

# URUGUAY. DE LA QUIEBRA INSTITUCIONAL A LA PRESIDENCIA DE LACALLE (1971-1991)

Por ISMAEL CRESPO  
PABLO MIERES  
ROMEO PEREZ

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. QUIEBRA INSTITUCIONAL, TRANSICIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: 1. *La polarización del sistema político.* 2. *La quiebra institucional.* 3. *Una apertura política inesperada.* 4. *La transición pactada.* 5. *La restauración institucional.* 6. *Los cambios políticos de las elecciones de 1989.*—III. LOS DESAFÍOS DE LA PRESIDENCIA DE LACALLE: UN AÑO DE BALANCE POLÍTICO: 1. *La distribución de fuerzas en el Parlamento.* 2. *La formación de la alianza de gobierno.* 3. *La reforma política.* 4. *La reforma del Estado.* 5. *La irrupción del MERCOSUR.* 6. *El Gobierno municipal del Frente Amplio en Montevideo.*

## I. INTRODUCCION

Uruguay representa un caso excepcional de estabilidad política dentro del contexto latinoamericano. En efecto, salvo las discontinuidades institucionales provocadas por el golpe de Estado de Terra en 1933 y, más específicamente, con la ruptura causada por la intervención militar de 1973, el sistema político uruguayo se ha caracterizado por la plena vigencia de un régimen competitivo y pluralista. En éste, los partidos políticos tuvieron un desempeño muy importante, al actuar al interior de la sociedad civil como

auténticos mediadores entre ésta y un Estado que se caracterizó como benefactor durante casi la primera mitad del presente siglo. Junto a los partidos, el sistema electoral sirvió para dar continuidad política a las identidades partidistas formadas tras las luchas emancipadoras.

Sin embargo, y a semejanza de los otros países del Cono Sur, Uruguay vio rota su tradicional estabilidad política por la intervención de un nuevo actor en la escena pública: las Fuerzas Armadas. El intento de diseñar un nuevo Estado bajo las directrices de la «Seguridad Nacional» cubrió una etapa de once años de autoritarismo militar. Sin embargo, este interregno en la vida institucional sólo supuso un receso en los hábitos tradicionales de hacer política. Tras la recuperación de las instituciones democráticas, tuvo lugar un proceso de restauración global del *statu quo* anterior a la ruptura constitucional, que dinamizó aquellos elementos que habían configurado la idiosincrasia del sistema político uruguayo. De esa manera, y tras once años de autoritarismo, el marco institucional diseñado por la Constitución de 1967, los viejos líderes partidistas, etc., continuaron siendo los mismos. Por tanto, el ensayo fundacional de la dictadura no sólo fracasó, sino que tan sólo significó un breve paréntesis que no tuvo respuesta ni continuidad tras la asunción de la Presidencia por Julio M.<sup>a</sup> Sanguinetti en marzo de 1985.

El artículo que a continuación se presenta ha sido estructurado en dos partes. En la primera de ellas, «Quiebra institucional, transición política y consolidación democrática», Ismael Crespo pretende ofrecer una visión general y sintética del acontecer político uruguayo de las últimas dos décadas. Para ello, el autor señala los elementos más relevantes del proceso de transición política, con el objeto de que el lector pueda comprender de manera rápida la especificidad de un proceso de salida de una situación autoritaria que tuvo un alto grado de sofisticación. En este cometido, Ismael Crespo y Pablo Mieres analizan en el último apartado, «Los cambios políticos de las elecciones de 1989», la redefinición del espacio político acaecida con la celebración de los últimos comicios realizados en este país. En la segunda parte, «Los desafíos de la Presidencia de Lacalle», Pablo Mieres y Romeo Pérez hacen un balance político de la gestión presidencial desde la asunción de Lacalle, en marzo de 1990, hasta fecha reciente. En este balance, ambos autores repasan los principales temas de la agenda política —la formación de la alianza de gobierno— y económica —la irrupción del MERCOSUR—. Igualmente analizan con preocupación los dos grandes desafíos a los que se enfrenta el nuevo gobierno, como son la reforma política y la reforma del Estado. Por último, estudian el gobierno municipal de la capital, Montevideo, donde radica la mitad de la población y la mayor parte de la industria y de los servicios.

## II. QUIEBRA INSTITUCIONAL, TRANSICION POLITICA Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA (1971-1989)

### 1. *La polarización del sistema político*

El sistema político uruguayo, que se había caracterizado hasta 1966 por un predominio de las fórmulas de consenso, sufrió en este año una profunda modificación de esta pauta, al ser aprobada una reforma constitucional que supuso un reforzamiento de las atribuciones del poder ejecutivo y, por ende, una reducción en las competencias del legislativo. Con la puesta en marcha de esa reforma, la recién electa Presidencia colorada intentó articular una respuesta política al agudo estancamiento económico y al agotamiento que registraba el papel «benefactor» desempeñado por el Estado uruguayo. Para subvertir los perniciosos efectos provocados por ambos elementos, el nuevo presidente utilizó la reforma aprobada para centralizar en el seno del ejecutivo las decisiones del campo económico. Sin embargo, esta nueva orientación conllevó una serie de medidas de carácter represivo que afectaron a las relaciones sociales y políticas; comenzaba, de esta manera, el abandono de las tradicionales prácticas de consenso.

Durante todo el mandato presidencial, las medidas llevadas a cabo no lograron sino agravar aún más la ya prolongada crisis económica. Así, la explícita renuncia al tradicional papel mediador y redistribuidor del Estado no supuso más que la postergación en la adopción de otro tipo de soluciones que necesariamente deberían afectar a la propia estructura productiva del país. Este hecho generó una dinámica de descontentos al interior de las capas medias y subalternas, fundamentalmente del ámbito urbano, que percibieron, en el estancamiento de las funciones estatales, la lesión de sus intereses. Comenzaron, de esta manera, una serie de movilizaciones que, aglutinando el malestar social, dieron lugar a la aparición de focos de descontento radicalizados; hacían su presentación pública en la escena política los Tupamaros. La Administración colorada trató de enfrentar este degenerativo proceso con la puesta en marcha de un paquete de decretos, el «Régimen de Medidas de Seguridad», como instrumento de gobierno, lo que provocó un endurecimiento en el continuado enfrentamiento con el legislativo y un apoyo cada vez mayor en el ejército, que comenzó a aparecer como un actor privilegiado de los acontecimientos generados. En esta lógica empezaron a desvelarse ocultos antagonismos sociales; el sistema político uruguayo comenzaba su polarización.

## 2. *La quiebra institucional*

En este marco, caracterizado por graves tensiones socioeconómicas y político-institucionales, se celebraron las elecciones nacionales de 1971. De ellas, el hecho más sobresaliente fue, sin duda, su propia realización, por cuanto tuvieron lugar en un contexto marcado por profundos antagonismos, que eran percibidos como insolubles dentro de los mecanismos propios de un sistema regido por normas poliárquicas. En este sentido, los partidos políticos se mostraron como fiel reflejo de la dinámica de oposiciones y de confrontaciones exhibidas por el sistema político en su conjunto, de manera que su autoidentificación con la situación les llevó a que en su propio interior eclosionaran dos concepciones sociales antagónicas, fruto del clivaje entre reformismo y continuismo. Por ello, estas últimas elecciones democráticas de la década trascendieron su importancia electoral para convertirse en un punto ineludible de referencia histórica.

Celebradas las elecciones, el triunfo correspondió al sector colorado que, encabezado ahora por J. M. Bordaberry, había respaldado la anterior gestión presidencial. Este hecho configuraba una línea de continuidad que fue percibida por los demás actores sociales y políticos como un signo inequívoco de que el acto electoral no había supuesto más que un breve receso en la agonía del sistema. Por otro lado, la referida continuidad contrastó con la cristalización electoral de una opción política de izquierdas en un momento de descomposición de las identidades partidistas tradicionales. Sin embargo, esto no supuso una variación significativa para el posterior desarrollo de los acontecimientos, ya que la dinámica autoritaria que venía generándose desde 1967, unida a un triunfo electoral que polarizó aún más el sistema político, restaron importancia al surgimiento de una nueva configuración partidista.

En definitiva, en la etapa previa a la ruptura institucional, los sólidos cimientos en que se sustentaba la partidocracia uruguaya quedaron seriamente dañados; la acentuación de las tendencias autoritarias en el seno del Estado, la presencia de la guerrilla tupamara y la aparición de las Fuerzas Armadas en la escena pública coadyuvaron para poner fin a la centralidad que, dentro del sistema político uruguayo, habían desempeñado los partidos políticos.

Entre la asunción de la Presidencia por J. M. Bordaberry en marzo de 1972 y la disolución del Parlamento en junio de 1973 se agudizaron las tendencias reseñadas. La celebración del «pacto chico», que supuso un acuerdo de gobernabilidad entre el ejecutivo y los sectores más conservadores del Partido Nacional, aceleró el deterioro de las libertades públicas y secundó la pues-

ta en práctica de una legislación de carácter represivo que sustituyó las prácticas consensuales por la lógica confrontacional. Como justificación de todo este degenerativo proceso se acuñó el término «subversión». Su control supuso la supresión de las garantías constitucionales y la militarización del orden jurídico vigente, en una transgresión continua de las fronteras del Estado de derecho, con la consiguiente adquisición, por parte de la corporación militar, de un carácter autónomo del cual nunca había disfrutado.

Sin embargo, todo este despliegue de medidas no resolvió la problemática económica y social a la que se veía enfrentada el país; la inflación alcanzó su cénit y las movilizaciones sociales adquirieron dimensiones desconocidas. Tal dinámica provocó un acercamiento cada vez mayor de Bordaberry a las tesis militares de la «seguridad nacional», tesis que acabaron por infiltrarse en el tejido de la sociedad política. De esta manera, la legitimidad inicial obtenida por el sector civil fue beneplácitamente traspasada a la corporación militar, en principio para solucionar el problema subversivo, más tarde para dominar la vida global del país. Por tanto, el histórico civismo uruguayo se sometió, con el consentimiento de los sectores dominantes, a la militarización de la *res publica*.

Por último, entre 1973 y 1976, en plena lógica autoritaria, la sociedad se vio sometida a un exhaustivo control, en el que la dinámica represiva cumplió la finalidad encomendada: la desarticulación de la sociedad civil, del entramado institucional y de los partidos; la eliminación de los espacios de expresión política redujo la capacidad de respuesta de la sociedad ante la progresiva instauración de una forma autoritaria de ejercer el poder. Tras la destitución de Bordaberry en 1976 y la negativa de las Fuerzas Armadas a convocar elecciones, se abrió una nueva etapa, un ensayo fundacional autoritario-militar en el que los tradicionales actores políticos ya no tuvieron cabida.

### 3. *Una apertura política inesperada*

Tras la deposición de Bordaberry, la Administración militar se pronunció reiteradamente sobre el carácter provisional del régimen impuesto, cuya única finalidad era restaurar el sistema político tradicional. Sin embargo, el nuevo ejecutivo estableció un calendario político, cuyo primer acto era la convocatoria de un plebiscito sobre un proyecto de reforma constitucional, en un intento de promover una democracia «protegida». De esta manera, el restablecimiento de la institucionalidad, quebrada con la interrupción del ciclo constitucional, quedaba condicionado por el resultado plebiscitario. Este era el acto fundacional con el cual el régimen militar pretendía legitimar la ruptura que su intervención provocó en la Constitución de 1967. Pero ¿por qué

los militares estimaron necesario legitimar, y de esta manera, el régimen político que ellos mismos habían impuesto por la fuerza? En principio, institucionalizar una situación *de facto* suponía legitimar el accionar político de la corporación militar durante los años precedentes. En segundo lugar, someter esta decisión a la soberanía popular suponía alcanzar una legalidad de la que el régimen estaba exento. Por último, la convocatoria de un plebiscito permitía que la legalidad del ensayo fundacional descansara «dentro» de los parámetros tradicionales de la cultura política del país y, por tanto, «fuera» de la institución generadora del «Proceso», las Fuerzas Armadas.

Durante el intervalo de elaboración del texto constitucional a plebiscitar, la corporación militar negó la posibilidad de establecer un diálogo con los partidos, ignorando así los intereses de la sociedad política en la armonización de la nueva institucionalidad. En ésta se reservaba un fuerte rol político a las Fuerzas Armadas, las cuales compartirían funciones ejecutivas junto al Gobierno electo en las urnas. Prerrogativas de esta índole supusieron que, a escasas semanas del acto plebiscitario, renaciera la actividad partidista «opositora», en un intento de mostrar su rechazo al proyecto constitucional, si bien ese breve «descongelamiento» de la vida política se expresó de manera desarticulada, fruto de la represión a que había estado sometida. Por ello no resultó extraño que la consulta popular reeditase la polarización manifestada con motivo de las elecciones de 1971. Sin embargo, en esta nueva ocasión, los términos de la relación se invirtieron, de manera tal, que el proyecto de reforma constitucional fue rechazado en unas urnas, las mismas que abrieron el camino nueve años antes a una forma autoritaria de ejercer el poder. El factor fundamental de este resultado se relacionó con la percepción que la población tuvo del régimen deseado, es decir, se trató básicamente de una votación «política» a favor/en contra del orden autoritario.

El sorpresivo resultado colocó a la institución militar en una incómoda disyuntiva: mantener el régimen impuesto obviando su rechazo, o proceder a restaurar el sistema político anterior a su irrupción en la escena pública. Decantarse por la primera de estas posibilidades contrariaba el principio de aceptación que el régimen había hecho de la soberanía popular como único mecanismo legitimador. En consecuencia, elegir esta vía conduciría a una dinámica aún mayor de deslegitimación y a una previsible ruptura al interior de la coalición autoritaria. Por contraposición, la segunda opción reducía el costo político y profesional para las Fuerzas Armadas. En esta lógica se aceptaba el resultado como vía de apertura política, si bien, y aunque los militares pronunciaban su abandono de la Administración pública, en un intento de evitar erosionar su imagen como institución, no quedaba explicitado la posición que se reservarían tanto en las futuras negociaciones transicionales

como en el nuevo sistema político que debería sustituir al régimen *de facto*. En cualquier caso, la derrota plebiscitaria les supuso que un acto destinado a legitimar su actuación se convirtiese en el inicio de un proceso de apertura política, aunque el contenido de ésta quedaba aún por definir.

#### 4. *La transición pactada*

Aceptado el adverso resultado obtenido en el plebiscito, la institución militar puso en marcha un nuevo calendario transicional, cuyo punto de inflexión radicaba en unos comicios de carácter intrapartidista a celebrar en 1982. Tras éstos, el Gobierno se comprometía a entablar una serie de negociaciones políticas que culminarían con un traspaso de poderes, en marzo de 1985, al candidato electo en unas elecciones competitivas a realizarse en noviembre del año anterior. La nueva secuencia transicional mostraba una insólita capacidad del régimen autoritario para perpetuar su ejercicio de poder durante un lustro más.

Durante el lapso de tiempo que medió entre el plebiscito y la realización de las elecciones internas, la COMASPO (Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas) estableció un principio de diálogo con algunos representantes de los partidos tradicionales. Su propósito consistía en pulsar la opinión de éstos para poner en práctica un régimen en el cual los actores políticos estarían limitados, mientras que las Fuerzas Armadas gozarían de una total autonomía dentro del aparato estatal. Tales conversaciones fracasaron al comprobarse la reticencia mostrada por los líderes consultados al intento de institucionalizar otro tipo de sistema político distinto al legislado en la Constitución de 1967.

Celebradas las elecciones convocadas para elegir a las autoridades partidistas, el ejecutivo autoritario ratificó su disposición a negociar con los partidos una apertura política que, sin embargo, le permitiese imponer una democracia excluyente y tutelada por la institución militar. Esta era la opción «política» postulada por el «colegiado» gobernante, en un último intento de imponer una democracia restringida, acción que fracasó ante la reiterada oposición de los líderes políticos a negociar una reforma constitucional. Por contraposición, la «corporación profesional» apoyó la realización de un pacto de restauración con los representantes partidistas al objeto de preservarse del desgaste ocasionado por su gestión al frente de la Administración pública. Con esta actitud, el diálogo se reinició en 1984.

Abierto el camino para establecer la negociación definitiva, la tarea prioritaria del Gobierno autoritario consistió en proceder a una redefinición del espectro ideológico-partidista permisible para iniciar la restauración global del

sistema político precedente. Esto implicaba la rehabilitación de la coalición electoral de izquierdas Frente Amplio, proscrita desde 1977. Sin embargo, con esta medida no se trataba sino de apoyar la tesis militar que sostenía que el sucesor más «cómodo» a la Administración actual era la opción moderada representada por el sector mayoritario del Partido Colorado. Por tanto, la ayuda para su triunfo electoral pasaba por romper la polarización registrada en las elecciones internas, que favorecía a la oposición dura dirigida por Wilson Ferreira, a través de habilitar una tercera fuerza política que restara apoyos al líder del Partido Nacional.

Este altísimo grado de sofisticación política supuso un giro positivo en las negociaciones, al establecerse un sistema consensuado que recogía la participación de sectores excluidos hasta la fecha, el Frente Amplio, y la automarginación de la corriente hegemónica de una de las dos fuerzas políticas tradicionales, el Partido Nacional. De esta manera, las conversaciones culminaron en un pacto de salida conocido como Acuerdos del Club Naval, por el lugar de su realización. Estos se redactaron en forma de acuerdo transicional entre los representantes de los partidos políticos, con la excepción mencionada, y los dirigentes de la dictadura. Este pacto de restauración aludió esencialmente al establecimiento de los mecanismos de transferencia del poder militar al civil mediante la celebración de unas elecciones en noviembre de ese año y el reconocimiento de la restauración del sistema político preexistente al golpe de Estado de 1973. Se trató, en definitiva, de una redemocratización en que las fuerzas negociadoras coincidieron en la restauración global del *statu quo* anterior.

### 5. *La restauración institucional*

Con las elecciones de 1984 culminó el proceso de transición política iniciado cuatro años atrás, y lo hizo con una consulta popular mediatizada por el tiempo transcurrido, por los traumáticos acontecimientos que tuvieron lugar durante los largos años de la dictadura. De esta manera, Uruguay recuperaba el régimen político que había caracterizado a este país en el devenir del presente siglo. En este sentido, y dentro de la dinámica política del consenso, se presumía como lógico que la restauración democrática mostrase como cabeza visible al líder político de mayor peso en el proceso de negociación con los militares. Aquel hombre que, a través de su mensaje «Un cambio en paz», garantizara de mejor manera el que la transición y gobernabilidad democrática se guiaran por el camino del consenso político y del «olvido» popular. Tras once años de autoritarismo, la adhesión a esta propuesta política concitó el aval tanto de la maquinaria estatal como del grueso moderado

de los votantes. Con Sanguinetti, Uruguay volvía a ser un país «amortiguado».

Comparativamente hablando, el hecho de que el *intermezzo* producido entre estos comicios y las elecciones de 1971 no se tradujera en una renovación del sistema partidista no es un dato nuevo. Como en otros países del área latinoamericana, y a menos de que se hayan introducido modificaciones en la esfera electoral o partidista, el final de un régimen de carácter autoritario tiende a restituir el sistema de partidos existente precedentemente a la ruptura institucional. Además, en Uruguay existió un alto grado de continuidad respecto a los resultados obtenidos en las elecciones nacionales de 1971. Esta estabilidad generacional en la distribución del voto fue, sin embargo, ficticia. Así, y a pesar de la similitud entre los resultados globales registrados en ambas elecciones, tuvo lugar una verdadera transformación entre las dos convocatorias. Mientras que en la de 1971 el electorado se polarizó en torno a los dos sectores más ideologizados en ambos extremos del espectro partidista, en 1984 el triunfo correspondió al centro político, resultado que se expresó en el apoyo a las corrientes que representaban la opción moderada, tanto dentro de los partidos tradicionales como en la coalición electoral de izquierdas. En definitiva, la moderación con que transcurrió la transición hacia la democracia se expresó electoralmente en el triunfo centrista de los comicios de 1984. Las opciones políticas que concurrían en el centro del espectro ideológico-partidista se encontraban respaldadas por un grueso de la ciudadanía, que optaba por recuperar la democracia como un bien en sí mismo, sin apostar por una votación «comprometida» con una transformación socioeconómica del país. Por otra parte, el resultado electoral legitimaba el acuerdo entre parte de la elite política y el cuerpo militar; este Pacto quedaba refrendado con la elección de Julio M.<sup>a</sup> Sanguinetti como presidente de la República.

El triunfo de Julio M.<sup>a</sup> Sanguinetti se basó, fundamentalmente, en dos hechos. Por un lado, la simbiosis entre su figura personal y el reclamo de retorno institucional expresado por la sociedad fue hábilmente manejado tanto durante su trayectoria política (plebiscito de 1980; internas de 1982) como durante la campaña electoral. Por otro lado, trató de aglutinar la mayor adhesión posible al mostrarse no como el representante de su sector, sino como el líder indiscutible del partido y como el único hombre capaz de asegurar «una transición en paz». Por tanto, no fue del papel del candidato presidencial del que dependió el triunfo colorado, sino de cómo éste supo aglutinar, en apoyo de su fórmula presidencial, a un fuerte sector de centro, a sectores del «social-batllismo», que representaban al ala izquierda del partido, y utilizar también el voto de la derecha colorada, aquélla asociada al régimen autoritario, para obtener la Presidencia. De esta forma, la maximización de los mecanismos de acumulación, la óptima y compensada votación de todas

sus corrientes, el manejo político de las etapas de la transición, fueron tan importantes en la victoria del Partido Colorado como la propia figura de Sanguinetti.

De cualquier manera, el triunfo del Partido Colorado en los comicios de 1984 no puede ser explicado por un incremento de su caudal electoral, ya que tan sólo logró mantener el respaldo obtenido en las elecciones de 1971. Fue el Partido Nacional el que, con su retroceso, facilitó la victoria colorada debido a que no sólo no mantuvo su porcentaje, sino que incluso, en términos absolutos, el número de sus votantes descendió entre ambas convocatorias electorales. Este derrumbe nacionalista se hizo más evidente si se toma en cuenta su «triunfo» dos años atrás con motivo de las elecciones internas. Así, el resultado de 1984 demostró la importancia que los adherentes frente-amplistas tuvieron en la votación cosechada por los blancos en 1982. Sin embargo, y a partir de este año, la táctica impulsada por Wilson Ferreira se mostró inadecuada ante la rehabilitación y posterior participación en las negociaciones con las Fuerzas Armadas del Frente Amplio. La férrea oposición, que favoreció a su sector hasta 1982, dejó más tarde de servirle; esta táctica resultaría útil mientras la izquierda no participara de unos comicios abiertos. Sin embargo, con la liberación de Seregni en febrero de 1984, el Frente Amplio pasó a recuperar su espacio electoral natural, aquel que Wilson Ferreira había tratado de ocupar, asfixiando, este nuevo actor partidista, la posibilidad del Partido Nacional de mantener el electorado de izquierda que le había apoyado en 1982. De esta forma, el sector mayoritario del partido quedó atrapado entre su práctica radical y un electorado de pertenencia que, al igual que en el caso del otro partido tradicional, mantenía mayoritariamente una posición de centro. Por otra parte, el sector de Wilson Ferreira monopolizó su posición de ventaja en el momento de ofrecer alternativas a los votantes blancos, de manera que las minorías de este partido se vieron sin margen de actuación frente al acto electoral.

En definitiva, la eficacia que mostró el procedimiento transicional en culminar el proceso de redemocratización del sistema político contribuyó notablemente a la consolidación del esquema de partidos políticos conformado en 1971. Paralelamente, las tendencias registradas con mayor presencia en el seno de la sociedad uruguaya en la década de 1960, lejos de desvanecerse o de transformarse, se habían reforzado, añadiendo a las dos subculturas tradicionales la de la izquierda. El nuevo perfil tripartito del sistema partidista, en el que predominaban las posiciones de centro, dentro y entre los partidos, mostraba que el dilema central pasaba por la creación de las premisas de un consenso capaz de dar contenidos a las instituciones democráticas recién recuperadas.

## 6. *Los cambios políticos de las elecciones de 1989*

Las elecciones convocadas para el último domingo de noviembre de 1989 estuvieron revestidas de un especial relieve, al constituir la primera cita electoral celebrada con normalidad tras veintitrés años de rupturas y recomposiciones del sistema democrático uruguayo.

En efecto, los comicios de 1966 constituyeron el último evento electoral que se desarrolló de acuerdo a las normas de un sistema poliárquico. La siguiente convocatoria, la de 1971, si bien tuvo lugar bajo el imperio de la Constitución vigente, estuvo mediatizada por el Régimen de Medidas de Seguridad, que sólo quedó suspendido con ocasión, precisamente, del acto electoral. Este hecho, como demostró la ruptura institucional ocurrida dos años más tarde, condicionó el acontecimiento electoral, al situarse una serie de actores, y sus demandas, al margen del entramado institucional. Por su parte, en 1984, las elecciones fueron celebradas bajo el desarrollo de las normas (Leyes y Actos) dictadas por el Gobierno militar. Estas, entre otras cosas, limitaron la expresión pública y presentación política de algunos de los líderes partidistas más carismáticos. Por tanto, los comicios de noviembre de 1989 constituyeron el primer acto electoral en el que, desde las elecciones nacionales de 1966, el sistema de libertades tradicional de un régimen competitivo y pluralista rigió con plena normalidad.

La campaña electoral esbozada por los partidos se desarrolló en torno a los grandes temas de la política nacional, aunque su trasfondo fueron las divisiones y recomposiciones de las distintas identidades partidistas. En todo caso, el posicionamiento de estos actores hacia el sistema político vigente —la defensa de las instituciones, la consolidación democrática...— fue ya resuelto tanto en los comicios de 1984 como, más particularmente, en el referéndum sobre la Ley de Caducidad de abril de 1989. Por tanto, la trascendencia de la nueva convocatoria electoral radicaba en constituir el primer traspaso de poderes de la recién inaugurada democracia.

Otro hecho fundamental de estas elecciones era comprobar la confirmación o no de los cambios que, en el escenario político, se habían producido con el referéndum de abril. Este mostró una profunda brecha entre dos sectores de la sociedad uruguaya, brecha que traspasaba el ámbito izquierda-derecha, Montevideo-interior, eticismo-realismo. En realidad, la consulta plebiscitaria había cruzado todos estos «cortes», convirtiéndose en un «clivaje» que traspasaba las lealtades partidistas e ideológicas. Por tanto, la convocatoria de 1989 significó el inicio de un período nuevo, definido por la alteración del sistema de partidos, por cambios políticos que tuvieron su expresión

más visible en las propias estrategias de los partidos, y la diversificación de sus candidaturas en la búsqueda de lograr los más amplios repaldos electorales.

a) *La alternancia en el Gobierno*

Los resultados electorales de 1989 supusieron la sustitución del Partido Colorado (ganador por amplio margen de las elecciones de 1984) por su adversario tradicional, el Partido Nacional, quien invierte la mayoría en su favor. La alternancia en el Gobierno es una pauta propia del sistema de partidos uruguayos, al menos desde la mitad de la década de los cincuenta; sin embargo, luego de once años de autoritarismo, con la consiguiente inactividad de los partidos, era legítimo interrogarse acerca de la continuidad de dicha pauta. Efectivamente, hasta dos o tres años atrás eran numerosas las voces que pronosticaban la continuidad del Partido Colorado en el ejercicio del gobierno, e incluso postulaban su proyección como posible fuerza hegemónica dentro del sistema. Como se ha podido observar, los hechos expresaron otra cosa: el Partido Nacional pasó a desempeñar el rol de gobierno y la alternancia continúa siendo un rasgo propio del sistema político uruguayo.

b) *El crecimiento del voto ajeno a los partidos tradicionales*

Quizás la nota más relevante de la evolución electoral de Uruguay es la tendencia al crecimiento constante y permanente del voto fuera de los partidos tradicionales. Este voto se identifica con el respaldo, salvo excepciones muy poco significativas, a opciones de izquierda o que, al menos, deben ser calificadas como portadoras de propuestas «progresistas». Por tanto, la disidencia con respecto a los partidos tradicionales uruguayos, lejos de ser neutra, se expresa en una búsqueda de alternativas a la izquierda del espectro político nacional. La instancia de 1989 señala un hito significativo del crecimiento del voto no tradicional; sin embargo, el impacto se podrá apreciar adecuadamente al asumir la perspectiva histórica del último cuarto de siglo.

EVOLUCION DEL VOTO NO TRADICIONAL

(En porcentajes)

	1962	1966	1971	1984	1989
Partidos tradicionales ... ..	91,0	89,9	81,2	76,2	69,0
Partidos no tradicionales ... ..	9,0	10,2	18,8	23,7	30,8

Desde 1966 a 1989 se triplican los respaldos a los partidos no tradicionales; tal evolución se hace más significativa si se tiene en cuenta que de esos veintitrés años, once transcurrieron en el marco del autoritarismo. En particular, en 1989 se agrega la circunstancia de que por primera vez en la historia política de este país la suma de las opciones no tradicionales es equivalente a los votos obtenidos por uno de los partidos tradicionales. Es notoria, a la luz de la evolución electoral, la desaparición del bipartidismo uruguayo; sin embargo, parece bastante difícil pronosticar cuál será la nueva estructuración del sistema de partidos en el futuro inmediato.

c) *El triunfo de la izquierda en Montevideo*

A su vez, el resultado del crecimiento electoral señalado en el apartado anterior se traduce en el triunfo del Frente Amplio en Montevideo. Es la primera vez en la historia que una fuerza política no tradicional, en este caso una coalición de izquierda, accede a un gobierno departamental que, por otra parte, representa a la capital del país y congrega a más del 40 por 100 de la población. El peso electoral del Frente Amplio en Montevideo es superior a un tercio de los votos y, junto a la otra opción de la izquierda política (el Nuevo Espacio), se aproxima al 50 por 100 del electorado.

Este resultado, por su parte, determina una experiencia inédita de cohabitación entre un Gobierno nacional perteneciente al Partido Nacional y un Gobierno montevideano en manos del Frente Amplio, que seguramente llevará a una modificación sustancial de las actitudes y los relacionamientos entre los diferentes actores políticos. Recordemos que partidos que siempre habían ejercido roles de gobierno o, a lo sumo, habían alternado dicha función entre sí se enfrentan hoy día a un nuevo actor partidista en el ejercicio de un Gobierno comunal. Al mismo tiempo, la izquierda frentista, que siempre había actuado como fuerza opositora, hoy se enfrenta al desafío de desempeñar el rol de gobierno y, paralelamente, mantener su postura opositora en el nivel nacional.

d) *El surgimiento de un cuarto actor político*

El surgimiento de una cuarta opción política, fruto de la escisión del Frente Amplio, que obtiene el 9 por 100 de los votos a nivel nacional, está indicando que el sistema de partidos admite la presencia no ya de una tercera fuerza relevante (novedad que se había confirmado en la elección anterior), sino que permite la expresión de una pluralidad de actores. Por otra parte, el Nuevo Espacio (acuerdo político que conjuga al PGP y al PDC), ubicado en una posición central dentro del espectro político partidista, entre el resto

de la izquierda y ambos partidos tradicionales, genera por su sola presencia una alteración sustantiva de las líneas de relacionamiento político, puesto que es un actor que posee fronteras con todos los restantes actores partidistas.

Es posible postular que en este contexto se deberá producir un nuevo sistema de interacciones partidistas que debería aumentar significativamente las múltiples combinaciones posibles de acuerdos y disensos. Tal efecto viene a sumarse al anteriormente citado, determinando una transformación global del conjunto de la dinámica del sistema de partidos. En síntesis, así quedan planteadas las principales novedades derivadas del acto electoral de 1989.

En definitiva, las elecciones nacionales celebradas el 26 de noviembre de 1989 constituyeron un hito sin precedentes en la historia política uruguaya. La alternancia partidista en el Gobierno, la intendencia capitalina obtenida por el Frente Amplio, el crecimiento del voto no tradicional y la desviación hacia un cuarto actor político de un significativo caudal electoral son algunos de los fenómenos que caracterizaron estos últimos comicios. Además, con ellos se cerró «el proceso de restauración de la democracia en Uruguay» y se abrió, tras el conocimiento de los resultados, «un nuevo escenario político», que ofreció profundos cambios tendenciales en el sistema de partidos. Estas elecciones parecían pronosticar el final de una época y el comienzo de otra.

### III. LOS DESAFIOS DE LA PRESIDENCIA DE LACALLE: UN AÑO DE BALANCE POLITICO

#### 1. *La distribución de fuerzas en el Parlamento*

En un régimen electoral como el uruguayo, que refleja con exactitud en el Parlamento la proporcionalidad de los votos obtenidos por cada partido, y con un régimen de gobierno que consagra un presidencialismo atenuado en el que el Parlamento cumple un papel fiscalizador y de control sobre el poder ejecutivo, la composición política del cuerpo legislativo es un elemento relevante para la mecánica gubernamental.

A partir de los resultados de 1989, el Parlamento uruguayo quedó integrado como se indica en el cuadro de la página siguiente.

Si se observa a primera vista la pluralidad de componentes del espectro político uruguayo, seguramente surge la sensación de que es difícil articular o construir una mayoría parlamentaria sólida. Más aún si se tiene en cuenta que luego de realizada la elección, y durante todo el año noventa, se fueron recreando nuevos fraccionamientos internos, por lo que la dinámica de gestación del nuevo Gobierno es necesariamente ardua.

Justamente a observar dicho proceso destinamos los próximos párrafos.

INTEGRACION DEL PARLAMENTO URUGUAYO  
SEGUN SECTORES PARTIDISTAS

	Senadores	Diputados	Total
<b>PARTIDO NACIONAL</b>			
Herrerismo ... ..	6	24	30
Ren. y Victoria ... ..	2	3	5
Mov. de Rocha ... ..	3	11	14
Por la Patria ... ..	1	1	2
<i>Total Partido Nacional</i> ... ..	12	39	51
Más el Vicepresidente ... ..	1		
<b>PARTIDO COLORADO</b>			
Batllismo Unido ... ..	5	17	22
U. Colorada y Batllista ... ..	4	13	17
<i>Total Partido Colorado</i> ... ..	9	30	39
<b>FRENTE AMPLIO</b>			
Democracia Avanzada ... ..	4	10	14
Partido Socialista ... ..	2	5	7
V. Artiguista ... ..	1	3	4
M. P. P. ... ..	—	2	2
Independiente ... ..	—	1	1
<i>Total Frente Amplio</i> ... ..	7	21	28
<b>NUEVO ESPACIO</b>			
P. G. P. ... ..	2	8	10
P. D. C. ... ..	—	1	1
<i>Total Nuevo Espacio</i> ... ..	2	9	11
<b>TOTAL ESCAÑOS</b> ... ..	31	99	130

## 2. La formación de la alianza del Gobierno

Los resultados electorales proyectan, como se advierte, dos determinaciones sobre todo el período interelectoral que está transcurriendo (y que en Uruguay es largo, puesto que en cinco años que dura el mandato del presidente no se producen comicios parciales ni extraordinarios). La primera determinación consiste en que el presidente carece de respaldo suficiente en las Cámaras Legislativas para sancionar leyes y aun para mantener vetos; no alcanza esos mínimos, ya se compute exclusivamente los parlamentarios perte-

necientes a su fracción (en el caso de Lacalle, el «herrerismo» y su coaligado Renovación y Victoria, el grupo del vicepresidente Aguirre Ramírez), ya se cuenta la totalidad de los senadores y diputados correspondientes al Partido Nacional (que integran también el Movimiento de Rocha y Por la Patria). La segunda determinación se expresa en el fenómeno de la *cohabitación*, si se toma el vocablo empleado por los franceses: mientras el poder ejecutivo nacional queda a cargo de uno de los partidos tradicionales, que despliegan, con eje en el centro del espectro ideológico, diversas posturas, que recomponen incesantemente su equilibrio, el Gobierno del departamento de Montevideo, en el que se concentra cerca de la mitad de la población y una proporción superior de la industria y los servicios, pasa al Frente Amplio, una coalición de predominio marxista cuya existencia alcanza ya los veinte años.

La primera determinación no representa una novedad en la política uruguaya; existía en los tiempos del virtual bipartidismo y se ha acentuado desde que, en 1971, el sistema se hizo más complejo, con tres y posteriormente cuatro agrupamientos (partidos o coaliciones estables) de importancia. La segunda, la *cohabitación*, en cambio, aparece por primera vez.

Rotación de los partidos tradicionales en la Presidencia, disminución gradual del voto por tales partidos, *cohabitación*, mayoría sólo relativa para el partido triunfador. Un escenario de competición (entre los Gobiernos nacional y montevideano) y de negociación, para que el presidente obtenga apoyo parlamentario suficiente y para que la *cohabitación* no derive a un obstruccionismo recíproco que impida a ambos ejecutivos el desempeño de sus labores y el éxito en una gestión sometida a cotejo con la del Gobierno rival.

Todas las combinaciones, en rigor, cabían, aunque conviniere más a unos y otros. El Frente Amplio no sugirió que su victoria en Montevideo lo habilitara para acceder a una alianza gubernamental a nivel del Estado. Los partidos tradicionales dieron por indiscutible que los resultados de las urnas los obligaban a correr contra el Frente Amplio desde posiciones de gobierno netamente separadas. Tampoco contemplaron seriamente la posibilidad de incorporar al Nuevo Espacio al Gobierno, y el Nuevo Espacio no se mostró dispuesto a comprometerse ni con el ejecutivo nacional ni con la intendencia frenteamplista.

El presidente Lacalle no exploró, pues, más allá de la coalición con los colorados, sin demostrar temor a plantear la *cohabitación* como una comparación entre la unión de los partidos tradicionales y el Frente Amplio (estructura de la *carrera* que podría beneficiar a éste, en la medida en que sólo ha asumido responsabilidades de índole regional y no debe luchar con la inflación, el estancamiento de la economía, el desfinanciamiento de la seguridad social y otros problemas gravísimos que incumben a las autoridades centrales).

Es muy probable que haya querido aquél descansar en la larga tradición de gobierno de *coparticipación* que mantienen los Partidos Nacional y Colorado. Y también debe atenderse a la claridad con que expuso las implicaciones de un gobierno de coalición; en particular, apartándose de la retórica presidencialista de su antecesor, Julio M.<sup>a</sup> Sanguinetti, repitió que la coparticipación supone negociar la plataforma del ejecutivo entre todos sus componentes. Sólo reclamó que se respetara, en tal negociación, el voto favorable que su partido y su fracción acababan de recibir.

La elaboración del acuerdo de gobierno resultó más ardua de lo que pudieron indicar las similitudes de los programas de las candidaturas de Lacalle, de Jorge Batlle y de Jorge Pacheco Areco. Se estableció, finalmente, un impreciso entendimiento, alguna común orientación que ha sustentado una frágil coparticipación, conocida como *Coincidencia*. Muchos analistas le niegan la calidad de coalición precisamente porque no está provista de un programa expreso.

No obstante estas limitaciones, la *Coincidencia* insinuó, en su primer año, mayor operatividad que el Gobierno «de entonación nacional» configurado por Sanguinetti. Aquélla aprobó un ajuste fiscal impopular, pero imposter-gable, y dio «media sanción» (es decir, aprobación en una de las dos Cámaras) a un proyecto de desmonopolización de ciertos rubros de la actividad estatal. Pero ha entrado recientemente en crisis, cuando debía prestar los votos necesarios a un proyecto de reforma de las empresas públicas. La iniciativa levanta objeciones de la oposición y resistencias particularistas. Hoy es más dudoso que en ningún otro momento de su corta vida el futuro de la mencionada alianza; si sobrevive, la aguardan desafíos tan serios como la conducción de un país comprometido en un ambicioso plan de integración (el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, convenido con Brasil, Argentina y Paraguay), la reforma de la seguridad social (más polémica que la modificación del régimen de las empresas estatales), la administración de la deuda externa y del no menos inquietante endeudamiento interno (de productores industriales, empresas de servicios con la banca privada, que se halla completamente extranjerizada, y con la benévola pero ya exhausta banca pública). También esperan las crisis de la asistencia médica, de la policía, de la enseñanza primaria. En relación a algunos de estos asuntos, se ha comprobado últimamente la persistencia de ciertos reflejos de armonización de opiniones, de unificación del país; el tratado constitutivo del MERCOSUR, por ejemplo, fue votado por unanimidad en el Senado. Hacía muchas décadas que una medida trascendente no obtenía, pese a reservas y salvedades, una votación unánime.

### 3. *La reforma política*

Muchos pronosticaban que, pasadas las elecciones de 1989, se reabría el debate acerca de la reforma de la Constitución en todos estos puntos o en algunos de ellos: régimen de sufragio (en particular lo concerniente al doble voto simultáneo), régimen de organización y funcionamiento de los partidos, pauta de formación del poder ejecutivo y de sus relaciones con el poder legislativo e incremento de la autonomía de las autoridades departamentales.

Los pronósticos se han cumplido. Las declaraciones en favor de la reforma política se han sucedido durante 1990 y el primer semestre de 1991. No han surgido, entre tanto, voces representativas que defiendan, en los aspectos señalados, la Constitución vigente. Hay quienes, a lo sumo, afirman la posibilidad de alterar las prácticas políticas uruguayas sin enmendar la carta fundamental, no obstante faltan aún propuestas concretas de nuevos textos. El reformismo se revela, así, extendido en la mayor parte del espectro partidista y parecería suscitar algunas tenues expectativas en diversos círculos de la población.

El móvil de toda la inquietud reformista reside en la inoperancia del sistema político uruguayo, en cuyo diagnóstico concuerdan todos. Prevalece la atribución de ese fenómeno a la estructura de dicho sistema, a pesar de las advertencias de unos pocos en cuanto a que es preciso afinar el análisis para establecer qué perplejidades afectan a la sociedad íntegra y qué medidas cabales se encuentran postergadas por los dispositivos políticos. Advierten, en otros términos, sobre la necesidad de prever mejor qué ocurriría si el sistema se tornara más ágil, más resolutivo. Se tiende asimismo a observar con desazón que los cambios en la distribución de los votantes acentúan la parálisis. La reforma constitucional pretende, entonces, dar respuesta a la pregunta de cómo facilitar la formación de Gobiernos democráticos de mayoría, sólidos y eficaces.

Los caminos del reformismo se bifurcan en este punto. Hay quienes se inclinan por asegurar institucionalmente a la Presidencia mediante la elección popular directa y la consagración de mayorías parlamentarias de respaldo, para lo cual cambiarían las normas constitucionales que consagran la representación proporcional integral en las Cámaras. Están inclusive propensos a admitir la adjudicación al partido ganador, que es el del presidente, la mayoría absoluta de los escaños del Parlamento. Tales modificaciones podrían, sin embargo, tropezar con la fragmentación de los partidos, particularmente los tradicionales, que conduce a que cada uno de éstos presente más de una candidatura presidencial. El jefe del Gobierno podría, en tales condiciones, quedar de todos modos en minoría si no consigue el sustento parlamentario

de las fracciones que no lo votaron para la Presidencia, aunque pertenecen a un mismo partido y acumularon con la suya los sufragios para determinar el triunfo del lema. Algunos, dentro de esta primera tendencia del reformismo, agregarían, por consiguiente, a las enmiendas señaladas, otras que impedirían la pluralidad de candidaturas dentro de un lema (supresión o restricción del doble voto simultáneo) y fomentaran por vías adicionales la unificación de los partidos.

Otros reformistas se encaminan, en cambio, hacia el parlamentarismo, confiando la obtención de las mayorías gubernativas en las Cámaras a la negociación poselectoral, de la que surgiría en concreto el Gobierno. El presidente se convertiría, básicamente, en un articulador de fracciones, las que en conjunto conservarían la representatividad casi perfecta de las opiniones efectivamente arraigadas en la masa ciudadana. No se ha registrado, por ahora, ninguna propuesta de abandonar la elección popular directa del presidente, pero comienzan a oírse, provenientes de los altos rangos de las dirigencias partidistas, sugerencias de separar las funciones de la Jefatura del Estado y la Jefatura del Gobierno. Se ha hablado de erigir la figura del primer ministro, una novedad en el lenguaje político nacional. Y se ha hablado de desenvolver una cultura de coaliciones (supuestamente no experimentada aún en el país).

Múltiples circunstancias llevan a pronosticar que, durante los próximos meses, se establecerá en Uruguay un debate serio, en un ambiente de disposición a alcanzar decisiones, en torno a la reforma política. Los preparativos de esa controversia han aportado nociones nuevas (cultura de coaliciones, primer ministro, alianzas pre y poselectorales) y han permitido una mejor definición de las alternativas. El reformismo se ha configurado como mayoritario en los prolegómenos, pero entraña una divergencia de gran significación. Este podría frenarlo internamente o dividirlo y hacer de sus dos partes minorías sin posibilidades de éxito.

#### 4. *La reforma del Estado*

La reforma del Estado uruguayo es otro de los ejes centrales de la política del Gobierno. Esta había sido una temática asumida con énfasis durante la campaña electoral por parte de varios candidatos; el propio Lacalle había sido de los más explícitos y categóricos en tal sentido. El planteamiento se sintetiza en la necesidad de redimensionar el Estado, puesto que en las actuales circunstancias existe un exceso de su tamaño y funciones, así como una ineficiencia que se traduce en costos económicos para el país y obstáculos al desarrollo de la iniciativa económica privada.

Presentado de este modo el problema, a diferencia del período anterior, en el que el Gobierno batllista de Sanguinetti había reiterado su disposición a reformar el Estado, pero no había transformado el discurso en hechos, el Gobierno actual asumió esta temática como una de sus prioridades inmediatas. El accionar del Gobierno de Lacalle durante su primer año de gestión con respecto a este tema puede analizarse en dos niveles. Por un lado aplicó una medida de carácter coyuntural, y por otro, está poniendo en práctica una política de tipo estructural que aún se encuentra en proceso de elaboración.

La medida de coyuntura relacionada con esta temática fue el «ajuste fiscal», que se puso en práctica en los primeros meses de 1990. Consistía en la modificación de algunas tasas tributarias y en el aumento de la recaudación fiscal. No es posible hablar de una reforma tributaria, puesto que la estructura fiscal permaneció fija; el sistema tributario uruguayo continúa fundándose en el peso de los impuestos indirectos que gravan el consumo, dejando la imposición de la renta y el patrimonio en un plano muy secundario. Por tanto, el ajuste fiscal sólo se limitó a acentuar la presión impositiva con el objetivo urgente de reducir el déficit fiscal, que se estimaba como muy elevado. Debe señalarse, finalmente, que dicha medida se inscribía dentro del objetivo más general de reducción de la inflación, puesto que en la interpretación dominante de la conducción gubernamental ésta encontraba en aquél una causa significativa.

Sin embargo, según hemos dicho anteriormente, la reforma del Estado implicaba también un conjunto de medidas de carácter estructural que afectaban el propio redimensionamiento del Estado y de sus funciones específicas. Dentro de las medidas estructurales de reforma del Estado es posible distinguir entre ciertas resoluciones de carácter más bien administrativo y ciertas propuestas que afectan el rol y los cometidos a desempeñar por el propio Estado.

Desde el punto de vista administrativo se señalan tres iniciativas que convergen en un mismo objetivo: la reducción del tamaño del Estado. Estas medidas son: *a)* la venta de inmuebles propiedad de diversas reparticiones del Estado; *b)* la aprobación de una ley sobre funcionarios públicos, y *c)* la puesta en marcha del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE). Las dos primeras son medidas directas de reducción física del Estado, sea por la venta del patrimonio estatal ocioso, sea por el otorgamiento de incentivos a los funcionarios para su renuncia al cargo público que ocupan. La tercera medida consiste en la formación de un ámbito específico dentro de la Administración pública con el cometido de estudiar y promover iniciativas que tiendan a aliviar la operatividad del Estado, sea por la simplificación o eliminación de trámites o por la supresión de requisitos administrativos.

Finalmente, el núcleo de la reforma del Estado se encuentra en las iniciativas estructurales referidas a la redefinición del rol y de las funciones a cumplir por parte del Estado. Estas propuestas, que se encuentran en proceso, consisten en las desmonopolizaciones y las privatizaciones. En efecto, el Gobierno ha desarrollado propuestas para eliminar el carácter monopólico de la explotación por parte del Estado de ciertas actividades económicas. Tal ha sido el caso de los seguros y de la producción de alcoholes, entre otros. Las iniciativas de privatización, por su parte, se han orientado hacia la empresa estatal telefónica, ciertos servicios portuarios, la empresa estatal aérea y, eventualmente, los servicios ferroviarios.

Cada una de estas iniciativas ha sido acompañada de sendos debates en el marco del sistema político uruguayo, que vive el fenómeno estatal con gran ambivalencia, entre la crítica permanente por su ineficacia y mal funcionamiento y una reivindicación de su necesidad e insustituibilidad para el cumplimiento de las funciones que desarrolla. Es, por otra parte, destacable el fuerte peso del componente ideológico, tanto en las posturas impulsoras de la reforma estatal como entre quienes se oponen tenazmente a ellas. En dicho contexto existe muy poco espacio para una evaluación ordenada y racional de la redefinición del rol y los alcances de la función estatal. De todos modos, y más allá de esas dificultades, el tema ha ingresado definitivamente en la agenda política y, sin duda, habrá cambios en la tradicional estructura del Estado uruguayo.

### 5. *La irrupción del MERCOSUR*

En Uruguay y, en general, en América Latina están afectados, de unos veinte años a esta parte, por su decreciente participación en el comercio mundial. También exhiben un menguado poder de captación de inversión externa, particularmente no financiera. El distanciamiento técnico respecto de las economías desarrolladas tiende también, últimamente, a aumentar, en perjuicio de la región. Los latinoamericanos experimentan un temor a la marginalización, como sociedades y en adición a sus seculares problemas de marginalidad interna o sectorial.

En el correr de esos mismos veinte años, las Administraciones de Bordaberry (antes y después de la ruptura institucional de 1973), Méndez, Alvarez y las democráticas de Sanguinetti y Lacalle se orientaron a la *apertura de la economía uruguaya*, en el sentido de la liberación indiscriminada de los intercambios de mercancías, valores, capitales y réditos. El país se integraba al mundo y desestimaba, con énfasis variable, los designios de integración parcial, sobre todo los de carácter regional o subregional. Las autoridades uru-

guayas permanecieron frías ante el surgimiento de ALADI, del SELA y de su esquema de unificación económica pactado por Brasil y Argentina en 1986, abierto a Uruguay después de algunas vacilaciones o reservas. «Más vale tener socios ricos y lejanos que pobres y cercanos», sentenció alguien recientemente; en diversos grados, ese talante predominaba en círculos de gobierno.

La integración subregional, empero, demostró más continuidad de la esperada; Brasil y Argentina persistieron en ella, con mayor resolución, tras los cambios de Gobierno respectivos: Collor de Mello y Menem profundizaron los acuerdos de Sarney y Alfonsín. El término de *mercado común* empezó a escucharse, dotado de reciente formalidad. A despecho de sus graves desequilibrios, las economías de los dos vecinos del Uruguay se integraron considerablemente en los cinco últimos años.

Es notable cómo aflora, en la prensa y en el discurso de las autoridades uruguayas, oficialistas y de la oposición, la consideración de un mercado común subregional. Inducida por las rápidas negociaciones de un Tratado que sostienen los Gobiernos de Argentina y Brasil, y que ofrecen extender a Uruguay y luego a Paraguay, la cuestión pasa de la ausencia en el primer semestre de 1990 a una magnética presencia en la segunda mitad de ese año y hasta el presente.

Lo repentino del comienzo de la consideración de ella no implica que haya existido, posteriormente, frivolidad o superficialidad. Hubo, en cambio, una rapidez en la preparación de los solemnes compromisos, que ha inquietado a muchos observadores. Esa celeridad ha sido impresa por Argentina y Brasil, aunque Uruguay y Paraguay se han adaptado plenamente al ritmo. Los dos últimos, socios obviamente débiles de los acuerdos, tuvieron tiempo de lograr un tratamiento preferencial y la aceptación por los mayores del principio de la atención a las diferencias del potencial.

Un tratado que lanza un proceso que debería llevar, en unos tres años, al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue suscrito en Asunción el 26 de marzo de 1991. La velocidad de su preparación se ha traducido en lo genérico de sus disposiciones y en la remisión de las regulaciones esenciales al convenio que, en definitiva, constituya el MERCOSUR.

El Tratado de Asunción establece una normativa aceptable para una desgravación generalizada, a cumplirse en plazos breves para experiencias de esta índole. Carece, no obstante, de órganos de integración, de autoridades comunitarias; en su lugar, se atribuye a la concertación reiterada de las partes la conducción del proceso unificador. Esa misma concertación debería dirimir los conflictos entre los países miembros. Faltan órganos jurisdiccionales que pudieran fallar en controversias entre empresas o entre particulares y Estados.

Resulta llamativo cómo los que favorecían la integración de Uruguay «al mundo» cedieron pronto ante los impulsos de integración subregional. Ha sucedido de modo análogo entre Argentina y Brasil. Acaso se encuentre la explicación de ello en los escasos progresos que se ganaron con aquella tesitura. Todos los Gobiernos que se han puesto en marcha hacia el MERCOSUR lo hacen, en buena medida, constreñidos por aquel temor a la marginalización. En todo caso, se propone concebir el MERCOSUR como una integración no excesivamente proteccionista, como una base de lanzamiento de sus cuatro componentes a la competencia mundial, con las ventajas de un espacio económico ampliado y la complementación de los recursos de sus miembros.

#### 6. *El Gobierno municipal del Frente Amplio en Montevideo*

Como ya hemos visto anteriormente, el Frente Amplio, generando un hecho inédito en la historia política del país, accede al Gobierno de la capital con el respaldo de más de un tercio de los votantes montevideanos. Más allá del impacto que de por sí genera en la propia estructuración del sistema de partidos, la experiencia del Gobierno municipal frenteamplista constituye un desafío a la reestructuración de las relaciones interpartidistas.

La izquierda frenteamplista, tradicionalmente en función opositora y operando como la «conciencia crítica» del sistema, de pronto se encuentra ante la responsabilidad política del ejercicio del Gobierno. Ello implica el aprendizaje de la gestión gubernamental, la responsabilidad de la toma de decisiones y la capacidad de recibir críticas a la gestión desarrollada. A su vez, dicha innovación debe articularse con la tradicional postura opositora en relación a la política del Gobierno nacional, lo que genera ciertas perplejidades e incomodidades, al menos en estos primeros tiempos.

La doble escena es también una novedad y un desafío para los otros partidos. El Partido Nacional y el Partido Colorado están acostumbrados al ejercicio del Gobierno y a la alternancia, tanto a nivel nacional como departamental. Sin embargo, a la luz de las nuevas realidades, deben adecuarse a una oposición diferente que trasciende los límites de la competencia bipartidista. Por su parte, el Nuevo Espacio, proclamado como expresión también de la izquierda política, se enfrenta a la alternativa de ser la oposición desde la izquierda hacia la propia izquierda marxista en el ejercicio del Gobierno. El resultado de estas variaciones es aún difícil de visualizar, puesto que nos encontramos al inicio de este proceso de cambios; pero resulta innegable que el conjunto de los vínculos, las distancias y la integración interpartidista van a sufrir alteraciones significativas en los tiempos inmediatos.

Es en este marco, entonces, cuando se desarrolla el primer año del Gobierno municipal frenteamplista. La labor desarrollada por el mismo se puede analizar en dos niveles temáticos diferenciales. Por un lado, la política de descentralización, y por otro, la cobertura de los servicios municipales.

La política de descentralización, más allá de sus contenidos específicos (respecto de los cuales aún no se observa un desarrollo claro), y junto al «abaratamiento del precio del transporte colectivo urbano», se ha constituido en una referencia simbólica e ideológica del accionar del Gobierno municipal frenteamplista. En efecto, la descentralización de la gestión municipal es el vehículo concreto por el que el Gobierno municipal expresa su propuesta de «participación activa» de la ciudadanía en la «cosa pública». Se podría decir que el ideal de participación ciudadana, que constituye uno de los postulados ideológicos más fuertes del discurso de la izquierda uruguaya, se materializa para el Frente Amplio en su apelación a la descentralización. Paradójicamente, no obstante el valor emblemático de dicho tema, no ha habido una definición clara de los contenidos y de la política concreta a desarrollar en este área, si bien parece evidente que, en definitiva, el proceso de descentralización va a continuar desarrollándose en el futuro inmediato.

En la misma línea de lo indicado con respecto a la descentralización, se debe destacar que el Gobierno municipal frenteamplista ha puesto mucho énfasis en la realización de actividades de carácter recreativo accesibles a los sectores de más bajos recursos. Los signos de compromiso con este sector socioeconómico de la población son continuos, quizá más en el discurso que en las medidas concretas, pero lo cierto es que algunos analistas coinciden en señalar ciertos rasgos de la gestión, que podrían tildarse de «populistas», en el sentido politológico del término.

Tal perfil se complementa con una fuerte personalización de la gestión en la figura del intendente. Esta personalización está acompañada por los registros de los sondeos de opinión pública, que indican un elevado índice de popularidad del intendente Tabaré Vázquez entre los montevideanos. El diseño institucional de los Gobiernos departamentales favorece esta tendencia, por cuanto la normativa vigente otorga al titular del poder ejecutivo departamental una gran discrecionalidad para el ejercicio del gobierno. Sin embargo, más allá de este rasgo institucional, la propia modalidad en el ejercicio del rol que ha desarrollado su titular y la clara aceptación de este proceso de gestación del liderazgo que el propio Frente Amplio ha propiciado determinan que el Gobierno comunal de la izquierda se caracterice por una gran visibilidad de quien ocupa el cargo de intendente.

El otro aspecto de la gestión municipal es el de la cobertura de los servicios clásicos, a cargo del Gobierno departamental. En este campo no se obser-

van, hasta el presente, novedades significativas con respecto a las gestiones anteriores. Sería posible afirmar que la gestión municipal está muy centrada en los énfasis señalados anteriormente y no destina a la cobertura de los servicios más específicos (tales como el arreglo de calles, la limpieza de la ciudad, el alumbrado público, etc.) la prioridad en su atención.

En definitiva, quedan planteados de este modo los principales núcleos que caracterizaron el primer año del nuevo período de Gobierno democrático del Uruguay posautoritario.