaso rédito electoral de la cooperación política quedó de manifiesto en el magro 11% que obtuvo Alberto Volonté como precandidato presidencial blanco en las primarias de abril. Volonté fue el candidato presidencial más votado del PN en 1994, presidente del directorio de su partido y principal artífice y baluarte de la coalición de gobierno con los colorados. De alguna manera las elecciones primarias y las nacionales –con la derrota de Volonté en la primera y de Lacalle en la segunda– confirman que la cooperación política solo puede ser redituable para un partido de oposición si al promediar el periodo

de gobierno se abandona la cooperación para buscar un perfil competitivo hacia las elecciones¹⁵.

Cabe señalar también que para los blancos las estrategias de competencia interna resultaron lapidarias. El principal adversario interno de Lacalle, su ex-ministro Juan A. Ramírez, concentró su campaña preelectoral en los hechos de corrupción atribuidos al gobierno de aquél y llegó a poner en duda la honestidad y la legitimidad del patrimonio del ex-mandatario. A ello habría que agregar la resistencia que Lacalle genera en el electorado, no solo por su presunta corrupción sino también por su perfil derechista y conservador. Sin embargo, una vez conocidos los resultados de la primera vuelta, el candidato y líder blanco se movió de forma rápida para que el órgano máximo de su partido aceptara por unanimidad un acuerdo con Batlle. De esta manera, la derrota de octubre se transformó en una victoria en noviembre, tanto porque el presidente electo debe su elección a los eficaces movimientos de Lacalle, como porque necesita de sus votos parlamentarios para llevar adelante su administración. Por último corresponde referirse al desempeño electoral del EPFA. Aunque la izquierda había mostrado un potencial electoral considerable desde su aparición en la escena política como Frente Amplio en 1971, luego confirmado en la elección transicional de 1984, cinco años después, en 1989, no parecía estar próxima a un triunfo. Sin embargo, después de la escisión de su sector mayoritario de 1994, logra, incrementando levemente su votación anterior, triunfar en la capital del país, lo que la lleva a tener responsabilidades de gobierno por primera vez. El intendente electo en aquella ocasión, Tabaré Vázquez, fue el reciente candidato presidencial de EPFA. Su carisma y su capacidad de comunicación política son un factor muy importante para explicar la captación electoral de la izquierda.

Por cierto que el crecimiento de la izquierda, que prácticamente duplicó su electorado en 15 años, se basa en su condición de fuerza opositora en el contexto de una sociedad insatisfecha en términos económicos. Pero también hay que señalar la creciente moderación y pragmatismo de la coalición, que ha reformulado y modernizado su discurso político tomando distancia de los clisés izquierdistas y mostrándose como una fuerza política responsable y con capacidad de gobierno. De este modo ha logrado trasladar su desarrollo electoral desde la capital, donde ya está llegando a su techo, hacia el interior del país, que hasta hace muy poco tiempo era coto de caza exclusivo de los partidos tradicionales. Tanto la figura convocante de su líder como un posicionamiento político moderado son los factores esenciales que le permiten crecer entre un electorado económicamente insatisfecho pero moderado en lo ideológico y conservador en sus actitudes. Sin embargo este conjunto de factores favorables no fue suficiente para derrotar al oficialismo. Los acontecimientos políticos entre la primera y la segunda vuelta no ayudaron en nada

15. En Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes: *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1998, se verifica ese patrón de relacionamiento entre Ejecutivo y Legislativo en las dos primeras administraciones posdictatoriales.

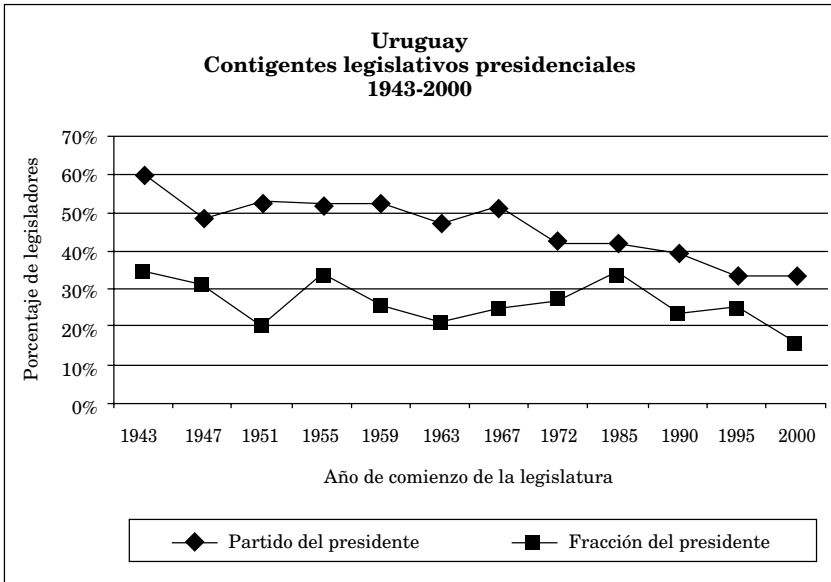
para revertir la previsible derrota. En contraste con las firmes y precisas iniciativas de los partidos tradicionales, el Encuentro Progresista no modificó su discurso ni su estrategia, y finalmente Vázquez resultó atrapado por los ataques de Batlle que le quitaron iniciativa y le cerraron las puertas para conquistar votos nacionalistas en la segunda vuelta.

La próxima administración: ¿cinco años más de lo mismo?

Sanguinetti ha gobernado con mayoría parlamentaria gracias a la coalición con los blancos. En los próximos cinco años habrá un presidente colorado que logró el triunfo merced al apoyo del Partido Nacional. Así, pareciera que la continuidad será la línea predominante, tal como advertía la propaganda electoral del EPFA: «El cambio a la uruguaya o cinco años más de lo mismo». Pero un análisis detenido permite prever diferencias importantes entre el gobierno que finaliza y el que comienza. Por un lado, habría que señalar que lo más factible es una continuidad en la orientación económica, ya que ni el triunfador Batlle ni su aliado Lacalle plantearon en su campaña la necesidad de cambios importantes en la materia. Además, un conjunto de lineamientos políticos, como la limitación del déficit fiscal, la política cambiaria y las estrategias de apertura externa han generado consensos muy fuertes como para esperar cambios importantes en el corto plazo. Pero por otro lado, es importante resaltar que tanto en el PC como en el PN triunfaron y marcan el paso las fracciones que hasta ahora eran minoritarias. Si bien la «lista 15» de Batlle y el «herrerismo» de Lacalle no han tomado distancia en términos generales de la política del Gobierno, discursiva y políticamente fueron sectores con una impronta marcadamente liberal. A título de ejemplo se puede señalar que ambos grupos defendieron en un acto de referéndum la llamada «ley de empresas públicas» que establecía, entre otras cosas, la privatización de la empresa telefónica del Estado y que entonces fue derogada. Más allá de los matices personales o los variados acentos ideológicos, las diferencias más grandes entre el gobierno que finaliza y su sucesor tienen que ver con la estructura del poder político y las estrategias que se pueden esperar de los actores.

Jorge Batlle se enfrenta a la difícil situación de ser el presidente políticamente más débil en más de medio siglo. Su mejor capital se relaciona con el tamaño legislativo de su partido, que si bien se ubica en los mínimos históricos (ver gráfico), al menos se mantiene en el nivel del segundo gobierno de Sanguinetti; pero la situación es diferente si observamos el peso legislativo de su propia fracción. Allí la posición de Batlle es extremadamente débil: su fracción, por primera vez en la historia, es minoritaria dentro del propio partido de gobierno. Como el gráfico ilustra, la debilidad legislativa del presidente es una tendencia de largo plazo que se sustenta en las transformaciones de las preferencias del electorado uruguayo; sin embargo la actual situación está también favorecida por el diseño establecido en la reforma de 1996¹⁶. También la

16. Algunas reflexiones sobre los impactos de la reforma constitucional sobre el sistema político pueden leerse en Daniel Buquet: «Uruguay fin de siglo: tiempos de coalición» en *Nueva Sociedad* N° 155, 5-6/1998, Caracas.



debilidad política de Batlle debe relacionarse con su ubicación respecto del principal socio político. En primer término, el tamaño legislativo del PN también se ha reducido, y aunque entre ambos socios dispongan de suficientes votos como para tener un claro predominio parlamentario, no alcanzan entre ellos las mayorías que se requieren para ciertos nombramientos o para la aprobación de leyes especiales.

Pero el principal problema que va a enfrentar Batlle con su socio nacionalista tendrá que ver con la reubicación estratégica de su tradicional rival a lo largo del gobierno. Si bien la experiencia coalicional entre blancos y colorados generó un conjunto de resultados que pueden ser evaluados como positivos por sus patrocinadores, es evidente que el experimento tuvo costos electorales excesivos para quienes brindaron apoyo al gobierno. No solo el principal artífice de la coalición, Alberto Volonté, tuvo un estrepitoso fracaso en la elección interna de abril, sino que el partido en su conjunto mostró una pésima performance electoral. Por lo tanto es muy razonable esperar que en adelante Lacalle, quien nunca fue un entusiasta de un acuerdo tan ancho y largo, maneje los tiempos políticos de una manera diferente. Lo más probable es que, aunque apoye un paquete legislativo en el primer tramo del futuro gobierno, se convierta más temprano que tarde en acicate permanente, buscando el momento más propicio para posicionarse como una alternativa de cara a las siguientes elecciones.