

Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista	Título
Lanzaro, Jorge - Autor/a	Autor(es)
Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
Desarrollo Político; Democracia; Oposicion Política; Liderazgo Político; Partidos Políticos; Reforma Contitucional; Uruguay;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028021146/10lanzaro.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028021146/10lanzaro.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



---

## *Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista\**

Jorge Lanzar o\*\*

### Introducción

**E**ste trabajo caracteriza las formas del gobierno presidencial y las relaciones de partido en el Uruguay, durante los años posteriores a la restauración democrática, desde 1985 en adelante. En él se destacan los rasgos específicos del presidencialismo pluralista uruguayo, que ha vuelto a regir después de la dictadura y que presenta nuevas modalidades, retomando las prácticas seculares del presidencialismo de compromiso y con experiencias inéditas de presidencialismo de coalición. El texto también analiza los trazos principales de la Reforma Constitucional de 1996 y sus posibles efectos, avanzando finalmente algunas observaciones sobre el escenario que se delinea en el año 2000, después de las primeras elecciones celebradas con las nuevas reglas y en los estrenos del gobierno de Jorge Batlle.

El estudio identifica un tipo característico de presidencialismo pluralista –un *leading case* en la materia– de acuerdo a las pautas expuestas en el primer capítulo de este libro, analizando los modos de gobierno en una etapa marcada por acontecimientos que transforman de manera significativa la política uruguaya:

- a. Las tareas de la “segunda” transición, que se enganchan con los lances de la transición democrática –en una secuencia “dual”– y remiten a una serie

---

\* Esta es una versión actualizada y más breve de mi trabajo sobre “El presidencialismo pluralista en la «segunda» transición”, en Lanzar o 2000[a].

\*\* Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

compleja de reformas estructurales, que implican la redefinición del modelo de desarrollo. Es éste un proceso a través del cual el Uruguay queda emparentado a los demás países de la región y a la vez se distingue de ellos, en virtud del sello propio de las reformas y de su principio político: la ingeniería gradualista y moderada que las anima, el mantenimiento relativo de la centralidad del estado, los límites mismos de la liberalización y el acotamiento de las privatizaciones, como resultado de las posturas ideológicas y del veto de algunos actores sociales, pero sobre todo y muy especialmente a raíz de la competencia interpartidaria y de la gramática de gobierno, con las marcas de pluralismo que predominan en el escenario nacional.

b. El realineamiento del sistema de partidos, que sale del dominio bipartidista tradicional e ingresa a un pluripartidismo moderado, merced al desarrollo sostenido de la izquierda, en un movimiento que despunta en la década del sesenta y se consolida después de la dictadura. Un realineamiento que acompaña la mutación sustantiva en las funciones de los partidos –el paso de la gestión keynesiana a nuevos modos de gobierno político, de gestión pública y de regulación económica– que viene precisamente con la reforma del estado y del mercado.

c. La Reforma Constitucional de 1996, que encuentra su causa en estos cambios y propone a su vez nuevas alternativas, a partir de una modificación mayor de las reglas en que se asentó el sistema uruguayo a lo largo del siglo XX.

Tal examen permite referirse a las formas de reforma que se despliegan en esta nueva época liberal, y quiere hacer una contribución a los parámetros teóricos sobre el régimen presidencial en el Uruguay –y contextualmente en los países americanos– ubicándose en la línea de la revisión crítica de los planteos parlamentaristas.

## **Las matrices de la construcción pluralista**

El pluralismo uruguayo encuentra su cimiento en la gesta originaria de los partidos tradicionales (el Partido Colorado y el Partido Nacional), la cual pasó por una combinatoria de guerras civiles y pactos constituyentes, en una ecuación de equilibrio en las fuerzas políticas –“sin vencidos ni vencedores”– que irá plasmando en los dispositivos institucionales y se reproduce a lo largo del siglo XX.

La “coparticipación”, la representación proporcional, el régimen electoral –con el principio del doble voto simultáneo– y la tabla de mayorías especiales para el tratamiento de cuestiones estratégicas, legislativas y constitucionales, aportan los pilares básicos de la arquitectura institucional.

Delineando una fórmula *consociational* (Lijphart, 1969), la coparticipación empieza por la división de las jefaturas departamentales. Se instala luego a nivel

nacional, en los grandes cuerpos de contralor y en los servicios estatales –en una red creciente de organismos colegiados, descentralizados y autónomos– mediante un reparto regular de los puestos directivos que incluye a los núcleos partidarios que quedan en minoría, independientemente de las posturas políticas que sostengan: sin requerir para ello una convergencia consensual –apoyos al gobierno, una alianza o una coalición–, y acudiendo por el contrario a una regla de atribución basada en las cuotas parlamentarias y en las relaciones de partido que comprende a los sectores de oposición<sup>1</sup>.

La coparticipación se convierte en un elemento fundamental de asentamiento del sistema político y del sistema de partidos, en términos de integración, obrando como ingrediente de la armazón democrática y de la unidad de un estado que será desde el principio un estado de partidos<sup>2</sup>. Llega a tener además una influencia singular en los modos de gobierno, como elemento de ponderación y como mercancía, en el manejo de bienes de poder y de oportunidades de clientela, en alternativas importantes del intercambio político, a través de los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias<sup>3</sup>.

En atadura con la coparticipación, se compone un conjunto de normas electorales ingenioso (conocido como “ley de lemas”), que ha sido en buena medida derogado por la Reforma Constitucional de 1996, pero que sirvió durante muchas décadas para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las élites, cumpliendo en clave “poliárquica” con la exigencia básica de una construcción democrática: reconocimiento de las identidades y de la diversidad política por un lado, producción de gobierno por el otro, pasando siempre por los asientos de partido.

Este régimen llega a ensanchar al máximo la representación proporcional en el parlamento, manteniendo un principio de mayoría simple, a pluralidad, para la elección presidencial directa. Adopta el “doble voto simultáneo” (por partido y por distintas candidaturas dentro del partido), con un mecanismo en el que las internas de cada colectividad se juegan públicamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un lema midan sus fuerzas abiertamente, pero a la vez acumulen votos, compitiendo entre sí y con los adversarios, en el mismo acto.

Los libretos de la coparticipación y las reglas electorales dibujan una dualidad interesante: de poderes relativamente compartidos, con acceso plural a los recursos del estado, sin que los ganadores se lleven todo y sin que las minorías tengan que renunciar a su condición opositora para tener puestos en los organismos públicos; con una competitividad abierta –moderada pero efectiva– que da cabida a la disputa democrática entre los partidos rivales y al interior de ellos. Esos mecanismos abren los canales de competencia, a la vez que reducen los juegos de suma-cero, acotan la regencia de mayoría y dan entrada a las minorías partido a partido, y dentro de éstos, sector a sector.

Por largos tramos el régimen de gobierno presidencial configura entonces un sistema pluralista que entra en algunas experiencias de coalición y funciona mayormente como un presidencialismo de compromiso, amoldado a una mecánica compleja:

- a. en la que incide el principio basal de “frenos y contrapesos” entre los poderes del estado;
- b. abriendo expresamente la posibilidad de tener un gobierno “dividido”, con presidentes sin mayoría parlamentaria propia, lo que en nuestro caso remite más fuertemente que en otros a una autoridad limitada y repartida<sup>4</sup>;
- c. insistiendo permanentemente en la intervención regular y regulada de los partidos y las fracciones de partidos, en un compás de competencia y oposición modulado por las formalidades institucionales y las culturas cooperativas en las frecuencias de corte asociativo<sup>5</sup>.

En su conjunto, la horma política y la propia geografía institucional proporcionan un buen umbral para la combinatoria entre representación y gobierno (governabilidad) con tendencia al desenvolvimiento de lógicas transaccionales, apostando a una presidencia que para ser innovadora y ejercer su liderazgo tendrá que ser a la vez negociadora. Ello permite que crezca un sistema de compromisos robusto –con sus ciclos de fortuna y sus desventuras– que sufrirá un repliegue en la crisis de la década del treinta y que, hacia fines de la década del sesenta, tendrá una fisura profunda.

La competencia pluralista en el escalón de los partidos “históricos” –que exhiben una capacidad proverbial de “transformismo” (Gramsci) y mantienen un predominio extenso– aportó condiciones para que el ingreso de los demás actores se ajustara a códigos similares<sup>6</sup>. Así transcurrió la primera incorporación obrera, a principios del siglo XX, mediante el sufragio universal masculino y la legalización del sindicalismo en claves de autonomía, con asignaciones acompasadas y por momentos concomitantes de ciudadanía política y de ciudadanía social<sup>7</sup>. A su vez, esa entrada se hizo sin que las clases “altas” escaparan por la otra punta del ruedo de los partidos o tuvieran deslices “anti-sistema”, aunque hubo por cierto tensiones considerables, con incremento de la acción corporativa y una reacción conservadora.

Desde fines de la década del veinte se fue dibujando asimismo una “coparticipación corporativa” (Lanzaro, 1986 y 1992), inscrita en los módulos de regulación económica en los que se asentó nuestro keynesianismo criollo y que beneficiaba inicialmente a las representaciones patronales. La segunda incorporación obrera, a partir de la década del cuarenta, insistió en las liturgias plurales y estableció el régimen tripartito en otros organismos de regulación (públicos no estatales o para-estatales). Merced a sus asientos sindicales, también la izquierda pudo entonces beneficiarse de la coparticipación corporativa, en los organismos encargados del ordenamiento laboral y de la gestión pública de la fuerza de trabajo<sup>8</sup>.

La gramática pluralista remite a una estructura peculiar de los procesos de decisión, modelada por una plana de fuerzas altamente compleja, de democracia “integrada” (Rama, 1987). La “ley del número” y las aplicaciones del principio de mayoría se ven atenuadas adrede, dificultando el “exclusivismo”, el “patriotismo de partido” y los jaques plebiscitarios.

La “partidocracia” uruguaya es una armazón de concurrencias cruzadas. Si bien pueden identificarse sectores de punta o construcciones hegemónicas, y aunque por muchas décadas no habrá de hecho alternancia en el gobierno, la primacía no se logra por los partidos de a uno, sino que se asienta en el sistema de partidos en su conjunto<sup>9</sup>. La competencia electoral, que es prioritaria y altamente relevante, debe empero articularse con las otras generaciones de poder. Los partidos hacen efectivo su dominio cuando tienen la productividad necesaria y dentro de un campo tupido de participantes, en el que hay un tráfico espeso de “voces” e intereses y se advierte la densidad del “mundo de las asociaciones”, de los ejercicios gremiales y de otros ingresos colectivos, con expresiones de corporativismo de estirpe liberal.

En términos generales, habrá normalmente resoluciones de mayoría y juegos de oposición en lo que toca a la gestión ejecutiva y a la labor parlamentaria. Pero en muchas de las cuestiones estratégicas, en las iniciativas de expansión del Estado y en los actos centrales de diseño político, la dinámica competitiva y los ejercicios de poder terminan ajustándose a una lógica relativamente “consensual” (Lijphart, 1987), de alta inclusividad, signada por los cultivos autóctonos del “acuerdismo”, con aproximaciones “transversales” entre fracciones diferentes de los dos grandes partidos.

La constitución consagra formalmente estas reglas políticas a través del régimen electoral y de la representación proporcional “integral”, mediante una serie de acotamientos en la asignación de poderes públicos, en la arquitectura de los organismos de control, en las ecuaciones variadas de mayoría y minoría, con el establecimiento de quórum especiales, en el juego siempre limitado de ganadores y perdedores, en aras de un principio político que no es condescendiente con las mayorías unívocas y que induce a la negociación y al compromiso.

Por cierto que, llegado el caso, esta utilería no ha podido evitar los accesos de autoritarismo, con reacciones disruptivas desde el propio elenco político o con el ingreso de *outsiders* y la irrupción militar. Al contrario, las mismas trabazones a las que aludimos han ocasionado esos rebotes: cada vez que los partidos desfallean en su productividad política, en las muestras de cooperación y de lealtad, cuando el juego de las pluralidades opera en sintonías de desagregación, cuando los arranques de oposición y las actitudes de los “actores de veto” han adquirido un carácter agudo, exacerbando el contencioso de las reformas, desembocando en el bloqueo. De hecho, si miramos bien la historia, se advierte incluso que los grandes giros de cambio –en las fundaciones del último tercio del siglo XIX y en

la década del treinta– han atravesado repetidamente por un enganche peculiar de momentos autoritarios y momentos democráticos. Esto es lo que ocurrió en la década del sesenta, dando paso a la dictadura instaurada en 1973, de la que salimos en 1985 a través de una transición “pactada”.

### **La “segunda” transición: ingeniería gradualista y liberalización moderada**

Luego de la transición democrática, los partidos se topan con las labores de la “segunda” transición: el proceso de reformas estructurales y la “liberalización” –política, económica, cultural– en que nos hemos adentrado. Esta evolución ha circulado como otras por los conductos del autoritarismo burocrático, que tuvo en nuestro país, a diferencia de lo que ocurrió en Chile, un saldo “fundacional” muy magro. El grueso de la tarea y sus mejores marcas pasan por los canales de una democracia pastosa y pesada, dentro de un sistema que exhibe sus rigideces y un grado alto de institucionalización, en ancas de un nuevo esquema de pluralismo que impone una ingeniería gradualista y moderada, atenuando la magnitud y el “costo social” de la liberalización<sup>10</sup>.

Vivimos en una sociedad “amortiguadora” (Real de Azúa, 1984), a la que le cuesta transformarse, y que cuando entra en estos trámites lo hace sin rapidez y sin atrevimientos, con cierto “freno” para procesar el cambio y pasando para ello por una cadena de compromisos, tamices y esperas.

Venimos pues con un tranco propio –gradualista en su proceder, moderado en su propósito y en sus logros– cuyo desenvolvimiento trae a colación los debates universales acerca de los vicios y las virtudes del “incrementalismo”: una transformación que según algunos es demasiado cautelosa y contenida, y que incurre en morosidades exasperantes dadas las exigencias perentorias de eficacia y de competitividad, pero que en las comparaciones regionales nos deja relativamente bien parados, desde el punto de vista de los ritmos y en términos sustanciales, con un inventario que exhibe saldos favorables: en cierta preservación del estado, en la calidad de las reformas, en la cohesión social, en la estabilidad y en la consistencia política. Así hemos llegado a construir alternativas peculiares, con márgenes de autonomía y de diferenciación, frente a las inducciones externas y al empuje interno de la opción “neoliberal”.

A través de distintas escalas (1989, 1995, 1999) y con la inauguración de la política de “bloques”, habrá giros que modificarán el compás y las orientaciones. Se fue corriendo el punto de gravedad, y los procesos de reestructuración adquirieron mayor vuelo liberal. No obstante, y más allá de estos giros, hemos transitado por caminos centrados y centristas, en un tanteo de fórmulas intermedias, en buena medida “heterodoxas”.

Hay en este sentido diversos hechos demostrativos, ocurridos durante los tres períodos de gobierno que siguen a la dictadura. El elemento dominante y el más significativo lo constituye la negativa a privatizar las empresas públicas estratégicas y el tenor que adopta la reforma del estado. En efecto, este proceso dista de estar cerrado, el contencioso que lo anima persiste, la liberalización no es poca y puede ganar más terreno. Pero el Uruguay viene recorriendo en este campo una vía que paradójicamente resulta “ejemplar”: al mantener e incluso mejorar las posiciones del estado en la producción de bienes y servicios públicos, en las asignaciones sociales, en algunos núcleos de regulación económica. Con un arco de organismos despojados en varios casos de sus condiciones monopólicas, en los que pueden prosperar una mayor subordinación a las lógicas mercantiles, la privatización “blanda”, la “tercerización” y el gerenciamiento privatista, pero que gozan sin embargo de prerrogativas, están encabezados por directorios de selección partidaria y quedan en principio dentro de la esfera pública, sujetos a la orientación política y a los controles democráticos<sup>11</sup>.

Aunque sea de paso, vale la pena mencionar otros relieves del panorama uruguayo: una reforma de la educación básica –en sí misma muy polémica– que hasta ahora ha fortalecido la enseñanza pública, esquivando las tendencias privatistas abiertas y los riesgos de descentralización que otros países hermanos han debido padecer; la defensa que lograron levantar los jubilados ante las eventualidades del ajuste y la aprobación de una reforma “mixta” de la seguridad social (por el sistema jubilatorio, la presencia de una entidad pública mayoritaria y la centralidad del Banco de Previsión Social); el planteo de un sistema coordinado de decisión conjunta para el diseño de políticas de descentralización que permite tender líneas de autonomía, pero que al mismo tiempo puede procurar el equilibrio y la cooperación entre las regiones del país, limando las aristas de fragmentación y otras aventuras de la descentralización; los modos de la reconversión y de la apertura económica, las características que adquieren las políticas de estabilización en la fase democrática y el tiempo que nos ha llevado bajar la inflación a un dígito; el tratamiento que obtienen los trabajadores y los sindicatos, con las características de una flexibilización laboral “pactada”, que se ha ido estableciendo en gran medida por convenio y se ajusta por tanto a otras condiciones, aun cuando no escapamos a la desocupación y la precariedad del trabajo; umbrales de pobreza que descienden, en el único país de la región que, al crecer su producto, logra cierta mejora en la distribución del ingreso; la relativa preservación de los servicios de bienestar, en un área en la que se registran de todos modos flujos importantes de mercantilización. En fin, ondulaciones menos severas en el desempleo, en los indicadores sociales, y más generalmente en los cortes que hacen a la sociedad “dual”, que de todos modos se hacen palpables.

Si proseguimos en una línea que trate de mantener la entereza y el papel central del estado resta todavía mucho por hacer, particularmente en materia de gestión y de regulación, en la órbita nacional y municipal. Opuestamente, en lo que



podría ser el enfoque dominante, muchos claman por reformas de “segunda generación”, que profundicen la entrega al mercado así como el sesgo liberal y privatista en las actividades de interés público. En torno a estas alternativas se ubican actualmente la polémica ideológica y la competencia política, por medio de un debate que, a partir de 2000, transcurre dentro de nuevos parámetros.

## **El realineamiento del sistema de partidos**

En esta tanda de reforma, el gobierno de partidos hace punta y recupera su centralidad. Pero sus producciones presentan focos de distorsión, fundamentalmente a raíz de la conjugación de dos factores. En primer lugar el cambio en la matriz de desarrollo, que pasa primordialmente por la reconducción de la forma del estado y altera el principio vertebral de los partidos, así como sus pautas de legitimación, proponiendo un pasaje de las funciones de tipo keynesiano a nuevas formas de gobierno político y de regulación económica. En segundo lugar, el realineamiento en el sistema de partidos, con un desarrollo notable de la izquierda y un nuevo formato de pluralidad.

Los dos factores combinados –la reconversión del modelo de desarrollo y el despliegue de la nueva tríada política– establecen el patrón de competencia y de cooperación entre los partidos y al interior de ellos.

En las coyunturas críticas precedentes, al atravesar por otros cortes de transición política y reconversión económica, el proceso se ventiló –repetidamente– dentro de los carriles seculares del bipartidismo tradicional y a través del juego de sus fracciones. Esta constante resalta en la comparación del Uruguay con otros países, en los cuales los sistemas de partidos, o algunos de sus integrantes, no han logrado capear los ciclos de reconversión histórica. Difiere también de lo que ocurre en el presente.

Se ha producido en efecto un realineamiento duradero, que despuntó en los años previos a la dictadura –con la crisis de las ecuaciones del “segundo batllismo”– y que se despliega en términos sostenidos desde la salida democrática, dando lugar a un esquema de pluralismo “moderado” (por el número de conjuntos partidarios y las parábolas ideológicas)<sup>12</sup>.

En estos cursos, la izquierda reunida en el Frente Amplio ratifica su tercera: gracias a una performance electoral creciente, en virtud de la transformación sustantiva que experimenta, y por la posibilidad de incidir en los procesos de decisión política (Lanzaro, 2000[c]).

En el año de su fundación (1971), el Frente Amplio (FA) obtuvo algo más del 18% de los votos, abriendo la primera brecha en el bipartidismo. Las elecciones siguientes irán aumentando los caudales de la izquierda, con saltos considerables, y a pesar de la escisión del Nuevo Espacio que se produjo en 1989. En 1999 –al

estrenarse el régimen electoral establecido por la Reforma de 1996– el Frente Amplio gana la primera vuelta con el 40% de los votos y se asegura con ello la bancada parlamentaria mayor. Tabaré Vázquez, su candidato presidencial, obtiene en la segunda vuelta el 46%, quedando a ocho puntos de Jorge Batlle, que llega a la presidencia con el 54%. En las elecciones nacionales de 1984, que marcan el inicio de la nueva fase democrática, los dos partidos tradicionales todavía retenían en conjunto el 76% de los votos. En 1999, esa suma sólo llega al 55% merced a un corrimiento que beneficia a los partidos “desafiantes” (González, 1999).

En Montevideo, donde tiene la mayor audiencia, el Frente Amplio pasa del 30% en 1971 al 52% en 1999. En las municipales de 2000 –que el nuevo régimen separó de las elecciones nacionales– el Frente Amplio confirmó largamente su dominio montevideano (58%) y ganó la Intendencia por tercera vez consecutiva. Al mismo tiempo, ha ido extendiendo su presencia en el interior del país.

Este progreso se vincula con el desarrollo del Frente Amplio como *catch-all party*. Lo que en su origen fue una coalición de partidos ha pasado a ser un “partido de coalición”, unificado, que preserva de todos modos la marca “frentista” y experimenta cambios considerables en su composición y en sus bases, en su hermandad con el movimiento sindical y en su rango de convocatoria, en la estructura de liderazgo y en la silueta ideológica.

Con un derrotero político cada vez más moderado, la izquierda llega a disponer de un capital considerable y va aprendiendo a manejarlo, afirmándose en la lógica de oposición y debiendo internarse asimismo en la lógica de gobierno, dentro de un sistema marcado por la transición histórica y los procesos de reforma, con cambios en el régimen electoral y en una arena de competencia rigurosa.

El cuadro plantea obligaciones exigentes y permite desarrollos partidarios más estables, de mejor canalización democrática y de mejor destilado político. La izquierda uruguaya puede ubicarse así, en buenos términos, en un escenario de democracia competitiva semejante al que se ha dibujado en algunas comarcas europeas en la segunda mitad del siglo XX y al que puede presentarse actualmente en otros países de América Latina (Chile, Brasil o México).

## **Multipartidismo y presidencialismo**

El pasaje del bipartidismo al multipartidismo, sobre la base de tres grandes conjuntos, divididos a su vez en fracciones, establece nuevos parámetros para el relacionamiento político y el ejercicio del gobierno presidencial.

En el cuadro resultante de los comicios de 1984, 1989 y 1994, todavía dentro de las normas del *ancien régime* (elección presidencial en una sola vuelta y a pluralidad, con representación proporcional a nivel parlamentario), el partido ganador queda en una situación de minoría mayor, con saldos cada vez más justos.

A su vez, la escala de fraccionamientos internos, que es un dato permanente en la vida de los partidos, adquiere nuevas significaciones, dado que merced a los resortes de la “ley de lemas”, el presidente electo y su sector recogen una cifra de votos propios menor que la que alcanza su partido.

En 1984 la candidatura de Sanguinetti obtiene por sí misma un 31% del total de votos emitidos, equivalentes al 76% del caudal del Partido Colorado. En 1989 Lacalle gana con un 22% de votos propios, que representan el 58% de los que obtuvo el Partido Nacional. El saldo terciado de 1994 pronuncia estas tendencias. Cuando Sanguinetti llega por segunda vez a la presidencia, su candidatura recibe un 25% del total de votos emitidos a nivel nacional, lo que corresponde al 76% de los votos del Partido Colorado, que en la ocasión ganó con el 32%, seguido de cerca por el Partido Nacional (31%) y por el Frente Amplio (30%).

Tenemos pues un régimen de corte presidencial, con un perfil de mayor centralización a nivel del estado y de las instancias ejecutivas, en el que se instala la dualidad de poderes propia de los diseños de tal índole, con las características de un gobierno “dividido”. El presidente, electo por la acumulación de votos de distintos sectores de su colectividad, sin mayoría parlamentaria constituida, debe lidiar con un abanico de partidos relativamente amplio y fraccionado, en un incremento de la pluralidad política que dificulta el manejo del pluralismo social y complica la tarea de gobierno.

El cuadro presenta las facetas que suelen subrayarse como problemáticas en las críticas usuales del presidencialismo: especialmente en el caso de un sistema multipartidista, con representación proporcional “extrema” y con los elementos peculiares de la “ley de lemas”<sup>13</sup>.

De acuerdo con la literatura más influyente en la materia, a la que han adherido buena parte de la academia y algunos publicistas uruguayos, este escenario pronuncia los relieves precedentes y vendría a generar necesariamente, si no una ruptura democrática, una serie de problemas graves de “gobernabilidad”.

La imagen de democracia bloqueada e “ineficiente” surge entonces en términos penetrantes y alimenta los cursos del “sentido común”, dando lugar al planteo de reformas de diverso porte. Sin embargo, aunque han estado preocupados por la gobernabilidad, y más especialmente por el problema de la composición de mayorías y los apoyos parlamentarios, compartiendo en diversa medida la idea del bloqueo, los elencos políticos no encararon las posibilidades de reforma constitucional de manera conducente hasta que se produjo el resultado electoral de 1994 –casi un empate de las tres fuerzas principales– y la izquierda se colocó a pocos metros de la línea de llegada.

No obstante, y a pesar de las dificultades, el presidencialismo “realmente existente” no cayó en la parálisis, ni dio paso a una conflictividad disruptiva. Al contrario, antes de llegar a la Reforma de 1996 y con todas las limitaciones del

caso, fue capaz de avanzar en la consolidación democrática, cumplir con los cometidos de gobierno y abordar las tareas de la “segunda” transición.

La competencia triangular entre partidos y la competencia al interior de cada agrupamiento ante un índice de cambios mayúsculos y desafiantes generan disensos, frenan la cooperación, y en varios campos imponen vetos y obstaculizan las resoluciones rápidas<sup>14</sup>. Este procesamiento no nos hunde, sin embargo, en el inmovilismo, ni mucho menos. Tiene por supuesto sus acotamientos, pero no deja de ser una forma de reformar, con un buen *standard* de calidad y de eficiencia política, condiciones de estabilidad, consistencia institucional, y más cohesión social que en otras comarcas. De hecho, el proceso reniega de las dos visiones que han estado en el candilero: la imagen del bloqueo y la imagen de la liberalización cruda. Las dos remiten a posturas ideológicas contrapuestas, y ninguna se corresponde con el camino –sinuoso y de resultados peculiares– que en realidad hemos venido siguiendo.

A pesar de las divisiones entre poderes, entre partidos y entre fracciones de partido –o mejor dicho, a través de ese mapa plural– es posible gobernar, en una cadena de debates y movimientos centrados en la innovación que logran avances en el trazo de políticas económicas nuevas y de la reforma del estado. Avances lentos, trabajosos –muy al estilo del *muddling through* de los sistemas democráticos complejos– que tienen sus cortedades y demorarán en resolver algunos de los temas centrales pero que, por ser moderados, pueden hacerse efectivos y ganar un margen consensual relativamente amplio<sup>15</sup>.

## Un neo-presidencialismo transaccional y reformador

Con el mismo carácter híbrido de otras experiencias nacionales tendremos así, a partir de 1985, nuevos modos de gobierno presidencial: un “neo-presidencialismo”, en comparación con las experiencias anteriores al rompimiento democrático, marcado por el advenimiento del multipartidismo y de los ciclos de reforma, que reanuda las gramáticas de compromiso y entra en experiencias inéditas de coalición.

El presidente tiene por cierto un lugar de punta como vértice de la conducción política, jefe de su gabinete y articulador de la agenda. La primacía del poder ejecutivo y de los centros ministeriales de conducción económica es muy marcada. Pero el metabolismo de gobierno pasa, no obstante, por un cultivo de “arreglos” decisivos, y tiene que aspirar a una serie de equilibrios institucionales y de acuerdos intra e inter partidarios, reconociendo el espesor de las ecuaciones políticas, el papel del parlamento y la pluralidad de las bancadas.

Obviamente, la gestión política depende en gran medida del “estilo de liderazgo” y de las aptitudes de gestión del presidente y de sus equipos. Ese lideraz-

---

go no puede ser sino “transformativo” y “transaccional”<sup>16</sup>, con un caudal imprescindible de productividad, de propuesta y de respuesta, de voluntad y de fuerza política, más una dosis prescriptiva de equilibrio y de compromiso, en un proceso que se traduce en el tratamiento de los problemas más severos, en el armado de la agenda y en la regulación de la magnitud del conflicto. Una disposición que surge de manera anticipada o se impone *a posteriori*, por un trenzado de ajustes, como método para dar curso efectivo a las resoluciones políticas.

Pero el liderazgo presidencial –elemento central e insustituible, como en cualquier régimen político– se inserta plenamente en la dinámica de los partidos –el “gobierno de partidos” en sentido estricto– y obra dentro de una arena en la que pesan el desempeño activo y “pro-activo” del parlamento, los poderes regionales y las intervenciones de una ciudadanía densa, que se hacen sentir más allá de la instancia electoral, en nuevos tipos de movilización y en los recursos de referéndum.

Todos los actores en este juego, en especial los dirigentes y los partidos, acuden a una serie de “aprendizajes” y de “reaprendizajes”, negativos y positivos, que vuelven sobre los fondos seculares de la cultura política uruguaya y sirven a su vez para introducir prácticas de nuevo cuño, con las que se trata de evitar los errores del pasado –que nos llevaron a la dictadura– y se encaran los cambios en curso, en un proceso en cadena y en cierta medida acumulativo, que no está por supuesto exento de tropiezos.

Los decanos del sistema uruguayo, el Partido Colorado y el Partido Nacional, siguen siendo los oficiantes principales en dichas ceremonias y recuperan la iniciativa en la dirección política, en pases negociales, articulaciones “concéntricas” y recursos “transversales” que cruzan la frontera de los partidos y alinean en diferentes posturas a sus distintas fracciones. Los haces de negociación ponen en juego la dinámica de incentivos y los ejercicios de disciplina, materia en la cual, en nuestro caso, pueden detectarse saldos favorables (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

El desarrollo de los acontecimientos incorpora sin embargo a la izquierda. Más allá de las lides electorales y de su debut en la gestión municipal, el Frente Amplio se hace notar en el devenir político y en las tácticas de competencia de todos los partidos y de los demás actores, participando en el pacto entre políticos y militares que franqueó la salida de la dictadura, y acudiendo a ciertos compromisos, especialmente en el período de consolidación de la democracia recuperada y en los comienzos del primer gobierno civil. Pasada esa coyuntura, actuará sobre todo como fuerza de oposición y en posturas más bien “defensivas”<sup>17</sup>.

La contienda entre blancos y colorados, el cotejo entre fracciones de ambos bandos, y particularmente la forma en que se delineó la política de centro (en un esfuerzo de cierta equidistancia, de captación de voluntades y de compromisos a dos puntas, aunque por cierto no simétricas), resultan de los comportamientos pe-

culiars que adoptan cara a cara el Partido Colorado y el Partido Nacional, de los movimientos intrapartidarios, de la rivalidad y de las pulseadas personales de sus dirigentes. Pero responden asimismo a un juego triangular, con una geometría de competencias cruzadas que se va redefiniendo con los giros políticos, el relevo en los liderazgos y el crecimiento electoral del Frente Amplio.

Habrás así, en un primer tramo, una “política de triángulo” que con posterioridad, y especialmente a partir de 1995, dará paso a la “política de bloques”. Aunque los empujes liberales serán cada vez más decididos, la complejidad de ese cuadro y sus complicaciones contribuyen a mantener la tonalidad moderada y gradualista que caracteriza al gobierno y a los procesos de reforma en el período post-autoritario.

Estamos ante un proceso comparable al del *muddling-through* caracterizado por Charles Lindblom (1959), lo que en criollo remite a la capacidad de “arreglo”, no simplemente para “salir del paso”, sino para avanzar sinuosamente hacia las metas que cada quién se propone: a través de iniciativas y repliegues, en una suerte de afinación política de la consonancia y la disonancia, por medio de composiciones forzosamente limitadas, que deben dar cuenta de una serie abundante de demandas y disparidades, aspirando a convertir el conflicto, la rivalidad y la oposición en decisiones operativas, encarando a veces un contrapunto adverso, que suele operar sobre los puentes entre el Parlamento y el poder ejecutivo<sup>18</sup>.

## De la “governabilidad” a las coaliciones

### Uno

La “entonación nacional” del primer mandato de Sanguinetti (1985-90) estuvo respaldada por un pacto de “governabilidad”, cuyo apoyo principal fue proporcionado por el Partido Nacional, con Wilson Ferreira Aldunate a la cabeza<sup>19</sup>. En concurrencia, hubo también intercambios con el Frente Amplio –que participó de algunos acuerdos legislativos y tuvo puestos en los directorios de las empresas públicas– así como ciertas líneas de “concertación implícita” con el movimiento sindical.

Esto permite que “el que gana gobierno” –en este caso, bajo la conducción “posicional”, decidida pero a la vez pragmática y gradualista, que Sanguinetti ha sabido encarnar– llevando adelante las tareas de reinstitucionalización y de consolidación democrática, dando asimismo los primeros pasos en el plano de las reformas, de la recomposición económica y de las nuevas disciplinas públicas.

El gobierno pudo contar para ello con el concurso limitado de otros partidos y fracciones, obrando en forma trabajosa y en régimen de mayoría en pluralidad (de minoría mayor, “sustantiva” y “sustentada”). Hay ciertas manifestaciones cooperativas y el gabinete se integra con un par de ministros de filiación blanca,

que ocupan su cargo “a título personal”, como técnicos o “notables”, sin actuar en representación del Partido Nacional. Todo ello redundando en una fórmula *sui generis* –de “presidencialismo de compromiso”– que carece de los rasgos de “gobierno compartido” y que no alcanza a configurar una coalición.

## **Dos**

Los distintos tramos de la “coincidencia nacional” que se teje durante el gobierno de Lacalle (1990-95) tienen como base una serie de acuerdos interpartidarios e intrapartidarios de otro calado, formando gabinetes con ministros blancos y también con ministros colorados, que esta vez sí representan a sus sectores y comprometen su responsabilidad política. Estos compromisos son sin embargo relativamente ambiguos, con una entrada política visible pero renuente y una cooperación recortada por las líneas de competencia y por la rivalidad de liderazgos del Partido Nacional y el Partido Colorado, dentro de cada una de estas colectividades –entre sus jefes y sus fracciones– y con los sectores de la izquierda que presionan desde afuera y hacia afuera.

Estamos pues ante una silueta distinta de la “entonación” de Sanguinetti. En primer lugar, porque Lacalle es titular de una conducción “programática”, de tono “ideológico” y “movilizador”, que busca imponer un viraje liberal pronunciado, en el gobierno y en los cursos de reforma. De ahí sus logros, que no fueron pocos. De ahí también sus tropiezos y la suma de resistencias con las que se topó (de manera notoria, en lo que respecta al aborto de la privatización de la empresa pública de telecomunicaciones).

Pero asimismo, porque la “coincidencia” está hecha de una cooperación más compleja y tangible, con atributos que pueden considerarse propios de una coalición: gabinete bipartidario, ministros de designación “acordada” que representan a sus sectores y comprometen la responsabilidad política de éstos, concurrencia parlamentaria acotada y trabajosa, disciplina relativa en el proceso legislativo y en el tratamiento de los vetos. Es la primera figura de coalición que tenemos en la nueva era política del país.

Se trata empero de una coalición de baja intensidad y cooperación limitada, que carece de una dosis contundente de *affectio societatis* y que incluso no es asumida abiertamente por los participantes.

Por la condición ambivalente de la fórmula, nos encontramos en una situación de frontera. El cálculo de “costos y beneficios” que hicieron los participantes, el precio de la ocupación de cargos en un gobierno de perfiles ideológicos atrevidos y en contextos económicos problemáticos, con una agenda “apremiante” de ajustes y reformas, las magnitudes de acuerdo y de discrepancia en términos políticos, el patrón de competencia en el que se movían los sectores del Par-

tido Nacional y el Partido Colorado, unos con relación a los otros y de cara al Frente Amplio, no permitieron una alternativa de asociación más ambiciosa, como la que el presidente pretendía.

Asimismo, es razonable pensar que los políticos uruguayos –como otros de América Latina– estaban haciendo un aprendizaje: dentro del régimen presidencial y con el ingreso al multipartidismo, en tiempos de incertidumbre y de reformas, mediante un proceso que comenzó con la “entonación” y que subió un escalón con la “coincidencia”, para llegar a una figura de coalición abierta, más neta y más amplia, en el gobierno que se arma en 1995.

### **Tres**

Las elecciones de 1994 marcan un punto de inflexión en este itinerario, porque dejan un saldo que en su momento fue impactante: la división de los votos en tres grandes tercios, con los competidores mayores casi empatados. Y tras esto, porque la presencia acrecida del Frente Amplio, que hasta entonces había obrado como freno, condicionando la competencia que a su vez atravesaba a los sectores blancos y colorados en un esquema de política “triangular”, sirve ahora de aliante para un enlace inédito, dando paso a la “política de bloques”.

En efecto, en la segunda presidencia de Sanguinetti se conforma una coalición de gobierno –esta vez ancha, “explícita” y duradera– que se sustenta en una coalición de reforma y comprende a todos los sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional. Se perfila así “una estrategia común frente a otros sujetos pertenecientes al mismo sistema”, que bien puede verse como una coalición de “dos contra uno”, según la definición de Theodore Caplow (1974).

Este acuerdo sin precedentes, ante el cual el Frente Amplio queda generalmente como tercero en discordia, suministra un marco de amplitud para las tratativas de gobierno, amparando un nuevo ciclo de producción política, de aprendizaje y experimentación estratégica, que marca el sistema de relaciones hacia adentro y hacia afuera de la coalición.

Con propósitos definidos y un pragmatismo operativo, se encauza así la implementación de una agenda de reformas ambiciosa, que toca a los nudos cruciales del ciclo de modernización, incluyendo materias en las que hubo progresos durante las dos administraciones anteriores, y abriendo la posibilidad de avanzar en otras cuyo tratamiento se demoró o fue “bloqueado”.

El país afronta de esta manera otro “ajuste” y apura la reestructuración de su modelo de desarrollo, insistiendo en los rumbos de política económica y en la redefinición del mercado, encarando la reforma de la educación y del sistema jubilatorio, afirmando las políticas sociales y la modernización del sector público.



En todo caso, se advierte sin embargo el propósito de no romper con los temperamentos moderados y gradualistas, adoptando fórmulas de liberalización poco ortodoxas. Este es un resultado de la política de centro, impuesta por la ecuación de fuerzas, el liderazgo presidencial y las directivas del núcleo vertebral de la coalición, con un enfoque destinado a disminuir las resistencias políticas y sociales y a evitar el agravio radical de la oposición, para contar con cierta benevolencia de la izquierda y alguna dosis de consenso en sus sectores más centristas. Ello ocurre efectivamente en varios rubros, e incluso en un caso tan desafiante como el de la reforma constitucional, que señala de cualquier manera un corte significativo.

## **La Reforma Constitucional de 1996**

Tras ello se da curso a la Reforma Constitucional de 1996, que es una pieza decisiva en esta agenda y que aparece como un fundamento mayor de la propia coalición de gobierno. Una vez sancionada –mediante plebiscito constitucional y por una mayoría de votos más que ajustada<sup>20</sup>– la nueva carta aporta factores de incentivo para que la sociedad bipartidaria dure hasta el fin del mandato de Sanginetti y se proyecte hacia adelante.

El diseño inmediato de la reforma fue dificultar el acceso del Frente Amplio al gobierno o hacerlo pasar por una barrera de exigencia más alta, mediante un régimen “mixto” de elección presidencial por mayoría absoluta, con segunda vuelta, preservando a su vez en la primera vuelta la representación proporcional y por ende la pluralidad de partidos, con nuevos incentivos para la cooperación y las coaliciones. Evitar la alternativa de una presidencia a mayoría simple, en un horizonte de tres grandes partidos, debutando con un gobierno de minoría, fue también una razón para que dirigentes destacados de la izquierda y algunos de sus votantes acompañaran la reforma.

Para unos y para otros pesó la idea de que este régimen permitiría reconocer mejor el mapa de identidades ciudadanas, en un relieve que rodea las adscripciones partidarias y podría incluso llegar a recomponerlas, alineando al electorado en campos políticos mayores, consolidando eventualmente las “familias” ideológicas (“liberales” y “socialistas”, derecha-izquierda o centro-derecha y centro-izquierda).

En un cambio institucional de gran calado, que modifica las premisas establecidas a principios del siglo XX, la reforma establece la candidatura única por partido, a designarse mediante elecciones internas o primarias, obligatorias y simultáneas. Elimina a este nivel el “doble voto simultáneo” e instaura un *ballot-tage* “puro”, con segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas, para el caso en que ninguna alcance en la primera cita la mayoría absoluta. La carrera presidencial transcurre así sobre bases mayoritarias y en términos de concentración

progresiva –en las tres escalas previstas, desde las internas hasta la segunda vuelta– con la posibilidad de una “personalización” más acentuada de las opciones electorales<sup>21</sup>.

La elección parlamentaria se cumple de manera definitiva junto con la primera vuelta presidencial y manteniendo el régimen de representación proporcional. Las municipales pasan a realizarse en forma separada, seis meses después, en un esquema que da márgenes de autonomía pero que evita los pronunciamientos en medio del mandato presidencial.

La reforma introduce algunos retoques que fortalecen la posición del poder ejecutivo frente al legislativo, con mayores exigencias en el quórum para levantar los vetos presidenciales y un tratamiento más abreviado de las “leyes de urgencia”. La coparticipación en los directorios de los servicios públicos sigue en pie, pero a diferencia de lo que sucedía en los diseños fundacionales y a lo largo del siglo XX, ya no favorece sin condiciones a la oposición. La asignación de tales cargos queda ligada al tejido de mayorías de gobierno. De una coparticipación “asociativa” pasamos a una coparticipación “coalicional”<sup>22</sup>.

## Multipartidismo bipolar y política de bloques

### Uno

La conjugación de este diseño constitucional, en continuidad con la política de bloques que despunta en la década del noventa, puede ser considerada como un pase de transición, que conduzca a un nuevo bipartidismo. Sin embargo, es más razonable pensar en una reproducción del multipartidismo –en clave bipolar– a raíz de la dinámica política, por las propias características del sistema institucional adoptado, y en particular gracias a la doble lógica de la elección nacional.

La elección presidencial mayoritaria, con *ballottage*, tiende a ordenar el espectro de partidos y las opciones de voto en grandes bloques, en términos de una polaridad que se presenta de manera forzosa en la segunda vuelta y que puede tener a su vez efectos de “arrastre” en la primera ronda.

No obstante, y por el designio expreso de los constituyentes, el esquema institucional deja a salvo las chances de subsistencia de la pluralidad de partidos, siempre y cuando éstos cultiven eficazmente su identidad y sus ofertas. La diversidad política y la variedad de preferencias ciudadanas se recogen en la primera vuelta y los partidos “vecinos” pueden marcar sus votos en esa ronda, compitiendo para entrar en el *ballottage* y por la representación proporcional en el parlamento, quedando abierta la instancia de realineamientos en la segunda vuelta<sup>23</sup>.

Este esquema dualista favorece a la vez la virtualidad del pluripartidismo y la disposición bipolar, alentando las coaliciones electorales y las coaliciones de

gobierno, con la probable afirmación de la “política de bloques”, quedando por lo pronto los partidos tradicionales por un lado, el Frente Amplio por el otro y el Nuevo Espacio en el medio<sup>24</sup>.

Ello no implica forzosamente la fusión del Partido Colorado y del Partido Nacional. Si bien componen un bloque, estas colectividades no cancelan sus discrepancias políticas ni las líneas de competencia: siendo socios serán, en todo caso, en forma variable y eventualmente asimétrica, competidores y competitivos, aunque es cierto que –como ocurre usualmente en las secuencias de coalición y en los alineamientos bipolares– las afirmaciones de identidad y los juegos de diferenciación deben acomodarse a nuevas reglas y a otra tensión, volviéndose más dificultosos. Por lo demás, el comportamiento puede variar si, llegado el caso, en vez de integrar el gobierno ambos conjuntos quedan en la oposición.

El Frente Amplio es el otro polo en este esquema, pero no forma por ahora un bloque y ha buscado sus acumulaciones mediante su propia energía y por medio de agregados adicionales –con el peso de la matriz de “frente”– sin internarse en una política sistemática de “vecindad” o de coalición. La dinámica de la política bipolar y el peso creciente del Frente Amplio parecen inducir a la reconducción de la unidad de la izquierda<sup>25</sup>.

En lo que toca a la configuración del arco de partidos y a su pluralidad, hay que contar además los efectos del nuevo régimen de elección municipal, en términos de separación, especificidad y autonomía, con espacio para la “regionalización” de la política y posibilidades de desempeño diferenciado, en una escala de perfiles propios, que de todos modos viene a acoplarse a la elección nacional y que contribuye a definir el mapa de representaciones políticas durante todo el período de gobierno, en lo que toca a las fuerzas de partido y a la distribución de la autoridad pública. Como suele ocurrir en un sistema de elecciones no concurrentes, dentro de esta dualidad entre separación y articulación puede haber alineamientos diversos (con refuerzo o debilidad en las adscripciones partidarias) y resultados que alimenten la pluralidad, incidiendo de un modo u otro en la composición de conjunto del espectro político.

## **Dos**

La aplicación de la nueva normativa constitucional permite albergar diferentes lógicas políticas, implicando por alguna de sus alternativas un desafío para las gramáticas del pluralismo.

En efecto, por hipótesis puede haber candidatos que ganen por mayoría absoluta en la primera vuelta, obteniendo una representación correspondiente en las cámaras legislativas, o bien que lleguen a imponerse en la segunda vuelta merced a su propia convocatoria, sin coaliciones de por medio. Con el mapa actual de

partidos y las posibilidades que brinda el nuevo régimen, lo más verosímil será que nadie triunfe de primera y que el partido del presidente tenga en el mejor de los casos una mayoría relativa en el parlamento. Es posible incluso que ni siquiera sea el sector más numeroso, si gana el *ballottage* el que entró segundo en la primera vuelta.

Hay pues alternativas de gobierno en clave mayoritaria. Pero hay asimismo grandes posibilidades de tener una representación plural y una autoridad repartida, en ecuaciones de gobierno “dividido”, que se harán sentir de manera pronunciada en múltiples materias legislativas y en otros rubros de intervención parlamentaria, que por mandato constitucional requieren de mayorías calificadas, con quórum de aprobación elevados.

Con un presidente electo por el régimen mayoritario y un parlamento con representación proporcional, no hay que excluir el riesgo de una relación entre el ejecutivo y el legislativo que resulte problemática y eventualmente “adversativa”. Pero en el mismo cuadro institucional queda abierta la vía de las coaliciones electorales y de las coaliciones de gobierno. Asimismo, con o sin coaliciones de por medio, queda también abierto el camino de las fórmulas de compromiso, en líneas de alianza o con tratamientos “caso por caso”, que vengán a modular las relaciones entre gobierno y oposición.

### Tres

El alineamiento binario del sistema multipartidista puede estructurarse en base a distintos principios de competencia y a diferentes lógicas políticas. Teóricamente, la polaridad podría ser polarizada. Pero viene operando en términos moderados, por las marcas del sistema político y el balance electoral, dado el perfil que los partidos y la propia izquierda cultivan hacia fines de la década del noventa, en un paisaje ideológico que es confirmado por las identificaciones de la ciudadanía<sup>26</sup>. Por lo demás, y si bien las temporadas electorales suelen subrayar la diferenciación política, el régimen de *ballottage* tiende a favorecer la templanza y la inclinación hacia el centro, apelando más comúnmente a una competencia centrípeta que a una competencia centrífuga. Este tiraje de competencia hacia el centro y en pro de las composiciones plurales –que obliga a sumar voluntades y votos de distinta filiación– es el que suele atribuirse al *ballottage* en el análisis comparado (Sartori, 1994).

Aun dentro de un cuadro de bipolaridad ideológicamente moderada, los patrones de competencia pueden llevar a una política de bloques relativamente rígida, de compartimentos estancos y posturas contrapuestas. En claves más promisorias, la política de bloques puede ser en cambio relativamente flexible y más abierta, tendiendo puentes entre los distintos campos, con espacios de compromiso más o menos puntuales, dependiendo del posicionamiento de los partidos, de

la ecuación de fuerzas y del grado de “convergencia” política e ideológica, del tipo de liderazgo presidencial y del perfil de relaciones entre gobierno y oposición. A la larga, y con las diferencias del caso, esto podría llegar a recrear, dentro del nuevo régimen constitucional y en los parámetros del pluripartidismo bipolar, episodios negociales y un sistema de intercambios comparable al que hubo antes en el país, en las épocas del bipartidismo tradicional.

### **Los estrenos del año 2000**

El ciclo electoral 1999-2000 y los inicios del gobierno de Jorge Batlle confirman las tendencias esbozadas y algunas de las hipótesis adelantadas, aportan varias novedades importantes y abren un período de expectativa (Lanzaro, 2000[b]).

### **Proyección republicana y gobierno de partidos**

Jorge Batlle llega a la presidencia triunfando en la segunda vuelta de las elecciones nacionales de 1999, en base a una alianza renovada entre el Partido Colorado y el Partido Nacional que se convierte en seguida en coalición de gobierno<sup>27</sup>.

Dentro de los parámetros que impone el régimen de elección presidencial mayoritaria, con *ballottage*, habrá un juego combinado –de convocatoria “plebiscitaria” y de contratación interpartidaria– que se manifiesta en los comicios e informa luego las prácticas de gobierno<sup>28</sup>.

El sello del desempeño gubernamental de Batlle y el principio de constitución efectiva de su autoridad presidencial vienen precisamente de esa articulación “virtuosa”. En un engranaje complejo –de doble circulación– los tratos con los partidos y sectores de partido, dentro y fuera de la coalición, obran como un pilar estratégico y son objeto de una atención permanente, que no le teme a los enfrentamientos pero cuida los equilibrios. Este cultivo queda envuelto a su vez por una apelación a la ciudadanía, de proyección republicana y nacional, que se apoya en la comunicación inmediata (o “mediática”) con el público y se esfuerza en los contactos directos con los elencos dirigentes, los organismos sociales y otros actores, en ejercicios de “pedagogía” cívica y a través de una movilidad intensiva.

Más allá de la investidura electoral –anudándose con la dualidad plebiscitaria y partidista que ésta tuvo– tales claves resultan fundamentales para hacer efectivo el poder presidencial, reforzar su legitimidad y adquirir autonomía, en el seno de la coalición, de cara a la oposición y en el escenario nacional: al asumir la jefatura de gobierno y dar impulso a una nueva agenda de reformas, en un ciclo de crisis aguda de la economía y dentro de un arco complejo de pluralidad partidaria. Es un vaivén sinuoso, que atiende al cruce de ambas dimensiones, trasegando energías políticas hacia un lado y otro: sin incurrir en extremos “populis-

tas”, que descuiden a los partidos, ni quedar solamente encerrado en el ruedo tupido que éstos forman, en el que por lo demás el presidente y su sector tienen bazas acotadas, socios complicados y una oposición numerosa.

En efecto, el resultado que Jorge Batlle obtiene en el *ballottage* está varios puntos por debajo de la suma de votos que los dos partidos tradicionales alcanzaron en conjunto cinco años antes (54% contra 63%). En la primera ronda ganó el Frente Amplio (40%), el Partido Colorado quedó segundo (33%) y el Partido Nacional resultó tercero (22%), con el Nuevo Espacio a distancia (por debajo del 5%). Estos porcentajes establecen las cuotas de representación parlamentaria, con la peculiaridad de que el partido del presidente no es siquiera la minoría mayor y que el sector propio del presidente sólo cuenta con veinte legisladores (en ciento treinta), teniendo incluso menos bancas que la fracción colorada de Sanguinetti, cuyo liderazgo queda firme.

En las municipales de 2000 –separadas por primera vez de la elección nacional, pero concurriendo de todos modos a la configuración del mapa de partidos y a la distribución de la autoridad pública– los blancos se recompusieron y lograron ganar la mayoría de las intendencias (trece en diecinueve). El Partido Colorado quedó con cinco, de las cuales sólo una responde al sector de Batlle, y el Frente Amplio campea en Montevideo.

Este alineamiento reproduce las marcas del pluripartidismo y la política de bloques, dibujando las pautas de cooperación y competencia, entre los partidos y los sectores que forman la coalición, entre el gobierno y la oposición acrecida del Frente Amplio. Se trata de un cuadro en el que Batlle debe lidiar con tres jefes de envergadura (Lacalle, Sanguinetti, Vázquez) que se perfilan a su vez como candidatos presidenciales para el 2004.

### **La paradoja de un Batlle “gradualista” y “moderado”**

La coalición de gobierno que se instala en el año 2000 –una asociación renovada de partidos “afines” y “familias” ideológicas– viene acompañada de un corrimiento a la derecha por la inclinación política del presidente Batlle, polo a polo, en campos de “centro-derecha” y de “centro-izquierda”, sin perjuicio de cierta “convergencia” entre uno y otro, así como de los tendidos de competencia centrípeta a que inducen la estructura de partidos y el régimen electoral. Y también al interior del bloque ganador, dentro del cual existen la diferenciación y juegos de contrapunto, pero las posiciones “centristas” parecieran en principio más desdibujadas y el eje Batlle-Lacalle, con todas sus interferencias, tiene expectativas de encontrar una línea de expansión que antes estuvo contenida.

Esto lleva en principio a una política de reformas liberales más profundas, que apuntan a alterar el tratamiento que han merecido el estado y el sector públi-

co en los tres quinquenios anteriores. No obstante, y si bien hay elementos que favorecen los andamios liberales más pronunciados, hay también factores importantes que los moderan, en un sesgo político que no coincide necesariamente con las aspiraciones de Lacalle y difiere del que el propio Batlle hubiera podido impulsar según sus antecedentes.

Hay aquí una paradoja sobresaliente. Durante años, sobre todo desde el corte de 1989 y en su contrapunto con Sanguinetti, Batlle tomó como bandera el combate contra el gradualismo y la liberalización acotada. Una vez en la presidencia adopta un rumbo liberal decidido, pero al mismo tiempo relativamente gradualista y moderado, y se muestra dispuesto a “realizar los cambios de a poco”.

Después de pruebas costosas y de cuatro reveses en su aspiración presidencial, Batlle parece haber hecho un “aprendizaje” y un ajuste de sintonía, que se vio en la campaña de 1999 y se aprecia luego en la impronta de gobierno. Aun cuando vuelva sobre sus rasgos de identidad e insista en su ambición de ir a más en los cursos de liberalización, ya no plantea de manera abierta una “refundación” frontal y de ruptura. Más bien hace hincapié en una gramática de “etapas” cumplidas, en un hilado que parte de la continuidad para impulsar la innovación.

La “música de los tiempos” lo lleva incluso a rectificar en varios puntos su discurso, en vista de los giros que se han venido registrando en las propias partituras liberales, desde los centros internacionales de poder y en algunos de los gobiernos de otros países.

Esa onda atiende mejor al cuadro de preferencias y a la cultura política de la ciudadanía uruguaya<sup>29</sup>, y responde a la geometría de fuerzas y al mapa de competencia en el que se mueve la jefatura presidencial. En el cuadro de los bloques persisten las tensiones y el tiraje “triangular”: dentro de la coalición de gobierno, al interior del Partido Colorado, en los vínculos con el Partido Nacional y en el cotejo con la oposición del Frente Amplio. Tenemos así una gramática de equilibrios, que se manifiesta en los cursos corrientes de gobierno y en el perfil de las reformas, moldeando las pulseadas actuales y con los ojos puestos en las elecciones siguientes.

Habrà entonces un mayor empuje de apertura y de liberalización mercantil. Pero la dinámica política tiende a contener las nuevas privatizaciones y a mantener cierta integridad del sector público y de las empresas del estado<sup>30</sup>. Por efecto de las coordenadas de la política de los partidos y de los ajustes de orientación que adopta el comando presidencial, la agenda y los debates se centran más bien en la “desmonopolización” y las asociaciones con el capital privado, la desregulación y la propuesta de otras regulaciones, el mejoramiento de la competitividad del sector público y también del sector privado, el ensanche de la libre competencia en la órbita nacional y en los cursos internacionales (reubicación con respecto al Mercosur y a la Unión Europea, mayor prioridad a la hipótesis del ALCA y a la aproximación a los Estados Unidos).

## **El nuevo *status quo* de la izquierda**

En lo que respecta a la izquierda hay hechos que suponen una inflexión relevante y que se dirigen a establecer un nuevo *status quo*, en un compás de reconocimiento y legitimación que ha de influir a su vez en los parámetros de competencia y de conflicto.

Un paso significativo lo constituye el vuelco en el tratamiento de la cuestión de las personas desaparecidas durante el período militar, que para los gobernantes anteriores era un asunto “cerrado”, luego de la sanción de la ley de amnistía, ratificada por referéndum ciudadano en 1989.

La solución resonante del caso de la nieta del poeta Juan Gelman será seguida por la institución de una Comisión para la Paz, que tiene una composición emblemática<sup>31</sup> y que está inspirada en un espíritu de “reconciliación”, tratando de avanzar en el propósito de “sellar para siempre la paz entre los uruguayos” proclamado en el acto de su juramento por el presidente. Esta iniciativa muestra el designio de sanear un problema pendiente de derechos humanos, que es asumido por un espectro amplio de opinión y afecta de lleno a la izquierda.

Por otra parte, Tabaré Vázquez ha tenido de parte de Jorge Batlle –una vez en funciones de presidente– un reconocimiento que hasta ahora se le había negado. En el remate de la transición y de vuelta al gobierno civil, la plana política incorporó al general Seregni como interlocutor representativo, en una acción en la que Sanguinetti desempeñó un papel decisivo, que sirvió doblemente para promover la integración del Frente Amplio al sistema y reforzar la convergencia democrática. El crecimiento del Frente Amplio, el tipo de convocatoria de Tabaré Vázquez y los perfiles de su comandancia generaron de un lado y de otro una disposición “confrontativa” y crecientemente polarizada.

Pasada la campaña electoral de 1999 y en un juego de mutua legitimación, Jorge Batlle vino a acordar a Tabaré Vázquez un trato personal y un reconocimiento político equivalente al que Seregni recibió en su momento de Sanguinetti (en una “política de gestos” y expresiones públicas, entrevistas, consultas, nombramiento de corresponsales directos de “enlace”, con un papel notorio en el diligenciamiento de la cuestión de los desaparecidos). Esto beneficia focalmente a la figura de Tabaré Vázquez y de paso a la del propio Batlle –en un trato especular, “jefe a jefe”– pero tiene a su vez proyección en el *status quo* entre el gobierno y una oposición acrecida, buscando “ordenar el disenso, no las controversias”.

En principio, ese tratamiento de correspondencia se presenta en buena medida como un bien simbólico, en sí mismo nada desdeñable. Pero no franquea el acceso del Frente Amplio a la “coparticipación” en los directorios de los entes públicos y tampoco se hace extensivo a la negociación política.



Por el contrario, la coalición de gobierno hace valer su condición mayoritaria y opera en términos exclusivos<sup>32</sup>, lo que se hace patente en el trámite parlamentario del presupuesto quinquenal y de sucesivas leyes de “urgencia”, que en realidad contienen normas de tramitación ordinaria e incluyen varias propuestas de reforma del estado, aun cuando estas iniciativas adoptan un sesgo temperado y son objeto de correcciones importantes, ajustándose a la impronta de moderación reseñada, dentro del cuadro de equilibrios políticos, buscando conciliar posiciones y acotar el disenso de la oposición.

Al comienzo del segundo año de gobierno se abre sin embargo una expectativa distinta. Contra el “apremio” legislativo y la imposición a rajatabla de las mayorías parlamentarias de la coalición, el Frente Amplio vuelve a plantear el recurso de referéndum en apelación a la ciudadanía y fuera del circuito representativo, lo que confirma su “potencial de amenaza” y una posibilidad de “veto” plebiscitario, aunque sea remota, generando en todo caso incertidumbres y demoras en el establecimiento de las reformas.

El presidente no cede en su “filosofía”, pero junto a sus compañeros de coalición se muestra ahora dispuesto a buscar compromisos con el Frente Amplio, en “políticas de estado” y con respecto a algunos de los nudos estratégicos de la reforma de las empresas públicas.

Para el gobierno y sobre todo para el presidente, que culmina en este período su carrera, la competencia desatada del Frente Amplio cuenta más para el presente que para el futuro, y es una sombra para la efectividad y la estabilidad de las reformas. La actuación “vencedora” de la coalición redundará en aplicaciones legislativas que generan un ambiente de disconformidad y eventualmente podrían resultar, si no derogadas, al menos entorpecidas. Los ejercicios de mayoría “arriesgada” podrían entonces dejar paso a una posibilidad, aunque sea mínima, de arreglos transaccionales.

En el Frente Amplio, y con la correspondiente polémica interna, también des-puntan algunas inclinaciones de compromiso. Visto que el conglomerado de la izquierda se mueve en una tensión entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno, y si bien basa sus acumulaciones en la marcación de diferencias con el bloque gobernante, debe de todos modos acceder a un status más centrado y centrista, a través de un juego complejo y contradictorio que incluye, entre otras cosas, una mayor integración política, el desarrollo de sus relaciones en el conjunto del sistema e incluso cierta convergencia con los contrarios (Lanzaro, 2000[c])<sup>33</sup>.

Al acercarse a una chance de triunfo y con miras a las próximas elecciones, la izquierda encuentra más incentivos para oponerse que para cooperar. Esta es una premisa mayor, que hace juego con la discrepancia política sustantiva. Pero el Frente Amplio también tiene una preocupación auténtica por el tipo de políticas que se van adoptando. Y además, hay factores que lo obligan desde ya a pro-

yectarse como interlocutor responsable y como actor de gobierno, promoviendo una “actualización” ideológica y correcciones de conducta para cultivar sus adhesiones y afirmar la proyección de su dirigencia, así como para rebajar los saldos de inseguridad que todavía despierta la eventualidad de su debut, preparando incluso el terreno para afrontar posteriormente los desafíos que vendrían con la primera alternancia.

En esto pesan antes que nada los patrones de una competencia rigurosa, con reglas que inducen a una dinámica centrípeta y establecen *ex profeso* el principio mayoritario para la elección presidencial. Pesan también las determinaciones de la propia dinámica de desarrollo del Frente Amplio en la medida en que los pasos de diversificación, el sostén de sus progresos electorales, su compromiso en la intendencia de Montevideo y una implantación más variada a nivel nacional (en referencia a sectores sociales y a las regiones) –por la misma legalidad de un partido *catch-all* en vías de expansión– lo llevan a enfrentar requerimientos cada vez más complejos de representación y de atención de demandas, de responsabilidad y de efectividad política.

Aquí juega asimismo una necesidad compartida por componer la “interioridad” política del país y alcanzar algún margen “consensual”, vista la división política en bloques relativamente paritarios, ante las dificultades de la crisis y el contexto internacional. Por lo demás, las reformas planteadas se consideran comúnmente “imperativas” y el propio Frente Amplio tendría que abordarlas a su manera, si se estrena en el gobierno. Más allá de los planteos ideológicos generales y de los contrapuntos de competencia, las distancias políticas no son tan grandes, y llegando al terreno de las fórmulas concretas puede haber franjas de aproximación.

Parece que hay pues alternativas de compromiso, aunque sean primarias, dificultosas y acotadas que ya no se darían como antes en la arena tradicional del bipartidismo ni en la geometría “triangular” que hubo a la salida de la dictadura, sino en el nuevo escenario de multipartidismo bipolar. Existen, como vimos, algunos elementos a favor y bastantes elementos en contra, que pueden agrandarse en circunstancias de crisis y de agudización de la competencia. Este es sin duda el escenario más factible, sobre todo a medida que el ciclo político se acerca a la siguiente instancia electoral y en cuanto prosperen las causales de distanciamiento y diferenciación. Pero si en este escenario de dificultad se abriera alguna posibilidad de entendimiento, el modo de gobierno y el sistema de partidos uruguayo estarían dando un paso más, inaugural y significativo, en una transición mayor que recoge las líneas del pasado y atraviesa una serie larga de cambios institucionales y políticos.

## **Bibliografía**

- Baas, Bernard M. 1985 *Leadership and Performance Beyond Expectations* (New York: Free Press).
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moares 1998 *Fragmentación política y gobierno en el Uruguay. ¿Un enfermo imaginario?* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales).
- Burns, James MacGregor 1978 *Leadership* (New York: Harper & Row).
- Caplow, Theodore 1974 *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las tríadas* (Madrid: Alianza Universidad).
- Colomer, Josep 1998 *Divided We Win. Political Satisfaction in Complex Regimes* (Washington D.C.: Georgetown University).
- Cox, Gary y Samuel Kernell (eds.) 1993 *The Politics of Divided Government* (Boulder: Westview Press).
- Chasquetti, Daniel 1998 “Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU-ICP) N° 10.
- Dahl, Robert A. 1989 *La poliarquía* (Madrid: Tecnos).
- Duverger, Maurice 1957 *Los partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi 1996 “Presidencialismo e apoio partidário no Congresso”, en *Monitor Público* 3-8.
- Hartlyn, Jonathan 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- González, Luis E. 1999 “Los partidos establecidos y sus desafiantes”, en Luis E. González et al. *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio* (Montevideo: Universidad Católica).
- Lanzaro, Jorge 1986 *Sindicatos y sistema político* (Montevideo: FCU).
- Lanzaro, Jorge 1991 “Estado y política en el Uruguay post-autoritario”, en Aguiar, César et al. *Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur* (Montevideo: Obsur).
- Lanzaro, Jorge 1992 *Organizaciones empresariales y políticas públicas* (Montevideo: Trilce).
- Lanzaro, Jorge 1998 “El gobierno de partidos en la segunda transición”, en la publicación del Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI), *Uruguay: sociedad, política y cultura* (Cáceres: Universidad de Extremadura).

- Lanzaro, Jorge (coord.) 2000[a] *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Lanzaro, Jorge 2000[b] “Autoridad presidencial, relaciones de partido y perfil de gobierno en los inicios del mandato de Jorge Batlle”, en la publicación del Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Lanzaro, Jorge 2000[c] “El Frente Amplio: un partido de coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 12.
- Lijphart, Arend 1969 “Consociational Democracy”, en *World Politics* – 21-2.
- Lijphart, Arend 1987 *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- Lindblom, Charles 1959 “The Science of Muddling Trough”, en *Public Administration Review* - N° 39.
- Lipset, Seymour Martin (ed.) 1981 *Party Coalitions in the 1980s* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies).
- MacGregor Burns, James 1978 *Leadership* (New York: Harper & Row).
- Mainwaring, Scott 1993 “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies* - 26-2.
- Mancebo, María Ester 1991 “De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del presidencialismo en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU-ICP) N° 4.
- Mayhew, David R. 1991 *Divided We Govern* (New Haven: Yale University Press).
- Pérez, Romeo 1989 “El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 49.
- Rama, Germán 1987 *La democracia en Uruguay* (Buenos Aires: GEL).
- Real de Azúa, Carlos 1984 *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental).
- Rehren, Alfredo 1992 “Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina”, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile) Año 1, N° 2.
- Santos, Fabiano 1997 “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”, en *Dados* (Río de Janeiro) 40-3.
- Sartori, Giovanni 1994 *Ingeniería constitucional comparada* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Sundquist, James L. 1988 “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition in the United States”, en *Political Science Quarterly* - 613-35.
-

## Notas

1 Las experiencias de tipo *consociational* –según la noción acuñada por Lijphart (1969)– surgen como modalidades de resolución del conflicto, como principio de unificación y como formato de democracia, frente a clivajes sociales de distinto tipo (religiosos, étnicos, de nacionalidad) que afectan la construcción del estado nacional. Tal caracterización puede aplicarse igualmente a los clivajes generados por los partidos cuando ellos han sido, como en el Uruguay, “patrias subjetivas”. Aunque los mapas de ruta son muy distintos, resulta ilustrativo comparar la coparticipación con el *proporz* austríaco, que supone –como en el Uruguay– un reparto de los puestos directivos en la administración pública y en los organismos de control, en base a los cocientes electorales, precisamente proporcional. En América Latina hay que tener en cuenta la variante de Colombia (Hartlyn, 1988), en donde también se llega a una fórmula *consociational*, labrada por los dos grandes partidos tradicionales a mediados del siglo XX, con acuerdos de reparto público y un pacto de alternancia que al principio no se combinó, como sí se hizo en el caso uruguayo, con la competencia política efectiva.

2 Entre otras cosas, el esquema de la coparticipación es uno de los factores que llevan a que en el Uruguay el sistema de partidos preceda al cuerpo burocrático y domine sus desarrollos. Ello nos diferencia de otros países, para bien y para mal, en cuanto a la textura democrática y a la consistencia estatal, las pautas de gestión y las culturas administrativas, la constitución y reproducción de la burocracia de carrera (Lanzaro, 1991).

3 En un par de situaciones, luego del golpe de Estado de 1933 y en el gobierno de 1942, ello remite a experiencias de coalición. Pero las más de las veces estas incidencias de la coparticipación operan como insumo del sistema de compromisos, sin estar sujetas a un acuerdo político previo y admitiendo a los oponentes partidarios, lo que ayuda a gestar el clima de pluralidad y favorece las aproximaciones concretas. En todos los casos esto se desarrolla en el marco del régimen presidencialista. Estas circunstancias nos distinguen de otros presidencialismos y al mismo tiempo de las ecuaciones *consociational* europeas, que aun con similitudes, se dan en un contexto parlamentario.

4 En el Uruguay, la figura del gobierno “dividido” se plantea desde el momento en que pasamos a un sistema pluripartidista, en el último tercio del siglo XX. En términos más extensos, también podría considerarse configurada durante la época del bipartidismo, por obra del régimen electoral y de la fisonomía “fragmentaria” de los partidos tradicionales, en la medida en que la fracción del presidente rara vez alcanza por sí sola la mayoría parlamentaria (aunque tenga mayoría relativa dentro de su partido y éste tenga a su vez una mayoría “sustantiva” en las cámaras legislativas).

5 Romeo Pérez (1989) estima que estas prácticas encierran una inclinación parlamentarista, con virtualidades propias. La noción de “presidencialismo coparticipativo” que él mismo maneja se ajusta mejor a las coordenadas que reseñábamos. En todo caso, la referencia al presidencialismo pluralista, y en particular a las manifestaciones del presidencialismo de compromiso, resulta más comprensiva, porque alude genéricamente al conjunto de elementos que moldean nuestro régimen, incluyendo las vetas de participación y representación, la codificación electoral y el sistema de partidos, la estructura del gobierno y de los procesos de decisión, en el parlamento y en la administración, a nivel central y a nivel regional.

6 En los términos de Robert Dahl (1989): en el caso uruguayo, la incorporación popular, el establecimiento del sufragio universal masculino y la legalización de los gremios se hicieron una vez que las élites partidarias acordaron el sistema de competencia, el régimen electoral, la estructura de representación y el esquema inicial de coparticipación, en un paño plural y sin admisiones hegemónicas. De tal modo, la entrada a la “política de masas” vino a ampliar, y no a cerrar, los canales de la competencia partidaria, en condiciones de relativo equilibrio, recreando y consolidando el pluralismo fundacional.

7 A diferencia de lo que ocurre en otros casos, el sindicalismo obra así en clave de autonomía relativa, sin adscripción directa a las divisas tradicionales –en ese régimen competitivo binario– y sin pasar por la creación de nuevos partidos o movimientos de proyección, más allá de la incidencia que pudieron tener en la época los “partidos de ideas” (en particular el Partido Socialista y luego el Partido Comunista). En beneficio del pluralismo, ninguna fuerza se perfiló como atribuyente monopolístico del proceso de inclusión. Los partidos tradicionales siguieron en carrera y se reprodujeron como partidos de ciudadanos de amplio espectro (*catch-all parties*).

8 He planteado el tema de la coparticipación corporativa, con una impronta liberal y pluralista, dentro de marcos democráticos y subordinada al sistema de partidos en un dominio binario, esbozando una periodización al respecto en lo que se refiere a las cámaras empresariales y en lo que se refiere a los sindicatos, controlados por la izquierda (Lanzaro, 1986 y 1992).

9 Como norma, a través de ciertos cortes de importancia y con algunas rupturas, hemos tenido una larga trayectoria de política de partidos, con un sistema fuerte, a diferencia de lo que ha ocurrido por ejemplo del otro lado del Río de la Plata, en donde los partidos han tenido –uno a uno, por turnos– una gran presencia, pero el sistema que forman ha sido débil, en un panorama que en los últimos años presenta cambios prometedores.

10 Sin desmedro de la singularidad uruguaya, hay que decir que ello corresponde adecuadamente a la procesalidad de los cambios en los sistemas demo-

cráticos más institucionalizados y “maduros”, aun cuando –incluso en esos casos y excepcionalmente (Inglaterra, Nueva Zelanda)– algunos modos de gobierno y ciertos estilos de liderazgo puedan imprimir a las reformas sesgos radicales y perentorios. Por otra parte, no hay que olvidar que en general las terapias de *shock* suelen aparecer en los países que han atravesado crisis mayúsculas (como la Argentina de Alfonsín y de Menem), y que esas terapias no siempre resultan venturosas, aunque tengan cierto éxito y propongan su propio sistema de garantías. Contrariamente, en el caso de Brasil, luego del fracaso de Collor de Mello, el suceso del Plan Real implementado por Fernando Henrique Cardoso se explica en buena parte por su gradualismo y su ambición moderada, a través de una determinada forma de producción de certidumbres.

11 Luego del bloqueo de las privatizaciones mayores merced a un plebiscito celebrado en 1992, no faltan por cierto la privatización y la tercerización, un *contracting out* abundante y enlaces con las organizaciones no gubernamentales (en nuevas redes de clientela), que reformulan el sistema de vínculos que ha habido secularmente entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Pero es mucho lo que queda dentro de los cuadros públicos. Y en buena medida, el eje de la reforma del estado se desplaza hacia los problemas de diseño y de gestión, de eficiencia, apertura y competitividad.

12 Un realineamiento es, como se sabe, un cambio consistente en los patrones de comportamiento electoral y en la estructura de partidos, en un proceso complicado, de unos cuantos años, a través de una sucesión de elecciones “críticas”, merced a la movilidad y a la transformación de las fuerzas actuantes. Todo realineamiento se resuelve en definitiva en el diseño de una nueva “norma” política, con alteraciones graduales bruscas, más o menos traumáticas. En algunos casos ello implica la salida de uno o más de uno de los conjuntos partidarios en plaza (no necesariamente de la *filière* política o de las familias ideológicas). En nuestro caso, el mapa de los partidos “históricos” se mantiene, y el realineamiento pasa por el desarrollo de la tercería de la izquierda. La nueva “norma” política –que todavía no está enteramente asentada, pero que ha hecho camino– tiene que ajustarse a estas coordenadas.

13 En los enfoques críticos corrientes, es de cajón considerar que las dificultades imputadas al presidencialismo se agudizan en situaciones de pluripartidismo, con representación proporcional y en la medida en que aumenta la fragmentación. En este sentido, y a partir del caso de Brasil, ver las observaciones de Scott Mainwaring (1993). El tema da lugar a una discusión interesante y son varios los trabajos que contradicen el diagnóstico pesimista (por ejemplo Figueiredo y Limongi, 1996; Santos, 1997).

14 En este cuadro se suceden las apelaciones al pronunciamiento directo de la ciudadanía (plebiscitos y recursos de referéndum), en un juego que hace parte de la competencia democrática plural y que rodea las instancias del sis-

tema de gobierno representativo. En la mayoría de los casos estos actos responden a la iniciativa de los partidos y en otros derivan de la intervención de sectores sociales y de agrupamientos corporativos (contando igualmente con el acuerdo, la tolerancia o el “seguidismo” de los agentes de partido, en particular de parte de las fracciones de la izquierda, pero no sólo de ellas).

15 “*Divided we govern*”: *mutatis mutandis*, podrían valer aquí los titulares que David Mayhew (1991) emplea para caracterizar la vida política de los Estados Unidos desde la segunda posguerra, mediante un juego de palabras y una señal de revalorización sobre el “gobierno dividido”. La perspectiva de una nueva apreciación del gobierno “dividido”, en la que se alinean varios estudios contemporáneos y que hemos planteado al distinguir los tipos de gobierno presidencial, suele apoyarse por lo menos en dos supuestos. Primero, el reconocimiento de la realidad y aún del carácter natural e ineludible de los mapas de fraccionamiento, de pluralismo y de diversidad, entre partidos y al interior de los partidos, que llevan a distintas formas de gobierno “dividido”, tanto en regímenes presidenciales como en regímenes parlamentarios. Segundo, el reconocimiento de la posibilidad y hasta de las ventajas democráticas de gobernar en esas condiciones, con una óptica pluralista, lo que se contrapone a las ideologías corrientes de la uniformidad mayoritaria e implica una aceptación de la necesidad de acudir a las lógicas de compromiso y de coalición, inter e intra partidos, con relacionamientos diferentes entre fracciones. Puesto que ello extiende el campo de la participación y de la “satisfacción” política, aquí vale también la consigna de Josep Colomer (1998) –“*divided we win*”– en el sentido de que esta procesalidad política multiplica los “ganadores” y reparte mejor las pérdidas. En este tren, es muy útil comparar la experiencia uruguaya con la de los Estados Unidos, ambas en régimen presidencial, cotejándolas a su vez con los itinerarios europeos, en distintos tipos de régimen parlamentario. Para tener una muestra de la complejidad de los recorridos estadounidenses ver, por ejemplo, la serie de textos editada por Martin Lipset (1981) –en particular el capítulo de Nelson Polsby– así como Sundquist (1988) y Cox y Kernell (1993).

16 Ver, en este sentido, Rehren (1992), que emplea las observaciones sobre el liderazgo de Burns (1978) y de Baas (1985).

17 En forma repetida y en cierto modo desgastante, esto ha llevado al Frente Amplio a internarse en los recursos del referéndum, tratando de hacer valer en la cancha ciudadana, posturas que no prosperan en el circuito representativo. Más de una vez, ello responde a la iniciativa de los núcleos sindicales, que de manera notable pasan de las formas clásicas de movilización de masas a estas modalidades de activismo en clave ciudadana y electoral. En la medida en que hubo convergencia con sectores de otros partidos, esas acciones tuvieron un impacto importante y en 1992 sirvieron para derogar la ley

---



que habilitaba la venta de algunas empresas públicas. En solitario y posteriormente, las convocatorias no han tenido éxito, y en el mejor de los casos sirven para producir incertidumbre y valen como “potencial de amenaza”.

18 El cálculo sobre las ventajas y desventajas del gradualismo y los andamientos “incrementales” constituye un tópico recurrente en la polémica teórica y ha sido en el Uruguay un eje de la competencia política y del debate público, animado por las posturas de quienes bregan por una liberalización más urgente y radical.

19 Para un análisis de las fórmulas de gobierno en la primera presidencia de Sanguinetti y durante el mandato de Lacalle, ver Mancebo (1991) y Chasqueti (1998), así como Lanzaro (1998 y 2000[a]).

20 50,4% de votos por la afirmativa (que pasan raspando la mayoría absoluta requerida), en la que se alinean el Partido Colorado, el Partido Nacional, el Nuevo Espacio y unos cuantos frentistas (incluyendo a dirigentes de primera fila, como el General Seregni y Danilo Astori). 46,2% de votos por la negativa, en la que se ubica el grueso del Frente Amplio más algunos caudillos de los partidos tradicionales, que no dejaron de arrastrar votantes.

21 Gracias a la unidad de las elecciones y al doble voto simultáneo, en el régimen anterior todos los participantes jugaban hasta el final y medían sus fuerzas a la vez que las acumulaban, en una lógica que definía los resultados en una instancia concurrente, repartiendo las ganancias, con líneas de reproducción de los sectores y alternativas de sobrevivencia para los perdedores, favoreciendo las estrategias de asociación. Ahora se puso en marcha un sistema de tres rondas “eliminadoras”, sin las posibilidades que aportaba la pluralidad de candidaturas presidenciales. Esto genera una concentración escalonada y cierto cerramiento político, lo que puede restar incentivos para la cooperación intrapartidaria y provocar reacciones de “salida”, actitudes de renuencia, boicot o deserción. A cambio de la introducción del *ballottage*, los promotores de la reforma sacrificaron una pieza estratégica en el esquema tradicional de reproducción política de los partidos y de los sectores.

22 Esto permite que la administración ejecutiva quede en manos de los sectores partidarios que forman la base de apoyo del gobierno, en una inflexión exclusiva y sin franquear los espacios de coparticipación a las fuerzas opositoras. Esto es precisamente lo que ocurrió al iniciarse la presidencia de Jorge Batlle en el año 2000, al dejar de lado al Frente Amplio, a pesar de tener el 40% de las bancas parlamentarias, descartando una regla “consociativa” de gestión pública que ensancha los márgenes de pluralismo y permite acotar las ecuaciones de suma-cero.

23 En la formulación clásica de las “leyes” de Duverger (1957), el escrutinio mayoritario a dos vueltas y la representación proporcional son considerados

factores propicios para el multipartidismo: aunque “la influencia general no puede ser idéntica” y depende de las modalidades electorales de cada país, “la tendencia de la segunda vuelta a engendrar un multipartidismo no parece dudosa” y es confirmada por la observación empírica comparada.

24 En una perspectiva sociológica, este mapa corresponde a las filiaciones ideológicas o actitudes de cultura política en que se puede dividir el electorado y que atraviesan las unidades de partido. En los términos de Sartori, los estudios disponibles demuestran que entre el Partido Colorado y el Partido Nacional la distancia ideológica es baja y la superposición alta, con tendencias consistentes que se pronuncian en los últimos años dibujando un círculo de “familia”. Comparativamente, la distancia del Frente Amplio con el Nuevo Espacio es en promedio más alta y la superposición más baja (en promedio porque en el Nuevo Espacio conviven corrientes distintas, con afinidades dispares).

25 En los últimos años, el Nuevo Espacio ha preservado cierta equidistancia y ha obrado como “partido de apoyo”, acompañando en varias oportunidades las iniciativas del gobierno y la misma Reforma Constitucional de 1996. En la segunda vuelta de 1999, el Nuevo Espacio dejó a sus adherentes en libertad de acción. Pero Rafael Michelini se pronunció a favor de Tabaré Vázquez y desde entonces busca una asociación con el Frente Amplio, en una postura que provoca divisiones internas.

26 Cálculos realizados en base a una encuesta de Equipos Mori de febrero de 1999 –a comienzos del año electoral– muestran que en el espectro político la distancia ideológica máxima es moderada (algo más de cuatro), y promedialmente ningún conjunto partidario queda colocado en los extremos.

27 Es la primera coalición electoral de este tipo en la historia uruguaya, en la nueva era del presidencialismo y acunada por las reglas establecidas en la Reforma de 1996.

28 La cadencia “plebiscitaria” es un elemento constitucional de toda elección directa del jefe de gobierno, que presenta caracteres más pronunciados al ser separada y relativamente diferenciada de la elección parlamentaria, con la aplicación del principio mayoritario y la incidencia del *ballottage*. Por ahí se establecen las bases para que el presidente quede investido de la representación general de la república y actúe con los márgenes de autonomía que le acuerdan los parámetros institucionales, en una alternativa que sin embargo no está simplemente dada de antemano y que el gobernante electo debe hacer efectiva en la práctica, mediante una productividad política conducente. Ese fundamento de autoridad entra en balance con la fuerza de intervención que tienen a su vez los cuerpos de partido. Este juego de doble frecuencia es normal en las democracias presidenciales y en los otros regímenes (parlamentarios, semi-parlamentarios, semi-presidenciales) cuando obra en un cua-

dro de “gobierno de partidos”, con autonomía efectiva de los poderes del estado y de las autoridades regionales, en un horizonte de pluralidad.

29 En el referéndum de 1992, más del 70% de los ciudadanos se pronunció en contra de la privatización de las empresas públicas, y en concreto en contra de la venta de ANTEL. Un estudio de la empresa “Cifra”, de mediados de septiembre de 2000 muestra que a esa fecha llegan al 81% los uruguayos que piensan que las grandes empresas públicas deben ser mayoritariamente de propiedad estatal, en un juicio compartido de manera bastante pareja por el 90% de los que se consideran de izquierda, el 82% de los que se consideran de centro y el 71% de los que se consideran de derecha. No obstante, la opinión pública tiende a ver con mejores ojos la “desmonopolización” (el 50% de los encuestados estima que es buena, incluyendo aquí al 44% de los que se consideran de izquierda). A su vez, el 48% de los encuestados cree que es buena la incorporación de capitales privados para desarrollar algunas áreas de las empresas públicas y el 35% considera que esa posibilidad es mala (Semanaario “*Búsqueda*”, Montevideo, 28 de septiembre de 2000).

30 Esa estrategia no lleva al desmontaje de las empresas del estado y de los servicios públicos, sino más bien a su reconversión, lo que tiene consecuencias distintas en lo que toca a la “caja de herramientas” del poder político y a la capacidad de intervención de los partidos, a la configuración de la esfera pública, a las relaciones capitalistas y al desenvolvimiento del mercado.

31 Delegados directos del presidente Batlle y de Tabaré Vázquez, un representante de los familiares de los desaparecidos, el jefe de la Iglesia Católica, el presidente de la central de trabajadores y un “notable” del Partido Nacional.

32 Según el catálogo de Arend Lijphart, se trata de una coalición “vencedora” (algo más que “mínima” y ligeramente “sobredimensionada”), ideológicamente “conectada” y relativamente “homogénea”, sin perjuicio de la competitividad política que la atraviesa. Sumando las bancadas del Partido Colorado y del Partido Nacional, el gobierno tiene de partida un respaldo parlamentario considerable (58% en la Cámara de Senadores y 56% en Diputados), lo que le permite constituir mayorías legislativas, proceder a nombramientos relevantes, evitar la censura de sus ministros y mantener los vetos del poder ejecutivo. Cuenta asimismo con la mayoría para la designación de los directores de los entes estatales sin el concurso de los partidos que no entran en la coalición. Ese concurso sí resulta necesario para la integración de los cuerpos de contralor (Corte Electoral, Tribunal de Cuentas), en los que hay representantes del Frente Amplio.

33 En ese juego tan problemático de “parecerse y diferenciarse”, de cara a los adversarios y sin perder identidad, que constituye una regla de desarrollo par-

tidario, dentro de los márgenes estrechos y exigentes de una democracia “integrada”, con un pluralismo competitivo y no polarizado. Esta es por cierto la tarea que tienen también por delante varias formaciones de la izquierda latinoamericana –en un cuadro dentro del cual el Frente Amplio tiene ventajas comparativas– con retos similares a los que han debido afrontar, para llegar al estreno, otros partidos de extracción socialista o socialdemócrata, en Europa y sin ir más lejos, en el caso de Chile.