

## *Los cambios recientes del sistema político y de partidos y su contexto socioeconómico*

GERÓNIMO DE SIERRA<sup>1 2</sup>

### *Cambios recientes en la sociedad uruguaya*

Los especialistas en América Latina reafirman periódicamente su convicción de que, en una perspectiva comparativa, el Uruguay sigue ocupando en varias dimensiones sociopolíticas su lugar tradicionalmente privilegiado en el continente. Esta conclusión está lejos de ser arbitraria o subjetiva, ya que se ve confirmada por las estadísticas de los organismos internacionales y multilaterales, tanto globales como regionales. Sin considerar aquí ciertos límites metodológicos de esas cifras, y concordando básicamente con dichas conclusiones, se puede y se debe enriquecer ese análisis con la consideración de ciertos fenómenos que las complementan y acotan, agregando así algunas dimensiones y procesos que suelen ser menos visualizados, especialmente desde el extranjero. Sin ese esfuerzo, se hace difícil dar cuenta de las sustanciales transformaciones recientes del sistema político y de partidos uruguayo (ver más adelante), así como de los bloqueos y tensiones sociopolíticas que viene enfrentando el país últimamente. Por ejemplo, nos referimos al sustancial avance electoral del frente político de izquierda –único en América Latina con esa magnitud–, así como a las dificultades crecientes de la alianza gubernamental en los últimos lustros para redefinir la inserción internacional del país, y articular, o dirigir estratégicamente, un proceso de crecimiento económico sustentable y con legitimidad interna.

¿Cuáles son esas dimensiones y procesos sobre los cuales queremos echar luz en esta introducción? Señalaremos ahora básicamente tres, sin perjuicio de otros que podrían señalarse en un análisis más desagregado del problema, al cual no podemos entrar en este artículo.

a- En primer lugar, los diversos procesos de globalización y mundialización en curso –con las presiones asociadas para que los países realicen el ajuste fiscal y la apertura de los mercados internos– los que como hemos tratado en otros trabajos (de Sierra, 1994 y 2001), afectan de manera particular, y más severamente, a los pequeños países de América Latina y en general del mundo periférico. Como decíamos en el primero de esos trabajos:

*Finalmente, cabe señalar que en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los pequeños países (PP) quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno. Y por esa vía ven dificultado*

<sup>1</sup> Profesor titular. Investigador y docente de grado y postgrado del Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR- Uruguay).

<sup>2</sup> Una versión anterior de la segunda parte de este artículo fue originalmente publicada en ANUARIO SOCIAL Y POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, N° 3: FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

*al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y requilibramiento macroeconómico, con las exigencias de integración socioeconómica nacional y de gobernabilidad tanto sistémica como progresiva de sus respectivas sociedades.*

Si bien el «tamaño» de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a «todas condiciones iguales» él especifica sus márgenes de acción, haciendo tendencialmente más difícil su proceso de desarrollo así como la solidez e independencia del Estado-nación. Por ser esta una ley tendencial, ella no se ve anulada necesariamente por la existencia de excepciones, las que por otra parte no pocas veces se deben al cambio de las «condiciones iguales» implicadas en la proposición anterior.<sup>3</sup> Sin embargo, como surge de la evidencia empírica (de Sierra, 1994b), el rol de las estructuras sociopolíticas y materiales «heredadas», así como el papel jugado por los actores internos –públicos y privados– de cada pequeño país, es determinante para favorecer o limitar esa tendencia general. Ese ha sido justamente el caso en los últimos veinte años de países latinoamericanos como Costa Rica y Uruguay. Y ello porque en el marco de esas determinaciones tendenciales –generales y de etapa histórica– operan las diferencias nacionales entre los PP. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social, etc.), como aquellas ligadas a los «proyectos» nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su «voluntad y capacidad de actuar» y el entramado de movimientos sociales y políticos existente en el período a estudio.

Para el Uruguay – a pesar de sus ventajas materiales, sociales y políticas acumuladas en las primeras cinco décadas del siglo XX– ello implica enfrentar una difícil reconversión empresarial y de mentalidades, un nuevo pacto social interno, una transformación del estado y la gestión pública, y una redefinición de las alianzas internacionales. Y ello sin contar con las ventajas de los otros altos precios de sus materias primas básicas (carne y lana), sin el peso demográfico y

geopolítico de otros países, y –sobre todo– debiendo enfrentar unas demandas sociales internas históricamente altas y sostenidas por sectores sociales organizados, activos y tradicionalmente legitimados por el sistema político y cultural predominante de larga data. A ello debe agregarse el importante deterioro social heredado del ciclo dictatorial, que duró desde junio de 1973 hasta marzo de 1985 (de Sierra, 1992 y 1994b).

Ante esos desafíos históricos, pensamos que en el caso uruguayo las elites políticas, empresariales, intelectuales y populares no han respondido en los últimos años con el nivel de coherencia y creatividad que hubieran permitido maximizar las potencialidades específicas de los pequeños países – en especial el Uruguay<sup>4</sup> – en los procesos de redefinición de las reglas de inserción en el espacio internacional, global y regional.

b- En segundo lugar, paralelamente a los efectos derivados de la mencionada globalización –especialmente para un país pequeño– el Uruguay debió enfrentar sin preparación previa el proceso paralelo de regionalización; en su caso ello significó el ingreso brusco al Mercosur, lo que implicó nuevas exigencias y una interacción muy estrecha con los dos grandes de América del Sur: Argentina y especialmente el gigante Brasil. Ello le abre sin duda oportunidades –hasta ahora poco aprovechadas en cuanto a definir un nuevo modelo productivo sustentable– pero también le representa grandes desafíos y servidumbres, tanto en lo que refiere a su equilibrio socioeconómico, como también en cuanto a su propia identidad en tanto país, al menos en el formato tradicional desde el siglo XIX (de Sierra, 2000; Achugar, H. y otros, 1995).

El Mercosur, ese bloque exitoso pero con un socio “demasiado grande” al decir de Jorge Schwartz (2000), dinamizó fuerte-

<sup>3</sup>. Es el caso en particular de los PP de Europa Occidental los que se han beneficiado desde hace muchas décadas de las ventajas derivadas del hecho de pertenecer al área central de la expansión capitalista –e interactuar básicamente en su situación opuesta a la de los PP «periféricos» de América Latina y más en general del llamado Tercer Mundo (Real de Azúa 1977; Coraggio y Deere 1986).

<sup>4</sup> Ver un tratamiento teórico y empírico detallado de este tema en de Sierra (1994b).

mente sus exportaciones regionales hasta la devaluación brusca de Brasil en 1999 –y sus efectos sobre Argentina– pero también puso al rojo vivo los viejos equilibrios productivos, sociales e identitarios del Uruguay. En particular amplió los descontentos sociales y políticos de los sectores más afectados por la nueva situación, (industriales, comerciantes y productores rurales que trabajan para el mercado interno, en especial los pequeños y medianos; asalariados públicos y del comercio; obreros industriales; educadores básicos y de la universidad; etc).

No queremos con esta afirmación decir que la crisis interna –en especial social y económica– tenga solamente sus raíces en el escenario creado por el Mercosur. En realidad ella se arrastra –sin perjuicio de ciertos períodos de mejoría– desde los años sesenta y se agravó desde los setenta, cuando la política económica y social de la dictadura militar apostó a una reconversión de tipo neoliberal; al menos en el sentido de una apertura incondicional del mercado de bienes y financiero, reducción del gasto social de tipo estructural (particularmente vivienda social y educación pública) y disminución de la regulación estatal de la vida económica, junto al monetarismo y el equilibrio fiscal como ejes estratégicos casi exclusivos de la política gubernamental. Política de tipo neoliberal pero a medias, sin aquellas reformas radical/conservadoras que hicieron posible –entre otros factores– el largo crecimiento del producto bruto interno en Chile post 1982. El llamado déficit social en el país se arrastra desde ese período (de Sierra, 1994b).

c- En tercer lugar, queremos referirnos justamente a ciertos aspectos de este déficit social, es decir ciertas dimensiones de la crisis social en curso. Sin duda menos profunda y vertiginosa que en otros países de América Latina, pero que justamente por el importante avance histórico de la sociedad uruguaya, es vivida muy traumáticamente por ésta. Se trata sin duda de una crisis social, pero que en el caso uruguayo adquiere una fuerte dimensión sociocultural y sociopolítica, ya que ella significa un descenso –y para muchos un cierre– de las expectativas de movilidad social, e incluso del imaginario futuro

respecto del propio país. Para decirlo gráficamente, ya nadie hace referencia al viejo eslógan, “Uruguay. Suiza de América”, a no ser como referencia jocosa y despechada.

La nueva ola emigratoria en curso<sup>5</sup> –siempre más grave para países con poca población– es la expresión más cruda de ese desánimo societal, y en cierto modo su expresión inapelable en el corto plazo. Si Robert Letchner (1998) cree ver serios problemas de integración sociopolítica en el futuro de Chile, un país donde creció la economía durante muchos años, un análisis con su metodología aplicado al Uruguay mostraría en varios aspectos un futuro con problemas bastante similares.

Lo específico de los años recientes es que el nuevo deterioro social (para diferenciarlo del generado durante la dictadura militar) se produjo en forma paralela al razonable crecimiento del PBI durante ocho años, hasta la grave recesión abierta desde comienzos de 1999, la que aún está vigente y parece ha de durar por lo menos un año más. Y además fue paralelo a la renovación tecnológica de muchas empresas y sectores de servicios. Lo cierto es que el deterioro de los sectores sociales más débiles es claro, al menos en cuanto al mercado de trabajo, la precarización de los empleos, la desocupación, y la distribución del ingreso, como concluye un importante trabajo de investigación empírica realizado por Martín Buxedas y otros (1999) para la OIT:

*Comparemos la situación de los hogares comprendidos en el quintil de ingresos más alto con los del más bajo, . El primero incluye al 20% de los hogares urbanos con mayores ingresos y el segundo al 20% de los hogares de*

<sup>5</sup> Desde 1968 hasta 1975, al menos, se produjo un gran empuje emigratorio que se estima involucró entre 8 y 10% de la población. En parte por persecución política y en parte por la crisis económica y de perspectivas laborales y societales. Desde hace dos años volvió la presión emigratoria, que si bien aún no ha sido medida adecuadamente, hay consenso sobre que es bastante fuerte; y en todo caso es tema de debate generalizado en la población, en la clase política y en los “medios”. Según una reciente encuesta nacional de la empresa Cifra (BÚSQUEDA N° 1075 23 / 11 / 2000), por lo menos dos de cada cinco uruguayos emigrarían si pudieran conseguir trabajo en otro país, y el 67% de los menores de 27 años es proclive a emigrar.

menores ingresos. Este último grupo de hogares coincide, aproximadamente, con lo que pueden denominarse pobres en el caso de Uruguay.

La tasa de actividad de los jóvenes del quintil bajo aumentó y la del más alto disminuyó. En consecuencia, se observa una tendencia divergente en la integración al mercado de trabajo que expresa un rasgo negativo; la creciente diferencia entre ricos y pobres en la permanencia en el sistema educativo

La tasa de desempleo del quintil de bajos ingresos creció 5 puntos porcentuales y la del quintil mayor 1,5 puntos. En 1996, la tasa de desempleo del quintil de menores ingresos fue cinco veces superior a la de la población activa que integraba los hogares con mayores ingresos (21% y 4%).

El empleo en el sector informal (sin considerar el trabajo doméstico) aumentó entre los ocupados del primer quintil de ingresos y se redujo en el de mayor ingreso.

El empleo "con restricciones" en el grupo de menores ingresos aumentó 6 puntos porcentuales y en el del quintil mayor un uno por ciento. El empleo con restricciones refiere principalmente a los asalariados privados que no tienen un sistema colectivo de atención de la salud y que, por lo tanto, no tienen cobertura de la seguridad social.

En la década del noventa la proporción de población pobre disminuyó hasta 1994, en los años de auge económico, y aumentó luego hasta niveles sólo en algo inferiores a los de comienzo de la década.

La desigualdad en la distribución de ingresos por trabajo (mejor captados en las encuestas de hogares que en los datos manejados por CEPAL) creció, según Székely (BID) y Vigorito (UDE-LAR).

La proporción de pobres por línea de pobreza según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística es cuatro veces superior a las publicadas por la CEPAL. La distribución del ingreso, medida a través de distintas variantes del índice usualmente utilizado (cono-

cido como Gini) es varios puntos superior en las estimaciones del BID o de fuentes nacionales y además muestra un deterioro en la década del noventa en lugar de haber mejorado, como indica la CEPAL.

Este deterioro diferencial repercutió en un crecimiento de la marginalidad y la exclusión social, acompañados por el aumento de la delincuencia urbana, como lo muestran –entre otros muchos– los estudios de Kaztman (1996) y el último informe de la oficina nacional del PNUD (1999). Exclusión agravada entre los jóvenes, y sobre todo los niños (45% en situación de pobreza), fenómeno novedoso en el país y vinculado en parte a la mayor natalidad entre los sectores pobres de la población.

El conjunto de estos factores está vinculado al ya mencionado deterioro de la seguridad social, la cobertura sanitaria y la inversión en vivienda para los sectores de bajos recursos.

Como dijimos anteriormente, en buena parte de los indicadores socio-económicos el Uruguay aparece en buena posición comparado con la mayoría de los países de América Latina. Esto vale también en materia de empleo y desempleo abierto o encubierto, así como su precarización.

Sin embargo –para los fines de este trabajo– hay que tener en cuenta la evolución histórica del problema, y el hecho de que se trata de un país con apenas tres millones de habitantes en un territorio de 185.000 kilómetros cuadrados, teniendo la menor tasa de natalidad del continente, y casi el 12% de su población emigrada. En ese contexto es un hecho muy expresivo que no se logre desde hace años disminuir sus tasas de desocupación. Y, a diferencia de países de desempleo y subempleo crónicos, en el Uruguay ello significa una vivencia "subjetiva" muy traumática, como lo muestra que el 66% de los uruguayos define al desempleo como su principal problema<sup>6</sup>.

En la década del noventa se mantuvieron altas tasas de desempleo abierto, –oscilando siempre cerca del 10%– con énfasis

<sup>6</sup> Encuesta de Opinión Pública. Equipos Mori. El OBSERVADOR, agosto de 1999.

en el sector público y en la industria, que eran los que tenían antes una mejor situación cualitativa del empleo. Pero importa señalar que esta situación se agravó en 1999 (11.8%) y en el 2000 (13.5%) cuando se alcanzaron guarismos sólo comparables con los últimos años de la dictadura militar.

Por otro lado se estima que en el 2000, entre el 48 y el 52 % de la población económicamente activa tenían situaciones de empleo "precarias" (subocupación, informalidad, ausencia de cobertura social, etc).

En otro orden –y contrariando la tradición nacional– los últimos diez años vieron descender la inversión global pública en educación al 2,5% del PBI, nivel de inversión inferior al promedio de América Latina, y sólo comparable al de Haití.

Los indicadores del deterioro producidos por el largo período de baja inversión educativa (ponderado por la pirámide de edad y el PBI) son por un lado cualitativos, en especial en la calidad de la enseñanza pública, de primero y segundo grado, que sigue aún siendo mayoritaria. También se aprecia en las crecientes tasas de repetición, el alto número de alumnos por aula, las deserciones precoces (especialmente en los sectores de contexto social medio y bajo), la paulatina descalificación de los docentes, etc. Pero también cuantitativos, ya que si bien el Uruguay sigue siendo líder en cobertura, ya se aprecia un 20% de analfabetismo en la propia capital del país, y hasta un 40% en sus barrios más carenciados (PNUD 1999).

### *El shock electoral de las elecciones presidenciales de 1999*

Con la perspectiva contextual de las consideraciones anteriores podemos analizar las recientes elecciones para elegir el nuevo presidente (a dos vueltas, modificación introducida por la reforma constitucional de 1996). Pero como la primera vuelta sigue realizándose simultáneamente con las elecciones para elegir el Senado y la Cámara de Diputados, debemos analizarlas en conjunto para tener una visión adecuada de la nueva relación de fuerzas políticas que se delineó en el país. En particular porque la asignación de bancas al Parlamento se realiza en la primera vuelta y por el régimen proporcional (Hont); es decir que cuando ningún

candidato obtiene mayoría absoluta en la primera vuelta, quien gane luego el balotaje tampoco tendrá mayoría en el Parlamento, salvo que realice acuerdos políticos o alguna forma de coalición. También se debe tener en cuenta que la constitución exige, para diversos temas importantes, mayorías legislativas calificadas, ya sea de dos tercios o de tres quintos, lo que refuerza la presión para realizar acuerdos políticos supra partidarios para obtener *governance* u otras formas de gobernabilidad, al menos en los casos como éste en que el Presidente electo no obtuvo mayorías parlamentarias propias en la primera vuelta.

Como sabemos el presidente electo –Dr. Jorge Batlle– no solo no obtuvo mayoría absoluta en la primera vuelta del 31 de octubre, sino que su partido se ubicó en segundo lugar –32,8 % de los votos–, bastante detrás del Frente Amplio/Encuentro Progresista que obtuvo el 40,1 %, quedando tercero el Partido Nacional con 22,3 %. La cuarta fuerza fue el Nuevo Espacio con sólo el 4,5 % de los votos.

Antes de analizar en detalle los resultados en ambos turnos, subrayemos el significado político más sustantivo de dichas elecciones. Cuatro son los aspectos más novedosos que surgen de los resultados de la elección presidencial ganadas en el balotaje por el Dr. Jorge Batlle del Partido Colorado (54.1 %) quien venció al Dr. Tabaré Vázquez del Frente Amplio (45.9 %).

El primero, que por primera vez en la historia, la coalición de izquierda –Frente Amplio/Encuentro Progresista– aunque sin ganar la presidencia, pasó a ser claramente la mayor fuerza política a nivel nacional, en bancas parlamentarias y también en votos ciudadanos.

El segundo, que también en forma inédita en el Uruguay, el candidato más votado dentro del partido mayoritario (Dr. Tabaré Vázquez) no ejerce la presidencia de la nación, lo que obliga a todas las fuerzas en presencia a redefinir el estilo y formato histórico de sus relaciones políticas.

El tercero, que el Partido Nacional tuvo la peor votación de su historia y quedó relegado a un lejano tercer lugar, poniendo en jaque su viejo rol histórico de ser uno de los "partidos de gobierno".

El cuarto, que como efecto de la reciente reforma constitucional, en el balotaje los partidos históricamente de gobierno (Colorado y Nacional) para poder ganarle al candidato de la izquierda (Dr. Tabaré Vázquez) debieron por primera vez hacer campaña juntos y votar a un solo candidato – del Partido Colorado en este caso– que los representara. Con el corolario de que debieron pasar a gobernar con un formato explícito de *coalición*.

Se consolida así el fin del más que centenario bipartidismo tradicional (Nacional/Colorado), y se abre el proceso hacia un posible *nuevo bipartidismo* con el clivaje derecha/izquierda, o si se quiere de centro-derecha/ centroizquierda.

Complementariamente, cabe subrayar que el avance del Frente Amplio se dio no solamente en la capital, como era tradicional, sino también en el resto del país, donde pasó a ser la segunda fuerza global y primera en varios departamentos claves desde el punto de vista económico y poblacional.

Resumiendo se puede decir que la coalición de derecha, o de centro derecha, retuvo el Ejecutivo, pero también que se produjo un fuerte corrimiento al centro izquierda en el “centro de gravedad” del sistema de partidos, quedando además el país dividido en dos bloques políticos relativamente similares.

\*\*\*

¿Por qué podemos hablar de un *terremoto* en el sistema político y partidario,

cuando no sólo el Partido Colorado (PC) vuelve a presidir el gobierno, sino que además el Partido Nacional (PN) pasó a integrarlo como miembro explícito de la coalición?. Para entender esta aparente contradicción hay que tener presente la historia política del país. Historia que durante décadas había asistido a una mayoría de ambos partidos sumados abrumadora (entorno del 90% de votos) y con un peso relativo equilibrado entre ambos. Como se sabe esa relación de fuerzas comenzó a cambiar lentamente en 1971 cuando se creó el Frente Amplio (FA), se acentuó en 1994 con una paridad de tres tercios, pero recién ahora tuvo un cambio radical donde el FA/EP<sup>7</sup> pasa a ser mayoría neta, el PN se reduce drásticamente, y ambos partidos tradicionales sumados sólo alcanzan el 55%. Gruesamente, hay bastante consenso en que las ganancias del FA/EP fueron tomadas del retroceso del PN, manteniéndose estable el PC. (Ver cuadro 1).

Es cierto que en el Uruguay existe una larga tradición democrática y de pluralismo partidario, pero también es cierto que el monopolio de gobiernos blanqui-colorados nunca había sido amenazado hasta 1994 –con la vieja constitución a una sola vuelta y elección presidencial a mayoría simple– y ahora de nuevo con la reciente constitución

<sup>7</sup> Desde esta elección el Frente Amplio se presentó legalmente como Frente Amplio/Encuentro Progresista, dada su alianza con pequeños grupos externos que le son afines.

**Cuadro 1**  
Votos de PC, PN, FA/EP y NE en 8 elecciones  
(Todo el país, en porcentajes)

	1962	1966	1971	1984	1989	1994	1999
P.Colorado	44.5	49.3	41.0	41.2	30.3	32.3	32.8
P.Nacional	46.5	40.4	40.2	35.0	38.8	31.2	22.3
<b>Total PC/PN</b>	<b>91.0</b>	<b>89.7</b>	<b>81.2</b>	<b>76.2</b>	<b>68.7</b>	<b>63.4</b>	<b>55.1</b>
Fr.Amplio	=	=	18.3	21.2	21.2	30.6	40.1

a dos vueltas y mayoría absoluta. El balotaje se introdujo, en principal medida, para dificultar la casi segura victoria del FA; pero al ir acompañado de la obligación de un sólo candidato por partido y la separación en el tiempo de las elecciones municipales (algo nunca ejercitado antes en la tradición blanco-colorada), se puede observar que terminó favoreciendo la polarización entre el principal partido opositor y los viejos partidos tradicionales como conjunto. Y facilitó que el FA continuara creciendo en votos hasta llegar al 40.1 % actual para el Parlamento y al 45.9 % para la presidencia (en la segunda vuelta).

Por eso, si hablamos de terremoto, es en relación a un pasado muy consolidado. No sólo se terminó el bipartidismo tradicional de facto, y el tripartidismo equilibrado de 1994, sino que parece emerger un posible nuevo bipartidismo donde uno de los polos es la izquierda o el centro izquierda, y donde ésta emerge como la principal fuerza partidaria considerada individualmente.

A ello debe agregarse otro hecho muy importante: como el FA/EP controla 2/5 del Parlamento, ello obliga al gobierno a negociar con aquel muchas designaciones claves en el aparato estatal –u optar por su aprobación diferida–, así como la aprobación de ciertas leyes que exigen quórum especial, al tiempo que permite al FA interpelar o llamar a sala a los ministros con sus solas

fuerzas, cosa que no sucedía anteriormente. Es decir que la principal fuerza política del país, si bien no controla el poder ejecutivo, puede sí exigirle que cambie el estilo tradicional de trato a la izquierda si quiere obtener una administración que no se vea continuamente jaqueada y en ciertos temas realmente paralizada. O sea que el nuevo escenario presiona a optar entre un formato negociador e integrativo, u otro confrontacional y que puede bloquear la vida política.

La tradición política uruguaya siempre fue negociadora pero entre blancos y colorados; ahora debe ampliar ese hábito hacia la izquierda, en especial porque la constitución actual fue pensada para un bipartidismo tradicional y no un sistema básicamente tripartidario, donde la izquierda es mayoría relativa pero neta.

\*\*\*

Como ya dijimos, en las últimas elecciones también se rompió otra larga tradición, donde la izquierda parecía tener destino electoral sólo en la capital (en la que era gobierno municipal desde 1989) y en las regiones del área metropolitana. El 31 de octubre de 1999 el FA/EP se posicionó como primera fuerza en cuatro departamentos y como segunda fuerza en otros cuatro, lo que constituye también una especie de revolución cultural y no sólo electoral. De hecho fue en el interior del país donde más creció el FA/EP en esas elecciones, –un 78 %–, mientras

**Cuadro 2**  
Elecciones nacionales de octubre de 1999  
Votación del FA en departamentos seleccionados (1984-1999)  
(en porcentajes)

	1984	1989	1994	1999
Montevideo	33.6	34.6	44.0	51.7
Paysandú	14.5	12.6	24.0	42.1
Canelones	15.8	16.7	28.2	39.3
Maldonado	11.3	11.5	18.8	35.6
Soriano	10.4	10.1	22.0	33.3

que en Montevideo –la capital del país– si bien partía de un *score* muy alto, subió sólo un 17.5 %, pasando del 44.0 al 51.7 % de los votos emitidos en la primera vuelta. (Ver cuadro 2)

Estos cinco departamentos son – junto con el de Colonia– los más poblados y en buena medida los más modernizados y urbanizados del país. En conjunto superan el 70 % de la población y del PBI totales. En todos ellos el FA/EP se perfiló como serio competidor en las elecciones municipales del mes de mayo del 2000, en las cuales no rigió el balotaje sino la mayoría simple (aunque pueden darse –y se dieron– balotajes de facto por decisión política de los partidos tradicionales, en varios departamentos donde se veían más amenazados).

Otro aspecto a resaltar es que si bien ya en las elecciones de 1994 el FA/EP había ampliado su votación en los sectores menos educados y más pobres de la población<sup>8</sup>, en esta elección ese fenómeno se amplificó notablemente, tanto en la capital como en las pequeñas y medianas ciudades del interior. Penetró así en lo que antes se consideraban reductos de los sectores populistas de derecha y extrema derecha. Ello explica que por ejemplo en Montevideo (donde obtuvo el 51.7% de promedio en octubre de 1999), el FA/EP se impusiera abrumadoramente en los barrios de la periferia, mientras que su *score* fuera disminuyendo –aunque siendo siempre alto– a medida que se aproxima a los barrios de clase media y alta.

\*\*\*

Ahora bien, un fenómeno electoral de esta magnitud en un país tradicionalmente lento y sin sorpresas, en cuanto al comportamiento de los votantes, exige buscar explicaciones que no sean simplistas ni unidimensionales.

<sup>8</sup> Anteriormente el electorado frenteamplista era comparativamente mayor en los sectores de trabajadores sindicalizados, y en la población de mejor nivel educativo.

<sup>9</sup> A pesar de estas transformaciones –y la razonable experiencia de gobierno en Montevideo durante diez años– de todos modos la campaña electoral fue muy polarizada por los partidos tradicionales que trataron al FA/EP como si fuera aún el mismo partido de izquierda de 1971. Puede sostenerse que esa prédica no tuvo un efecto demasiado expansivo, pero es indudable que fue eficaz para bloquear en el balotaje un cierto porcentaje de votos, quizás decisivos dado el carácter muy disputado del balotaje

Provisoriamente se pueden señalar las siguientes causas concomitantes:

a-el desgaste lógico de las expectativas ciudadanas en los partidos que gobernaron siempre, y en particular en las tres administraciones posdictadura; sobre todo porque en estos años operaron cada vez más en un registro de coalición de facto, dejando al FA como la única oposición claramente identificable para el ciudadano común. Esta es sin duda una causa de mucho peso, pero por si sola parece insuficiente para explicar todo el fenómeno en cuestión.

b- el acostumbramiento –o si se quiere banalización– a la presencia de la izquierda en el escenario político, favorecida por dos fenómenos concurrentes. Primero la mencionada evolución ideológica y programática hacia el centroizquierda y la lógica intra sistema, en especial luego de la crisis del campo socialista. Segundo el ejercicio exitoso de dos gobiernos municipales sucesivos en el Departamento de Montevideo, sede de la capital del país y donde se concentra casi el 45 % de la población y una proporción aún mayor del PBI nacional.<sup>9</sup>

c-el hecho de que todas las fuerzas de izquierda operen desde 1971 nucleadas en el FA (y su ampliación actual a través del EP), con autoridades y programa comunes y con candidatos únicos a los cargos ejecutivos. Es decir que en varios planos simbólicos y operativos el FA presenta una fisonomía y una continuidad casi únicas en América Latina, lo que sumado a la longevidad, le ha ido dando las características de un nuevo partido tradicional en el país. Ello neutralizó parte importante de las resistencias tradicionales a votar “izquierda”

d-la presencia en las últimas dos elecciones de una candidatura del FA/EP a la presidencia, sin duda muy carismática y de gran penetración en la opinión pública, como es la del doctor en medicina Tabaré Vázquez, indudable fenómeno político que se proyectó nacionalmente a través de su desempeño como Intendente de Montevideo en el período 1989-1994. Un político intuitivo, pragmático, con inflexiones a veces de tipo populistas, que no viene de la política y que cada tanto hace cuestión de ese hecho para avanzar políticamente.

e- la convergencia creciente en la orientación programática –de inspiración crecientemente neoliberal– entre el PC y el PN; al menos entre sus sectores mayoritarios, ya que sus opciones de centro o de corte socialdemócrata fueron perdiendo peso sin solución de continuidad. Ello dejó relativamente libre ese espacio para las propuestas del FA, y en menor medida del Nuevo Espacio.

f- el hecho de que el candidato único del PN –por elecciones internas previas– fuera el Dr. Alberto Lacalle, ex-presidente, muy cuestionado fuera y dentro de su partido por graves acusaciones de corrupción y mal uso de fondos públicos durante su gobierno. Ello contribuyó a la pésima votación de todo el PN y a un corrimiento de muchos de sus ex-votantes hacia el FA/EP ya en la primera vuelta. Y de un nuevo grupo –aunque menor– en la segunda vuelta.

g- el impacto negativo sobre la lógica de reproducción política de los partidos tradicionales de la reciente reforma constitucional (en sus rubros electorales) que jaqueó fuertemente los hábitos y costumbres de sus dirigentes superiores e intermedios, desorientando en parte a su electorado. Esta reforma de 1996 dividió en su momento por mitades al electorado y en menor medida a las dirigencias políticas; unos pensando que los perjudicaba y que estaba hecha básicamente para frenar el posible gobierno del FA; otros pensando que los beneficiaba, pero reconociendo que al combinar el balotaje con los candidatos únicos por partido, y separando las elecciones municipales, ello les traería problemas.

A estos factores de tipo más propiamente políticos, se deben agregar aquellos de índole demográfica y socioeconómica, algunos de tipo coyuntural:

h- los efectos de la desaparición paulatina –por razones demográficas– del electorado de edad avanzada, más ligado históricamente a los partidos de gobierno y sus fuertes tradiciones, contrariamente de aquel más joven e incorporado a la vida política más recientemente, que los estudios electorales han mostrado tiende a inclinarse mayoritariamente por el FA/EP.

i- la existencia de sectores crecientes de medianos, pequeños y micro empresarios

que trabajan para el mercado interno (urbanos y rurales), así como de las capas medias bajas y populares, que han sufrido en estos quince años los efectos de las reformas macroeconómicas y del gasto público social que se aplicaron. Como ya señalamos, éstas han sido menos radicales que en otros países, pero de todos modos privilegiaron al sector financiero de la economía, retrajeron la protección estatal de los más débiles, y generaron mayor desocupación y subempleo, precarización de los puestos laborales, migraciones campo-ciudad, y –lo que es nuevo en el país– un creciente sector de marginales urbanos, empobrecimiento juvenil y sobre todo infantil, y una creciente inseguridad y violencia urbanas.

j- la fuerte devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1999, con su efecto negativo inmediato para la economía uruguaya, sobre las exportaciones, el empleo, el crecimiento económico y más en general sobre las expectativas globales del país y del propio Mercosur. Esa coyuntura afectó sin duda las chances de ambos partidos tradicionales<sup>10</sup> que insistieron en su campaña electoral –en esa circunstancia tan desfavorable– en minimizar cualquier defecto del modelo que co-aplicaban, y ridiculizar los planteamientos críticos de la oposición a ese respecto.

Sin duda se podrían agregar otros factores que pudieron contribuir al crecimiento espectacular del FA, pero debe reconocerse que en los meses previos a la elección casi nadie apostaba a que este llegara al 40 % en la primera vuelta. Hubo por lo tanto un cierto factor sorpresa, no en cuanto a su crecimiento sino en lo que hace a la magnitud. Una explicación no oportunista debe pues investigar en profundidad como operó en concreto la combinatoria de los diversos factores que mencionamos.

Se ha dicho que dadas todas esas circunstancias –y si no hubiera ganado la reforma en 1996– el FA hubiera ganado el gobierno en la primera vuelta. Es posible que

<sup>10</sup> Como perjudicó en forma similar a los partidos o coaliciones en el gobierno que se sometieron en ese momento a elecciones, como fue el caso del Justicialismo argentino (triunfo de la Alianza) y la Concertación chilena (apretadísima victoria de Lagos).

así fuera, aunque otros sostienen que sin la eliminación de las tradicionales múltiples candidaturas para presidente de los dos partidos tradicionales, la prohibición de sublemas para las diputaciones, y la separación en el tiempo de las elecciones municipales, el Partido Colorado y sobre todo el Partido Nacional, hubieran votado muchísimo mejor y habrían de todos modos hecho incierto el resultado.

Es difícil dirimir *post factum* ese debate. Lo que sí es cierto, es que aquel escenario sociopolítico y económico, con el marco de esta reforma en las reglas electorales, produjo finalmente ese nuevo mapa político y partidario en el país.

\*\*\*

En rigor no se produjo un corrimiento radical de la autodefinición política del electorado en un continuo derecha-izquierda, sino más bien un cambio en la forma de expresión político-partidaria de una parte considerable del gran bloque de votantes de centro. Es decir que el FA/EP recogió más votos centristas que fueron perdidos por los partidos tradicionales. Eso se expresó ya en la primera vuelta, y se vio reforzado simbólicamente en la segunda vuelta, donde un candidato de izquierda, autodefinido como socialista, disputó casi de igual a igual la presidencia del país. Políticamente eso representa en el Uruguay una innovación muy grande respecto al pasado. Sobre todo si se tiene en cuenta que la coalición Frente Amplio está situada nominalmente, y realmente, más a la izquierda que las coaliciones que apoyaron por ejemplo a Lagos en Chile y a De la Rúa en Argentina. Y que tiene una tradición política y una consistencia organizativa bastante consolidada.

Pero esto no debe hacer pensar que el FA "mayoritario" de 1999 es el mismo de 1971 o incluso de 1984 a la salida de la dictadura. Sigue agrupando a los viejos partidos de izquierda y otros sectores independientes. Pero ni estos partidos sostienen los mismos programas y funcionan como antes, ni las relaciones de fuerzas internas son las mismas. Si bien la gama de posiciones internas es bastante amplia, es claro que predomina en la práctica un pensamiento y una conducta política que no

sólo juega completamente dentro de las reglas del sistema político, sino que se podría definir como de tipo social demócrata<sup>11</sup>, o de reformismo más o menos radical según los momentos.

Este cambio se fue produciendo paulatinamente desde 1984, con altibajos y crisis varias, no siendo la menor la salida del FA en 1989 del Partido por el Gobierno del Pueblo (luego escindido lo que dio lugar al Nuevo Espacio), y la Democracia Cristiana (luego reinsertada en el FA al crearse el Encuentro Progresista/FA en 1994). Fue un cambio que acompañó significativamente la sucesiva "aproximación" al gobierno (accediendo ya en 1989 al municipio de Montevideo), y que fue procesado en sucesivos debates y congresos. También incidió la crisis y división del antiguo Partido Comunista, acompañada por el surgimiento de nuevos grupos y líderes "independientes", así como el cambio de la "cultura" política de izquierda en el país, así como en toda la región y en Europa. De todos modos fue un cambio que avanzó siempre más en los hechos que en virajes doctrinarios demasiado explícitos, aunque sí hubieron corrimientos sucesivos en el programa inicial de 1971.

En la campaña electoral el FA hizo cuestión de hablar de dos proyectos de país. En la coyuntura el clivaje real de los dos proyectos —para el elector— se expresaba en el grado de participación estatal frente al mercado, la profundidad de las políticas sociales compensatorias, el quantum de políticas productivas explícitas, la magnitud de la inversión educativa, el formato impositivo, el tipo de atención a dar a los reclamos sobre los desaparecidos durante la dictadura, etc. Se puede sostener que ese planteo hecho desde la oposición logró captar una gama amplia y heterogénea de insatisfacciones con los últimos gobiernos del PC y el PN, asociados o coaligados en grados diversos en cada administración, pero claramente percibido por la ciudadanía.

En cuanto a los partidos tradicionales ya vimos que eligieron defender la lógica de

<sup>11</sup> Usamos aquí este término en un sentido más bien formal y casi topográfico, entre los polos derechista y revolucionario; y porque hablar aquí de centrista, confundiría el análisis en términos de sistema político.

su gestión anterior que estuvo más centrada en el retiro relativo del estado, la apertura radical a los mercados, el ancla cambiaría (con la consecuente pérdida de competitividad internacional) como instrumento central para el equilibrio fiscal; y, más globalmente, una convocatoria a asumir los riesgos de la modernización mercadista en todas sus consecuencias. La victoria como candidatos de Jorge Batlle y Alberto Lacalle en las elecciones internas previas, y luego el triunfo de su coalición en el balotaje, expresan el predominio del polo más liberal en lo económico y lo social dentro de ambos partidos. Sin embargo debe hacerse una lectura más detallada de los resultados para comprender el nuevo escenario.<sup>12</sup>

Lo anterior es claro para el PN donde los sectores ajenos a Lacalle quedaron en las internas en franca minoría dentro del PN. Pero el PC se dividió en dos mitades similares (lideradas por Batlle y Sanguinetti), lo que combinado con el enorme peso del FA en el Parlamento, creó un escenario más complejo y matizado para el nuevo gobierno. Sobre todo que este pasó a actuar aprovechando su mayoría simple para aplicar su programa, pero al mismo tiempo no puede dejar de leer el mensaje de las urnas en vistas a las elecciones presidenciales del 2004, donde el FA se perfila como potencialmente ganador, incluso con el balotaje.

Es decir que el país quedó con un escenario político muy complejo y relativamente trabado. Ello exige al gobierno no sólo disciplinar a sus diversos componentes políticos, sino además buscar formas inéditas de negociar y transar con una oposición que tiene un muy fuerte apoyo ciudadano y el

40% de los votos en el parlamento. De lo contrario —en un contexto regional y mundial nada promisorio en lo inmediato para el país— rápidamente podría llegarse a **impasses** bastante críticos.

En cierto modo nos encontramos con la clásica paradoja del pluralismo efectivo en el juego político: abre caminos que se bifurcan entre el bloqueo, o la búsqueda afanosa de negociaciones que no sumen cero: especialmente en contextos recesivos a nivel nacional y en parte internacional.

### Bibliografía

BOUXEDAS, Martín y otros. *Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Uruguay*; OIT, Santiago de Chile, 1999.

CORAGGIO, J.L. y Deere, C.D. (Comps.). *La transición difícil: la autodeterminación de los pequeños países periféricos*. Siglo XXI Editores, México, 1986.

de SIERRA, Gerónimo.- (Organ.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?. Concentración de poder y democracia*; FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.

——— "El Uruguay post dictadura. Estado, política y actores"; FCS-Dpto. de Sociología, Montevideo, 1992.

——— Sobre los problemas de la (in)gobernabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura, en de Sierra, G. (compilador), *Democracia emergente en América del Sur*; CIIH-UNAM, México, 1994<sup>a</sup>.

——— (Organ.), *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*; Ed. Nueva Sociedad-CIIH, Caracas, 1994b.

——— "Desafíos de un pequeño país ante el Mercosur. El caso uruguayo"; en Costa Lima, Marcos (Organ.), *O Mercosur no liminar do século XXI*, Ed. Cortez, São Paulo, 2000.

(Organ.), "Variables "blandas" y variables "duras" en el análisis de los escenarios: el caso de los países chicos del Mercosur", en, de Sierra, G. (Organ.), *Mercosur: sociedades en integración*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

KAZTMAN, Ruben. *Marginalidad e integración social en Uruguay*; CEPAL, Montevideo, 1996

LECHNER, Norbert. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social"; Documento de Trabajo, mimeo, 1998.

PNUD.-

<sup>12</sup> Las divergencias entre sectores de los PPTT tienen en parte raíces históricas y de luchas por espacios políticos, pero hace años que se han desplazado hacia un clivaje más bien centrado en el grado de liberalismo económico y participación del Estado en la economía. Subsidiariamente se agregan —a veces en forma cruzada— fuertes diferencias personales, pero también de estilo en cuanto al "aprovechamiento" de la función pública para beneficio personal o de los propios partidos y sus clientelas. En este último aspecto ya señalamos las graves acusaciones contra Lacalle; pero también allegados a Jorge Batlle han realizado fuertes críticas a funcionarios de jerarquía política del último gobierno de Sanguinetti, denunciando a varios de ellos frente a la justicia penal.

Informe sobre Uruguay, Oficina Local, Montevideo, 2000.

REAL DE AZÚA, Carlos. "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo", Revista de la CEPAL N° 4, segundo semestre, Santiago de Chile, 1977.

Touraine, Alain. Entrevista en CLARÍN, 23 de abril, Buenos Aires, 1990.

SCHVARTZER, Jorge. "El Mercosur: un

bloque exitoso con un socio demasiado grande"; en de Sierra, G. (Organ.), *Mercosur: sociedades en integración*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

VIGORITO, Andrea. "Una descomposición de la desigualdad de ingresos y trabajo en Uruguay", 1986-1996; Documento de Trabajo, Instituto de Economía, FCEA, Montevideo, 1998.\*

### Resumen

El artículo describe y analiza las significativas novedades que introdujo en el sistema de partidos y las relaciones políticas del Uruguay el resultado de las elecciones nacionales a dos vueltas de octubre y noviembre de 1999. En particular el fin del bipartidismo tradicional; la constitución como partido claramente mayoritario a nivel nacional, y de algunos departamentos, del FA/EP; la *cuasi* necesidad de gobiernos de coalición; los nuevos dilemas del pluralismo efectivo de partidos; la novedad de que el candidato del partido mayoritario no ocupe la presidencia del país.

Al mismo tiempo presenta resumidamente las transformaciones externas y crisis socioeconómicas locales, fenómenos que enmarcan dicho proceso; así como su posible incidencia —junto a los cambios de las reglas electorales— en los resultados electorales.

### Palabras claves

ELECCIONES/ SISTEMA DE PARTIDOS/ CAMBIOS POLITICOS/ CRISIS SOCIAL/ COALICION GUBERNAMENTAL/ URUGUAY \*